

3. BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU

“PLANLAMADAN UYGULAMAYA”

27-28 Kasım 2008, Mersin

BİLDİRİ KİTABI

TEPAV Yayınları No: 45

3. BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU BİLDİRİ KİTABI

Kitap içeriğinden yazarları sorumludur.

Kaynak göstermek suretiyle kısmen veya tamamen alıntı yapılabilir.

© Ekim 2009 1. Basım

978-9944-927-35-2

Matsa Basımevi / 0312 395 2054

TEPAV,
TOBB-ETÜ Yerleşkesi TEPAV Binası
Söğütözü Caddesi No:43 Söğütözü/ANKARA
Telefon +903122925500
Faks +903122925555
tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

ÖNSÖZ

Kamu yönetimindeki reform çabaları, birçok alanda olduğu gibi planlama konusunda da yeni düzenlemeler getirmiştir. Reformlarla birlikte farklı içerikte ve ölçeklerde hazırlanan ve iktisadi, kurumsal ya da mekansal olarak farklı uygulamaları mümkün kılan plan türlerinde de bir artış olmuştur. Değişen planlama yaklaşımında, katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkeler ve performans değerlendirmesi gibi yeni araçlar gündeme gelmektedir. Bu yeni dönemde sayısı gittikçe artan planlama deneyimlerinde yaşanan en temel sorunlardan biri bu planların başarılı bir biçimde uygulanamamasıdır.

3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, TEPAV, Mersin Sanayi ve Ticaret Odası, Mersin Üniversitesi işbirliği ile “Planlamadan Uygulamaya” temasıyla 27-28 Kasım 2008 tarihlerinde Mersin’de gerçekleştirildi. TÜBİTAK, Bilimsel Etkinlik Destekleme Programı aracılığıyla sempozyumun gerçekleşmesi için kısmi mali destek sağladı.

Sempozyum, uluslararası üne sahip akademisyenler, uygulayıcılar ve Türkiye’de yerel ve merkezi düzeyde konu ile ilgili çalışan kurum, kuruluş ve bireyleri bir araya getirdi. Sempozyumun içeriğini, planlama ve uygulama ilişkisinin teorik boyutu, yurtdışı örnekleri ve Türkiye’den çeşitli ölçeklerdeki planlama deneyimlerinin farklı paydaşlar tarafından aktarılması oluşturdu. Karşılıklı iletişim ve tartışma ortamının sağlanması adına sempozyumun tamamı yuvarlak masa tartışmaları halinde organize edildi.

Sempozyum, uluslar arası ölçekteki araştırmacılar ve uygulayıcıları bir araya getirerek planların uygulamaya aktarılması sorununu çeşitli boyutları ile ele alınmasını ve daha sonra yaşanacak planlama çalışmalarına bu deneyimlerin aktarılmasını sağlamıştır.

Elinizdeki kitap sempozyumda sunulan bildiriler ve tartışmalardan oluşmaktadır. Bazı bildiriler ve tartışmalar makale formatına getirilmeden bildiri sahiplerinin konuşmalarının düzenlenmesi şeklinde kitapta yer almaktadır.

İÇİNDEKİLER

AÇILIS KONUSMASI <i>Emin Dedeoğlu, TEPAV</i>	1
PLANLAMA VE UYGULAMAYA KURAMSAL ÇERÇEVE VE AVRUPA DENEYİMİ	7
Planlamadan Uygulamaya <i>Prof. Dr. Ayda Eraydın</i>	9
Stratejik Mekansal Planlamanın Yeniden Ele Alınması, Avrupa'dan Deneyimler <i>Prof. Louis Albrechts</i>	19
Strategic Spatial Planning Revisited Experiences from Europe <i>Prof. Louis Albrechts</i>	61
İngiltere'de Mekânsal Planlama: Ulusal ve Yerel Önceliklerin Uyumlaştırılması <i>Louise Barr</i>	101
Spatial Planning in England: Harmonizing National and Local Priorities <i>Louise Barr</i>	117
Üst Ölçek Planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Üzerine: Kentsel ve Bölgesel Gözlemlerinin Gerekliliği <i>Yrd. Doç. Dr. Burak Beyhan</i>	133
BÖLGESEL KALKINMADA PLANLAMA VE UYGULAMA DENEYİMLERİ	205
Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Deneyimi <i>Akın Atauz</i>	207
Bölgesel Kalkınma Planlamasında Yeni Bir Fikir 'Yerelde Merkezileşme' <i>Ramazan Çağlar</i>	215
Türkiye'de Bölge Planlama Deneyimleri Eleştirel Bir Yaklaşım <i>Prof. Dr. Servet Mutlu</i>	227
Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının Uygulanma/Uygulanamama Süreçleri <i>Yrd. Doç. Dr. Çiğdem Varol,</i> <i>Yrd. Doç. Dr. Tanyel Özelçi Ecerai</i>	255

YEREL STRATEJİ GELİŞTİRME DENEYİMLERİ, TARTIŞMA OTURUMU	283
Yerel Stratejik Planlama Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi Araştırması	285
Samsun İl Gelişim Stratejisi Deneyimi <i>Çetin Haşar</i> Tartışmacılar: Hasan Genççağa, Akın Özgün	293
Amasya İli Stratejik Planı Deneyimi <i>Selçuk Serteser</i> Tartışmacılar: Murat Şimşek, Yelgin Mesci	309
Kocaeli Kent Vizyonu Çalışması Deneyimi <i>Emre Koyuncu</i> Tartışmacılar: Mehmet Toker, Elif Bilgisu	329
Yalova İl Stratejik Planı Deneyimi <i>Doç. Dr. Yusuf Erbay</i>	353
YEREL PLANLAMADA MERKEZİ YÖNETİMİN ROLÜ	361
Bölgesel Kalkınma ve Hibe Programları <i>Ali Şen</i>	363
Merkez-Yerel Koordinasyonunu Geliştirmede İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi <i>İdris Doğan</i>	379
GENEL DEĞERLENDİRME VE TARTIŞMA PANELİ <i>Prof. Dr. Ayda Eraydın, Prof. Louis Albrechts, Prof. Dr. Tamer Gök, , Ahmet Yaman,</i> <i>Prof. Dr. Alpay Filiztekin, Yrd. Doç. Dr. Ulaş Bayraktar</i>	385

Sempozyum Düzenleme Kurulu

*Emin Dedeoğlu
Tamer Gök
Emre Koyuncu
Selçuk Serteser
Çetin Haşar
Burak Beyhan*

Yuvarlak Masa Katılımcıları

Ahmet Yaman,
Akın Atauz,
Akın Özgün,
Ali ŞEN,
Alpay Filiztekin, Doç. Dr.,
Ayda Eraydın, Prof. Dr.,
Burak Beyhan, Yrd. Doç. Dr.,
Cenk Cenkimenoglu,
Çetin Haşar,
Çiğdem Varol, Yrd. Doç. Dr.,
Elif Bilgisu,
Emin Dedeoğlu,
Emre Koyuncu,
Hasan Genççağa,
İdris DOĞAN,
Josef Atat,
Kayhan Kavas,
Louis Albrechts, Prof.,
Luis Barr,
Mehmet Toker,
Murat Ali Dulupçu, Doç. Dr.,
Murat Şimşek,
Ramazan Aydın,
Ramazan Çağlar,
S. Ulaş Bayraktar, Yrd. Doç. Dr.,
Selçuk Serteser,
Seniye Kazanç,
Servet Mutlu, Prof. Dr.,
Sezai Hazır,
Tamer Gök, Prof. Dr.,
Tanyel Özelçi Ecerel, Yrd. Doç. Dr.,
Yelgin Mesci,
Yusuf Erbay, Doç. Dr.,

DPT
Bağımsız Uzman
SABEK
DPT
Sabancı Üniversitesi
ODTÜ
Mersin Üniversitesi
Mersin OSB Müdürü
TEPAV
Gazi Üniversitesi
Kocaeli Sanayi Odası
TEPAV
TEPAV
Bağımsız Uzman
DPT
Lojistik Platformu Lideri
Vali
Catholic University of Leuven
Department of Communities and Local Governments
Eski İzmit Kent Kurultayı Koordinatörü
Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi
Amasya Valiliği
SABEK
DOKAP Teknik Koordinatörü
Mersin Üniversitesi
TEPAV
Tarım-Gıda Platformu Lideri
Başkent Üniversitesi
Yerel Gündem 21
Mersin Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Yeşilirmak Havza Kalkınma Birliği
Vali

AÇILIŞ KONUŞMASI

Emin Dedeoğlu
TEPAV

Bölgesel Yönetişim Sempozyumuna hoş geldiniz. Bu yıl üçüncüsünü düzenlediğimiz sempozyum giderek daha fazla ilgi çekiyor ve bölgesel kalkınma alanında belli başlı temel platformlardan biri olma yolunda ilerliyor. Bunu çeşitli açılardan sevindirici buluyoruz. Sevindirici buluyoruz çünkü bölgesel eşitsizlik en temel meselelerimizden birisi ve bunu anlamak gidermek-hafifletmek için en azından çeşitli kurumsal ve bireysel aktörler son dönemde artan bir çaba gösteriyorlar. Bu çabaya, bizce en önemli katkı da bu tür meseleleri daha fazla kişinin daha sık bir araya gelerek konuşması-tartışması oluşturuyor. Biz bu tartışmaları ve sunuşları bildiğiniz gibi kitap olarak da basıyoruz.

Her sempozyumun bir tematik ağırlığı var. Bu sempozyumun teması ise “planlamadan uygulamaya”. Bizatihi bu tema-iki kavramın yan yana gelmesi bile planlama anlayışında geldiğimiz aşamayı gayet iyi vurguluyor. Aslında “teori ve pratiğin” birlikteliği ve karşılıklı ilişkisi dünya ve insan üzerine düşünce üreten ve geleceği kurgulayan her bilimsel ve ideolojik faaliyetin temel meselelerinden biri olmuştur. Planlama da bir anlamda teori ile pratiğin ilişkisini kurmaya yarayan bir araç ve bir bilgi alanı olarak uzun süredir kullanılıyor. Bu niteliği ile her bilimsel paradigma değişiminden ve ideolojilerin geçirdiği her evrimden birebir etkileniyor. Teori ve pratiğin evrimi-dönüşümü, bunlar arasındaki ilişki biçimlerini de kaçınılmaz olarak etki altına alıyor.

Burada bu tarihsel sürecin ayrıntılarına girmek niyetinde değilim. Sadece Sempozyumun kurgusu ile ilişki kurmak açısından iki-üç gerçeğe dikkati çekmek istiyorum.

1- Bu gün aramızda olan akademikerlerin büyük bir kısmı şehir ve bölge planlama bölümlerinden; tahminen bir o kadar da iktisatçı ve sosyal bilimci var. Bu giderek, kentleşme olgusunun ürünü olan mekansal planlama ile iktisadi ve sosyal planlama pratiğinin iç içe geçmesinin buradaki yansımasıdır. Artık tek başına hiçbir bilgi alanı kalkınma olgusunu tek başına açıklama ve tasarlama iddiası taşıyamamaktadır. Planlar çok disiplinli olmuştur daha da olmaktadır.

İktisadi alanda da Neoklasik iktisadın evrensel makro çözümleri, dışsal büyüme teorileri giderek yerini kurumların, kuralların ve sosyal ilişkilerin belirleyici olduğu daha alçak gönüllü ve çoğunlukla bağlam ve süreç bağımlı içsel büyüme teorilerine yerini bırakmıştır.

2- Gene bu gün burada olan katılımcılar arasında akademiker olduğu kadar uygulamacılar da var. Bu uygulamacılar hem merkezi hükümet kesiminden hem de yerel yönetimlerden-yerel aktörler. Bu da planlama bilgisinin geçirdiği bir diğer temel dönüşümü yansıtıyor. Artık kadir-i mutlak Merkezi devletin masa başında

hazırladığı ve yukarıdan aşağıya uygulamaya çalıştığı büyük planlar devri yerini giderek daha esnek, daha katılımcı daha küçük ölçekli planlara bırakıyor. Artık Merkezi hükümetin yönlendiriciliği veya direktifi olmadan da yerel aktörler bir araya gelip kendi yörelerine ilişkin ortak bir plan oluşturabiliyorlar ve plan doğrultusunda eylem birliği yapabiliyorlar.

3- Bugün aramızda yabancı konuklarımız da var. Globalleşme olgusu paradoksal biçimde yerel politika ve aktörleri-bölgeleri ön plana çıkartıyor. Bu Türkiye’de olduğu gibi bütün dünyada da böyle. Artık ulus devletler kadar bölgeler de birbirleriyle rekabet ediyorlar. Bu sadece coğrafi bir yer değiştirmeden ziyade siyasi ve sosyal etkileri açısından olağanüstü ve derin bir dönüşüme tekabül ediyor. Ulus devlet yetkilerinden önemli bir kısmını daha alt birimlere devretmek zorunda kalıyor. Bütün ülkeler bir şekilde kendi özgün kurumlarının elverdiği ölçü ve biçimde bu düzenlemeleri yapıyorlar. Bu açıdan Türkiye’nin oldukça sıkıntılı olduğunu söyleyebiliriz. Bu anlamda Türkiye’nin diğer ülkelerin deneyimlerinden öğreneceği bir çok şey var. Sempozyumun ilk oturumunda Mr. Albrechts ve Ms. Barr İngiltere ve diğer ülkelerin planlama deneyimlerinden bahsedecekler.

Sempozyumumuz sadece katılımcılar açısından değil program içeriği açısından da yukarıdaki çeşitliliği ve çok disiplinliliği yansıtan bir özellik taşımaktadır. Bugün birinci oturumda Burak Beyhan mekansal planlama uygulamasını eleştirel bir gözle ele alınıyor. İkinci oturumda Türkiye’nin çeşitli bölge plan uygulaması etkileri açısından inceleniyor.

İkinci günün ağırlığı ise yerel ve ulusal-bölgesel planlama pratikleri arasında eşit olarak paylaşılmış durumda. Önce çeşitli illerde uygulanmaya çalışılan planlama deneyimleri tartışılacak, daha sonra da DPT’den arkadaşlar ağırlıklı olarak bölgesel kalkınma politikaları ile ilgili yeni uygulamaları tanıtıcı üç sunuş yapacaklar. Sempozyum, hocalarımızın değerlendirmeleri ve tartışma ile sona erecek.

Bu kez sempozyumun formatını da değiştirdik. Daha önce başka toplantılarda denediğimiz ve faydalı bulduğumuz bir yuvarlak masa formatı oluşturduk. Masa etrafına tartışmacı olarak davet edilmiş çok değerli katılımcılar var. Bu katılımcılar oturumlardan sonra hem ilgili konuyu tartışmak hem de kendi deneyimlerini paylaşmak suretiyle katkı yapacaklar. Süre elverdiği oranda diğer davetliler de tartışmaya soru ve yorumlarıyla katılacaklar.

Hepinize verimli ve heyecanlı bir sempozyum diliyorum. Katıldığınız için teşekkürler...

BİLDİRİLER

PLANLAMA VE UYGULAMAYA KURAMSAL ÇERÇEVE VE AVRUPA DENEYİMİ

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Ayda Eraydın

Planlamadan Uygulamaya
Prof. Dr. Ayda Eraydın

**Stratejik Mekansal Planlamanın Yeniden Ele Alınması,
Avrupa'dan Deneyimler**
Strategic Spatial Planning Revisited Experiences from Europe
Prof. Louis Albrechts

**İngiltere'de Mekânsal Planlama:
Ulusal ve Yerel Önceliklerin Uyumlaştırılması**
Spatial Planning in England:
Harmonizing National and Local Priorities
Louise Barr

**Üst Ölçek Planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Üzerine:
Kentsel ve Bölgesel Gözlemlerinin Gerekliği**
Yrd. Doç. Dr. Burak Beyhan

Planlamadan Uygulamaya

Prof. Dr. Ayda Eraydın
ODTÜ

Güncel *planlama* yazınında planlamanın içeriği kadar hazırlanan planların uygulamaya aktarılmasında karşılaşılan sorunlar ve hazırlanan planların nasıl bir örgütsel yapıda, nasıl bir süreç izlenerek ve hangi aktörlerle gerçekleştirebileceği ve uygulamaya yansıtacağı giderek daha fazla ilgi çekmektedir.

Özellikle ülkemizdeki plancılar yapılan eklemeler ve bazı kurumlara verilen haklarla giderek karmaşık hale gelen planlama mevzuatının, birbirinden kopuk hale gelen planların ve birbirleri ile ilişkilendirilemeyen planlama ölçeklerinin uygulamadaki yansımalarından, bazılarının ise uygulama şansı bulamamasından rahatsızlık duymaktadır. Özellikle 2000 yılı sonrasında ortaya çıkan *plan bolluğuna* karşılık, uygulamaların hem kısıtlı olduğu hem de uygulamaların planlamadan amaçlananlardan çok farklı sonuçlar ortaya çıkardığı görülmektedir.

Özellikle üst ölçek planların hem hazırlanmasında hem de uygulanmasında önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu planların uygulamasından sorumlu olan kurum ve kuruluşların açıkça tanımlanmamış olması, yetki paylaşımında sorunlar, farklı kurumların plan hazırlama konusundaki isteklerine karşılık, uygulamaya sürecinde etkin olamamaları ve sorumluluk yüklenmedeki isteksizlik ve örgütsüzlükleri “*plandan uygulama geçiş*” sürecinin istenilen etkinlikte ve nitelikte olmasını engellemektedir.

Bu nedenle planlamadan uygulama aktarım sürecinin tüm boyutları ile tartışılması ve yapılması gerekenlerin belirlenmesi günümüzde en önemli konuların başında gelmektedir. Bu kısa sunuşta bu sempozyumun konusunun neden “Planlamadan Uygulamaya” olarak belirlendiğini ve bu başlığın nasıl bir içerikle tartışılmasının gerekli olduğu üzerinde durmaya çalışacağım.

Planlamadan Uygulamaya Geçerken Yeni Bir Yönetim Yapısı Arayışı

Son yıllarda uygulamanın en önemli boyutunu oluşturan yönetim yapısı üzerine çok boyutlu tartışmalar yaşandığı gibi, pek çok ülkede kapsamlı yapısal reformlar gerçekleşmektedir. Yönetimden yönetişime geçiş olarak da adlandırılabilir bu kavramsal tartışmalar ve uygulamalar planlamayı da yakından ilgilendirmektedir. Salet, Thorley ve Kreukels (2003) 1980 sonrasında devletin toplumdaki düzenleyici rolü azaldıktan ve farklı devlet kurumları arasındaki ilişkiler değiştikten sonra Avrupa’daki mekansal kurumlaşmanın da değiştiğini ve planlama ile uygulamadan sorumlu kuruluşların yeniden tanımlandığını belirtmektedir.

Bu değişim tüm ölkelerde gündeme gelen mekansal ölçeklerin yeniden tanımlanması ile ilişkilidir (Kazepov, 2007). Yeniden mekansal ölçeklerin tanımlanması devletin mekanda örgütlenme biçiminin ve bu amaçla izlenen politikaların doğrudan ve dolaylı sonucu olarak tartışılabilir. Dolaylı yollardan mekansal ölçeklerin değişimi değişik mekansal birimlerde uygulanan politikaların ağırlıklarının değişmesi ile ortaya çıkmakta, belirli mekansal ölçekler yeni politikalar sonucu önemlerini yitirmekte veya tam tersi olmaktadır. Bu durum farklı ölçekteki planların da görelî önemlerinin değişimi anlamına gelmektedir.

Avrupa ölkelerinin önemli bir bölümü üzerine yapılan bir çalışma (Kazepov, 2007), değişik dönemlerde mekansal yeniden ölçeklendirmenin gündeme geldiğini göstermektedir. 1980'lerin başından 1990'ların ortalarına geçen sürede dolaylı bir sürecin yaşandığı ve özellikle uzun dönemli işsizlik yaşayan ölkelerde bu dönüşümün yaşandığı görölmektedir. Buna karşılık 1990'ların ortalarından bu güne kadar olan sürede doğrudan ve kapsamlı bir yeniden ölçeklendirme süreci gerçekleşmekte ve yeni bir "Avrupa yerelciliği" gündeme gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında özellikle metropolitan alanlardaki kurumsal yapının değişimini ulus devletin yönetim yapılarını yeniden ölçeklendirme çalışmalarının bir parçası olarak değerlendirmek mümkündür.

Yönetim reformu kapsamında yapılan çalışmalar bölgeler ve kent bölgelerin üzerinde durmakta ve bölgelerin ulusal devletlerin farklı kurumsal/yönetim düzlemlerinden birini oluşturduğu ve farklı mekansal birimler arasındaki işbirliğinin gerçekleşmesini sağladığını belirtmektedir. Kent bölgeler ise rekabet gücünün önem kazandığı küreselleşme döneminde ulus devletlerin küresel ekonomiye eklemlenmesini sağlayan metropolitan merkezle birlikte işlev gören çok odaklı bir yapı olarak ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede geliştirilen yeni *bölgecilik* yalnızca ulus devlet düzleminin içinin boşaltılması ve ulusal siyasi mekanın Avrupa Birliği kapsamında yeniden ölçeklendirilmesi ile sınırlı kalmayıp ulus altı mekansal kademelerin yeniden tanımlanması ve ekonomik yönetim için gerekli düzenlemelerin yaygınlaşması ve bu amaçla altyapının geliştirilmesini içermektedir.

Türkiye'de de ilk aşaması 1980'lerin başında yaşanan ikinci dalga olarak 2000'lerden bu yana süregelen yönetimin yeniden yapılandırması için çabalar söz konusudur. Bu çabaların kaynaklarını dıştan gelen baskılar ve uyarıcılar ile içsel dinamikler olarak iki başlık altında incelemek mümkündür.

Dış baskılar ve uyarıcıların başında Avrupa Birliği çerçevesine ve kurallarına uyum çabaları gelmektedir. Ulusal Strateji Belgesinden de açıkça izlenebileceği gibi müzakere başlıklarından bir tanesini bölgesel konular oluşturmaktadır ve bu konu ile ilgili olarak devletin yeniden yapılanması konusunda bir dizi taahhütte

bulunulmuştur. Bu nedenle Avrupa Birliğine uyum sürecinde bazı adımlar atılmış ve yeni yasalar düzenlenmiştir. Özellikle Avrupa Birliğinin hibe programları kapsamında sağladığı kaynaklardan yararlanabilmek bu süreçte etkili olmuştur. Ancak yapılan düzenlemelerin henüz çok kısıtlı düzeyde olduğu ve NUTS II bölge tanımları ve Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Yasasının oluşturulması ve iki NUTS II bölgesinde Kalkınma Ajansı kurulması ötesinde fazlaca bir gelişme de sağlanamamıştır.

Dıştan gelen baskılar yanı sıra mevcut yapıdaki sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik talepler kurumlaşma ve yeni yönetim/yönetişim arayışlarında ön plana çıkmaktadır. Mevcut sorunların başında artan bölgesel eşitsizlikler gelmektedir. Bölgesel eşitsizlikler dengesiz doğal kaynaklar ve sosyal ve fiziksel altyapı olanaklarının dağılımı nedeniyle Türkiye'nin süregelen temel sorunlarından biridir. Son yıllarda özellikle küresel piyasalara eklemlenmenin getirdiği koşullarda bazı bölgelerin gelişmesi sınırlı kalmış ve gelir eşitsizlikleri giderilememiştir. Bu durum bölge düzeyinde bir kurumsal yapının oluşturulması, politika ve planları uygulamaya aktararak somut gelişmelerin sağlanması gereğini ortaya çıkarmaktadır. İkinci önemli neden yerelden gelen yeni yönetim yapısı talepleridir. Özellikle etnik kökenli grupların yaşadığı yörelerde net bir biçimde dillendirilmese de yönetim yapısında değişim talepleri vardır. Üçüncü olarak, mevcut planlama ve karar süreçleri arasında tutarsızlık ve belirsizliklerin bulunması yeni bir yapılanma gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Son dönemdeki gelişmeler

Yukarıda sıralanan dinamikler nedeni ile son dönemde bazı gelişmeler sağlanmıştır. Bu gelişmelerin ilk grubunu bölgesel düzenlemeler oluşturmaktadır. Bu düzenlemeler kapsamında daha önce de değinildiği gibi istatistiksel amaçlı olarak NUTS I, NUTS II ve NUTS III birimleri belirlenmiş olup, bunlardan NUTS II bölgelerin tanımlanmasında kullanılmakta ve Kalkınma Ajansları bu birimler bazında oluşturulmaya başlanmaktadır. Avrupa Birliğine üye ülkelerin çoğunda farklı özellikteki Kalkınma Ajansları bulunmakta ve özellikle yerel kalkınmada önemli yeni kuruluşlar olarak nitelendirilmektedir. İzmir ve Çukurova'da kurulan Kalkınma Ajanları deneyimi yeni kurulmakta olan Kalkınma Ajansları için önemli olacaktır. Devlet Planlama Teşkilatının Bölgesel Kurumlaşma ve Planlama konularında reform amaçlı olarak çeşitli çalışmalara başlaması bu konudaki değişim talebinin yansıması olarak değerlendirilebilir.

İkinci grup gelişmeler az gelişmiş bölgelere yönelik açılan ekonomik paketlerdir. Bunların arasında teşvik sisteminin yeniden yapılandırılması için

yapılan çalışmalar ve bu bölgelere yönelik kamu yatırımlarının artırılmasına yönelik girişimlerden söz edilebilir.

Üçüncü grupta yer alan düzenlemeler ile 2000 sonrasında çeşitli mekansal birimlerdeki il, büyükşehir ve beldelerdeki yönetim örgütlenmesi ile birlikte farklı ölçeklerdeki planları ve bu planların hazırlanmasındaki yetkileri kapsayan yasal düzenlemelerdir. Aşağıdaki tablodan izlenebileceği gibi farklı ölçeklerde sürekli düzeltmeleri de içeren çok sayıda yasa çıkarılmıştır (Tablo 1).

Bu yasal düzenlemelerle İl Özel İdarelerinin, Büyükşehir Belediyelerinin ve Belediyelerin yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, ancak sonuç olarak yönetim sisteminde merkezden alt birimlere yetki ve sorumluluk aktarımı kısıtlı bir düzeyde kalırken, planlama konusundaki düzenlemeler ne yazık ki mevcut mevzuatın giderek karmaşıklaşmasına ve yetki çakışmalarına ve parçalanmalara yol açmıştır. Buna karşılık, yine bu yasalardan izlenebileceği gibi bölge düzeyinde yönetsel bir düzenleme olmadığı gibi bölge planları ile ilgili bir düzenleme getirilememiştir.

Bölge planlarının özellikle uygulanması konusunda bir belirsizlik sürerken bu konudaki yetki ve sorumluluğun tanımsız olduğu ve son dönemde “Çevre Düzeni Planı”, “İl Stratejik Planı” gibi plan ölçekleri ile bu karmaşanın arttığı görülmektedir.

Özellikle,

- Mevcut planların kim tarafından uygulamaya aktarılacağı ve bu süreçte hangi aktörlerin nasıl görevler yükleneceği
- Planlama-uygulama birlikteliğinin nasıl kurulacağı
- Planların içeriğinin ne olacağı
- Ekonomik ve sosyal içerikli kararlar ile mekansal kararların nasıl bütünleştirileceği

konularındaki belirsizlik sürmektedir.

Öte yandan bölgelerimizin potansiyel ve zayıflıkları konusunda yeterli bilgimiz yoktur. Bölgesel dinamikler üzerinde yeterli ölçüde çalışma olmayıp, bölge düzeyinde yapılacak planlar için gerekli olan bilgiler ve araştırmalar kısıtlıdır.

Tablo 1: 2000 sonrası Yönetim Yapısı ve Planlamanın Kurumlaşmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler

5273	08.12.2004	Arsa Ofisi Kanunu Ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması İle Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun	arsa ofisi / toki
5215	09.07.2004	Belediyeler Kanunu	Belediyeler
5272	07.12.2004	Belediye Kanunu	Belediyeler
5393	03.07.2005	Belediye Kanunu	Belediyeler
5538	01.07.2006	Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklmesi Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Belediyeler
5594	06.03.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Belediyeler
5675	30.05.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Belediyeler
5679	01.06.2007	Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Belediyeler
5019	11.12.2003	Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Belediyeleri
5216	10.07.2004	Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Bel.
5390	02.07.2005	Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Bel.
5538	01.07.2006	Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklmesi Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Bel.
5594	06.03.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Bel.
5675	30.05.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Bel.
5747	06.03.2008	Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Yerel Örgütlenme- Büyükşehir Bel.
2872	26.04.2006	Çevre Kanunu	Çevre
4856	01.05.2003	Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	Çevre
5197	24.06.2004	İl Özel İdaresi Kanunu	Merkezin Yerelde Örgütlenmesi
5302	22.02.2005	İl Özel İdaresi Kanunu	Merkezin Yerelde Örgütlenmesi
5538	01.07.2006	Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklmesi Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Merkezin Yerelde Örgütlenmesi
5594	06.03.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Merkezin Yerelde Örgütlenmesi
5675	30.05.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Merkezin Yerelde Örgütlenmesi
5779	02.07.2008	İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	Merkezin Yerelde Örgütlenmesi
5366	16.06.2005	Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenecek Korunması Ve Yaşabllar Kullanılması Hakkında Kanun	Kentsel dönüşüm
5226	14.07.2004	Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Koruma
5835	04.02.2009	Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Koruma
5355	26.05.2005	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	Yönetişim
5594	06.03.2007	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Yönetimin yapılandırılması

Planlama-Uygulama Bütünlüğünün Yeni Bir Bakış Açısı ile Kurgulanması

Yukarıdaki kısa irdeleme hem planlamada hem de uygulama aşamasında sorunların olduğuna işaret etmektedir.

Bu sorunların bir bölümünün Türkiye’de yönetsel yapının bölge düzlemini oluşturmada ayak sürmesi ve isteksizliği ve bu konudaki tepkilerden kaynaklandığı ve henüz bölgenin bir yönetim kademesi olamadığı görülmektedir.

İkinci ana neden ise, 1980 sonrasında uygulanan neo-liberal politikaların bölge düzeyinde yeniden dağıtım konusunu gündemden düşürmesidir. Rekabet gücü için yapılan düzenlemeler ve yatırımların belirlenmesinde az gelişmiş yörelerin sorunlarının göz ardı edilmesi sorunlarının artmasına neden olmuştur. Yatırımlardan aldıkları pay az gelişmiş yörelerin dezavantajlı konumlarını değiştirecek düzeyde olamamış ve eşitsizlikler artmıştır.

Bu durum 1980’li yılların başında küreselleşme söylemi çerçevesinde dikkate alınmaz iken, tüm ülkelerde gideren artan eşitsizlikler artık rahatsız edici olmaya başlamıştır. Bu nedenle 1990’lı yıllardan başlayarak tümten piyasaya teslim olmuş bir bakış açısı yerine yeni düzenlemelerle piyasanın eşitsizlik konularına eğilmesi şeklinde bazı girişimler özellikle Avrupa ülkelerinde başlamıştır (Brenner, 2003). Bunun en iyi örnekleri 1990 sonrasında gerçekleşen metropolitan alanlara ilişkin reformlar ile bazı ülkelerde özellikle İngiltere’de gerçekleşen plan kademelerinin ve yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıdır (NLGN, 2005). Bu çabaların önemi küreselleşmenin ilk döneminde egemen olan piyasa güdümlü politikaların bir ölçüde gevşemesi ve devletin bazı sorumluluklarının farkına varmasıdır.

Bu yeni durumun planlama ve uygulama açısından önemi büyüktür. Bölgeyi ve kenti pazarlamak, uluslararası yatırımcılar için çekici kılmak için dış önerilere ve baskılara açık hale gelen planlama-uygulama sisteminin yeniden kurgulanması gündeme gelmektedir.

Özellikle eşitsizliklerin toplumsal barış açısından da sorun yarattığı ülkemizde eşitsizliklerin giderilmesine yönelik plan ve uygulamaların yeniden gözden geçirilmesi önemli bir gerekliliktir.

Bu çerçevede merkezi yönetimin bölgesel ölçeği yeniden değerlendirerek yeniden yapılanması gerekmektedir. Bu çerçeve;

- Bölgelerin ulusal ve yerel önceliklerin uyumlulaştığı bir mekan olarak tanımlanması,
- Metropolitan yönetimle ilgili reform çalışmalarının başlatılması,
- Kent bölgelerin yeni bir planlama ve uygulama düzlemi olarak düzenlenmesi

gerekmektedir.

Ancak yönetsel düzenlemeler tek başına yeterli değildir. Bölgelere bakışın da yeni bir çerçevede ele alınması gereklidir. Bu nedenle bölgeler rekabet gücünün şekillendiği alanlar şeklinde dar bir bakış açısı ile ve ulus devletin önemsizleşme sürecinde ortaya çıkan bir yönetim kademesi olarak değerlendirilmemeli, bölgelerin yeni yönetim ve demokratikleşme çabalarının ve farklı sosyal grupların taleplerine dayalı olarak yeniden üretildikleri mekanlar olarak tanımlanmalıdırlar.

Rekabet gücü ve küresel ekonomiye uyum odaklı bir bakış açısı ile eşitsizliklerin üstesinden gelmek mümkün değildir. Bu nedenle bölgelerin devletin demokratikleşme ve bölüşüm sorunlarına yanıt ve çözüm aradığı alanlar olarak ele alınması ve bu bağlamda planlama-uygulama birlikteliğinin kurulması gerekmektedir.

Son sözler

Türkiye’de planlama-uygulama birlikteliği kuracak yeni yasal ve yönetsel düzenlemelere gereksinim vardır. Bu bütünlüğün bu güne kadar kurulamaması bölgeler ve bölgelerarası düzeylerde sorunların artarak sürmesinde önemli rol oynamıştır. Günümüzde bazı çabalar sarfedilmesine karşılık şu ana kadar böyle bir bütünlüğü sağlayacak düzenlemeler yapılmamıştır. Bu çerçevede yapılacak çalışmalarda bölgeyi sadece ekonomik kalkınma amaçlı bir çerçevede değil, toplumun demokratikleşmesi ve sosyal grupların sağlanan gelişmelerden pay almasını sağlayacak bir yapının kurulması ve politika ve planların bu konuları içselleştirerek hazırlanması ve uygulamaya aktarılması ana amaç olmalıdır.

Kaynaklar

BRENNER, N. (2003) Metropolitan Institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe, **European Urban and Regional Studies**, 10, 297-324

KAZEPOV, Y. (2007) 'The Subsidiarisation of Social policies: Territories and Actors in a Changing Europe'

NLGN- The New Local Government Network (NLGN) (2005) *Seeing the Light? Next Steps for City Regions*, London

SALET, W., THORLEY, A. and KREUKELS, A (2003) **Metropolitan Governance and Spatial Planning**, London and New York: Spon Press

Stratejik Mekansal Planlamanın Yeniden Ele Alınması, Avrupa'dan Deneyimler

Prof. Louis Albrechts
Catholic University of Leuven

Giriş: plan kapsamının belirlenmesi

Avrupa ciddi gelişim ve sorunlarla yüzleştiğini fark ediyor: küresel konuların giderek artan karışıklığı (yeni teknolojilerin keşfi, üretim safhalarındaki değişimler, temsili demokrasi krizi, farklılıklar, eşitsizlikler, göç ve kültür ve ekonominin küreselleşmesi), gelişimin izlediği hızlı ve görüldüğü kadarıyla düzensiz süreç ile ilgili artan endişeler, parçalanmayla ilgili endişeler, artan enerji maliyetleri, yaşlanan nüfus, artan çevresel sorun bilinci (bölgeselden küresele kadar tüm ölçeklerde), daha iyi bir koordinasyon için süregelen arayış (gerek dikey gerekse yatay olarak), ve uzun vadeli düşünmenin öneminin tekrar vurgulanması (Albrechts, 2001; 2004; 2006).

Ayrıca, bölgesel, kent-bölge ve kent rekabetini arttırmak amacı, bazı planlama kavramlarına (bilgi toplumları, öğrenen bölgeler, farklı kültürlerle sahip şehirler, adil şehirler) sadece katı fiziksel planlamayla ulaşılamayacağı konusunda artan bilinç ve hükümetlerin yeni ihtiyaçları karşılaması gerektiği gerçeği (geleneksel plan yönetmeliklerine, kentsel idame, üretim ve hizmetlerin yönetimine ek olarak) birçok hükümetin daha girişimci bir planlama modelini kabul etme ihtiyacı hissetmesine yol açmaktadır. Bu gelişmeler ve sorunlar bürokratik yaklaşımların terk edilmesi ve geleneksel yönetim düzeninin dışında kalan yeni beceri ve kaynakların düzene dahil edilmesi anlamına gelmektedir. Tüm bunlar planlama gündeminin genişlemesine neden olmaktadır.

Bu gelişimlere ve sorunlara sonucunda dört farklı tepkiden bahsedebiliriz: tepkili (dikiz aynası), pasif (akıntıyla sürüklenen), pre-active (geleceğe hazırlanan) ve ileriye yönelik (geleceği tasarlayan ve bunun uygulayan) (bkz Ackoff, 1981). Bölgelerin, kent-bölgelerin ve şehirlerin karşılaştığı sorun ve meselelerin yeni-geleneksel bakış açısıyla veya entelektüel, teknik-yasal düzen ve geleneksel arazi planlamanın düşünce yapısıyla çözülemeyeceği ve yönetilemeyeceğine dair yeterli kanıt mevcuttur.

Benim tezim, gelişimler (yapısal) ve sorunlar ile sebebiyle süregelen ve azalmadan devam eden değişim hızı ile başa çıkmak için gerekli değişebilir uygulamaları kullanması nedeniyle sadece ileriye yönelik tepkinin uygun olduğudur. Değişebilir uygulamalar toplumdaki yapısal sorunlara odaklanırlar ve tercih edilen bir sonucun vizyonlarını ve bunların nasıl uygulanabileceğini kurgularlar (bkz Friedmann, 1987). Bu sebeple, daha kuralcı ve bürokratik yaklaşımdan, daha stratejik, uygulama ve gelişim temelli bir uygulamaya geçiş gereklidir. Benim değişebilir uygulamalar üzerindeki çalışmaların günlük sorunların benim için önemsiz olduğu anlamına gelmez. Bu sorunlar önemlidir! Ancak, her ne nedenle olursa olsun, mekansal plancının önemli kararlar alınırken

süreç dışında bırakıldıklarına (veya kendilerini süreç dışında bıraktıklarına) veya sadece mekan tedarikçilerine indirdiklerine ait deliller mevcuttur.

Bu makalenin amacı bazı seçilmiş Avrupa'daki deneyimlerin, yaklaşımları, vizyonları ve amaçları bağlamında çeşitli olduğunu ve belirli yöresel şartlarla son derece yakından alakalı olduğunu belirterek bu deneyimleri aktarmaktır (ayrıca bkz Albrechts ve arkadaşları, 2003, Sartorio, 2005; Balducci, 2008). Makale stratejik (mekansal) planlamayı geleneksel arazi planlamasıyla arasında bulunan farkları öne çıkartarak tekrar değerlendirmektedir. Ayrıca, değer, yaklaşım ve süreç kavramlarına “yeni” bir stratejik mekansal planlama takdim ederek yeni bir boyut kazandırmayı amaçlamaktadır. Bu “yeni” stratejik planlamayı destekleyecek yönetim biçimlerine vurgu yapmaktadır. Projeleri daha uygulamaya yönelik bir planlamanın anahtarı olarak ortaya koymaktadır. Son olarak, Avrupa'daki deneyimlerden çıkarılabilecek derslerden bahsetmektedir. Tüm bunları, teoriyi, durum analizleri ve (benim) uygulamadaki deneyimlerimle birleştirerek yapmaktadır.

Arazi Planlaması

Amaçlar

Arazi planlaması temelde – bütünleşik ve niteliksel bir şekilde – konut, sanayi, rekreasyon, ulaşım, sağlık, doğa, tarım, kültürel aktiviteler gibi mekansal fonksiyonlar için gerekli konum, yoğunluk, şekil, miktar ve gelişimin uyumlu olmasıyla ilgilenir. (ayrıca bkz Chapin, 1965; Cullingworth, 1972) Bu şekilde, arazi planı bir arazinin gelecekteki gelişme ve yeniden yapılanmayla birlikte –belirli bir politikayla uyumlu olarak- nasıl kullanılması gerektiğine dair bir öneri getirir.

AB arazi planlama sistemlerinin sınıflandırılması

Avrupa genelinde arazi planlama sistemlerinin ortaya çıkışı bazı ortak kökenlere dayanır. Birçok AB üyesi ülke, ilk planlama mevzuatlarının 20. yüzyılın başlarında artan gelişme baskısı ve yoğun ve kontrolsüz gelişimlerin bir sonucu olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. Kültürel, kurumsal, yasal farklılıklara ek olarak yasal arazi planlama sisteminin ilk ortaya çıkmasının arkasındaki sebepler AB’de birçok farklı planlama sistemi ve geleneğin belirmesine sebep olmuştur.

AB Planlama Sistem ve Politikaları Derlemesi (CEC, 1997) bölgesel/ulusal ölçekte stratejik planlamayla mahalle ve işlevsel kentsel bölge ölçeğinde arazi kullanımı planlaması arasına çizgi çeker. Yakın geçmişteki uygulamalar ise (Healey ve arkadaşları, 1997; Pascual & Esteve, 1997; Salet & Faludi, 2000; Albrechts ve arkadaşları, 2001; Pugliese & Spaziente, 2003; Albrechts ve arkadaşları, 2003; Salet, Thornley & Kreukels, 2003; Martinelli, 2005; Healey, 2007), kent ve kentsel bölge ölçeğinde stratejik planlama yapıldığını göstermektedir.

AB ölçeğinde arazi planlaması¹, çerçeve planlarıyla, (master plan) belediye veya işlevsel kentsel bölgeye (başlıca olarak Yunanistan, Fransa, İtalya ve İsviçre) ve denetim araçlarıyla belediyeler dahilindeki belli bölgelere açıkça odaklanır. Çerçeve planı, yerel yönetimin alanının en az tamamını kapsar ve alan dahilindeki genel arazi kullanımını ve altyapı düzenini bölgeleme ve arazi tahsis paftalarıyla belirler. Düzenleyici plan yerel yönetimin alanının tamamını ya da bir kısmını kapsar ve yapı, arazi kullanımı ve altyapı alanlarını detaylı olarak belirtir. Birleşik Krallık ve İrlanda Cumhuriyeti haricindeki AB üyesi ülkeler, gelişim bölgelerini ve gelişim ihtiyaç duyduğu fiziksel altyapı, biçim ve alanın tespitinde önemli rol oynayan detaylı planlama araçları (düzenleyici bölgeleme araçları, yapı kontrol araçları ve uygulama araçları) kullanırlar.

Çerçeve planları ve düzenleyici planlar onaylandıkları andan itibaren yasal açıdan bağlayıcı belgelerdir (Birleşik Krallık haricinde) – zımnı hukuksak kesinliğe sahiptirler ve değiştirilemezler –; çoğunlukla belirlenmiş bir geçerlilik süreleri yoktur ve sadece yeni planlarla değiştirilebilirler.

Önemli bir ayrım bir sistemin isteğe bağlı veya bağlayıcı olma derecesinden kaynaklanır (bkz: CEC, 1997) Bağlayıcı bir sistemde politika ve kontrol arasındaki ilişkinin bağlayıcı ve detaylı arazi kullanım planları vasıtasıyla belirlenmesi beklenir. Buna “uygunluk görüşü” denir (Barrett & Fudge, 1981). İsteğe bağlı bir sistemde plan ana hatları belirlerken, her karar idari ve politik takdire tabidir. Bu durum “performans görüşü” ile ilişkilidir (bkz Mastop & Faludi, 1997). Birleşik Krallık isteğe bağlı plan sisteminin birincil örneğidir. İlk belirtilen sistemde yasal kesinliğe odaklanılırken, ikinci sistemde ise bir kesinlik eksikliği fark edilebilmektedir.

Yerel yönetimler çoğunlukla bu planların üretiminden sorumludurlar ve AB üyesi ülkelerin çoğunda (Yunanistan bir istisnadır) planın onay sorumluluğu da

¹ Benim temel aldığım araştırma projesi 1990'larda gerçekleştirilmiştir ve 15 AB ülkesindeki planlama deneyimlerini kapsamaktadır. Mayıs 2004'deki 10 ülke ve 2007'deki 2 ülke ile sağlanan genişlemeler göz önüne alınmamıştır.

yine yerel yönetimlere verilmiştir. Bazen yerel planların devletin bir üst seviyesi (bölgesel veya merkezi yönetim) tarafından yasal olarak onaylanması gerekmektedir.

Devletin üst seviyeleriyle, idarelerle ve resmi kurumlarla müzakere her yerde günlük plan sürecinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Ayrıca (daha geniş bir ölçekte) halka danışmaya yönelik genel bir sorumluluk mevcuttur. Halk katılımının yöntemi ve derecesi ciddi değişim gösterebilmektedir. İskandinav ülkelerin bu konuda geçmişe dayanan bir geleneği mevcutken, diğerleri için süreç daha resmi ve kontrollüdür (Yunanistan, İtalya, Portekiz).

Geleneksel Arazi Planlamasına Eleştiriler

Geleneksel arazi planlama sistemi, daha pasif, faydacı ve yerel bir sistem olarak, arazi kullanımını bölgelendirme sistemi (imar) yoluyla kontrol etmeyi amaçlar. Avrupa'da planlarla yönlendirilen (Davies ve arkadaşları, 1989) arazi kullanımı düzenlemesi gelişimi belli bir bölge yönünde yönlendirmeye yardımcı olur. Gerçekten de bir proje veya gelişim önerisi onaylı arazi planı ve düzenlemeleriyle örtüşüyorsa (veya örtüşmüyorsa) yapı izinleri verilir (veya verilmez). Bu yolla arazi planı istenmeyen yapılaşmanın ortaya çıkmasını engeller ancak istenilen gelişimlerin gerçekten ihtiyaç duyulan zaman ve konumda gerçekleşmesini garanti edemez. Cullingworth (1993) bu Avrupa geleneğini ABD'nin gelişimin konumunu belirlemek yerine arazi haklarının belirlenmesi kaygısıyla hareket eden yerel bölgelendirme sistemiyle karşılaştırır (ayrıca bkz Healey, 1997a).

Planlamaya tek bir politika alanı (örnek: mekansal planlama) vasıtasıyla yaklaşım, diğer ve genelde daha kuvvetli politika alanlarından sert tepki gördü. Arazi kullanım planlarının kanuni statüsü olmasına ve uygulama için resmi yönergeler olmalarına rağmen; fiili uygulama söz konusu olduğunda – bütçeleri ve teknik kaynakları nedeniyle uygulama için ihtiyaç duyulan - diğer politika alanları istediklerinde mekansal planları kolaylıkla sabote edebiliyorlardı (Scharpf & Schnabel, 1978; Kreukels, 2000). Ek olarak, bazı farklı planlama kavramlarına – plancılar tarafından uzun süredir savunulan tutarlı, uygun ve kompakt kent gibi – sadece katı fiziksel planlama anlayışıyla ulaşılamayacağı da daha net olarak anlaşıldı (bkz Hart, 1976).

AB arazi kullanım planlarının yasal bağlayıcılığıyla ilgili bir başka vurgu da, planlara yasal kesinlik sağlanması ancak planları değişen şartlara daha az duyarlı

hale getirip, kalıplaştırması ve esnetilemez yapmasıdır. Arazi kullanım planlarının esas doğası giderek sınırlanan kaynaklarla sürekli bir mücadele halinde olmasıdır. Ayrıca çoğu arazi kullanım planı yoğunlukla “fiziksel” duruma odaklanarak, sosyo-ekonomik problemlere “fiziksel” çözümler getirir. Bu sebeple genelde insan hareketlerinin tarihsel belirleyici parametrelerinden soyutlanır ve sebepsizce doğaüstü işlevsel normların varlığını kabul ederler. Planların başlıca hak sahipleri ile ortak üretimi ve “güçsüz” grupların arazi kullanım planların yer olası değildir (Finlandiya'dakine benzer bazı tecrübeler haricinde). Aleyhte pazarlık, müzakere, anlaşma ve çıkmazdan oluşan ve normalde planlama sürecinin her aşamasında yer alan araçlar sorgulanmalıdır.

Tüm AB sistemlerinde, değişen sosyal ve ekonomik şartlara ve devletin yeniden yapılanma gündemine daha çabuk ve yeterli cevap verebilecek ve daha esnek bir sisteme izin verecek şekilde, sistemlerin daha açık ve kesin arazi kullanımlarını belirlemede daha az etkin olması gerektiğine dair göstergeler (CEC, 1997) bulunmaktadır.

Planlamaya geleneksel ve pozitivist bakışlar

Geleneksel mekansal planlama temelde belirli mekansal işlevler için gerekli olan konum, yoğunluk, şekil, miktar ve uyumuyla ilgilenir (bkz Chapin, 1965; Cullingworth, 1972; CEC, 1997). Bazı batı ülkelerinde mekansal planlama 1960 ve 1970'lerde, farklı yönetim seviyelerinde daha kapsamlı bir planlama sistemine – neredeyse her şeyin entegrasyonu (bkz: Perloff, 1989) - dönüşmüştür. 1980'lerde, neo-liberal paradigmlar Keynesyen-Fordist paradigmların yerini aldığı ve kamu iştiraki tüm alanlarda azaldığında (Martinelli, 2005) Avrupa, her ikisi de süreci gerçekleşmesi halinde planlanamayan kavramlar olarak gören neo-konservatif hor görme ve post modern şüphecilik tarafından desteklenen bir planlamadan uzaklaşma sürecine şahit oldu (Healey, 1997b). Benzer şekilde kentsel ve bölgesel planlamanın odağı, özellikle kentlerin ve bölgelerin sağlıksız kesimlerinin yeniden canlandırılmasıyla ilgili projelere (Secchi, 1986; Motte, 1994; Rodriguez & Martinez, 2003) ve arazi kullanım düzenlemelerinin geliştirilmesine kaydı.

Geleneksel pozitivist planlama anlayışlarından biri, öngörü ve analitik teknikler kesin olarak uygulandığında, geleceğin otomatik olarak takip edileceğini kabul eder. Aynı düşünce sistemi, yenilikçi plancıların geleceğin öngörülebilirliğini ve kontrol edilebileceğini düşünmelerini sağlamıştır (bkz Ogilvy, 2002).

Ancak, bölgelerin karşılaştığı problem ve sorunların, bahsedilen entellektüel araçlar ve geleneksel planlamanın düşünce tarzıyla çözülüp yönetilemeyeceğine dair yeterli kanıt bulunmaktadır. Bu nedenle, kullandığımız yaklaşımlara (gerek süreç, gerekse ana fikir bağlamında), kavramlara, tekniklere ve bu sorunları ve problemleri çözmek için kullandığımız düşünce tarzına, yenilikçi ve yaratıcı teknikleri yansıtmalıyız. Yeni baştan düşünmeli ve bir daha iyi bir geleceği garanti altına almak ve tüm insanlar için yaşam standardını arttırmak için, bir bakıma, mekânlarımızı baştan keşfetmeliyiz. Dolayısıyla, planlama farklı (strüktürel) gelecekleri hayal edebilecek ve bu yaratıcı hayal gücünü politik kararlara ve bu kararların uygulanmasına dayandıracak bir yaratıcı çabaya sahip olmalıdır. Sorun, mevcut gerçeklerin eleştirel bir izahını yapabilecek ve olası gelecekler ve onlara nasıl ulaşılabileceği üzerine yaratıcı olarak düşünen bir yaklaşım sistemi bulmaktır.

Stratejik Planlama

Tarihsel Kökenler

“Strateji” kelimesi, askeri kökenli bir kelimedir (bkz: Sun Tzu). Burada, stratejinin dört temel bileşeni üzerinde durulmuştur: fiili durumun net olarak anlaşılması, gerçekçi hedefler, eldeki kuvvetin bu doğrultuya odaklanması ve eylemin belirgin sonuç alınıncaya kadar sürdürülmesi. Bu makale stratejinin askeri anlamı üzerine yazılmamıştır.

Kaufman ve Jacobs (1987)’ye göre, özel sektörde stratejik planlamanın kökleri (1950’lerde), geleceğin belirsiz olarak görüldüğü zamanlarda (stratejik planlamanın kendi faaliyetleri için bir kuruluş tarafından yapılması), kendi geleceklerini planlama ve yönlendirmek amaçlı olarak ortaya çıkan hızla gelişip büyüyen şirketlere duyulan ihtiyaca dayanmaktadır. 1970’lerin başında, ABD’nin önde gelen devlet adamlarının stratejik planlamayla olan ilgisi, petrol krizi, demografik değişiklikler, değişen değerler, kırılgan ekonomi gibi (Eadie, 1983; alıntı yapan Bryson ve Roering, 1988; 995) önemli değişikliklerin bir sonucu olarak arttı. 1980’lerin başında, ABD’de bir kısım makale, merkezi ve yerel idarelere özel sektörde geliştirilen stratejik planlama yöntemlerini kullanmaları için çağrı yaptı (Kaufman ve Jacobs, 1987).

Mastop’a göre (1998), stratejik planlamanın kuzeybatı Avrupa’daki ilk izleri 1920 ve 1930’lara dayanmaktadır. Mastop, mekansal stratejik planlamayı modern ulus devlet fikriyle yakından bağdaştırmaktadır. Burada stratejik planlama diğerlerinin etkinliklerini yönlendirme amaçlı olarak kullanılmaktadır (farklı makamlar,

farklı sektörler, özel aktörler). ABD ve Avrupa geleneklerinin arasındaki temel ve geleneksel farklılıklar, bir kısım refah devleti politikalarına bağlı birçok savaş sonrası Avrupa ülkelerinin tarihsel “devletçi” geleneğini yansıtır (Batley ve Stoker, 1991; Esping-Anderson, 1990; alıntıyı yapan Healey, 1997a).

Stratejik Planlamanın Yeniden Doğuşu

1980'lerden itibaren, strateji planlamanın tanıtımı Avrupa'nın tüm farklı planlama geleneklerine yapıldı. “Yeni” bir stratejik planlama tipinin ortaya çıkışı için gerekli teşvikler farklılık göstermektedir, ancak amaçlar genellikle şunlardır: iddialı, uyumlu ve koordineli vizyonlar inşa etmek, bütünleşmiş bir uzun-vadeli mekansal düşünce sisteminin ana çerçevesini oluşturmak (arazi kullanımı mevzuatı, kaynakların muhafazası, sürdürülebilir gelişim, mekansal kalite, vb. için), planlamanın kontrol aracı olarak kullanılmasından ziyade eylem güdümlü planlamayı öne çıkarmak ve daha açık birçok katmanlı yönetim şekli. Barcelona, Olimpiyat Oyunları için kentin adaylık konumu güçlendirmek için özel ve kamu sektörleri arasındaki dayanışmayı arttırmak amacıyla 1988 yılında stratejik planlama sürecine başladı (bkz: Garcia, 2003). Barcelona'dan ilham alan Turin, 1990'ların ortasında, otomobil endüstrisindeki krizden etkilenen eski “tek şirket şehri” potansiyelinin yeniden gözden geçirilmesinin temelini oluşturan stratejik planlama sürecini başlattı (Ave, 2005). Amaç Turin'i bir Avrupa metropolüne dönüştürmekti: bilgi ve etkinlik kenti. Bilbao da ise amaç, kenti Atlantik Arc'ın ekonomik, finansal ve kültürel başkenti yapmaktı. Prag'da hedef kentin Avrupa'nın strüktürlerine entegre edilmesiydi.

Avrupa'daki birçok uygulamada stratejik planlamanın çoğunlukla mekansal planlama haricindeki birimler tarafından kullanılan, yalnızca ekonomik gelişim aracı haline geldiği görülmektedir. Ekonomik, sosyal ve kültürel boyutları bu şekilde stratejik planlamaya dahil etmek sonra derece olumlu bir hareket olmakla birlikte, olayın mekansal boyutunu dışlamak pahasına yapılamaz.

“Geleneksel” planlama bağlamında Avrupa'da farklı stratejik mekansal planlama türleri mevcuttur. Bu makalede “yeni” stratejik mekansal planlama olarak tabir ettiğim türe odaklandım. Yeni mekansal stratejik plan yapısal sorunların ve problemlerin hassas şekilde yorumlanmasına olanak sağlar ve olası cevaplar ile o noktalara nasıl gelinebileceği konusunda yaratıcı düşünceler üretir. Yeni stratejik mekansal planlamayı birbiriyle ilişkide olan üç öge üzerinde durarak ele alıyorum: nedir, nasıl ve neden (ayr. bkz: Healey, 1997; Albrechts, 2001; 2004; 2006; Albrechts ve arkadaşları, 2001, Albrechts ve arkadaşları, 2003; Motte, 2006; Healey, 2007).

Yeni Stratejik Mekansal Planlama

Nedir?

“Yeni” stratejik mekansal planlama, ilişkili vizyon ve ana hatların, uyumlu eylemlerin doğruluğunun ve uygulama araçlarının aracılığıyla üretildiği, bir alanın şeklini ve kapsamını ve neye dönüşebileceğini belirleyen, dönüşebilir ve bütünlü-yici kamu tarafından yönlendirilen mekansal süreçtir (Albrechts, 2001; 2004; 2006; Motte, 2006). “Mekansal” kavramı; “bir şeyin konumu”, sabit veya hareketli oluşu, özel “alanların” ve mevkilerin yaratılması ve yönetilmesi; bir bölgedeki farklı faaliyetler ve ağlar arasındaki karşılıklı ilişkiler ve bir bölgedeki fiziksel olarak aynı yer ve zamandaki belirgin kesişim ve notlar üzerine odaklanır (Healey, 2004 b: 46). Kentler, kent bölgeler ve bölgeler farklı kullanımların bir araya kümelene-rek, farklı coğrafi kapsamlara sahip çoklu bir ilişkiler ağı oluşturduğundan, farklı mekansallık gösterirler (Amin, 2004.43; aynı zamanda Avrupa stratejik planlarının çoğundaki uygulamalara da bakınız). Stratejik mekansal planlama “ilişkisel karmaşıklık” talep ettiği, mekansal kalite üzerinden kolektif dikkat gerektiren konuları tanımlayabilecek bir şekilde, bir alanın çoklu dinamiklerini “görme”, “duyma”, “hissetme” ve “okuma” kapasitesini takdir eden bir süreçle ilerler (bkz Healey, 2005;2006).

Sonuç olarak, stratejik mekansal planlama formülasyonda sürekli evrim geçirmektedir (bkz Healey, 2007). Alanlar arasındaki mekansal ilişkiler üzerine odaklanılması, farklı başlıkların (ekonomik, çevresel, kültürel ve politik başlıklar) daha etkin bir şekilde entegre edilmesine olanak sağlar. Bu başlıklar, kapsamları farklı olduğundan, aynı zamanda konu başlıklarının ulusal ve bölgesel ölçekten belediye ölçeğine kadar yeniden ölçeklendirilmesine olanak verirler. Politik artikülasyon ve yeni politik kavramlar için yeni ölçek arayışı, aynı zamanda politika sürecine dahil olan katılımcıların kapsamını yeni anlaşmalar, ortaklıklar ve danışmanlık süreçleri ile arttırma çabaları ile ilişkilidir (Healey ve arkadaşları, 1997; Albrechts ve arkadaşları, 2001; Albrechts, Healey ve arkadaşları, 2003). Ek olarak bölgesel bir odaklanma, hükümetin farklı seviyelerinin bir arada çalışmasını teşvik etmek (çok katmanlı yönetim) ve ekonomi ve sivil toplumdaki farklı pozisyonlarda bulunan katılımcılar ile ortaklık kurulması için gerekli temelleri sağlıyor gibi görünmektedir (Albrechts, 1999; Furst, 2001; Kunzmann, 2001).

Nasıl?

“Yeni” stratejik planlama az sayıda kilit stratejik konu üzerinde

odaklanmaktadır; çevreye, olanak ve tehditler kapsamında güçlü ve zayıf yanları belirleyen “ortaklaşa” kritik bir pencereden bakar. Stratejik mekansal planlama konumla belirli kalite ve varlıklar üzerine (sosyal, kültürel, entellektüel, kentsel/ - bölgesel dokunun kalitesi – fiziksel ve sosyal) küresel bir ölçekte odaklanır. Maddesel alanları ve sosyal kesişim noktalarını, ölçeklerin tek boyutlu hiyerarşisindeki “kent”, “kentsel bölge” ve “bölgeler” olarak anlamak gerçekten de imkansızdır (Healey, 2007: 267). Sorunları uygun bir ölçekte çözmek için hangi bölgeyi değerlendirmeye almamız gerekir (ayrıca bkz Balducci, 2008)? Stratejik mekansal planlama mevcut kaynakları, güçleri ve dış eğilimler üzerinde durur. Stratejik mekansal planlama kilit katılımcıları (kamu ve özel sektörde) tanımlar ve bir araya toplar.

Avrupa'nın stratejik planlarında çok farklı kesimlerden katılımcılar bulmak mümkündür: kent-, bölge-, ulusal hükümetler, sektörel birimler, ajanslar, bankalar, üniversiteler, ticaret odaları, işçi sendikaları, girişimci dernekleri, kültürel kurum ve kuruluşlar, sivil dernekler, tüketici örgütleri, vs... Stratejik planlama, karar verme ve uygulama süreçlerinde geniş (çok katmanlı yönetim) ve çeşitli (kamusal, ekonomik, sivil toplum) katılıma olanak sağlar; sağlam, çalışılabilir uzun vadeli vizyonlar (bilinmeyen coğrafyası) ve farklı seviyelerde stratejileri, kuvvetsel yapıları (politik, ekonomik, cinsiyet, kültür), belirsizlikleri ve rakip değerleri de göz önünde bulundurarak yaratır.

Stratejik mekansal planlama karar verici strüktürler tasarlar ve mekansal değişimi yönlendirmek ve kontrol etmek için içerik, imaj ve karar ana hatları geliştirir. Yönlendiren ve belirgin faaliyetleri düzenleyen temel ilkeler üretir. Daha ileri taşıyabilecek yeni fikir ve süreçler geliştirme, dolayısıyla yeni anlayışlar, yapı anlaşmaları için yeni yollar ve farklı alanlardaki etkiyi arttırmak amacıyla organizasyon ve mobilize olmanın yollarını yaratmayla ilişkilidir. Son olarak, stratejik mekansal planlama, gerek kısa gerekse orta vade de, kararların, eylemlerin, projelerin ana hatlarını belirleyerek sonuç ve uygulamaya odaklanır ve gözleme, değerlendirme, geriye bildirim, düzenleme ve revizyonu bünyesinde birleştirir.

Neden?

Nasıl sorusu değerler ve anlamlarla, “ne olması gerekiyor” ile ilişkilidir. Bir standardı olmadan, her şeyin uyabileceği tehlikeli bir görecelik riskiyle karşılaşırız (bkz Ogilvy, 2002). Bilinçli, amaca yönelik, kapsam dahilinde, yaratıcı ve sürekli bir süreçte yeni stratejik planlama, gerektiğinde dönüşebilen bir değişime olanak sağlamayı, yeni fikirler geliştirilmesini ve değişime yönelik ihtiyaç ve fırsatların kabul edilmesini ve anlaşılmasını amaçlar. Değerler ve imgeler tecrit altında geliştirilmekten ziyade sosyal bir zeminde yapılandırılır ve

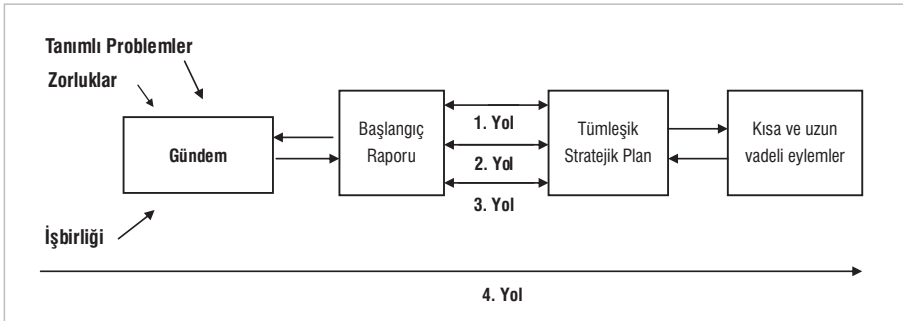
doktrin ve uygulamanın gelenekleriyle anlam ve geçerlilik kazanır; müşterek tecrübe dahilinde değerlendirilir, yeniden yapılandırılır ve yaratılırlar (bkz Ozbekhan, 1969, ayrıca bkz Foucault, 1980:11; Hillier, 1999 ve Elchardus ve arkadaşları, 2000: 24).

Dönüştürücü uygulamalar piyasa kuvvetlerinin şuursuz müdahalesiyle karşılaşılır ve toplumumuzun yapısal sorunlarına “arzulanan” cevapları üretme çabasındadırlar. Düzgüsellik, basit fizibilitenin ötesine geçen ve ilk olarak “cazibe” ve “iyileştirme” (Ozbekhan, 1969) fikirlerinden ve iyi toplumun (Friedmann, 1982) uygulamalarından referansla verilen hüküm ve kararlarla oluşan geleceğin, konumla belirli değerler, istekler, arzular veya ihtiyaç ilişkilerini belirler. Olası gelecek durumlarını belirlemek; insanlar tarafından belirlenen amaçlar ve bu amaçlara en uygun araçların seçimi ile ilgili kararları almak, değerlendirmek ve yargılamayı kapsayan bir seçim eylemidir. Bu durum, “mevcudun” ve “burasının” uzantısı olarak görülen geleceklerle çalışmaktadır. “Gelecekler” bazı iyilikleri, kaliteyi ve eksikleri anlatan eden bazı değerleri (çeşitlilik, sürdürülebilirlik, eşitlik, sosyal kalite, içericilik, mesuliyet) temsil etmelidirler. Sürdürülebilirlik, mekansal kalite, erdemler ve değerlerden bahsetmek, yaşamak istediğimiz veya yaşamamız gerektiğini düşündüğümüz bir yeri tarif etmenin yollarından biridir.

Dört Yol Yaklaşımı

Yeni stratejik (mekansal) planlama yaklaşımı, dört yol yaklaşımı ile işlevsellik kazanmıştır. Dört yol – bkz: şekil 1 - (Albrechts ve arkadaşları, 1999; ayr.bkz Van den Broeck, 1987 üç yol yaklaşımı) işlevsel yollar gibi düşünülebilir: biri vizyon, biri kısa dönem ve uzun dönem eylemler, üçüncüsü kilit aktörlerin katılımı ve son olarak, dördüncüsü önemli kararlar için daha geniş bir katılım ve sürekli bir süreç için (esas olarak bölgesel ölçekte).

Şekil 1. Genel stratejik plan süreci için olası makro-yapı



Kapsam, planlama sürecinin düzenini şekillendirmekle birlikte, süreç içerisinde şekil olarak değişikliklere uğrar - bkz şekil. 2- (ayrıca bkz Dyrberg, 1997) Dört yol yaklaşımı dönüşüm ve eylemin önemini vurgular. Mekanın özünde bulunan çok sayıda olasılığı ortaya çıkarır (bkz Hillier, 2005). Ancak, tüm potansiyellerin gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Stratejik konuların seçilen kısmı, vizyonun geliştirilmesi, belirli eylemlerle ilgili alınan kararlar, yapısal kısıtlamalar dahilinde gerçekleştirilir.

Dört yol yaklaşımı dört tip mantık arasında karşılıklı ilişki kurmaya dayanır (bkz şekil. 2): değer mantığı (alternatif geleceklerin tasarlanması), iletişimsel mantık (artan bir katılımcı sayısını kapsayan – özel sektör ve kamu- süreç), araçsal mantık (problemleri çözmek ve arzulanan geleceğe ulaşmak için en iyi yolu aramak) ve stratejik mantık (kuvvet ilişkilerini ele almak için net ve açık bir strateji) (bkz Albrechts, 2003a).

İlk yolda, uzun-vadeli vizyonlara vurgu yapılmaktadır. Bu doğrultuda, uzun vade, vizyonu inşa etmek/gerçekleştirmek için gerekli zaman aralığını oluşturur. Canlandırma süreci mekan kaliteleri ve çoklu mekan-zaman ilişkisel dinamikleri arasındaki karmaşık ilişkileri çok düzeyli, ilişkisel mekan imgelerine dönüştürür (ayrıca bkz Healey, 2006). Vizyon, (canlandırma sürecinin bir sonucu), belli mekanların tarihsel olarak bağlı olduğu sosyal değerlerle ilişkili olarak geliştirilir (bkz Ozbekhan, 1969). Canlandırmayı ortaya koyarak, “yeni” stratejik planlama, sade olasılık planlamasının önüne geçer.

2. yol, kısa-vadeli eylemlerle sorunların çözülmesi üzerine odaklanmıştır. Geleceği 1. yolda geliştirilen vizyonlara göre şekillendirecek ve bu vizyonlarda ortaya çıkabilecek sorunları çözecek şekilde işleyen eylemlerle ilgilidir. Planlama sürecinde somut sorunlarla başa çıkabilmek, farklı katılımcılar arasında güven ortamı sağlamak için bir araçtır.

Mekansal planlamanın, stratejileri somutlaştırmak adına neredeyse hiç potansiyeli bulunmamaktadır. Gerek teknik beceriler, gerekse yeterli araçları önerilen eylemleri uygulamak üzere konumlandırma gücü, çoğunlukla çok sayıda çeşitli sektör, katılımcı, politika kademe ve birim arasında dağılmıştır. Üç boyutu arasındaki entegrasyon – devamlı, organizasyonel ve araçsal (kanuni, bütçe) – burada tehlike altındadır. Bu sebeple, 3. yol, devamlı katılımları gerekli olan, yöntemsel yeterlilikleri ve aldıkları görevleri kabul görmeye, temel destek almaya ve meşrutiyet kazanmaya yardımcı olabilecek katılımcıları kapsar. Bu durum politik makamlar ve uygulama sürecinin katılımcıları (memurlar, sivil bireyler, kamusal kurumlar, özel şirketler ve kamu kuruluşları) arasındaki etkili bağlantıları bulmanın gereğine dikkat çekerek (bkz Hillier, 2002; Albrechts, 2003b).

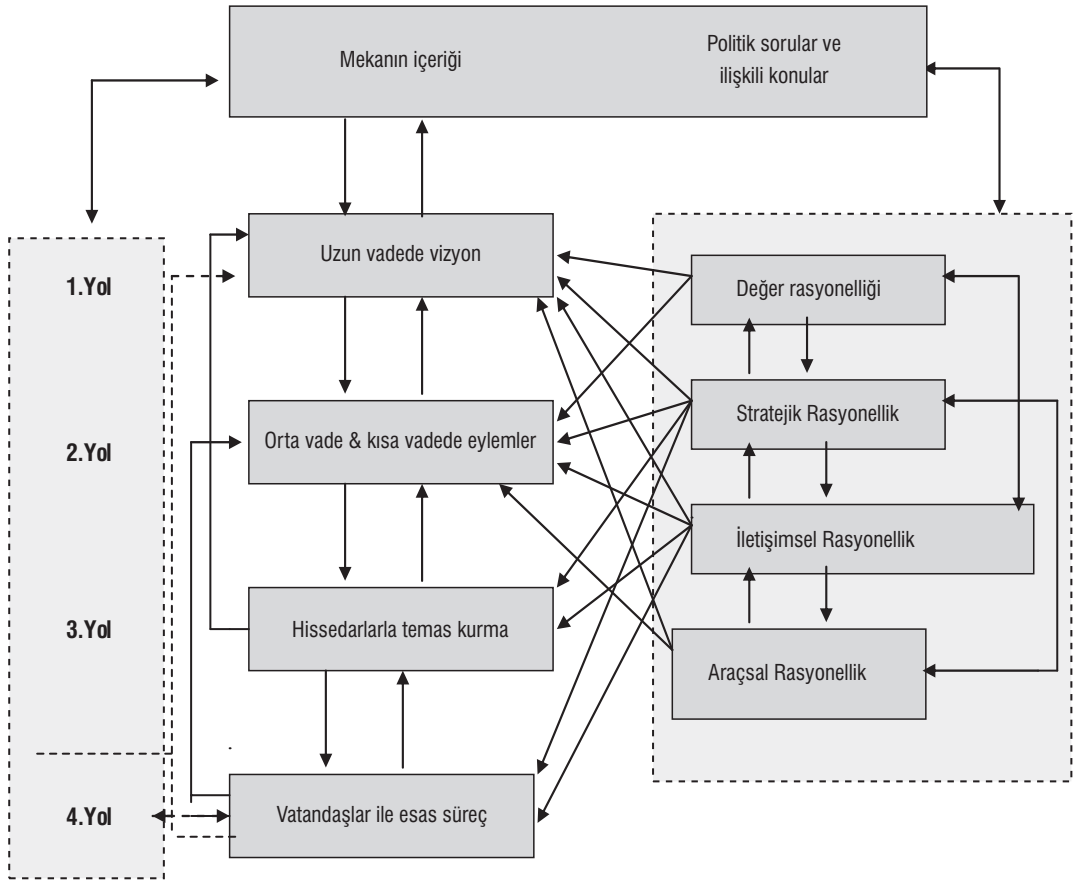
Dördüncü yol, vatandaşları önemli kararlara dahil eden, kapsamlı ve daha kalıcı olan yetkilendirme süreci ile ilişkilidir (Forester, 1989; Friedmann, 1992). Bu süreçte, vatandaşlar birbirleri ve farklı görüşler hakkında fikir edinirler ve kendi görüşlerini paylaşırlar. Bu şekilde, çeşitli “sosyal ve entelektüel birikimlerden” oluşan bir ortak anlayış ortaya çıkar (bkz Innes, 1996; ek olarak daha eleştirel bir görüş için bkz Mader, 2003). Resmi karar alımlarını ve uygulamayı, vizyon kapsamına ve plan yapım aşamasındaki kararlara daha duyarlı yapmak amacıyla, dört yolu yaklaşımı politikacıları, vatandaşları, sektör uzmanlarını ve tüm süreçte baştan sona kadar aktif oldukları arenaları, gündem belirlenmesi, planların tasarımı, politik onaylanma ve fiili uygulamayı da kapsayacak şekilde sürece çağırır (ayrıca bkz Flyvbjerg, 2002).

Bu şekilde, arenalar güçten yoksun mekanlar olarak değil, plancıların ve sorunlarla yakından ilgili olan diğer katılımcıların tutkulu bağımlılıklarını ve gücün etkisini anlayıp hesaba katan araçlar olarak kullanılırlar (Flyvbjerg, 2002). Önerilen dört yol yaklaşımı, güç ilişkilerini değiştiremez, ancak 4. yolda geliştirildiği üzere, yetkilendirmenin bu ilişkileri (bkz European experiences Pascual & Esteve, 1997; Albrechts, 1999; Garcia, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003; .Martinelli, 2005; Motte, 2006; Healey, 2007; Balducci, 2008) değiştirmek için daha kapsamlı ve geniş çabaları destekleyeceğine inanıyorum (ayrıca bkz Forester, 1989; Sager, 1994; Innes ve arkadaşları, 1994; Healey, 1997a).

Son ürün; gerçekçi, hareketli, bütünleşik ve belirleyici uzun vadeli vizyonlardan (ana hat), kısa ve uzun vadeli faaliyetler için plandan, bütçeden ve uygulamalar için esnek bir stratejiden oluşan ana sürecin eleştirisel analizini ve mekanlarımızı şekillendiren yapısal kısıtlayıcılardan meydana gelebilir. Anahtar katılımcılar arasında bir bağlılık ve (kısmi) anlaşma (anlaşmazlık) oluşturur. Uygulama için, bu eylemleri uygulamaya koyacak vatandaşların, özel sektörün, yönetişimin farklı düzeylerinin ve plancıların ahlaki, idari ve finansal anlaşmalara vardığı (kolektif mekansal anlaşma), eylem taahhüdü için güvenilir bağlılıklara (bağlılık paketi), bütçeye şeffaf ve açık bağlantılara ihtiyaç duyulmaktadır.

Stratejik mekansal planlama kendi başına bir kavram, uygulama veya araç değildir. Aslında, eğer istenilen sonuçlara ulaşılacaksa elde mevcut duruma göre dikkatle ayarlanması gereken bir kavramlar, uygulamalar ve araçlar kümesidir (ayrıca bkz Zeng, 2007). Çoğu Avrupa deneyiminin gönüllü yapısı, belirli standardizasyonlara karşı yapısal panzehir gibi hareket eder (bkz Sartorio, 2005; Balducci, 2008).

Şekil 2: Rasyonalitenin farklı kavramlarının deneysel birleşimi ile dört yol yaklaşımı



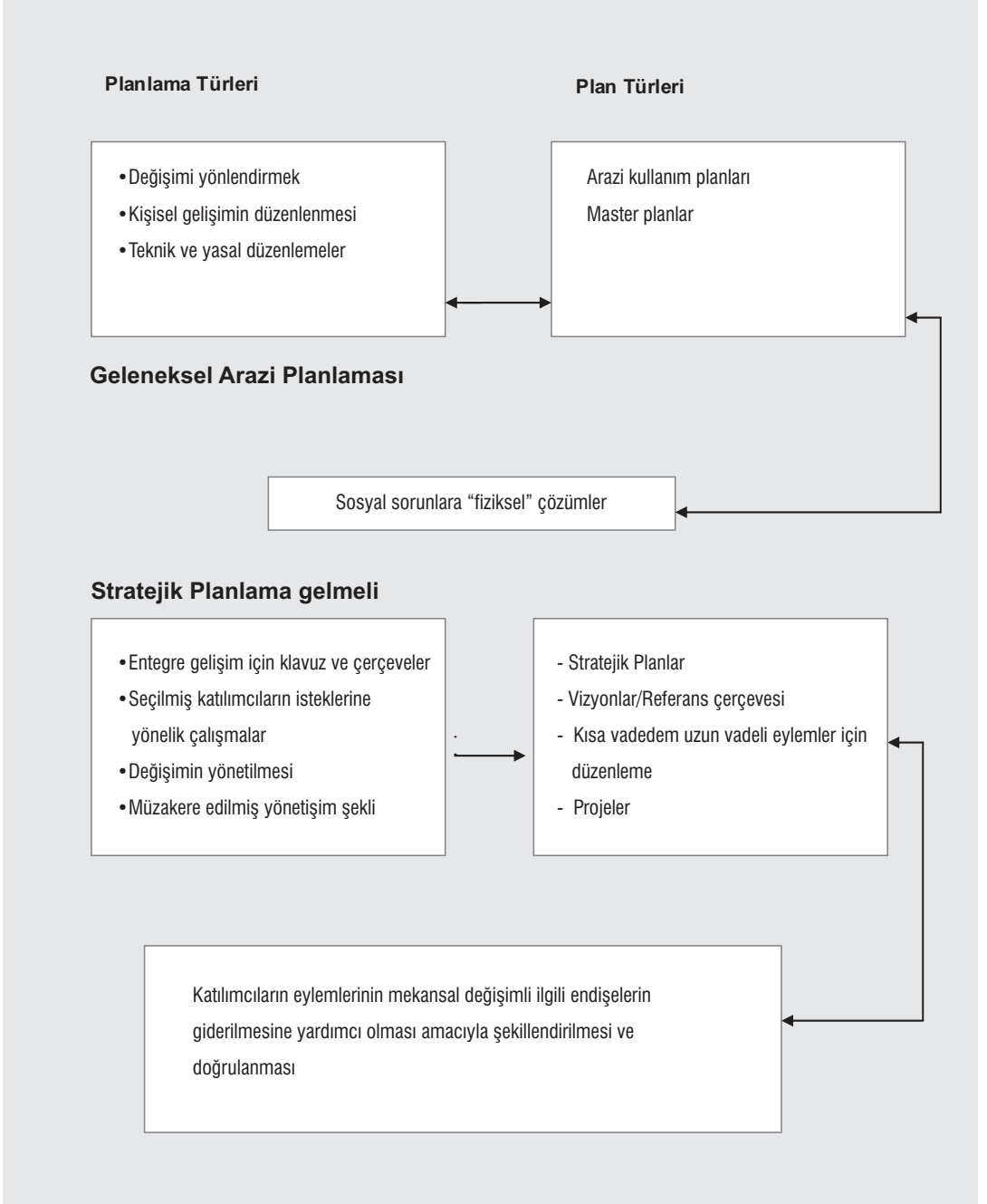
Stratejik mekansal planlama, bağımsız teorilerin gelişimiyle olduğu kadar süreç, kurumsal tasarım ve mobilizasyonla da ilgilidir. İçerik, süreç dahilinde seçilen stratejik konulara göre değişiklik gösterir. Stratejik mekansal planlama sisteminin istenilen sonuca ulaşma kapasitesi sadece sistemin kendisiyle ilgili değildir, altında yatan koşullarla da ilişkilidir. Mekansal planlamaya karşı politik, kültürel ve profesyonel tavırları (planlama kapsamı ve süreç bağlamında) ve mekansal kısıtlamaları ve kurumların süreci başlatması ve sürdürmesi tarafında yer alan siyasi irade de dahil olma üzere bu koşullar, seçilen stratejileri uygulamada planlama sisteminin yeteneğini etkiler.

Stratejik planlama seçicidir ve gerçekten önemli olan konulara yönelir. Stratejik mekansal planlama daha geniş güçlere karşı bağımlı bir tepki değil, aynı zamanda değişimin sağlanmasında aktif bir etkidir. Bu stratejik planlama kuramlaştırılmaz ve yaklaşım ve uygulamaları sınıf, cinsiyet, yaş, ırk ve kökene karşı tarafsızdır (Sandercock, 1998; Albrechts, 2002). Stratejik planlama bir aşamadan diğerine kolayca ilerlemez. Dinamik ve yaratıcı bir süreçtir. Bugün öğrenilen yeni bakış açıları ve gerçekler dün alınan kararları pekala değiştirebilir.

Bu “yeni” stratejik mekansal planlama yeni bir dünya düzeni öneren yeni bir ideoloji olarak değil de, paylaşılan değerler üzerine inşa edilen daha iyi gelecek(ler) yaratmaya ve şekillendirmeye yarayan bir metod olarak sunulmaktadır (ayrıca bkz Ogilvy, 2002). Normatif bakış açısı geleneksel planlamadan planlar (stratejik planlara karşı master planları veya arazi kullanım planları), planlama türü (belirli eylemler için esaslar ve düzenlemeler önermeye karşı teknik/yasal düzenlemeler), yönetim türü (devlet yönetimine karşı devlet yönetiminde fakat müzakere edilmiş yönetim türü) ve içerik (vizyon ve küresel boyutta, sosyo-mekansal kalite, sevinç ve zorlukların eşit dağıtıldığı ağlara ve bölgesel değerlere odaklanırken bir mekanın bütün karmaşıklığını kabul eden somut eylemler) açısından ayrılan farklı bir resim çizer. Şekil 3 geleneksel arazi kullanım planından stratejik plana geçişi resimlendirmektedir.

Normatif bakış açısı bazı kişilere (bkz Mintzberg, 1994) bir stratejik mekansal planlama bakışı için fazla geniş görülebilir. Ancak, belgelenen birçok Avrupalı deneyim bu geniş bakış açısına destek olmaktadır (Healey ve arkadaşları, 1997; Pasqual & Esteve, 1997; Albrechts ve arkadaşları, 2001; Albrechts ve arkadaşları, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003; Martinelli, 2005; Healey, 2007).

Şekil 3. Geleneksel arazi planlamasından stratejik planlamaya



Dönüştürücü uygulamaların stratejik mekansal planlanmaya uyarlanması

Dönüştürücü uygulamalar, bir şeyi yapmanın mevcut yolunun en iyi yol olduğu kabulünü reddetmektedir; kavramlardan, strüktürlerden ve varlığı sadece süreklilik sürecine bağlı fikirlerden bağımsızdırlar. İşte bu süreksizlik, bizi “makul olanın” bilinen sınırlarının dışına çıkmaya zorlar (bkz. de Bono, 1992). Dönüştürücü uygulamalar, kaynakların kullanımını, (yeniden) dağıtımını ve konumlandırılışını ve düzenleyici kuvvetlerin uygulamasını değiştiren yeni kavramlar ve yeni düşünce yolları üzerine odaklanır. Tüm gerekli kaynakları seferber eder, bir dizi uygulama arenasına “hareket etme” ve “dönüşme” gücü geliştirir ve bu alanların içinde kaybolmaktan ziyade bu alanları dönüştürürler.

Rutin hale gelmek için yeterli gücü toplayan bu kavramlar ve düşünce biçimleri, böylece süreci devam ettiren ve yeni stratejik mekansal planlama sürecini besleyen kültürel zemine “oturabilir” (Hajer, 1995; Albrechts & Liévois, 2004; Healey, 2005: 147-148; Healey, 2006: 532). Dönüştürücü değişimler ender olarak ani devrimlerle ortaya çıkarlar. Değişimler çok sayıda küçük yollarla evrim geçirerek, daha sonradan tarihin “dönüştürücü bir an” olarak tanımlayabileceği şekilde bir araya gelen bir anlayış ve deneyim zemini oluştururlar (Healey, 2005: 158; Healey, 2006: 541).

Dönüştürücü uygulamaların spektrumu, ulaşmak isteyeceğimiz her şeye ulaşabileceğimiz anlamına gelecek şekilde her şeyin mümkün olduğunu kabul edecek kadar açık olamaz (bkz. Ozbekhan, 1969; Berger, 1964; Ogilvy, 2002). “Nedir” ve “ne değildir”e ilişkin koşullar ve yapısal sınırlamalar, geçmiş ve günümüz tarafından koyulmuştur. Belirli bir zaman ve mekan kavramında bu koşulların ve sınırlamaların süreçte sorgulanması ve bunlara meydan okunması gereklidir. Bu sebeple, bu koşul ve sınırlamaları farklı şekilde imgelemek için, geçmişle ele almalı ve geçmişin üstesinden gelmeliyiz. Bu durum, açıklık ve sabitlik arasındaki oldukça geniş alanın sınırlarını belirler.

Böylece, dönüştürücü uygulamalar (belli sınırlar içerisinde) istenenin mevcut olan üzerine “empoze edilebildiği” ve bu empozenin mevcut olanın istenilene değiştirilmesi amacıyla yapıldığı uygulamalar haline gelir. Seçenek olmayan ve diğer olanakların farkında dahi olmadığımız yerleşik ve geleneksel düşünme yöntemlerinden ayrılır. Normatif yaklaşım, var olan akımların sonucu olarak ulaşılan bir çözümünden ziyade yeni bir şey olarak- belirli bir mekan/toplulun tarihi

² Empoze etmek yukardan aşağı bir jargon olarak görünse de ben bu terimi kasten kullanıyorum. Direktifler özgürlükçü bir yapıya sahip olsalar da harekete geçirmek için empoze edilmeliler.

bağları bulunan bağlam, sosyal ve kültürel değerlerle ilişkili – uygulamaları icat eder veya yaratır. Ancak geriye dönük çalışarak (“ters düşünce”, “geri planlama”) diğer talimatları açıp uygulayabiliriz.

Değişim, yeniden algılamanın çok sayıdaki birleşeninin (bireysel, grup, kurumsal) ve her seviyedeki tutum değişimlerinin toplamıdır. Bu durum, karar vericilerin, plancıların, kurumların ve vatandaşların konfor alanlarının dışına çıkmalarını gerektirir ve geleneksel ilimi sorgulamaya, anahtar inançlara karşı gelmeye ve “kutunun dışına çıkmak” görüşünü incelemeye mecbur eder. Statükoları ile gelen güçten vazgeçmeyi herkes istemez (bireysel plancılar, gruplar, kurumlar, vatandaşlar). Yaratıcı sorgulama özgürlük ve disiplini dengelemeli, tüm katılımcıları yaratıcı gayret arkasında toplamalı ve yaratıcı sürecin zorlukları için empati göstermelidir.

Planlama, plandan planın resmî kabulüne ve fiili uygulamasına geçişte resmî karar alma ve uygulamasında, neler olmasının bekleneneğinden ziyade, gerçekte neler olduğuna dair detaylı bir analize ihtiyaç duyar (bkz Friedmann, 1998). Flyvbjerg (1998) tarafından yapılan araştırmalar, seçilen temsilcilerin veya öncelikli katılımcıların planı değiştirmekteki “neden ve sebeplerinin” ve idari yöneticilerin resmî onaylı plandan neden ve nasıl ayrıldıklarının detaylı analizlerinin bir gereklilik olduğunu açıkça ifade eder.

Yapısal problemler/hususlar üzerine odaklanma:

Dönüşümcü uygulamalar; insan kararına dayalı sonuçlara ve böyle sonuçların üstesinden gelinebilmesi ve uygulanabilmesi için en uygun vasıtaların seçimine ilişkin seçenekler, değerlendirme, yargılama ve kararları içerirler. Bu, mevcut uygulamalarla tezat oluşturur. Dönüşümcü uygulamalar mevcut durumdan yapısal olarak ve radikal biçimde farklı bir şekilde tasarlanmalıdır. Dönüşümcü uygulamalar; iyileştirme ve istenme fikirleri referans alınarak oluşturulmuş seçenekler ve kararların bir sonucudurlar. Hem sürdürülebilir gelişme hem de mekansal kalite (her ikisi de geniş anlamda), mekansal planlayıcılara, istenilebilirliğe, iyi topluma ve gelişime temel oluşturabileceğimiz bir bakış açısı sağlar. Bunlar potansiyel olarak, mekansal tanımlamalardaki ekonomik, çevresel ve sosyo-kültürel hedeflerin entegrasyonu siyasetini yürütmeye yardım edebilecek zengin kavramlardır. Bizim sürdürülebilir gelişme ve mekansal kalite kavramlarımız; sosyal birlikte yaşam ve kaynakların kullanımına duyulan ihtiyaç lehine ve büyümeye (Bkz. Hamilton, 2004) dair sadece nicel her yaklaşıma karşı net bir ifadenin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Eğer bugün planlara bakacak olursak, her ne kadar hiçbirisi büyümeyi sorgulamasa da, tamamı olmasa da çoğunun bazı belirlenmemiş sürdürülebilirlik ve mekansal kalite kavramlarını kapsadığı görülmektedir.

Bir öğrenme yöntemi olarak ileri görüşten dönüşümcü uygulamalara

Gelecektekiler hemen orada bizim keşfetmemizi bekliyor değildirler, bizim onları inşa etmemiz gerekmektedir. Bu doğrusal olmaktan çok dialektik (geçmiş hesabına katma ve geleceği tahmin etme) bir yöntemdir. Tasarlama; kendileri, kurumları, şehirleri veya bölgelerinin gelecekteki durumlarına ilişkin görüş geliştiren bireyler yada tercihen gruplar tarafından kullanılan yöntemdir ki söz konusu kişi ve kurumlar, bu görüşlerin (bazen kısmen) gerçeğe dönüşmesi için gerekli faaliyetlerin canlandırılması ve sürdürülmesi konusunda yeterince açık ve güçlüdürler (Bkz Goodstein ve arkadaşları, 1993). Görüşler kendi başlarına geleceğin değişmez tanımlamaları olmayabilirler. Onlar, değişen şartlar ve üstesinden gelinmesi gereken sorunlar ile gelişimin dinamik yapısını kavramalı ve tanımlamalıdır. Biz statik problemler için dizayn edilmiş bir yaklaşım ile dinamik gerçeklerin üstesinden gelemeyiz (Senge, 1990). Bundan dolayı dinamik bir ortamdaki değişiklik ile başa çıkmaları için planlayıcılara yardımcı olacak vasıtalar ve düşünme yöntemlerine ihtiyaç vardır (Bkz Winch, 1998).

Bir görüş, belirli etmenlerin bir birleşimi içerisinde ve kesin olarak belirlenmiş ilgi alanlarına ilişkin yer, zaman ve ölçek şartlarında (ekonomik, sosyal, kültürel, politik ve güce dair) oluşturulmalıdır. Şartlar süreç için bir çerçeve sağlamakla birlikte, süreç içerisinde meydana gelen değişikliklerle şekillenir. Safça, hayali düşünüşten sakınmak ve görüşlerin, sadece kağıt üzerinde bağlantılı görülen, (bkz Borja & Castells, 1997) bir dizi tedbir ve projeler için sıradanlaştırma, bulanık düşünme ve sahte bir meşruiyet kazandırmaya yönelik uygulamalara dönüşmesinden kaçınmak maksadıyla görüşler, mevkileri şekillendirecek temel süreçler ve kısıtlamaları dikkate alan bir anlayışla oluşturulmalıdır. Bu güç, çeşitlilik ve değişkenliğin şartları tanımlanarak yapılmalıdır. Kimin görüşünün yaratıldığı, sorulacak temel soru olarak kalacaktır.

Tasarlama, tahminlerden kaynaklanan belirsizliği ortadan kaldıracağını iddia etmez, tersine mümkün olduğunca çalışılabilecek belirsizlikleri araştırır ve aktörlerin arzu edilen geleceği göz önünde tutarak karar verebilmelerini sağlar. Godget'e (2001, 8) göre tasarlama bütün zihinsel durumların (hayal etme ve tahmin etme) üzerinde olup davranışa (umut ve istek) öncülük eder. Son

analizlerde “acaba, sağlam, denenebilir ve uygulanabilir mevcut fikir ve kavramları istiyor muyuz” konusuna geri dönmeliyiz. Bu fikirlere ulaşmak için, hem analizlerin sağlamlığına hem de alternatif geleceklerin tasarlanmasında yaratıcılığa ihtiyaç duyarız. Hayali düşünüşten sakınmak için bütün bunların hepsi mevkileri şekillendirecek temel süreçler ve kısıtlamaları dikkate alan bir anlayışla oluşturulmalıdır. Kesintili geleceklerin tasarımı değişim gerektirdiğinden, değişime (ve kesinlikle yapısal değişime de) karşı direncin bütün alışılmış şekilleri görülecektir.

Tasarım, stratejik planlama sürecinde öyle merkezi öyle kapsayıcıdır ki süreç içerisinde tek bir aktöre veya kuruma mahkum bırakılamaz. Milan’da bilinçlendirme senaryosu çalışmaları (Gualini, 2003:281) yoluyla stratejik vizyon geliştirme yöntemi kullanıldı. Bu tasarımın, aktörlerin kendilerinin sorumlu oldukları gelecekleri ilgilendiren kolektif bir süreç olmasını dikkate alır. Onların görüşleri böylelikle, bir dilek listesinden daha fazlasıdır yani artık uygulama yoluyla görüşün gerçekleştirilmesi yükümlülüğünü üstlenir (Friedmann, 1987). Bir görüş aktörlere geleceğin paylaşılabilecek görünümünü (açık bir yön duygusu, enerjinin seferber edilmesi ve önemli bir şeye bağlanma duygusu) verir (bkz Goodstein ve arkadaşları, 1993). Bir görüş ilgili bütün aktörlerin katıldığı müzakereler yoluyla ulaşılan herkesin eşit güce sahip olduğu ve bilgilendirildikleri ayrıca ideal bir söylemin şartlarının yerine getirildiği “açık yüreklilikle mantıklı” bir dereceye sahiptir (bkz Innes, 1996). Bir görüş içerisinde sağlanan yansımalar, tek yönlü bir akıştan ziyade süreç içerisinde ilgili aktörler arasındaki karşılıklı dinamik etkileşimi ihtiva ederler. Görüşün icrası süreci boyunca olduğu kadar, onun meydana getirilişi sırasında da tekrarlayan bir süreç oluşur. Bir toplumun neyi başarmak istediğine ilişkin değerler ve yansımalar tasarım sürecinde tartışılmalıdır. Bu değerler ve yansımalar izolasyon içinde yaratılmazlar fakat sosyal olarak oluşturulurlar, anlam kazanırlar ve geleneksel inanç ve uygulamalar tarafından geçerli kınırlar; bunlar ortak tecrübeler boyunca gözden geçirilir, yeniden yapılandırılır ve yaratılırlar (bkz Ozbekhan, 1969, fakat ayrıca Foucault, 1980:11; Hillier, 1999 ve Elchardus ve arkadaşları, 2000: 24). Biz, vatandaşlara kendileri ve hedefleri hakkında nasıl düşünmeleri gerektiğini öğreten, tüketici toplumunun sosyal ve psikolojik ortamı üzerindeki etkilerin farkında olmalıyız. Vatandaşların zevkleri, öncelikleri ve değer sistemleri büyük oranda onlara hizmet etmesi beklenen pazarlar tarafından harekete geçirilirler (Hamilton, 2004: 66).

Piyasa toplumu, yerler ve topluluklar; kurulu (ve onun tarafından sınırlan-dırılan) olan çerçeveleri içerisinde, oluşturma (veya reddetme), gelişme söylemlerinin icrası, kültürel farklılık, sürdürülebilirlik ve mevki kalitesi bundan dolayı kendi işlevsellik ve uygulamalarının yaratıcı bir şekilde dönüştürülmesi konularındaki sorunlarla yüzleşeceklerdir.

Tasarım, durumların nasıl farklı, nasıl gerçekten daha iyi olabileceğini, insanların nasıl daha yaratıcı olabileceğini, şehir ve bölgelerimizi geliştirmek için vatandaşların doğal yaratıcılığının nasıl serbest bırakılabileceğini, yönetim sistemlerimizin günlük talepleriyle baskılanan veya yasaklanan bu doğal eğilimlerimizi nasıl tanıyabileceğimizi ortaya çıkartır. Dönüşümsel uygulamaların tam kalbinde yer alan, farklı gelecek dönemlerin oluşturulması işlemi, yaratıcılık ve gerçek bir analiz gerektirir. (Ozbekhan, 1969: 87)

Süreç, gelecek ve onun itici güçleri hakkında daha kapsamlı düşünceleri ve kendi faaliyetlerinin bir yeri belirli bir tipteki geleceğe doğru taşıyabileceğini anlamaları konularında katılımcılara yardımcı olur. Süreç, katılımcıların değişmez mevkilerden uzak durmalarını ve yaratıcılığın kullanılabileceği olumlu geleceği belirlemelerine izin verir. Yine, son ürünün yüksek derecede sahiplenilmesine yol açar ve vatandaşlara kendi geleceklerinden sorumlu olduklarını gösterir. Gerçek test, herkesin tasarlanmış geleceği tam olarak başarıp başaramayacağı değil, geleceği farklı gördükleri için herkesin kendi davranışını değiştirip değiştirmeyeceğidir (bkz Schwartz, 1991).

“Yaratıcı değişim” baskınlık ve çekinikliğin günümüz ve geçmişteki ilişkileri konusunda yönetimdeki değişimleri anlatmaktadır (Young, 1990). Planlama ve yönetim ayrı olarak görülemeyeceğinden, toplum içerisindeki özerk alanlar, yukarıda belirtildiğinden, devam eden kısımda değişmeci yaklaşım ile bağlantılı olan yönetim tipini inceliyorum.

Yönetişim

Bir çok gelenek ve ortak çalışmalar olduğu gibi, bölgelerin, kent bölgelerin ve kentlerin başarmak istedikleri yansımalar da vardır (bkz Weeks, 1993). Bir yerdeki güç birliği, o yerin sorun ve problemlerinin ne olduğuna ve bunların nasıl üstesinden gelinebileceğine karar verir. Yansımaları akılda canlandırma/uygulama fırsatları eşit değildir. Bazı oyuncular (bireyler, gruplar, kurumlar) daha fazla kaynak ve güce sahiptirler ki bu da onlara kendi yansımalarının peşinden gitme iznini verir. Bu yüzden güç ilişkileri; planlamanın kavramsal çerçevesi içerisinde oluşturulmalı (Forester, 1989; Sager, 1994; Healey, 1997a; Friedmann & Douglas, 1998), oyuncuların belirli bir birleşimi ve kesinleşmiş hususlarla ilgili olarak verilen yer, zaman ve ölçek şartlarını dikkate almalıdır.

Stratejik mekansal planlama süreçleri hükümetlerin kurulu bölümleri ve bunların içerisine yerleşmiş kültürlerle mücadele ederler. Bu süreçler, farklı

yönetişim modelleri getirirler ve yönetim, karşılaştıkça bir başkasına dönüşür (Healey, 2006). Ben iddia ediyorum ki; uygulanabilir ve etkili bir planlama süreci, aşağıdan-yukarıya yerel benzersizlik ile yukarıdan-aşağıya yapısal politikalar arasındaki yararlı karşılıklı diyalektiğin detaylandırılması üzerine odaklanmalıydı. Ayrıca aşağıdan yukarıya bir yaklaşım, farklılığın olasılık ve şartlarından kaynaklanır (en geniş yorumlarıyla). Temel ve yapısal değişikliklerin tanıtımını amaçlayan yukarıdan - aşağıya tamamlayıcı bir politika kaçınılmazdır. Gerçektende sadece yukarıdan-aşağı ve merkezi olarak düzenlenmiş bir yaklaşım, yerel, tarihsel olarak gelişmiş ve toplanmış bilgi ve nitelik potansiyeli hedeflerinin dışına çıkma tehlikesi taşır. Aşağıdan-yukarıya yaklaşım üzerine tek boyutlu bir vurgulama ise, yerel farklılıkları yapısal makro eğilimlere bağlamanın önemini inkar (en azından önemsememeye) etmeye eğilimlidir (Albrechts & Swyngedouw, 1989). Bu diyalektik, çok katmanlı yönetişimin yalın özünü ortaya çıkarır. Stratejik mekansal planlamanın birçok örneğinde öne çıkarılan iletişimci/işbirlikçi model bu karşılaşmalarda oluşabilecek keşif ve sosyal öğrenimi vurgulamaktadır (Albrechts & Liévois, 2004).

Yer politikası oluşturma işi, çok yönlü kurumsal sahalar ve birbiriyle etkileşim içerisindeki alanların içerisine iştirilmiştir. Bu geleneksel yönetimin sınırlarını ve politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasındaki hiyerarşik düzenlemeleri flulaştırır (bkz Avrupa uygulamaları). Sektörel politika toplulukları ile güçlü yönetim katmanlarından kaynaklanan kırılmaların üstesinden gelme girişimleri, tipik olarak uzun dönemli etkileri elde etmek için önemli derecede kurumsal çaba gerektirir (Albrechts ve arkadaşları, 2003). Dahası, ilgili bütün aktörlere hizmet edecek şekilde durumu değiştirme isteği, özellikle yönetimler ile özel sektör arasında en güçsüz ve yeni gelişen ortakları, Avrupa'da birçok yerde demokrasinin daha karma formlarına doğru bir değişim için kısırtıyor.

Çoğulcu ve kültürler arası yerler

Plancılara ilaveten bazı politikacılar, karar verme sürecine toplumu dahil etmekte isteksizdirler; çünkü bu kontrolün bir kısmının bırakılmasını gerektirir ve gücü elinde tutan insanlar genelde gücü devretmek ya da paylaşmakta isteksizdirler. Diğer yerlerde belli başlı oyuncularını sürece dahil etme eğilimi vardır. Fakat planlama, potansiyel olarak konuların çok geniş bir yelpazesi (bir yerde menfaati olan bütün oyunculardan tabiata kadar) üzerinde etkiye sahiptir ve bunlarla bağlantılıdır. Bu çıkarlar, çok çeşitli olma ve birbirleriyle çatışma potansiyeline sahiptirler. Gittikçe artan bir şekilde tartışılmaktadır ki; metalaşmış bir anlatımın üstesinden gelmek için doğa, onun manevi kültürel değerlerine

(estetik, sembolik) ek olarak gerçek değerini (eko sistemlerde doğal denge, biyo-çeşitlilik) ortaya koyabilecek bir seslendiriciye sahip olmalıdır (yine bkz Sachs & Esteve, 2003; Hillier, 1999). Avrupa'daki tecrübeler oyuncuların politik sistemde bir rol talep ettiklerini açıkça göstermektedir (ayrıca bkz Mathews, 1994).

Geleceğin yaratılması çeşitlilik ve değişebilirlik şartları altında yapılmalıdır. Herhangi bir değişiklik; yapısal kısıtlamaların, güç ve direnç hususlarının ve çıkarların birbirleriyle bağdaşmayan belirli formlarının üstesinden gelmelidir. Bu ise farklılık, değişebilirlik vb. gerçeklerle mücadele edebilecek demokratik bir yönetim gerektirir (Huxley, 2000). İşin çekirdeği; demokratik yöntemler içerisinde işlemcilik için, hükümet işlemlerinde şeffaflık için, onlar için çalıştıkları vatandaşlara devlet ve plancıların hesap vermeleri için, farklı ölçekteki düzeylerde ilgi ve çıkarlarını etkileyen hususlarda yaratıcı bir girdiye sahip olmak ve vatandaşların seslerini duyurabilme hakkı için, sosyal gruplar ve sınıflar arasındaki eşit olmayan güç yapılarını azaltmak ya da ortadan kaldırmak için demokratik bir mücadeledir (yine bakın Friedman & Douglas, 1998).

Avrupa'da birçok yerde temsilci demokrasinin sonucunda çoğulcu demokratik eğilimlere bir yönelim ve devleti özellikle en güçsüz kesim olmak üzere bütün vatandaşlarına hizmet edecek tarzda dönüştürme isteği vardır. Bazı yerlerde daha karma bir demokrasiye doğru değişimin dışında bir yönetim tipi ortaya çıktı ki sınırlamaktan ziyade uygulanabilir demokratik müzakereleri yaygınlaştırıyordu ve bu da farklı düşünen vatandaşları bastırmak yerine seslerini duyurmaları konusunda cesaretlendiriyordu; bu ise kaynakları dar özel kazançlardan daha çok temel ihtiyaçlara yönlendiriyordu. Bu tip bir yaklaşım halkın mevcut gerçek politik fırsatlara, icraatları (sadece neyin işlediğinden değil neyin önemli olduğundan da) öğrenerek katılmalarını sağlar. Vatandaşların (ve özellikle zayıf grupların) ilgili faaliyetlere katılımıyla, yetkilendirmenin, mülkiyetin veya üstlenmenin bazı dereceleri bu vatandaşlarca istenir (bkz Friedmann 1992, ayrıca dördüncü kısma da).

Artan bireysel hareket yeteneği mekanları daha karışık hale getirmektedir. Bu bir tehdit olarak görülebileceği gibi bir fırsat da olabilir. Bir yandan, göçmenlerin getireceği bölgenin asıl toplumuna yabancı alışkanlık, davranış ve beceriler bir yeri istikrarsızlaştırabileceği gibi, diğer yandan sınırları zayıflatarak, geçişler oluşturarak ve karışım yaratarak zenginleştirebilir ve olasılıkları harekete geçirebilir de (Landry, 2000 p. 264). Yerler eşitlik fikirleri ve kültürler arasında karşılıklı anlayış ile oluşturulabilirler (bu tam vatandaşlığı talep etmekten daha az bir şey değildir bkz Sandercock, 2003 p.98). Kùltürler arası etkileşim (Landry, 2000), köprüler kurar, bağlantının ve uzlaşmanın güçlenmesine yardımcı olur ve de yerlerin çok kültürlü parçalı yapısı dışında yeni bir şeyler üretir (Landry, 2000). Azınlık grupla-

rının yaşadığı yerlerin veya sosyal olarak dikkate alınmayanların görüşlerini alarak, bu fikirleri, planlamanın değiştirilmesi, politik karar verme ve icra süreçlerine yansıtır.

Öğrenme Süreci

Toplumlar bir bütün olarak (siyasetçiler kadar vatandaşlarda) uzun vadeli düşünmek ve çoklu geleceklere yansıtma konusunda kendilerini rahat hissetmezler ve bu rahatsızlık olaylara göre farkında olmaksızın belirleyici olunmasına yol açar. Aktörlerin geniş bir yelpazesi (vatandaşlar, yatırımcılar, politikacılar, plancılar) koşulların mahkumu olmadan anlamlı seçimler yapmaya nasıl ikna edilebilir ki? Farklı aktörlerin birbirlerine bağımlı olduklarını, aynı fiziki alanı paylaştıklarını, benzer problemlerle karşılaşabileceklerini ve bazı problemleri kendi başlarına çözemeyeceklerinin farkında olmalarını nasıl sağlarız? Onları kalplerinde hissettikleri seçeneği dikkate almalarına nasıl ikna edebiliriz? Daha henüz mekanların; gelişme, sürdürülebilirlik, kalite ve eşitlikleri tam olarak esas değişime alternatif geleceklere gözümüzde canlandırabilmek için bir şeyler yapmaya ihtiyaç duyabileceğimiz aşamadayken bunu yapmalıyız. Görüş oluşturma; eğer açık bir şekilde geleceğe bakılırsa, yine eğer ne olabileceği bilgisini, güçleri yönlendirme anlayışıyla ve de mekan ve orada yaşayan vatandaşlara ne anlam ifade ettiği duygusuyla birleştirirse bir öğrenme süreci olabilir. Görüş oluşturma bir müşterek bir çalışmaya aktif katılım, sürece dahil katılımcılarda sürecin, bazıları oldukça arzu edilmez olarak kabul ederken bir kesimin ikamet etmek isteyeceği bir geleceği sunan bazı görüşlere ulaşılabilmesi (ve neden sürecin hedefinin bu olduğu) hususunda bir güven yaratabilir. Süreç katılımcıların, gelecek ve onu belirleyen güçler hakkında daha kapsamlı düşünmelerine, kendi faaliyetlerinin bir mekanı belli tarzda bir geleceğe doğru götürebileceğini anlamalarına yardımcı olur. Yine süreç, katılımcıların katı duruşlardan sakıncalarına ve kendilerinin çalışarak yaratabilecekleri olumlu geleceklere belirlemelerine olanak sağlar. Ayrıca, son ürünün yüksek derecede sahiplenilmesini sağlar ve vatandaşların kendi geleceklerinden sorumlu olduklarını gösterir.

Kurumsallaşma

Gelişme, kontrol ve düzenleme için yönetim sistemleri uzun dönemli hazırlanır ve temelde değişen şartlara göre neredeyse hiç adapte edilip gözden geçirilmez. Bir kurum için değişimin ne kadar zor olduğunu gösteren birçok örnek

vardır. Sıklıkla kurumun ömrü, ne yaptığından daha önemli görülür. Bundan dolayı yönetim kurumlarının gözden geçirilmesi ihtiyacı prosedürler ve resmi teşekküllerin bir birleşimi olarak değil, hem resmi hem de gayri resmi düşünme ve davranma yollarını şekillendiren toplum ve sosyal grupların gelenek, standart ve normlarına uygun olarak kanun çerçevesinde oluşturulur ve 'uygulanır' (bkz Healey, 2004a:92). Bazı mekanlarda, 'söylemsel yapılaştırma' ve takiben 'kurumsallaşma', belki de planın kendisinden daha önemli hale gelebilir (bkz Hajer, 1995; Albrechts, 1999; 2003a, b; Albrechts & Van den Broeck, 2004;). Bu yolla yeni söylemler; kurumsallaşmış, normların içerisine yerleşmiş, bir şeyleri, tutum ve uygulamaları gerçekleştirme yolu haline dönüşmüş olabilirler ve yapısal değişiklik için temel oluştururlar. Buradan bir paylaşılan değerler toplamı, haber, bilgi, duyarlılık, karşılıklı anlayış yayılabilir ve sırasıyla bölgesel, şehirselsel ve yerel yönetim alanlarına, sektörel kuruluşlara ve danışmanlara ulaşabilir. Yeni yaklaşımlar ve yeni kavramlar sürdürülebilir tarzda kurumsallaşmanın içerisine yerleştirilebilir (bkz Healey, 1997, Gualini, 2001). Fakat bu zaman ve yüksek çaba ister. Yönetim, düşünme yollarının çerçevesini yeniden belirlemek için kendi kontrol fonksiyonunu kullandığında bu entelektüel sermayeye (Innes ve arkadaşları, 1994) başvurabilir.

Çok katmanlı yönetim

Çok katmanlı bir yönetim yaklaşımı, küresel, ulusal, bölgesel, büyük şehir ve yerel değişim arasındaki rastlantısal etkileşimleri, (aynı zamanda böyle etkileşimlerin oldukça farklı sonuçları dikkate alındığında) güçlü bir şekilde ortaya çıkarma potansiyelini sunacaktır. Uluslar üstü olan ayarlayıcı sistemler (örneğin toplu taşımanın serbestleştirilmesi için Avrupa direktiflerinin olası etkisi) ve tamamlama ilkesi doğrultusunda, kurumsal özerklik içerisindeki değişimler arası diyalektik (ki, bölgesel girişim ve yetenekler içerisinde siyasi faaliyetin kökleşmesini gerektirir) politikanın geliştirilmesinde hiyerarşik düzenlemenin anlamını zayıflatan etkileşim sahaları ve çoklu kurumsal alanların içerisinde mekan siyasetinin nasıl oluşturulacağını gösterir (bkz Gualini, 2001). Mekan ve zaman içerisindeki zengin ilişkinin şartlarında, büyükten küçüğe veya yukarıdan aşağıya bir hiyerarşi ve ölçekteki ilgili yönetim kademeleri arasında sürüşmeler oluşabilir (bkz Healey, 2004b; Albrechts & Liévois, 2004). Yeni bir yönetim kültürü içerisindeki sahaların oluşturulması (kim dahil olacak ve hangi hususlar görülecek), zamanlamaları (stratejik momentumla bağlantılar), hangi sahaların ve bu sahalar içerisinde yer alan hangi hususların düzenlendiğinin tanımı, bu düzenlemelerin bazı durumlarla bağıntılı olabileceğinin kavranılması, bütün bunlar dikkatli düşünmeyi ve itinalı olmayı gerektirirler.

Ben tasarlamayı dönüştürücü uygulamalarla ilişkilendiririm. Dönüştürücü uygulamalar, toplumumuzun yapısal problemleri ile ilgili 'arzu edilen' cevapları, yansımaları/görüşleri ve çalışmalar için stratejileri kapsar. Benim varsayımım stratejik projelerin, faaliyet temelli bir yaklaşıma çözüm sağlayabileceği yolundadır.

Daha “stratejik” bir planlama için anahtar olarak Stratejik Projeler

Stratejik projeler tercihen kamusal aktörlerce, özel sektör ve diğer yarı kamu-sal oyuncularla yakın işbirliği ile koordine edilen projelerdir. Bu projeler, farklı politik seviyelerde stratejik planlama sürecinin içerisine yerleştirilmiş görüşleri, politik amaçları ve hedefleri başarmak için stratejiktirler. Zamanında müdahale yoluyla mekansal, ekonomik ve sosyo - kültürel yapıyı daha büyük alanlara dönüştürmeyi hedeflerler. Yine, özel sektörün tutku ve hedeflerine ilaveten farklı politik sektörlerden görüş, gaye ve hedefleri birbirleriyle birleştirmeyi amaçlarlar. Aynı zamanda bölgede yaşayanların ve o bölgeyi kullananların kaynaşmalarını hedeflerler. Bu projeler böylelikle dönüştürücü olabilirler.

Onlar, bir bölgedeki belirli anahtar hususların üstesinden gelmeleri bakımından da stratejiktirler. Bazı stratejik planlar, projelerle oldukça yaratıcı bir şekilde ilgilenirler. Milan kentsel alanı için stratejik plan, yaşam şartlarının geliştirilmesine katkıda bulunabilecek proje tekliflerini ve uygulanmasını başlatmıştır. Yarışma fikri 'IBA Emscher park projesinden alındı. Milan'da bölgenin sadece zengin ve enerjik değil, aynı zamanda ilgili toplumsal programların gelişimine katkıda bulunmak için kurumlarla ilişkiye girmekte istekli toplumunu yansıtan 259 teklif aldılar (Balducci, 2008:94).

Olası Proje çeşitleri

Kentsel projeler, kültürel aktiviteler, konutlaşma ve ekonomik gelişme için nitelikli sosyal çevre olarak, kentsel alanları seçici bir tarzda yeniden yaratmayı amaçlar. Çağdaş stratejik kentsel projeler artık kentsel yeniden yapılaşma (1950'ler), yeniden canlandırma (1960'lar), veya yenileme (1970'ler) gibi savunmacı stratejilerle (geri bırakılmış bölgelerde yoksullukla mücadele, sosyal konut projeleri) sürdürülmemektedir. Daha çok, artan bir tarzda oluşturulan küresel şehirlerarası yarışmalar çerçevesinde atak stratejilerle sürdürülmektedir.

Bununla birlikte, kentsel alanlarda gayrimenkule marketlerindeki belirgin başarısızlığın üstesinden gelebilmek ve daha entegre olmuş ve sürdürülebilir yaklaşımlar için kamusal yönetimin bir kısmı üzerinde gayret sarf etmek gerekir. Market başarısızlığı, kentsel gayrimenkul pazarının yeterince şeffaf olmamasından (gizli maliyetler, kirlenmiş alanlar, çıkmaza girmiş fiziksel gelişimler), gayrimenkul işlemlerinde dikkate değer işlem harcamalarına neden olan kentsel projelerin teknik ve kurumsal karmaşıklığından kaynaklanır. Kentsel alanların gittikçe kıtlaşması ve yükselen fiyat seviyeleri dikkate alındığında yeniden gelişim kaçınılmazdır. Stratejik kentsel projeler toplumsal ve özel (bireyler, ekonomik ve kültürel) aktörlerden gelen yeni talepler için kentsel alanlar/yerleri yeniden kullanmayı, yeniden yapmayı, değiştirmeyi veya güçlendirmeyi hedeflerler. Şehirlerin yüz yüze olduğu zorluklar (acımasız uluslararası yarışma ortamı, eşitsizlik, çürüme, dengesiz talepler) kapsamında, bütün vatandaşlar için yaşam kalitesi; hane halkı ve iş dünyasının tümü için cazip ve koruyucu temel araç haline dönüşmekte ve sosyal, kültürel ve ekonomik bir yaşam için anlamlı bir dayanak oluşturmaktadır. Stratejik kentsel projeler, kentsel alanların dönüşümü ve yeniden oluşumunda önemli bir rol oynarlar. Kentsel projeler, planlayıcı/düzenleyici planlamadan, icrasında açık bir vurgu ile stratejik planlamaya, önemli modelsel bir değişimi kentsel planlama bünyesinde toplarlar.

Kırsal projeler, kırsal alan ve banliyö dinamiklerini daha sürdürülebilir ve nitelikli gelişme şekline dönüştürmeyi ve karma (hibrit) kırsallığın yeni bir formuna kültürel anlam kazandırmayı hedefler (yeni-kırsallık, bkz Gullinck & Dortmans, 1997). Mekansal dinamikler, önceki kentsel işlevlerin (ticaret, iş parkları ve eğlence) iç içe geçmesi ve genelde tarımcı topluluğun artakalan mekansal deseni ile oldukça kırılğan ve dağınık bir peyzaja yol açmaktadır. Parçaların bir araya getirilmesi kapsamında unsurların entegrasyonu, bağlanması ve kültürel olarak akla yatkın mekanların yaratılması asıl yenilmesi gereken güçlüktür. Uyumlu mekansal varlıkların yeni fonksiyonel ihtiyaçlarını düzenlemek ve birleştirmek kamusal alandaki kurumlara ihtiyaç duyulur. Dahası dikkate değer dışsallıklara yol açacak mevcut pazar mekanizmalarına bir alternatif sağlamaya için de bir çaba gösterilmelidir. Müstakil konutlar, banliyö ticaret merkezleri, iş parkları ve dağınık gelişmeler; bireysel hareket kabiliyetine olan artan ihtiyaç koşullarında dolaylı çevresel ve sosyal maliyetle, kırsal alanların parçalara ayrılmasıyla, peyzajın ve doğal sistemlerin azalmasıyla ve toplumsal hizmetlerin sağlanması (posta dağıtımı, elektrik, kanalizasyon, vb.) ihtiyacı ile sonuçlanır. Eğer gerçekçi bir yaklaşım gösterecek ve banliyö hayatına olan talebin devam edeceğini varsayacak olursak zekice seçenekler aramamız gerektiğini anlarız. Stratejik kırsal projeler yeni-kırsal alanlarda yeni ortaya çıkan görevlerin üstesinden gelmeyi amaçlarlar. Batı

Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmelerde, doğa, eğlence, peyzaj ayırma, su yönetimi, konut ve yeni tür iş faaliyetleri daha yaygın hale gelirken, tarımsal üretim faaliyetleri tedricen azalmıştır. Bu gelişme hane halkları ve ekonomik faaliyetlerin banliyöleşme süreci ile paralel az veya çok plansız bir şekilde gerçekleşti. Sonuç, sıklıkla ne kentsel ne de kırsal olarak adlandırılabilirler dağılmış ve parçalanmış peyzaj olur. Bu karışık (hibrid) çerçeve içerisinde stratejik projeler kent-kırsal (kırsal/kentsel) yerlere hem proaktif ve yaratıcı yeni bir kavram ve yaklaşım sağlarlar hem de bu yerlere anlam ve içerik kazandırır.

Yeni yenilikçi istihdam stratejik bölgelerde uluslararası ekonomik rekabetçiliği devam ettirme çabalarının önemli bir parçasıdır. İş parklarının eski konsepti, mekansal konsept ve yönetim yönünden ciddi bir yeniden yapılandırma gerektirmektedir. Firmaların yeni mekansal ihtiyaçları, belirli yerlerde özellikle tasarlanmış istihdam bölgelerine çevirmelerini gerektirir. Stratejik ekonomik projeler, alışılmış sanayi varlıklarını ve geleneksel bölge politikasını sorgularlar. Endüstriyel parkın yıpranmış konsepti artık, hizmet odaklı ve esnek ekonominin günümüzdeki artan taleplerini karşılamıyor. Stratejik ekonomik projeler iş parkları konseptini yeniden keşfetmeye ve mekansal olarak yeniden düzenlemeye çabalarlar ve ekonomik faaliyetlerin bölgesini yeniden değerlendirme eğilimindedirler. Dengeli bir tedarik politikası, belirli ekonomik faaliyetler için arazinin mevcudiyeti ve uygunluğu sorusuna bir cevap bulacaktır.

Ağ benzeri projeler, Avrupa Mekansal Gelişim Perspektifi (CEC, 1999) açısından önemlidirler. Eğer bir ağ fikrine geri dönecek olursak, aktörlerin (şehirler, kurumlar, yatırımcılar) böyle bir ağa girmeleri için temel neden, hepsi için geçerli olan bazı hedefleri sürdürmek, işbirliği yoluyla bu hedefleri, tek başına oldukları duruma göre daha iyi ve daha kolay bir şekilde elde edebilmektir. Böyle bir ağ projesinin, herhangi diğer projeler gibi gerçekleştirilebilirliğini yükseltmek amacıyla, icrasında işbirliği gerekenler ve toplumun desteğini kazanmak zorunda olanlar arasında yakın diyaloga ihtiyaç olduğu anlaşılabilecektir (bkz Flyvbjerg, 1998). Böyle bir diyalog, geniş bir sosyal destek oluşturmak ve bir projenin icrasında sorumlu olanların gündemlerine hitap etmek için, yerel, bölgesel, ulusal olasılıklar ve harici güçler ile karşılıklı etkileşime giren dinamik bir çabadır. Yine böyle bir diyalog başlangıçta mekansal ağın konseptini destekleyerek küçük 'bilişsel toplumu' büyütebilir (Haas, 1992; Faludi, 1999). Ağ seviyesinde yapılabilecekler, çok katmanlı ve yetkiler arası boyutlarda artan bir tarzda sürece dahil olunmasıdır.

Ağ konseptleri, çeşitli kurumsal, politik, bölgesel ve sosyo-ekonomik çerçevede karmaşık bir yönetim düzenlemesinin geliştirilmesini gerektirir:

Ağ konseptleri, bir ülke veya ülkelerarası alan içerisinde yer alan bir bölgeyi ya da kentsel alanın gözlerde yeniden canlandırılmasının düzensiz süreci üzerine kurulu mekansal bir öyküyü açıkça ortaya koyar (bkz Avrupa'daki bölgeler arası programlar). Sosyal mekansallaşmanın bu dağınık süreci içerisinde konseptin mümkün olduğunca daha geniş bir kabulü için ön şartı olarak yarışma ortamı, başlatıcı gerekçedir. Avrupa'daki ağların çoğu, çok çekirdekli kentsel sistemlerin örneklerdir (bkz özel sayı European Planning Studies, 1998). Kalitenin sadece fiziksel değil aynı zamanda fonksiyonel olduğu da söylenir ki, şehirler karmaşıklık içerisindeki farklı fonksiyonları icra ederler.

Kurumları tasarlamak ve projelerin başlangıçtaki formülasyonlarına karşı çok da muhalif olmaksızın, ne tip stratejik projelerin politikacıların, iş dünyasının, ortalama vatandaşın, yerel toplumun ve belediyelerin ilgisini çekebileceğini ve sempatisini toplayacağını öğrenmek, oluşmakta olan ağları yeniden harekete geçirmek için, asıl mücadele olarak görünmektedir. Böyle bir proje, kesinleşmiş politikaları (Healey, 1997b) ve arazinin şartlarını yansıtmalıdır (yine bkz Zeng, 2007). Arazi şartları tarih ve coğrafyayı kapsar. Stratejik bir projenin seçimi tarafsız ya da geliş güzel bir seçim değildir. Analitik bir bakış açısıyla stratejik hususlar az da olsa aşikar kabul edilse de politik bakış açısıyla kesinlikle tersi geçerlidir. Bu fenomen kentsel ağ olarak adlandırılan çoğu durumda geçerlidir (bkz özel sayı European Planning Studies, 1998).

Mekansal ağlar; ayrı ve seçkin hedefleri takip eden düzenlemelerin yapılması, planlamanın kontrolü ve planlama sistemlerinin bolluğuna bağlıdır. Bu, adil olarak izlenebilecek hedeflerle çatışma içerisinde bir proje veya genel bir söylemin oluşması olasılığıyla mücadele eder.

Bundan ne öğrenebiliriz? Kentsel ağların kuralcı konsepti ve çok çekirdekli alanlar içerisindeki sosyo-ekonomik alanlar arasında geniş bir uçurum olduğu çok aşikardır. Herhangi bir kentsel ağın otomatikman, kararları doğrulayan referans çerçevenin asla bir parçası haline gelmeyeceği son derece açıktır (bkz özel sayı European Planning Studies, 1998). İlk olarak konseptin bu çerçeve içerisinde girmeyi başarması gerekmektedir. İşte burada çeşitli aktörlerin (gizli) gündemi ile diğer planlar/projeler arasında katı bir yarış vardır (bu bağlamda bakın Faludi & Korthals Altes, 1994). Dahası konseptin farklı şekilde anlaşılacağı da açıktır (bkz Mandelbaum, 1990).

Sosyo-mekansal yenilik ihtiyacı

Yeni bir söylemin kurumsallaşması güçlüğü kanıtlayacak gibidir. Burada zorluk, birlikte üretim, diğer sektörel, sosyal ekonomik aktörlerin inisiyatif ve aktiviteleri ile müşterek sonuçların izlenmesidir. Bu bağlamda yönetim, kolektif faaliyetin yeni bir potansiyel sahasını gündeme getirmektedir (bkz Gualini, 2001). Yönetişim, politik, sosyal, kurumsal ve kültürel entegrasyon şartlarındaki bir bölgede ve aynı zamanda belirli bir projeyi veya vizyonu düşünmek ve icra etmek kapasitesinin şartlarında farklı tipteki mevzuat anlayışını göstermektedir (ayrıca bkz Le Galès, 1998). Healey'e (1997a, p. 290) göre, ekonomik ve sosyal yaşamın bağlantısal ağları içerisindeki resmi yönetim yapılarını ve süreçlerini zora düşüren kurumsal düzenlemeleri tasarlamak, modern yönetişimin en önemli boyutlarından birisi haline gelmektedir.

Tüm stratejik planlama türleri için, sosyo-mekansal bir yeniliğe ihtiyaç vardır. Bu sebeple, mekansal kavramlar, politika araçları, süreç mimarisi ve kalite yönetimi üzerine odaklanarak yenilikçi ve uygulamaya yönelik yaklaşımlar geliştirmeliyiz.

Yenilikler aranmaktadır: melez mekansal ortam ve karmaşık kapsamda yeni gelişim dinamiklerinin tanıtılabileceği yeni yollar; yeni iddialı mekansal kavramlar üretmek için yollar; bu kavramların çok katılımcılı ve çok seviyeli devlet ortamında uygulanabilmesi için yollar.

Stratejik projelerle ilişkili belirli konulara ait belirli bilgiler (sürdürülebilirlik, mekansal kalite, yasal ve finansal araçlar) daha da derinleştirilmelidir. Mekansal ve mekansal-ekonomik planlamada sürdürülebilirlik ve kalite yönetimi için daha işlevsel bir çerçeve gereklidir.

Sürdürülebilir gelişme ve mekansal kalite, açık bir şekilde mekansal planlamanın asıl amaçları olarak kabul edilirler. Ancak, sürdürülebilirlik ve kalitenin mekansal gelişim ve planlama yaklaşımlarındaki anlamları, benzer şekilde nasıl işlevsel hale getirilebilecekleri ve değerlendirilip uygulanmaları için gerekli kriter ve göstergeler için arayış hala zayıftır. İşlevsel çerçeve, stratejik projeler için yaklaşımların inşa edilmesinde uygulanmalı ve ileri ve geriye yönelik olarak test edilmelidir.

Çağdaş politika düzenleri neredeyse her zaman aktörlerin karmaşık ortak bağlılığını ima eder. Ortak bir görüşe ulaşma ve kararları uygulama kapasitesi, büyüyken ve kontrolü zor kurumsal ve mekansal karmaşıklık tarafından

zorlanıyor. Tepki olarak, farklı kurumlar kendi sektör mantıklarının doğal sonucu olarak daha fazla bürokratik kural ve araç üretiyorlar. Sonuç ise, artan parçalanma ve farklı politika alan ve seviyeleri arasındaki ayırım. Bu bağlamda, kontrol ve düzenleme üzerine kurulu arazi kullanım planları ve katı master planlar gibi geleneksel politika araç ve gereçleri mevcut sorunları çözmek için yeterli görülüyor. İnşaat anlaşmaları, anlaşmazlık çözümleri ve uygulama bazlı projeler için gerekli araç ve gereç deposunun büyütülmesi gereği ortaya çıkıyor.

Ayrıca, yaratıcı bir şekilde proje gelişimi için uygun araç, gereç ve yöntemleri araştırmak ve stratejik projelerin yapısal uygulamasında etkili olan tüm teknik, kanuni, finansal, organizasyonel ve mülki faktörlerin belirlenmesi ve detaylı bir şekilde analizine ihtiyaç vardır. Stratejik projelerde kullanılan mevcut teknik araç ve gereçlerin araştırılması ve yabancı öğrenim deneyimlerinin belirlenmesiyle, belirli durumlara daha iyi uyum sağlayan araçlar araştırılmalıdır.

Sonsöz

Avrupa’da planlama, devletin sorunların tek çözücüsü olduğu fikrinden, yaratıcı ve mekansal olarak ayrılmış çözümler, fırsatlar, problemler ve daha cazip bir gelecek arama kapasitesini katılımcıların çoğunluğunun farklı ve hatta çakışan ilgi alanları, hedef ve stratejilerle seferber olması yoluyla destekleyecek bir yönetim fikrine doğru kaymaktadır. (ayrıca bkz Balducci & Fareri, 1996). Ben, aksettirici bir uygulayıcının ve (stratejik) planlama literatürünün bakış açısını, kavramı genişletme ve post-modern dünyamızdaki yapısal sorunlara yapıcı ve ilerici bir yolla alternatifler geliştirme çabasıyla uyguladım. Bu makalede sunulan “yeni” stratejik mekansal planlama, demokratik, açık, seçilimci ve dinamik bir süreç olarak tasarlanmıştır.

Problemleri, sorunları tanımlamak için bir vizyon üretir ve kısa-vadeli eylemlere düzenlenmiş bir demokrasiye geleneği çerçevesinde doğrulama olanağı sunar. Sürecin parçalara ayrılması bu stratejik planlamanın altında yatan anahtar elemanları ortaya çıkarır: içerik ve süreç, durağan ve dinamikler, baskı ve rahatlama, bilişsel ve kolektif, planlanan ve öğrenilen, sosyo-ekonomik ve politik, kamusal ve özel, vizyon ve eylem, bölgesel ve küresel, meşruiyet ve düzenlenmiş demokrasi geleneği, değerler ve gerçekler, seçicilik ve birliktelilik, eşitlik ve güç, kısa vade ve uzun vade.

Stratejik planlama vaka incelememeleri (Healey ve arkadaşları, 1997b; Pascual & Esteve, 1997; Albrechts, 1999; Albrechts ve arkadaşları, 2003; Salet ve

arkadaşları, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003; Sartorio, 2005; Salet ve arkadaşları, 2003; Healey, 2007; Balducci, 2008) yenilikçi uygulamaları örneklendirirler. Bu uygulamaların derinliği ve kapsamını test etmek ve uygulamada daha geniş bir kapsamla ilişkili olarak neler öğrenildiğini anlamak amacıyla bu uygulamaların bilgi kuramlarını araştırmak için bir gerek görüyorum (ayrıca bkz D. Schön, 1984). Bu değerlendirme çabalarına destek verecek ve bu uygulamaların daha geniş (teorik) bir kapsamda anlaşılmasına olanak sağlayacaktır. Soyut kavramsallaştırma ve biriken uygulamada öğrenme bilgisinin genellenmesi, teorisyenlerin uygulamadan öğrenilebileceklerin bir kısmını görmesine yardımcı olabilir. Diğer taraftan, stratejik mekansal plancılar yeni ortaya çıkan teorilerden danışmanlık ve ilham alabilirler.

Sorulması gereken önemli soru, bu stratejik mekansal planlama uygulamalarının zaman içinde ulaşacağı değişim gücüdür. Bölgesel gelişimci yörüngeleri değiştirecek ikna edici güce sahipler mi, yoksa bazılarının da öne sürdüğü üzere (Kunzmann 2001a, b, c), Avrupa'da yayılarak artan uyumsuzlukları saklamak için yüzeysel bir bahanelerin biraz daha fazlası olmaktan ibaretler mi? Avrupa deneyimleri (Healey ve arkadaşları, 1997; Pasqual & Esteve, 1997; CEC, 1999; Albrechts ve arkadaşları, 2002; Albrechts ve arkadaşları, 2003; Salet ve arkadaşları, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003, Sartorio, 2005; Salet ve arkadaşları, 2003; Motte, 2006; Healey, 2007; Balducci, 2008) stratejik mekansal planlama çerçevelerinin ve 23. yüzyılın koşulları için stratejilerin doğası ve potansiyelinin anlaşılmasında aşama kaydedilmesi için üretken bir laboratuvar ortamı sağlamaktadır.

Mevcut Avrupa deneyimlerinden bazı dersler çıkartabiliriz (Albrechts ve arkadaşları, 2003:126-128). Öncelikle, stratejik mekansal planlama yapmak için tek bir Avrupai yol bulunmamaktadır. Stratejik mekansal planlama girişimleri esas ana hatları itibarıyla benzer görünmekle birlikte, farklı bağlamlarda farklı yönetim biçimleri uygulayarak farklı biçimler alırlar. İkincisi, stratejik mekansal planlama girişimleri yenilikçi-yaratıcı kuvvetlere özgürlük sağlayabilirler, ancak statükoya bağlı kalma uygulamaları haline de dönüşebilirler. Üçüncüsü, bu gibi stratejik planların mekansal boyutlarını geliştirmek teknik bir analiz konusu olmakla birlikte, mekansal mantık ve karmaşık politik bağlamlarda, dikkati yönlendirebilen ve caydırıcı gücü olan metaforlarla ilişkilidir. Dördüncüsü, mekansal planlama girişimleri için uygun kurumsal arenalar (resmi veya gayri resmi) yaratmak son derece önemlidir. Beşincisi, stratejik planlama, devletin güçlü konumunun varoluşu ve kabulünden ve mekansal kimliğin güçlü politik bilincinden yararlanır. Avrupa'daki deneyimler, stratejik plan ve çerçevelerin geleceği etkileme potansiyelinin aşağıdaki kriterlere bağlı olduğunu ifade eder:

- dikkatleri toplamak ve bir yöne çevirmek için kavram ve imgelerin çerçevesini belirleme kapasiteleri
- belirli kararların ve uygulamaların odaklanmasında aracı olan politik söylemlerin yaratmaları
- kanuni araçlar ve süreçler üzerindeki etkileri
- yeni fikirleri farklı yerlere taşıyan ve bölgesel öğrenme gücünü arttıran uzman politik topluluklar yaratmaları
- yönetim kültürlerini değiştirme kapasiteleri

Referanslar

- ACKOFF, R. (1981): *Creating the corporate future*. John Wiley, New York
- ALBRECHTS, L. (2002): The planning community reflects on enhancing public involvement. Views from Academics and Reflective Practitioners, *Planning Theory & Practice*, **3** (3) 331-347.
- ALBRECHTS, L. (2003): Planning versus Politics. *Planning Theory* Vol.2 (3) 249-268, 2003.
- ALBRECHTS, L. (2004): Strategic (Spatial) Planning Reexamined *Environment and Planning B*. **31** 743-758
- ALBRECHTS, L.(2006): Shifts in Strategic Spatial Planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A* **38**(6) 1149-1170
- ALBRECHTS, L. SWYNGEDOUW, E. (1989): The challenges for a regional policy under a flexible regime of accumulation. In ALBRECHTS, L., MOULAERT, F., ROBERTS, P., SWYNGEDOUW, E. (1989) (eds.) *Regional Policy at the Crossroads*. Jessica Kingsley, London pp 67-89.
- ALBRECHTS, L. VAN DEN BROECK, J., VERACHTERT K., LEROY, P., VAN TATENHOVE (1999): Geïntegreerd gebiedsgericht beleid : een methodiek, Leuven/Nijmegen.
- ALBRECHTS, L. LIEVOIS, G.(2004): The Flemish Diamond: urban network in the making, *European Planning Studies*, **12** (3) 351-370.
- ALBRECHTS, L.VAN DEN BROECK, J. (2004): From Discourse to facts. The case of the ROM project in Ghent, Belgium. *Town Planning Review*, **75**(2) 127-150.
- ALBRECHTS, L.ALDEN, J. DA ROSA PIRES, A.. (2001) (eds.): *The Changing Institutional Landscape of Planning* (Ashgate, Aldershot)
- ALBRECHTS, L., HEALEY, P., KUNZMANN, K. (2003): Strategic spatial planning and Regional governance in Europe, *Journal of the American Planning Association*, **69** 113-129.
- AMIN, A. (2004): Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografisker Annaler* **86B** 33-44
- AVE, G., (2003): "Play it again Turin. Analisi del piano strategico di Torino come strumento di pianificazione della rigenerazione urbana" MARTINELLI, F Ed La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Metodologie ed esiti a confronto. Franco Angeli, Milano 35-67

BALDUCCI, A. FARERI, P. (1999): Consensus-building, urban planning policies, and the problem of scale: examples from Italy", in COENEN, F. HUITEMA, D. O'TOOLE, L. (eds) *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht, Kluwer Academic, pp 163 -178.

BALDUCCI, A. (2008): *Constructing (Spatial) Strategies in Complex Environments*. VAN DEN BROECK, J. MOULAERT, F. OOSTERLYNCK, S. (Eds) (2008): *Empowering the Planning Fields: Ethics, Creativity and Action*. Acco, Leuven 79-99

BARRETT, S. FUDGE, C. (1981)(eds): *Planning and Action*, London, Methuen.

BERGER, G. (1964) *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris: P.U.F.

CEC, (1997): *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg, Office for the official publications of the European Communities.

CEC, (1999): *The European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg, Office for the official publications of the European Communities.

CHAPIN, F.S. (1965). *Urban Land Use Planning*, Urbana, University of Illinois Press.

CULLINGWORTH, J.B. (1972): *Town and Country Planning in Britain*, London, Allen and Unwin.

CULLINGWORTH, J.B. (1993): *Planning Control in Comparative Context*, London, Routledge.

DAVIES, H. D. EDWARDS, A. HOOPER, J. PUNTER (1989): *Planning Control in Western Europe*, London, H.M.S.O.

De BONO, E. (1992): *Serious Creativity. Using the power of lateral thinking to create new ideas*. New York, Harper Business.

DIELEMAN, F. FALUDI, A. (1998) (eds) : Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe, Special issue *European Planning Studies* 6(4)

DYRBERG T.B. (1997): *The circular structure of power*, London, Verso.

ELCHARDUS, M., HOOGHE, M., SMITS, W., (2000): De vormen van middenveld participatie, in ELCHARDUS, M. HUYSE, L. HOOGHE, M. (eds) *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*, Brussels, VUB Press, pp 15-46.

FALUDI, A. (1999): *De architectuur van de Europese ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Inaugural lecture, K.U. Nijmegen, Nijmegen,

FALUDI, A. & KORTHALS ALTES W. (1994): Evaluating Communicative Planning: A revised design for performance research, *European Planning Studies*, **2(4)** 403-418.

FLYVBJERG, B; (1998): *Rationality and Power Democracy in Practice*, Chicago, IL, University of Chicago Press.

FLYVBJERG, B. (2002) Bringing power to planning research. One Researcher's Praxis Story, *Journal of Planning Education and Research*, **21(4)** 357-366.

FORESTER, J. (1989): *Planning in the Face of Power*, Berkeley, California, University of California Press.

FOUCAULT, M. (1980): *The History of Sexuality*, New York, Vintage.

FRIEDMANN, J. (1982): *The Good Society*, Cambridge, MA, MIT Press.

FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

FRIEDMANN, J. (1992): *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Oxford, Blackwell.

FRIEDMANN, J. (1998): Planning Theory Revisited, in *European Planning Studies*, **6(3)** 245-253.

FRIEDMANN, J., DOUGLAS, M.(1998): 'Editor's Introduction', in M. DOUGLAS & J. FRIEDMANN (eds), *Cities for Citizens*, Chichester, John Wiley & Sons.

GARCIA, M. (2003): *The Case of Barcelona*. SALET, W. THORNLEY, A. KREUKELS, A. (2003) Eds. Metropolitan Governance and Spatial Planning. London, Spon Press 337-358

GOODSTEIN, L. NOLAN, T., PFEIFFER, J. (1993) *Applied Strategic Planning*, New York Mc Graw-Hill.

GODET, M. (2001): *Creating futures*, London, Economica.

GUALINI, E. (2001): *Planning and the Intelligence of Institutions*, Aldershot, Ashgate.

GUALINI, E. (2003): *The Region of Milan*. SALET, W. THORNLEY, A. KREUKELS, A. (2003) Eds. Metropolitan Governance and Spatial Planning. London, Spon Press. 264-283

HAAS, P. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organisation*, 46 1-35.

HAJER, M., (1995): *The politics of environmental discourse*. Oxford, Oxford University Press.

HAMILTON, C. (2004): *Growth Fetish*, London, Pluto Press.

HART, D.A. (1976): *Strategic Planning in London*, Oxford, Pergamon Press.

HEALEY, P. (1997a): *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*, London, Macmillan.

HEALEY, P. (1997b): The revival of strategic spatial planning in Europe, in HEALEY, P., KHAKEE, A., MOTTE, A., NEEDHAM, B (eds)., *Making Strategic Spatial Plans*, London U.C.L. Press, pp 3-19.

HEALEY, P. (2004a): Creativity and Urban Governance. *Policy Studies* 25(2) 87-102.

HEALEY, P. (2004b): The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67

HEALEY, P. (2005): Network Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. ALBRECHTS, L., MANDELBAUM, S., (eds): *The Network Society: a new context for Planning?* New York, Routledge, pp146-160.

HEALEY, P. (2006): Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. *European Planning Studies* 14 (4) 525-546

HEALEY, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*, London, Routledge

HEALEY, P. KHAKEE, A. MOTTE, A. NEEDHAM, B. (1997) (eds): *Making Strategic Spatial Plans*, London, U.C.L. Press.

HILLIER, J. (1999) What Values? Whose Values? *Ethics, Place and Environment*, 2(2) 179-199.

HILLIER, J. (2002): *Shadows of Power*, London, Routledge.

INNES, J. (1996): Planning through consensus-building: a new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Institute of Planners*, 62 (4) 460-472.

INNES, J. GRÜBER, J. THOMPSON, R. & NEUMAN, M. (1994): Coordinating Growth Management through Consensus Building: Incentives and the Generation of Social, Intellectual and Political Capital, Berkeley, University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.

KREUKELS, A. (2000): An Institutional Analysis of Strategic Spatial Planning: The case of Federal Urban Policies in Germany, in SALET, W., FALUDI, A. (eds): *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences. Amsterdam, pp. 53-65.

KUNZMANN, K. (2001a): State planning: a German success story? *International Planning Studies* **6**, 153-166

KUNZMANN, K. (2001b): L'aménagement du territoire en Allemagne: une discipline sans utopias?' [Spatial planning in Germany: a discipline without utopia?] *Territoires* **2020 (4)** 101-116

KUNZMANN, K. (2001c): The Ruhr in Germany: a laboratory for regional governance', in ALBRECHTS, L. J ALDEN, J. DA ROSA PIRES, A. (eds): *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Aldershot, Ashgate, pp 133-158.

LANDRY, Ch., (2000): *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, London, Earthscan.

LE GALES, P., (1998) Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, **22(3)** 482-506.

LE GALES, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press,.

LEVITAS, R. (1990): *The Concept of Utopia*, Syracuse, University Press.

MANDELBAUM, S.J. (1990): Reading Plans, *Journal of the American Planning Association*, **56(3)** 350-356.

MARTINELLI, F. (2005) (ed): *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Methodologie ed esiti a confronto*, Milano, Franco Angeli.

MARTINELLI, F., (2005a) 'Introduzione ' in MARTINELLI, F. (ed): *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Methodologie ed esiti a confronto*, Milano, Franco Angeli.

MASTOP, H. FALUDI, A. (1997): Evaluation of Strategic Plans: the performance principle, *Environment and Planning B*, **24 (6)** 815-822.

MAYER, M. (2003): The onward sweep of social capital: causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements, in *International Journal of Urban and Regional Research*, **27(1)** 110-132.

MINTZBERG, H. (1994): *The Rise and Fall of Strategic Spatial Planning*, New York, The Free Press.

MOTTE, A. (2006): *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Lyon, Puca

OGILVY, J. (2002): *Creating Better Futures*, Oxford, Oxford University Press.

OZBEKHAN, H. (1969): Towards a general theory of planning, in JANTSCH, E. (ed.): *Perspective of Planning*, Paris, OECD, pp. 45-155.

PASCUAL, I. ESTEVE, J. (1997): *La estrategia de las ciudades. Planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*, Barcelona, Diputacion de Barcelona.

PERLOFF, H. (1980) *Planning and the Post-Industrial City*, Washington D.C., Planners Press.

PUGLIESE, T. SPAZIANTE, A. (2003) (eds): *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, F. Angeli.

SACHS, W. ESTEVA, G., (2003): *Des ruines du développement*, Paris, Le Serpent à Plumes.

SALET, W. FALUDI, A. (2000) (eds): *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, pp. 1-10.

SALET, W. THORNLEY, A. KREUKELS, A. (2003) Eds. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London, Spon Press

SANDERCOCK, L. (1998): *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*. Chichester, John Wiley & Sons.

SANDERCOCK, L. (2003): *Cosmopolis II. Mongrel cities in the 21st Century*, London, Continuum.

SARTORIO, F. (2005): *Strategic Spatial Planning. A Historical Review of Approaches, its Recent Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy*. **DISP 162** 26-40

SCHARPF, F.W. SCHNABEL, F. (1978): Durchsetzungsprobleme der Raunordnung im öffentlichen Sektor, in *Informationen zur Raumentwicklung*, **1**, 19-28.

SAGER, T. (1994): *Communicative Planning Theory*, Avebury, Aldershot.

SCHON, D. (1984): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action* Avebury, Aldershot,

SCHWARTZ, P. (1991): *The Art of the Long View*, New York, Doubleday Currency.

SENGE, P. (1990): *The Fifth Dimension*, New York, Doubleday.

VAN DEN BROECK, J. (1987) Structuurplanning in praktijk: werken op drie sporen in *Ruimtelijke Planning II.A.2.C* 53-119

WEEKS, J. (1993): Rediscovering values, in SQUIRES, J. (ed.): *Principled Positions. Postmodernism and the Rediscovery of Value*, London, Lawrence & Wishart.

WINCH, G. (1998): Dynamic Visioning for Dynamic Environments. *The Journal of the Operational Research Society*. **50 (4)** 354-361

YOUNG, I. (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

ZENG, X. (2007): *Strategic Planning for a Balanced Urban development. Case study of the Commercial Property Development in Pearl River new Town, Guangzhou, China*: Master thesis HS Program University of Leuven

Strategic Spatial Planning Revisited Experiences from Europe

Prof. Louis Albrechts
Catholic University of Leuven

Introduction: setting the planning context

Europe is finding itself confronted with major developments and challenges: the growing complexity of global issues (rise of new technologies, changes in production processes, crisis of representative democracy, diversity, inequality, migration and the globalization of culture and the economy), increasing concern about the rapid and apparently random course of (uneven) development, the problems of fragmentation, the rising cost of energy, the ageing of the population, the increasing awareness (on all scales, from local to global) of environmental issues (climate change...), the longstanding quest for better coordination (both horizontal and vertical), and the re-emphasis on the need for long-term thinking (Albrechts, 2001; 2004; 2006). Moreover, the need felt by many governments to adopt a more entrepreneurial style of planning in order to enhance regional, city-region and city competitiveness, the growing awareness that a number of planning concepts (learning regions, knowledge communities, industrial districts, compact cities, liveable cities, sustainable cities, creative cities, multi-cultural cities, fair cities) cannot be achieved solely through physical hard planning and the fact that (in addition to traditional land use regulation, urban maintenance, production and management of services) governments are being called upon to respond to new demands. These developments and challenges imply the abandonment of bureaucratic approaches and the involvement of skills and resources that are external to the traditional administrative apparatus. They all serve to expand the planning agenda.

We may consider four different types of reaction to these developments and challenges: reactive (the rear-view mirror), inactive (going with the flow), pre-active (preparing for the future) and proactive (designing the future and making it happen) (see Ackoff, 1981). There is ample evidence that the problems and challenges that regions, city-regions and cities are confronted with cannot be tackled and managed neither adequately with a neo-conservative perspective nor with the intellectual, technical-legal apparatus and mind-set of traditional land-use planning.

My thesis is that only the proactive reaction is appropriate as it calls for the transformative practices that are needed to cope with the continuing and unabated pace of change driven by the (structural) developments and challenges. Transformative practices focus on the structural problems in society; they construct images/visions of a preferred outcome and how to implement them (see Friedmann, 1987). So a shift is needed from a more regulative, bureaucratic approach towards a more strategic, implementation-led and development-led approach. My focus on transformative practices does not imply that day-to-day

problems are not important for me. They are important! But there is evidence that, for whatever reasons, spatial planners are often left out (or leave themselves out) or are reduced to mere providers of space when major decisions are at stake.

The purpose of this paper is to reflect on some selected European experiences recognizing that its approaches, visions, purposes are diverse and inevitably strongly related to specific local contexts (see also Albrechts and al., 2003, Sartorio, 2005; Balducci, 2008). The paper reexamines strategic (spatial) planning by highlighting differences with traditional land use planning; it aims to add a new dimension in terms of values, approach and process by introducing a 'new' strategic spatial planning. It reflects on the type of governance needed to back up this 'new' strategic planning. It introduces projects as a key to a more implementation oriented planning. Finally it reflects on lessons that could be drawn from European experiences. All this is done by combining theory with analysis of cases and with (my own) practical experience.

Land use planning

Aims

Land use planning is basically concerned -in an integrated and qualitative way - with the location, intensity, form, amount and harmonization of land development required for the various space-using functions: housing, industry, recreation, transport, education, nature, agriculture, cultural activities (see also Chapin, 1965; Cullingworth, 1972). In this way a land use plan embodies a proposal as to how land should be used – in accordance with a considered policy – as expansion and restructuring proceed in the future.

A classification of EU land use planning systems

The emergence of land use planning systems across Europe has some common roots. In many EU member states the first planning legislation was produced early 20th Century as a response to an increasing development pressure and the consequent problems that arose from dense and disorganized development. Cultural, institutional, legal differences but also the specificity of the purposes for which formal spatial planning systems were originally introduced, produced a wide variety of planning systems and traditions in the EU.

The EU Compendium of Planning Systems and Policies (CEC, 1997) draws a line between strategic planning at the regional/national level and land use planning at the level of the municipality and the functional urban region. Recent practice (Healey et al., 1997; Pascual & Esteve, 1997; Salet & Faludi, 2000; Albrechts et al., 2001; Pugliese & Spaziant, 2003; Albrechts et al., 2003; Salet, Thornley & Kreukels, 2003; Martinelli, 2005; Healey, 2007) however illustrates that a lot of strategic planning is going on at the level of the city and the urban region.

Land use planning at EU level¹ clearly focuses on the municipality or functional urban region (mainly Greece, France, Italy, and Sweden) with framework (master plan) instruments and on specific areas within the municipality with regulatory instruments. The framework plans cover at least the whole of the area of the local authority and set out the broad land use and infrastructure patterns across the area through zoning or land allocation maps. The regulatory plan covers the whole or part of the local authority's area and indicates detailed site specific zonings for building, land use and infrastructure. EU Member States, except the UK and the Republic of Ireland, use detailed planning instruments (regulatory zoning instruments, building control instruments and implementation instruments) which play a determining role in guiding the location of development and physical infrastructure, the form and size development takes.

The framework plans and the regulatory plans are mostly legally binding documents - with implied legal certainty and rigidity- once approved (major exception is the UK); they are generally of no fixed duration and can only be replaced by new plans.

A key distinction relates to the extent to which a system is binding or discretionary (see CEC, 1997). In a binding system the relationship between policy and control is expected to be determined through a binding detailed land use plan. Effects are compared with intentions like a blueprint for a house. This is the 'conformance view' (Barrett & Fudge, 1981). In a discretionary system each decision is subject to administrative and political discretion with the plan providing general guidance. This relates to the 'performance view' (see Mastop & Faludi, 1997). The UK is the primary example of a discretionary system. Where in the former system the focus is on legal certainty there is a notable absence of certainty in the latter system.

¹ The major research project I rely upon was carried out in the 1990's and deals with planning in 15 EU countries.. It does not take into account the enlargements on May 1st 2004 (10 countries) and 2007 (additional 2 countries).

Local governments are generally responsible for the production of these plans and for most EU countries (Greece is an exception) the responsibility for approval is also delegated to this level. Sometimes the local plans have to be formally approved by another tier (regional or central) of government.

Consultation with other tiers of government, administrations and official agencies are everywhere an essential part of the daily routine in plan-making. There is also a general commitment to consultation with the public (in the broadest sense). The method and depth of public involvement varies considerably. The Scandinavian countries have a long standing tradition, for others it remains very formal and restricted (Greece, Italy, Portugal).

Criticism on traditional land use planning

Traditional land use planning, as more passive, pragmatic and localized planning, aims at controlling land use through a zoning system. Land use regulation, which in Europe has been typically plan-led (Davies et al., 1989), helps to steer developments in a certain direction. Indeed building permits are granted (or refused) if a project or development proposal is in line (or not) with the approved land use plan and regulations. In this way the land use plan controls that undesirable developments do not occur but it is not able to ensure that desirable developments actually take place where and when they are needed. Cullingworth (1993) contrasts this European tradition with US local zoning systems, which are driven by concern for the specification of land rights rather than for managing the location of development (see also Healey, 1997a).

The approach to planning via a single policy field (i.e. spatial planning) met fierce opposition from other and usually more powerful policy fields. Although land use plans had formal status and served as official guidelines for implementation, when it came down to the actual implementation, other policy fields – which, because of their budgetary and technical resources, were needed for the implementation – were easily able to sabotage the spatial plans if they wanted (Scharpf & Schnabel, 1978; Kreukels, 2000). Moreover it became increasingly clear that a number of different planning concepts – such as the coherent, convenient and compact city long advocated by planners – cannot be achieved solely through physical hard planning (see Hart, 1976).

A major emphasis on the legal binding nature of most EU land use plans provides legal certainty but makes the plans far more rigid and inflexible and less

responsive to changing circumstances. The mainly comprehensive nature of land use plans is at odds with increasingly limited resources. Moreover most land use plans have a predominant focus on 'physical' aspects, providing 'physical' solutions to social-economic problems. In this way they often abstract from real historically determinate parameters of human activity and gratuitously assume the existence of transcendent operational norms. Co-production of plans with the major stakeholders and the involvement of 'weak' groups in the land use planning process are (with the exception of some experiments such as in Finland) non-existent. The whole apparatus of adverse bargaining, negotiation, compromise and deadlock, which normally surround the planning process, must be questioned.

In all EU systems there is evidence (CEC, 1997) to suggest that systems should become more open, less prescriptive in determining precise land uses in favour of a more flexible system to respond more quickly and adequately to changing social and economic circumstances and to the agenda of government reorganization.

Traditional and positivist views of planning

Traditional spatial planning is basically concerned with the location, intensity, form, amount, and harmonization of land development required for the various space-using functions (see Chapin, 1965; Cullingworth, 1972; CEC, 1997). In a number of Western countries spatial planning evolved in the 1960s and 1970s towards a system of comprehensive planning – the integration of nearly everything (see Perloff, 1989) – at different administrative levels. In the 1980s, when the neo-liberal paradigm replaced the Keynesian-Fordist paradigm and when public intervention retrenched in all domains (Martinelli, 2005), Europe witnessed a retreat from planning fuelled not only by the neo-conservative disdain for planning, but also by postmodernist skepticism, both of which tend to view progress as something which, if it happens, cannot be planned (Healey, 1997b). Accordingly, the focus of urban and regional planning practices shifted to projects (Secchi, 1986; Motte, 1994; Rodriguez & Martinez, 2003), especially involving the revival of rundown sections of cities and regions, and to the development of land use regulations.

A traditional positivist view of planning assumes that the one best future follows automatically if the analytical and forecasting techniques are rigorously applied. The same reasoning made modernist planners believe that the future could be predicted and controlled (see Ogilvy, 2002).

There is ample evidence, however, that the problems and challenges that places are confronted with cannot be tackled and managed adequately with this intellectual apparatus and mind-set of traditional planning. Consequently, we have to reflect creatively and innovatively on the approaches (both in terms of process and substance), the concepts and the techniques that we use and the logics we apply in tackling these problems and challenges. We have to think afresh and, as it were, reinvent our places in order to secure a better future and to improve the quality of life for all citizens. Therefore, planning must involve a creative effort to imagine (structurally) different futures, and to bring this creative imagination to bear on political decisions and the implementation of these decisions. The challenge is to find a systematic approach that provides a critical interpretation of existing reality and that thinks creatively about possible futures and how to get there.

Strategic planning

Historical roots

The word 'strategy' originated within a military context (see Sun Tzu,). Here, the focus is on four basic elements of strategy: the accurate understanding of the real situation, realistic goals, focused orientation of available strength in that direction and persistence of the action until significant results have been achieved. The current paper is not about the military sense of strategy.

According to Kaufman and Jacobs (1987), the roots of strategic planning in the private sector (in the 1950s) were tied to the need for rapidly changing and growing corporations to plan effectively for and manage their futures when the future itself seemed to be increasingly uncertain (that is, strategic planning carried out by an organization for its own activities). In the early 1970s, government leaders in the USA became increasingly interested in strategic planning as a result of wrenching changes oil crisis, demographic shifts, changing values, volatile economy, etc. (Eadie, 1983; cited in Bryson and Roering, 1988; 995). In the early 1980s, a series of articles in the USA called on state and local governments to use the strategic planning approach developed in the corporate world (Kaufman and Jacobs, 1987).

For Mastop (1998), the first traces of strategic spatial planning in North-western Europe date back to the 1920s and 1930s. He links strategic spatial planning closely to the idea of the modern nation-state. Strategic planning is used

here to direct the activities of others (different authorities, different sectors, private actors). The differences in origin and tradition between US and European traditions reflect the historical 'statist' traditions of many post-war European states, which are linked to a battery of welfare state policies (Batley and Stoker, 1991; Esping-Anderson, 1990; cited by Healey, 1997a).

Revival of Strategic Spatial Planning

From the 1980's onwards, the introduction of strategic planning happened across all the very different traditions of planning in Europe. The motivations for constructing a 'new' type of strategic spatial planning vary, but the objectives have typically been: to construct challenging, coherent and coordinated visions, to frame an integrated long-term spatial logic (for land use regulation, for resource protection, for sustainable development, for spatial quality...), to enhance action-orientation beyond the idea of planning as control and for a more open multi-level type of governance. Barcelona started a strategic planning process in 1988 to enhance the cooperation between the public and private sector in order to strengthen the position of the city as a candidate for the Olympic Games (see Garcia, 2003). Turin, inspired by Barcelona, started a strategic planning process in the mid-1990's, which formed the basis for rethinking the potential of a former 'one-company town' that had been hit by the crisis in the automobile industry (Ave, 2005). The aim was to transform Turin into a European Metropolis: a city of activities and know-how. For Bilbao the purpose was to transform the city into the economic, financial and cultural capital of Atlantic Arc. For Prague the focus was on integrating the city into European structures.

In many European practices strategic planning seems to become a mere economic development tool very often initiated by departments other than spatial planning. Bringing in economic, social and cultural dimensions, as such, is very positive but it may not happen at the expense of the spatial dimension.

As in 'traditional' planning there are different types of strategic spatial planning in Europe. In this paper I focus on what I call 'new' strategic spatial planning. New strategic spatial planning provides a critical interpretation of the structural challenges and problems and thinks creatively about possible answers and how to get there. I deal with new strategic planning by elaborating three interrelated components: a *what*, a *how* and a *why* (see also Healey, 1997; Albrechts, 2001; 2004; 2006; Albrechts et al, 2001, Albrechts et al, 2003; Motte, 2006; Healey, 2007).

New' Strategic Spatial Planning

What?

'New' strategic spatial planning is a transformative and integrative, public sector led socio-spatial process through which visions/frames of reference, justification for coherent actions and means for implementation are produced that shape and frame what a place is and what it might become (Albrechts, 2001; 2004; 2006; Motte, 2006). The term 'spatial' brings into focus the 'where of things', whether static or dynamic; the creation and management of special 'places' and sites; the interrelations between different activities and networks in an area; and significant intersections and nodes in an area which are physically co-located (Healey, 2004b: 46). Cities, city-regions and regions possess a distinctive spatiality as agglomerations of heterogeneity locked into a multitude of relational networks of varying geographical reach (Amin, 2004:43; see also the practices in most European strategic plans). Strategic spatial planning processes with an appreciation of 'relational complexity' demand a capacity to 'hear', 'see', 'feel' and 'read' the multiple dynamics of a place in a way that can identify just those key issues that require collective attention through a focus on place qualities (see Healey, 2005;2006). As a consequence strategic spatial planning evolves continuously in formulation (see Healey, 2007). The focus on the spatial relations of territories allows for a more effective way of integrating different agendas (economic, environmental, cultural, social and policy agendas). As these agendas have a variable reach they also carry a potential for a 'rescaling' of issue agendas down from the national or state level and up from the municipal level. The search for new scales of policy articulation and new policy concepts is also linked to attempts to widen the range of actors involved in policy processes, with new alliances, actor partnerships and consultative processes (Healey et al, 1997; Albrechts et al, 2001; Albrechts, Healey et al, 2003). Moreover, a territorial focus seems to provide a promising basis for encouraging levels of government to work together (multi-level governance) and in partnership with actors in diverse positions in the economy and civil society (Albrechts, 1999; Furst, 2001; Kunzmann, 2001).

How?

'New' strategic spatial planning focuses on a limited number of strategic key issues; it takes a 'collective' critical view of the environment in terms of determining strengths and weaknesses in the context of opportunities and threats. Strategic spatial planning focuses on place-specific qualities and assets (social, cultural, intellectual, qualities of the urban/regional tissue -physical and

social-) in a global context. It is indeed impossible to understand material places and social nodes as 'the city', 'the city-region' 'the region' positioned in a one-dimensional hierarchy of scales (Healey, 2007: 267). What territory do we have to consider in order to tackle issues at an adequate scale (see also Balducci, 2008)? Strategic spatial planning studies the external trends, forces and resources available. Strategic spatial planning identifies and gathers major actors (public and private). One can find a very wide variety of actors in European strategic planning: city-, regional-, national governments, sector departments, agencies, banks, universities, chambers of commerce, trade unions, associations of entrepreneurs, cultural organizations, civic associations, consumer organizations etc.. Strategic planning allows for a broad (multi-level governance) and diverse (public, economic, civil society) involvement during the planning-, decision-making and implementation processes, it creates solid, workable long-term visions/frames of reference (a geography of the unknown) and strategies at different levels, taking into account the power structures (political, economic, gender, cultural), uncertainties and competing values. Strategic spatial planning designs plan-making structures and develops content, images and decision frameworks for influencing and managing spatial change. It provides a frame of reference that gives direction and justifies specific action. It is about building new ideas and processes that can carry them forward, thus generating ways of understanding, ways of building agreements, and ways of organizing and mobilizing for the purpose of exerting influence in different arenas. Finally, strategic spatial planning, both in the short and the long term, focuses on results and implementation by framing decisions, actions, projects, and it incorporates monitoring, evaluation, feedback, adjustment and revision.

Why?

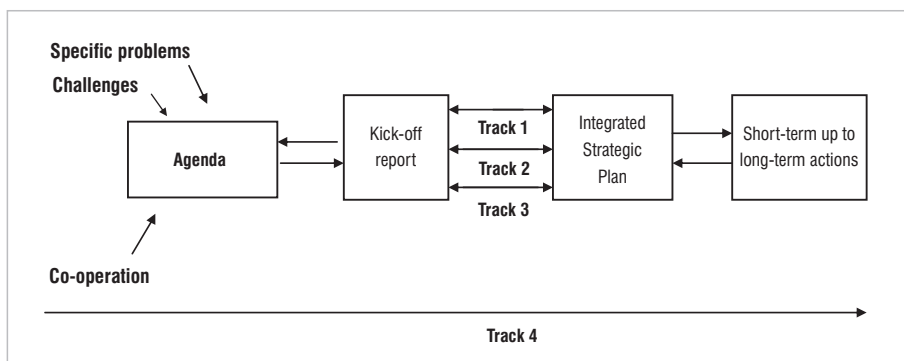
The why question deals with values and meanings, with 'what ought to be'. Without the normative, we risk adopting a pernicious relativism where anything goes (see Ogilvy, 2002). In a conscious, purposive, contextual, creative and continuous process new strategic planning, aims to enable a transformative shift, where necessary, to develop openness to new ideas, and to understand and accept the need and opportunity for change. Values and images are not generated in isolation but are socially constructed and given meaning and validated by the traditions of belief and practice; they are reviewed, reconstructed and invented through collective experience (see Ozbekhan, 1969, but also Foucault, 1980:11; Hillier, 1999 and Elchardus et al., 2000: 24).

Transformative practices oppose a blind operation of the market forces and involve constructing 'desired' answers to the structural problems of our society. Normativity indicates the relations with place-specific values, desires, wishes or needs for the future that transcend mere feasibility and that results from judgments and choices formed, in the first place, with reference to the idea of 'desirability', to the idea of 'betterment' (Ozbekhan, 1969) and to the practice of the good society (Friedmann, 1982). To will particular future states is an act of choice involving valuation, judgment and the making of decisions that relates to human-determined ends and to the selection of the most appropriate means for coping with such ends. This is contrary to futures as extensions of the here and now. 'Futures' must symbolize some good, some qualities and some virtues that the present lacks (diversity, sustainability, equity, spatial quality, inclusiveness, accountability). Speaking of sustainability, spatial quality, virtues and values is a way of describing the sort of place we want to live in, or think we should live in.

Four Track Approach

The 'new' strategic (spatial) planning approach is operationalized in a four-track approach. The four tracks -see fig. 1- (Albrechts et al, 1999; see also Van den Broeck, 1987 for the three track approach) can be seen as working tracks: one for the vision, one for the short-term and long-term actions, a third for the involvement of the key actors and, finally, a fourth track for a more permanent process (mainly at the local level) involving the broader public in major decisions. The proposed tracks may not be viewed in a purely linear way.

Figure 1. Possible macro-structure for the overall strategic planning process.



The context forms the setting of the planning process but also takes form and undergoes changes in the process -see fig. 2- (see also Dyrberg, 1997). The four track approach emphasizes transformation and action. It opens up multiple potentialities immanent in space (see Hillier, 2005). However, not every potentiality can be actualized. The selection of strategic issues, the construction of visions, decisions on specific actions are done within a context of structural constraints.

The four track approach is based on interrelating four types of rationality (see fig. 2): value rationality (the design of alternative futures), communicative rationality (involving a growing number of actors – private and public– in the process), instrumental rationality (looking for the best way to solve the problems and achieve the desired future) and strategic rationality (a clear and explicit strategy for dealing with power relationships) (see Albrechts, 2003a).

In the first track, the emphasis is on long-term visions. In this sense, the long term constitutes the time span one needs to construct/realize the vision. The envisioning process translates complex interrelations between place qualities and multiple space-time relational dynamics into multiplex, relational spatial imaginations (see also Healey, 2006). The vision (the product of envisioning) is constructed in relation to the social values to which particular places are historically committed (see Ozbekhan, 1969). By introducing envisioning, 'new' strategic planning transcends mere contingency planning.

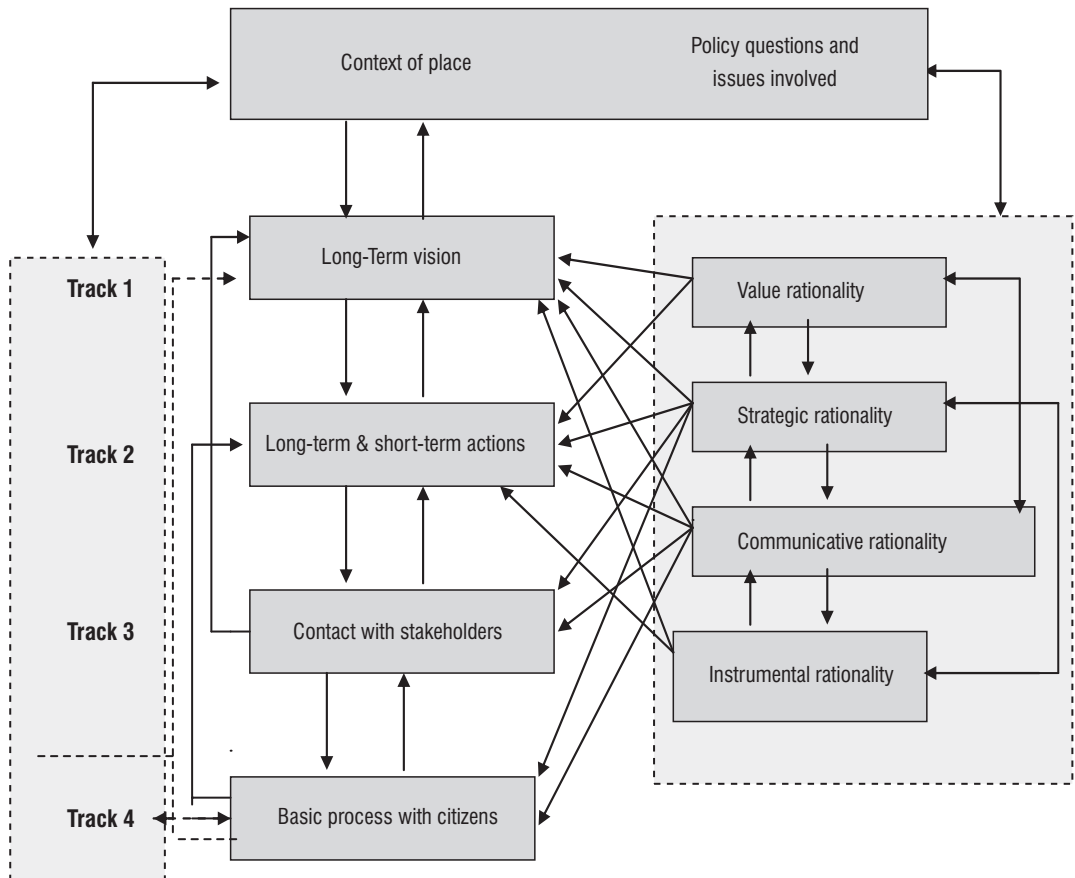
In track 2, the focus is on solving problems through short-term actions. It concerns acting in such a way as to frame the future according to the visions constructed in track 1 and to tackle problems in view of these visions. Tackling concrete problems during the planning process is a means to create trust between the actors.

Spatial planning has almost no potential for concretizing strategies. Both the technical skills and the power to allocate sufficient means to implement proposed actions are usually spread over a number of diverse sectors, actors, policy levels and departments. Integration in its three dimensions – substantive, organizational and instrumental (legal, budget) – is at stake here. So track 3 involves relevant actors that are needed for their substantive contribution, their procedural competences and the role they might play in acceptance, in getting basic support and in providing legitimacy. This stresses the need to find effective connections between political authorities and implementation actors (officers, individual citizens, community organizations, private corporations and public departments) (see Hillier, 2002; Albrechts, 2003b).

The fourth track is about an inclusive and more permanent empowerment process (Forester, 1989; Friedmann, 1992) involving citizens in major decisions. In this process, citizens learn about one another and about different points of view, and they come to reflect on their own points of view. In this way a store of mutual understanding can be built up, sorts of 'social and intellectual capital' (see Innes, 1996; but see also the more critical view of Mayer, 2003). To make formal decision-making and implementation more responsive to the context and to the agreements reached during the plan-making process, the four-track approach invites politicians, citizens, sector experts and the arenas in which they meet to be active from start to finish in the entire process, including the agenda setting, the design of plans, the political ratification and the practical implementation (see also Flyvbjerg, 2002). In this way, the arenas are used not as locations devoid of power, but rather as vehicles that acknowledge and account for the working of power and for the passionate commitment of planners and other actors who care deeply about the issues at hand (Flyvbjerg, 2002). The proposed four-track approach cannot change the power relations, but I am confident (see also Forester, 1989; Sager, 1994; Innes et al., 1994; Healey, 1997a) that empowerment, as developed in track 4, supports wider, collective efforts to change such relations (see European experiences Pascual & Esteve, 1997; Albrechts, 1999; Garcia, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003; .Martinelli, 2005; Motte, 2006; Healey, 2007; Balducci, 2008). The end product may consist of a critical analysis of the main processes and structural constraints shaping our places, which amounts to a realistic, dynamic, integrated and indicative long-term vision (frame), a plan for short-term and long-term actions, a budget, and a flexible strategy for implementation. It constitutes a commitment or (partial) (dis)agreement between the key actors. For the implementation, credible commitments to action engagement (commitment package), and a clear and explicit link to the budget are needed where citizens, the private sector, different levels of governance and planners enter moral, administrative and financial agreements to realize these actions (collective spatial agreement).

Strategic spatial planning is not a single concept, procedure or tool. In fact, it is a set of concepts, procedures and tools that must be tailored carefully to whatever situation is at hand if desirable outcomes are to be achieved (see also Zeng, 2007). The voluntary character of most European experiences seems to act as a structural antidote against marked standardization (see Sartorio, 2005; Balducci, 2008).

Figure 2. Four-track approach with tentative integration of different concepts of rationality



Strategic spatial planning is as much about process, institutional design and mobilization as it is about the development of substantive theories. Content relates to the strategic issues selected in the process. The capacity of a strategic spatial planning system to deliver the desired outcomes is dependent not only on the system itself, but also on the conditions underlying it. These conditions – including structural constraints, as well as political, cultural and professional attitudes towards spatial planning (in terms of planning content and process) and the political will on the part of the institutions involved in setting the process in motion and to keep it going– affect the ability of planning systems to implement the chosen strategies.

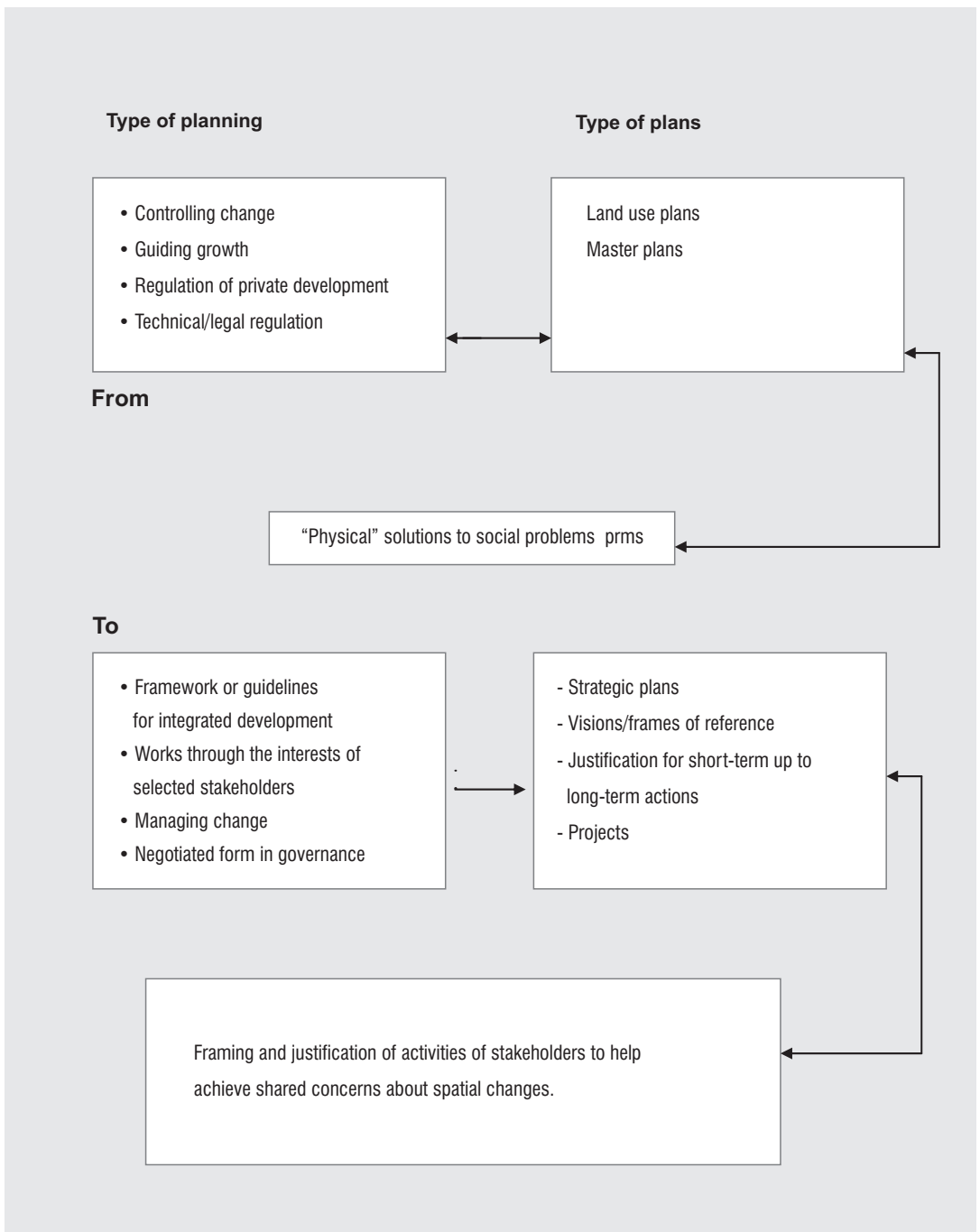
Strategic planning is selective and oriented to issues that really matter. Strategic spatial planning is not just a contingent response to wider forces, but is also an active force in enabling change. This strategic planning cannot be theorized as though its approaches and practices were neutral with respect to class, gender, age, race and ethnicity (Sandercock, 1998; Albrechts, 2002).

Strategic planning does not flow smoothly from one phase to the next. It is a dynamic and creative process. New points of view and facts that become known today might very well alter certain decisions made yesterday.

This 'new' strategic spatial planning is presented not as a new ideology preaching a new world order but as a method for creating and steering a (range of) better future(s) for a place based on shared values (see also Ogilvy, 2002). Its normative viewpoint produces quite a different picture than traditional planning in terms of plans (strategic plans versus master plans or land use plans), type of planning (providing a framework and a justification for specific actions versus technical/legal regulation), type of governance (government-led versus government-led but negotiated form of governance) and content (vision and concrete actions that accept the full complexity of a place while focusing on local assets and networks in a global context, social-spatial quality, a fair distribution of the joys and burdens). Figure 3 pictures a shift from traditional land-use planning to strategic planning.

The normative point of view may seem to some people (see Mintzberg, 1994) too broad a view of strategic spatial planning. However, the many European experiences documented in the planning literature (Healey et al, 1997; Pasqual & Esteve, 1997; Albrechts et al, 2001; Albrechts et al, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003; Martinelli, 2005; Healey, 2007) back up this broader view.

Figure 3. From traditional land use planning to strategic planning



Embedding transformative practices into strategic spatial planning

Transformative practices simply refuse to accept that the current way of doing things is necessarily the best way; they break free from concepts, structures and ideas that only persist because of the process of continuity. It is precisely the discontinuity that forces us outside the usual boundaries of 'reasonableness' (see de Bono, 1992).

Transformative practices focus on new concepts and new ways of thinking that change the way resources are used, (re)distributed and allocated, and the way the regulatory powers are exercised. They mobilize all necessary resources, they develop the power to 'travel' and 'translate' into an array of practice arenas, and they transform these arenas, rather than merely being absorbed within them. Those concepts and ways of thinking that accumulate sufficient power to become routinized may then 'sediment' down into the cultural ground, which sustains ongoing processes and feeds into new strategic spatial processes (Hajer, 1995; Albrechts & Liévois, 2004; Healey, 2005: 147-148; Healey, 2006: 532). Transformative change rarely occurs in instant revolutions. Changes evolve in many small ways, building a ground of understanding and experiences which, over time, eventually come together in what history may then describe as 'a transformative moment' (Healey, 2005: 158; Healey, 2006: 541).

The spectrum for transformative practices cannot be so open that anything is possible, as if we could achieve anything we wanted to achieve (see Ozbekhan, 1969; Berger, 1964; Ogilvy, 2002). Conditions and structural constraints on 'what is' and 'what is not' possible are placed by the past and the present. These conditions and constraints have to be questioned and challenged in the process, given the specific context of place and time. So, in order to imagine the conditions and constraints differently, we need to deal with history and to overcome history. This defines the boundaries of a fairly large space between openness and fixity. Thus transformative practices become the activity whereby (within certain boundaries) that which can be *willed* is 'imposed'² on that which *is*, and it is 'imposed' for the purpose of changing what *is* into what is *willed*. It differs from the established or traditional way of thinking, in which there is no choice and we are not even aware of other possibilities. The normative approach invents, or creates, practices – in relation to the context, the social and cultural values to which a particular place/society is historically committed – as something new rather than as a solution

² Although 'imposed' may refer to a top down jargon, I use the term very deliberately. As soon as directions based on an emancipatory practice are agreed upon, they must be imposed for action.

arrived at as a result of existing trends. It is only by working backwards ('reverse thinking', 'back casting') that we are able to open up and use other directions.

Change is the sum of a great number of acts (individual, group, institutional) of re-perception and behavior change at every level. This takes decision-makers, planners, institutions and citizens out of their comfort zones and compels them to confront the key beliefs, to challenge conventional wisdom, and to look at the prospects of 'breaking-out-of-the-box'. Not every one (individual planners, groups, institutions, citizens) wants to give up power associated with the status quo. The creative challenge should balance freedom and discipline, unite all stakeholders behind the creative effort, and evince empathy for the difficulties of the creative process.

Planning needs a fine-grained analysis of what actually takes place in formal decision-making and implementation, in the transition from plan to formal adoption of the plan and in its actual implementation, as opposed to what they normatively would like to see happen (see Friedmann, 1998). Research by Flyvbjerg (1998) makes it clear that critical analysis of cases is needed to discover the 'whys and wherefores' of how elected representatives or preferential actors change the plan and why and how executive officers depart from the formally approved plan.

Focus on structural problems/issues

Transformative practices involve choice, valuation, judgment, decisions that relate to human-determined ends and to the selection of the most appropriate means for coping with and implementing such ends. This is contrary to practices as extensions of the here and now. Transformative practices must be imagined as differing radically and structurally from the present reality. Transformative practices result from judgments and choices formed with reference to the ideas of desirability and betterment. For spatial planners both sustainable development and spatial quality (both in broad sense) provide lenses through which we can provide substance to desirability, the good society and betterment. These are potentially rich concepts that may help to drive policy integration of economic, environmental, and socio-cultural objectives in their spatial manifestation. Our concepts of sustainable development and spatial quality imply that a clear statement must be made against any notion of a purely quantitative approach to growth (see Hamilton, 2004) and in favor of the need for a 'just' use of resources and social cohabitation. If we look at plans today, most, if not all of them embrace some unspecified notions of sustainability and spatial quality, though almost none of them questions growth as such.

From envisioning as a learning process to transformative practices

As futures are not just 'out there', waiting to be discovered, we have to construct them. This is not a linear, but rather a dialectic (back casting and forecasting) process.

Envisioning is the process by which individuals – or preferably groups – develop visions of future states for themselves, their organization, their city or their region that are sufficiently clear and powerful to arouse and sustain the actions necessary for (parts of) these vision to become a reality (see Goodstein et al, 1993). Visions themselves may not be seen as static descriptions of futures. They have to understand and portray the dynamic nature of development, changing challenges and contexts. We cannot confront complex dynamic realities with a language designed for simple static problems (Senge, 1990). Hence the need for ways of thinking and for tools that help planners to cope with change in a dynamic environment (see also Winch, 1998).

A vision must be placed within a specific context (economic, social, cultural, political, and power), place, time and scale regarding specific issues that are of interest and within a particular combination of actors. The context provides the setting for the process but also takes form, undergoes changes in the process. To avoid naïve utopian thinking and to avoid that visions are just exercises in 'banalization', 'woolly thought', pseudo-legitimation for a number of measures and projects connected only on paper (see Borja & Castells, 1997), visions must be rooted in an understanding of the basic processes and constraints that shape places. This must be done recognizing conditions of power, inequality and diversity. Whose vision is created remains a basic question to be asked.

Envisioning does not claim to eliminate uncertainty with predictions; instead, it seeks to work with uncertainty as well as possible, and to enable actors to make decisions in view of desired futures. According to Godet (2001, 8), envisioning is above all a state of mind (imagination and anticipation) that leads to behavior (hope and will). In the final analysis, we must come back to what 'is' if we want to present ideas and concepts that are solid, workable and of testable value. To get to these ideas, we need both the solidity of the analysis and the creativity of the design of alternative futures. To avoid naïve thinking, all of this must be rooted in an understanding of the basic processes and structural constraints that shape places.

Since the envisioning of discontinuous futures involves change, all the usual forms of resistance to change (and definitely to structural change) are present.

Envisioning is so central to the strategic planning process and so all inclusive that it cannot be confined to a single actor or institution in the process. In Milan they used strategic visioning through awareness scenario workshops (Gualini, 2003:281). This allows to consider envisioning being a collective process that concerns futures for which actors are themselves responsible. Their vision, then, is more than a wish list: it involves commitment to the realization of the vision through practice (Friedmann, 1987). A vision provides actors with views of the future that can be shared; a clear sense of direction, a mobilization of energy, and a sense of being engaged in something important (see Goodstein et al, 1993). A vision is 'communicatively rational' to the degree that it is reached consensually through deliberations involving all relevant actors, where all are equally empowered and fully informed, and where the conditions of ideal speech are met (see Innes, 1996). The images provided in a vision involve a dynamic interaction between the relevant actors in the process rather than a unidirectional flow. The reiterative process occurs at the moment of creating the vision, as well as throughout the process of its implementation. The values and images of what a society wants to achieve must be discussed in the envisioning process. These values and images are not generated in isolation but are socially constructed and given meaning and validated by the traditions of belief and practice; they are reviewed, reconstructed and invented through collective experience (see Ozbekhan, 1969, but also Foucault, 1980:11; Hillier, 1999 and Elchardus et al., 2000: 24). We must be aware of the impact on the social and psychological milieu of the consumer society, which teaches citizens how to think about themselves and their goals. Citizens' tastes, priorities and value systems are, to a large degree, manipulated by the very markets that are supposed to serve them (Hamilton, 2004: 66). Within (and constrained by) this established framework of the market society, places and communities face the challenge of constructing (or rejecting) and implementing the discourses of development, cultural diversity, sustainability and place quality and, hence, of creatively transforming their own functioning and practice.

Envisioning reveals how things can be different, how things could be truly better, how people can be innovative, how we can unlock the natural creativity of the citizens to improve our cities and regions, how we can legitimize these natural tendencies that are typically inhibited or suppressed by the daily demands of our governance systems. The construction of different futures, which lies at the very heart of the transformative practices, requires creativity and original synthesis (Ozbekhan, 1969: 87).

The process helps the participants to think more broadly about the future and its driving forces and to realize that their own actions may move a place towards a

particular kind of future. The process allows participants to step away from entrenched positions and identify positive futures that they can work at creating. It allows for a high degree of ownership of the final product and illustrates that citizens do have a responsibility for the(ir) future. So the real test is not whether anyone has fully achieved the 'conceived' future, but rather whether anyone has changed his or her behavior because he or she saw the future differently (sees also Schwartz, 1991).

'Creative transformation' refers to changes in governance relating to current and historical relations of dominance and oppression (Young, 1990). Since planning and governance cannot be looked upon as separate, autonomous spheres within society, in the following section I look for a type of governance that will interlink with the transformative approach outlined above.

Governance

Just as there are many traditions and collective practices, there are also many images of what regions, city-regions, cities want to achieve (see Weeks, 1993). The power constellation in a place determines what the problems and challenges of a place are and how they should/could be addressed. The opportunities for conceiving/implementing images are not equal. Some actors (individuals, groups, institutions) have more resources and power, a fact which allows them to pursue their images. Therefore power relations must be built into the conceptual framework of planning (Forester, 1989; Sager, 1994; Healey, 1997a; Friedmann & Douglas, 1998) and must be looked at in a given context of place, time and scale regarding specific issues and particular combinations of actors.

Strategic spatial planning processes challenge established divisions of government and the cultures embedded in them. They also bring different models of governance and governance change into encounter with one another (Healey, 2006). I argue that a feasible and efficient planning process should be centred on the elaboration of a mutual beneficial dialectic between top-down structural policies and bottom-up local uniqueness. Besides a bottom up approach, rooted in conditions and potentialities of diversity (interpreted in their broadest sense) a complementary multi level top-down policy aimed at introducing fundamental and structural changes is indispensable. Indeed, a mere top-down and centrally organized approach runs the danger to overshoot the local, historically evolved and accumulated knowledge and qualification potential, while a one-dimensional emphasis on a bottom-up approach tends to deny - at least to underestimate - the

importance of linking local differences to structural macro tendencies (Albrechts & Swyngedouw, 1989). This dialectic constitutes the bare essence of multi-level governance. The communicative/collaborative model being promoted in many examples of strategic spatial planning emphasizes the social learning and invention that can occur in these encounters (Albrechts & Liévois, 2004).

Place policy making is embedded in multiple institutional domains and interaction arenas. This blurs the meaning of traditional administrative boundaries and hierarchical settings in the development and implementation of policies (see European practices). Initiatives to overcome fragmentation due to entrenched tiers of government and sectoral policy communities typically require a major institutional effort to achieve long-term effects (Albrechts et al, 2003). Moreover, the demand to transform the state in ways that will serve all relevant actors, especially the least powerful, and the emerging partnerships between governments and the private sector are provoking a shift towards more hybrid forms of democracy in a number of places in Europe.

Pluralist and inter-culturalist places

Some politicians as well as planners seem reluctant to involve the public in decision-making, because it involves giving up some control, and people who hold power are usually not inclined to give it up or share it. In other places there is a tendency to involve major actors in the process. But planning, potentially, has an impact on and links to a very wide range of issues (from all kinds of actors with interests in a place to nature). These interests are potentially very diverse and conflicting. Increasingly it is argued that to overcome a commodified representation, nature must get a voice to reveal its intrinsic values (natural stability in ecosystems, biodiversity) as well as the more intangible cultural (aesthetic, symbolic) values (see also Sachs & Esteva, 2003; Hillier, 1999). European experiences clearly show that actors claim a role in the political system (see also Mathews, 1994). Creating futures must be done under conditions of inequality and diversity. Any change has to deal with structural constraints, with issues of power and resistance, with the irreconcilability of certain forms of interests. This requires a democratic polity that can encompass the realities of difference, inequality, etc., (Huxley, 2000). The core is a democratic struggle for inclusiveness in democratic procedures, for transparency in government transactions, for accountability of the state and planners to the citizens for whom they work, for the right of citizens to be heard and to have a creative input in matters affecting their interests and concerns at different scale levels and for

reducing or eliminating unequal power structures between social groups and classes (see also Friedman & Douglas, 1998). In several places in Europe there is a call for the development of pluralist democratic tendencies in the wake of a crisis of representative democracy and a demand to transform the state in ways that will serve all of its citizens and especially the least powerful. Out of a shift towards a more hybrid democracy in some places a type of governance has emerged that expands practical democratic deliberations rather than restricts them, that encourages diverse citizens' voices rather than stifles them; that directs resources to basic needs rather than to narrow private gain. This type of approach uses public involvement to present real political opportunities, learning from action not only what works but also what matters. Through the involvement of citizens (and especially weak groups) in socially and politically relevant actions some degree of empowerment, ownership or acceptance is sought for these citizens (see Friedmann 1992 but also our fourth track).

Increased personal mobility has made places more mixed. This can be seen as a threat or an opportunity. On the one hand it can destabilize a place as migrants bring in habits, attitudes and skills alien to the original society, on the other it can enrich and stimulate possibilities by creating hybrids, crossovers and boundary blurring (Landry, 2000 p. 264). Places must be creative with mutual understanding between cultures and ideas of equity (this is nothing less than a claim to full citizenship – see Sandercock, 2003 p.98). Inter-culturalism (Landry, 2000) builds bridges, helps foster cohesion and conciliation and produces something new out of the multi-cultural patchwork of places (Landry, 2000). It takes views of a place of minority groups or otherwise socially excluded into account and their ideas are brought to change planning, political decision-making and implementation.

Learning Processes

Society as a whole (as well citizens as politicians) feels uneasy to think beyond the short term, to reflect on multiple futures, and it takes an unconsciously deterministic view of events. How to convince a wide variety of actors (citizens, investors, politicians, planners) that they can have meaningful choices and will not have to be a complete prisoner of circumstances? How to make different actors aware that they are interdependent, -they share the same physical space, they may face similar problems- and that they cannot solve some problems on their own? How to convince them to consider the alternative to what they felt in their heart? Yet when development, sustainability, quality and equity of

places is at stake that is exactly what we may need to do: to imagine alternative futures to master change. Visioning can become a learning process if it looks in an open way to the future, if it integrates knowledge of what might happen with an understanding of the driving forces and a sense of what it means to a place and its citizens. The active participation in a collective action of visioning may generate trust as participants in the process are likely to find -and why that is the case- that some visions present a future that certain would like to inhabit while others are considered highly undesirable. The process helps the participants to think more broadly about the future and its driving forces and to realize that their own actions may move a place towards a particular kind of future. The process allows participants to step away from entrenched positions and identify positive futures that they can work at creating. It allows for a high degree of ownership of the final product and illustrates that citizens do have a responsibility for the(ir) future.

Institutionalisation

Government systems for the development, control and regulation have often been fixed for a long time, yet are not fundamentally reviewed and adapted to changing circumstances. There are many examples to illustrate how difficult it is for an institution to change. The life of the institutions seems often to be more important than what it does. Hence the need to view governance institutions not as a set of formal organizations and procedures established in law and 'followed through', but as referring to norms, standards and mores of a society or social group, which shape both formal and informal ways of thinking and ways of acting (see Healey, 2004a:92). In some places the process of 'discourse structuration' and its subsequent 'institutionalisation' become perhaps more important than the plan as such (see Hajer, 1995; Albrechts, 1999; 2003a, b; Albrechts & Van den Broeck, 2004;). In this way new discourses may become institutionalised, embedded in norms, ways of doing things, attitudes and practices and provide a basis for structural change. From there a shared stock of values, knowledge, information, sensitivity, mutual understanding may spread and travel through an array of regional, provincial and local government arenas, sector departments and consultants. New approaches and new concepts can be sustainably embedded via institutionalization (see Healey, 1997, Gualini, 2001). But this takes time and dedication. Government may call upon this intellectual capital (Innes et al, 1994) when using its control function to re- frame ways of thinking.

Multi-level governance

A multi-level governance approach would offer the potential to tease out causal linkages between global, national, regional, metropolitan and local change, while also taking account of the highly diverse outcomes of such interactions. The dialectic between shifts in institutional sovereignty towards supranational regulatory systems (e.g. the possible impact of European directives for deregulation of public transport) and the principle of subsidiarity, which entails the rooting of policy action in local initiatives and abilities, illustrates the embeddedness of place policy-making in multiple institutional domains and interaction arenas which blur the meaning of hierarchical settings in the development of policies (see Gualini, 2001). Tensions may occur between the well-known scale and related government structure of a nested hierarchy from large to small or from top to bottom and scale in terms of the reach of relationships in time and space (see Healey, 2004b; Albrechts & Liévois, 2004).

In a new governance culture the construction of arenas (who has to be involved, and what issues must be discussed), their timing (links to the strategic momentum), the definition of which arenas seem fixed and what issues in arenas seem fixed, the awareness that fixed may be relative in some contexts all need careful reflection and full attention.

I linked envisioning to transformative practices. Transformative practices involve constructing 'desired' answers - images/visions and strategies for action - to the structural problems of our society. My hypothesis is that strategic projects could provide a key to an action oriented approach.

Strategic Projects as a key to a more 'strategic' planning

Strategic projects are projects, (preferably) coordinated by public actors in close cooperation with the private sector, and other semi-public actors. These projects are strategic to achieve visions, policy objectives and goals embedded in strategic planning processes at different policy levels. They aim at transforming the spatial, economic and socio-cultural fabric of a larger area through a timely intervention. Strategic projects aim to integrate the visions, goals and objectives from different policy sectors, as well as the ambitions and goals of the private sector. They also aim to integrate the inhabitants and users of the area. In this way these projects may become transformative.

They are strategic in the sense that they deal with specific key issues in an area. All European strategic plans focus on projects. Some strategic plans deal in a very creative way with projects. The strategic plan for the province of Milan initiated a call for projects and good practice which could contribute in the improvement of habitability. The idea of competition was borrowed from IBA Emscher park. In Milan they got 259 proposals which portrayed a local community that was not only rich and lively but also keen to enter into a relationship with institutions in order to contribute to the development of relevant public programmes (Balducci, 2008:94).

Possible types of projects

Urban projects aim to selectively regenerate urban areas as qualitative milieus for economic development, housing and cultural activities. Contemporary strategic urban projects are no longer driven by defensive strategies (combating poverty in deprived areas, social housing) like urban reconstruction (1950s), urban revitalization (1960s) or urban renewal (1970s). Rather, they are being driven more and more by offensive strategies within the context of growing international intercity competition.

An effort on the part of the public government, however, is needed in response to the significant market failures on the real estate markets in urban areas and the need for more integrated and sustainable approaches. The market failure is the result of a lack of transparency (hidden costs, polluted areas, deadlocked physical developments)

in the urban real estate market and the technical and institutional complexity of urban projects which impose considerable transaction costs on real estate operations. Given the growing scarcity of urban land and development price levels, redevelopment will become inevitable. Strategic urban projects aim to consolidate, to transform, to restructure or to reuse the urban areas/places for new and emerging demands from public and private (individuals, economic and cultural) actors. Within the context of the challenges cities are facing—fierce international competition, inequality, decay, unbalanced demands—the quality of life for all citizens is becoming a crucial asset for keeping and attracting a whole range of households and businesses, and maintaining a sound basis for social, economic and cultural life. Strategic urban projects play an important role in the regeneration and transformation of urban areas. Urban projects embody an important paradigmatic shift in urban planning from master planning/regulatory planning to strategic planning with a clear emphasis on implementation.

Rural projects aim to transform rural and suburban dynamics into a more sustainable and qualitative form of development and to give cultural meaning to a new form of hybrid rurality (neo-rurality, see Gullinck & Dortmans, 1997). Spatial dynamics have led to a highly fragmented, scattered landscape, with a juxtaposition of former urban functions (retail, business parks and entertainment) and the remaining spatial print of a mainly agrarian society. The search for integration and binding elements within this conglomerate of fragments and the creation of culturally meaningful spaces is the core challenge. Institutions from the public sphere are needed to integrate and adjust new functional needs in coherent spatial entities. Moreover, an effort must also be made to provide an alternative to the current market mechanisms, which induce considerable externalities. Detached housing, suburban retail centres, business parks, and scattered developments result in indirect environmental and social costs in terms of the increasing need for individual mobility, the splintering of the rural area the degradation of the landscape and nature systems, and the need to provide public services (mail delivery, electricity, sewer system, etc.). If we take a realistic approach and assume that the demand for the suburban lifestyle will continue then 'smart' alternatives should be looked for.

Strategic rural projects aim to cope with new emerging functions in 'neo-rural areas'. In post-World War II development in Western Europe, the agrarian production function gradually decreased, while new functions, such as nature, recreation, landscape conservation, water management, housing and new types of business activities became more prevalent. This development occurred in a more or less unplanned way in parallel with the processes of suburbanization of economic activities and households. The result is often a scattered and fragmented landscape, which is neither urban, nor rural. In this hybrid spatial context, strategic projects provide a new approach and new concepts for creatively and proactively dealing with and giving meaning and content to these 'rurban'(rural/urban) places.

New innovative employment at strategic locations is an important part of the effort to keep up international economic competitiveness. The old concept of business parks needs a serious re-engineering in terms of spatial concepts and management. The new spatial requirements of firms need to be translated into specifically designed employment locations on specific places. Strategic economic projects question traditional industrial estates and traditional location policy. The worn-out concept of the industrial park no longer meets the current demands of an increasingly service oriented and flexible economy. Strategic economic projects attempt to reinvent and spatially redesign the concept of the business park and to reconsider the location of economic activities. A balanced

supply policy provides an answer to the question of the availability and suitability of land for specific economic activities.

Network-like projects are important within the European Spatial Development Perspective (CEC, 1999). If we go back to the idea of a network the main reason for actors (cities, institutions, investors) to enter into such a network is that they pursue some goal that is common to all of them and that they can obtain this goal in a better and easier way through co-operation than if they would act individually. To increase the likelihood that a network project, like any other project, will be realized a close dialogue is needed with those whose cooperation is necessary for its implementation and those needed to win over the public (see Flyvbjerg, 1998). Such a dialogue is a dynamic endeavour, which evolves in interaction with local, regional, national contingencies and external forces in order to address the agendas of those responsible for the implementation of a project and to build a broad social support. Such a dialogue could enlarge the small 'epistemic community' (Haas, 1992; Faludi, 1999) initially supporting the concept of a spatial network. Whatever could be done at the level of the network needs to involve progressively multilevel and interjurisdictional dimensions. Network concepts require the development of a complex governance setting throughout various institutional, political, territorial and socio-economic contexts:

Network concepts articulate a spatial narrative based on a discursive process of 're-imagining' territory and urban space within a country or across countries (see the interreg programs in Europe). In this discursive process of social spatialization the driving rationale is one of competitiveness as the precondition for a possible wider acceptance of the concept.

Many of the European networks (in the making) are examples of polynucleated urban systems (see special issue European Planning Studies, 1998). Their qualities are said not to be merely physical but also functional, in that the cities within the complex perform different functions.

In order to (re) activate networks-in-the-making, a basic challenge seems to find out what kind of strategic project could attract the interest and sympathy of politicians, the business community, ordinary citizens, local communities and municipalities, without being too antagonistic right from the initial formulation of the project and to design institutions, arenas/forums needed to successfully conceive, plan and implement the project. Such a project must reflect the specific politics (Healey, 1997b) and context of the area (see also Zeng, 2007). The latter includes the history and geography. The selection of a strategic project is not a neutral or a random selection. From an analytical point of view strategic issues

may be considered fairly obvious but from a policy point of view they are definitely not. This phenomenon is common to most so-called urban networks (see special issue *European Planning Studies*, 1998).

The spatial networks are dependent on a plethora of planning systems, planning control and building regulations pursuing separate and exclusive objectives. This challenges the possibility of constructing a common discourse or a project within which conflicting objectives can be pursued equitably.

What could we learn out of this? It is only too obvious that there is a wide gap between the socio-economic reality in polynuclear areas and the normative concept of urban networks. It is abundantly clear (see special issue *European Planning Studies*, 1998) that the concept of any urban network will never automatically become part of the frame of reference for justifying decisions. First the concept must succeed in penetrating this frame. Here there is stiff competition with other plans/projects and the (secret) agenda of a variety of actors (see in this respect also Faludi & Korthals Altes, 1994). Moreover it is obvious that the concept is read in different ways (see also Mandelbaum, 1990).

Need for socio-spatial innovation

The institutionalisation of a new discourse is likely to prove difficult. The challenge is that of co-production, of the pursuit of joint results with other sectoral, social, economic actors' activities and initiatives. In this respect governance opens up a new potential field of collective action (see Gualini, 2001). Governance suggests an understanding of the linkage of different types of regulation in a territory in terms of political, social, institutional and cultural integration and at the same time in terms of capacity to conceive and implement a vision or a specific project (see also Le Galès, 1998). According to Healey (1997a, p. 290) the need to design institutional arrangements, which enmesh formal government structures and processes within the wider relational webs of economic and social life becomes a key dimension of modern governance

For all types of strategic projects there is a need for socio-spatial innovation. Therefore, we need to develop innovative, implementation oriented approaches with a focus on spatial concepts, policy instruments, process architecture and quality management.

Innovation is sought in: ways in which new development dynamics can be

introduced in a hybrid spatial setting and a complex context; ways to develop new challenging spatial concepts; ways these concepts are implemented in multi-actor and multi-level government settings. Specific knowledge (sustainability, spatial quality, set of -legal and financial- instruments) of specific aspects related to strategic projects must be deepened. A more operational framework for sustainability and quality management in spatial and spatial-economic planning is needed. Sustainable development and spatial quality are clearly considered to be a main goal of spatial planning. However, a clear understanding of the meaning of sustainability and quality in spatial development and in planning approaches, as well as of how to make them operational, and the search for criteria and indicators for evaluating and implementing them, remain weak. The operational framework must be applied and tested back and forth in the construction of the approach for strategic projects.

Contemporary policy settings nearly always imply a complex mutual dependency of actors. The capacity to achieve an agreement and to implement decisions is increasingly being challenged by a growing and difficult to manage institutional and spatial complexity. As a reaction different institutions are developing ever more bureaucratic rules and instruments as an outgrowth of their own sector logic. The result is a growing fragmentation and separation between different policy fields and levels. In this context, traditional policy tools and instruments based on control and regulation, such as land use plans and rigid master plans, seem unfit to meet the current challenges. A broadening of the arsenal of instruments and tools available for constructing agreements, conflict resolution and implementation-oriented projects seems necessary.

There is also a need to identify and to critically analyse all technical, legal, financial, organizational and property factors influencing the concrete realization of strategic projects and to creatively search for proper instruments, tools and means for project development. By exploring the current technical tools and instruments applied in strategic projects and by identifying foreign learning experiences, instruments better fitting the specific conditions must be looked for.

Epilogue

In Europe planning moves away from the idea of government as the sole provider of solutions to problems, towards an idea of governance as the capacity to substantiate the search for creative and territorially differentiated solutions to problems, challenges, opportunities and for a more desirable future situation

through the mobilisation of a plurality of actors with different and even competing interests, goals and strategies (see also Balducci & Fareri, 1996). I have applied the 'lenses' of a reflective practitioner and of the (strategic) planning literature in an effort to broaden the concept and provide an alternative to address the structural challenges of our postmodern world in a constructive and progressive way. The 'new' strategic spatial planning presented in this paper is conceived of as a democratic, open, selective and dynamic process. It produces a vision to frame problems, challenges and provides justification to short-term actions within a revised democratic tradition. A dissection of the process reveals the key elements that underlie this strategic planning: it involves content and process, static and dynamics, constraint and aspiration, the cognitive and the collective, the planned and the learned, the socio-economic and the political, the public and the private, the vision and the action, the local and the global, legitimacy and a revised democratic tradition, values and facts, selectivity and integrativity, equality and power, long term and short term.

Strategic planning case studies (Healey et al, 1997b; Pascual & Esteve, 1997; Albrechts, 1999; Albrechts et al, 2003; Salet et al, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003; Sartorio, 2005; Salet et al, 2003; Healey, 2007; Balducci, 2008) illustrate innovative practices. I see a need for inquiring into the epistemology of these practices, for making sense of what has been learned in action in relation to a wider context, and for testing the depth and comprehensiveness of these practices (see also D. Schön, 1984). This would help efforts to evaluate and make sense of these practices in relation to a wider (theoretical) context. Abstract conceptualization and generalization of the accumulated knowledge of learning in action may help theorists to see some of what can be learned from practice. Strategic spatial planners, on the other hand, can be inspired and guided by new emerging theories.

The critical question of the leverage that these strategic spatial planning exercises will achieve over time must be raised. Do they have the persuasive power to shift territorial development trajectories or, as some argue (Kunzmann 2001a, b, c), are they little more than a cosmetic veil to hide the growing disparities evolving within Europe? The European experiences (Healey et al, 1997; Pasqual & Esteve, 1997; CEC, 1999; Albrechts et al, 2002; Albrechts et al, 2003; Salet et al, 2003; Pugliese & Spaziante, 2003, Sartorio, 2005; Salet et al, 2003; Motte, 2006; Healey, 2007; Balducci, 2008) provide a fertile laboratory for advancing the understanding of the nature and potential of strategic spatial frameworks and strategies for 21st century conditions.

We could draw some lessons from the current European experiences

(Albrechts et al, 2003:126-128). First, there is no single European way to do strategic spatial planning. Strategic spatial planning initiatives may look similar in broad outlines, but they take many different forms, performing different kinds of governance work in different contexts. Second, initiatives in strategic spatial planning can liberate innovative creative forces, but they can also become exercises in holding onto the status quo. Third, developing the spatial dimensions of such strategic plans is not just a matter of technical analysis, but the development of spatial logic and metaphors that can command attention and carry persuasive power in complex political contexts. Fourth, creating appropriate institutional arenas (formal or informal) for spatial development initiatives is crucial. Fifth, strategic planning benefits from the existence and acceptance of a strong role for the state and a strong political consciousness of place identity. The European experiences illustrate that the potential power of strategic plans and frameworks to affect the future lie in:

- their capacity to frame concepts and images to mobilize and fix attention;
- their creation of policy discourses through which specific decisions and practices are focused;
- their impact on statutory tools and procedures;
- their creation of expert policy communities that carry new ideas from place to place and enrich local learning capacity;
- their capacity to shift governance cultures

References

- ACKOFF, R. (1981): *Creating the corporate future*. John Wiley, New York
- ALBRECHTS, L. (2002): The planning community reflects on enhancing public involvement. Views from Academics and Reflective Practitioners, *Planning Theory & Practice*, **3** (3) 331-347.
- ALBRECHTS, L. (2003): Planning versus Politics. *Planning Theory* Vol.2 (3) 249-268, 2003.
- ALBRECHTS, L. (2004): Strategic (Spatial) Planning Reexamined *Environment and Planning B*. **31** 743-758
- ALBRECHTS, L.(2006): Shifts in Strategic Spatial Planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A* **38**(6) 1149-1170
- ALBRECHTS, L. SWYNGEDOUW, E. (1989): The challenges for a regional policy under a flexible regime of accumulation. In ALBRECHTS, L., MOULAERT, F., ROBERTS, P., SWYNGEDOUW, E. (1989) (eds.) *Regional Policy at the Crossroads*. Jessica Kingsley, London pp 67-89.
- ALBRECHTS, L. VAN DEN BROECK, J., VERACHTERT K., LEROY, P., VAN TATENHOVE (1999): Geïntegreerd gebiedsgericht beleid : een methodiek, Leuven/Nijmegen.
- ALBRECHTS, L. LIEVOIS, G.(2004): The Flemish Diamond: urban network in the making, *European Planning Studies*, **12** (3) 351-370.
- ALBRECHTS, L.VAN DEN BROECK, J. (2004): From Discourse to facts. The case of the ROM project in Ghent, Belgium. *Town Planning Review*, **75**(2) 127-150.
- ALBRECHTS, L.ALDEN, J. DA ROSA PIRES, A.. (2001) (eds.): *The Changing Institutional Landscape of Planning* (Ashgate, Aldershot)
- ALBRECHTS, L., HEALEY, P., KUNZMANN, K. (2003): Strategic spatial planning and Regional governance in Europe, *Journal of the American Planning Association*, **69** 113-129.
- AMIN, A. (2004): Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografisker Annaler* **86B** 33-44
- AVE, G., (2003): "Play it again Turin. Analisi del piano strategico di Torino come strumento di pianificazione della rigenerazione urbana" MARTINELLI, F Ed La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Metodologie ed esiti a confronto. Franco Angeli, Milano 35-67

BALDUCCI, A. FARERI, P. (1999): Consensus-building, urban planning policies, and the problem of scale: examples from Italy", in COENEN, F. HUITEMA, D. O'TOOLE, L. (eds) *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht, Kluwer Academic, pp 163 -178.

BALDUCCI, A. (2008): *Constructing (Spatial) Strategies in Complex Environments*. VAN DEN BROECK, J. MOULAERT, F. OOSTERLYNCK, S. (Eds) (2008): *Empowering the Planning Fields: Ethics, Creativity and Action*. Acco, Leuven 79-99

BARRETT, S. FUDGE, C. (1981)(eds): *Planning and Action*, London, Methuen.

BERGER, G. (1964) *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris: P.U.F.

CEC, (1997): *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg, Office for the official publications of the European Communities.

CEC, (1999): *The European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg, Office for the official publications of the European Communities.

CHAPIN, F.S. (1965). *Urban Land Use Planning*, Urbana, University of Illinois Press.

CULLINGWORTH, J.B. (1972): *Town and Country Planning in Britain*, London, Allen and Unwin.

CULLINGWORTH, J.B. (1993): *Planning Control in Comparative Context*, London, Routledge.

DAVIES, H. D. EDWARDS, A. HOOPER, J. PUNTER (1989): *Planning Control in Western Europe*, London, H.M.S.O.

De BONO, E. (1992): *Serious Creativity. Using the power of lateral thinking to create new ideas*. New York, Harper Business.

DIELEMAN, F. FALUDI, A. (1998) (eds) : Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe, Special issue *European Planning Studies* 6(4)

DYRBERG T.B. (1997): *The circular structure of power*, London, Verso.

ELCHARDUS, M., HOOGHE, M., SMITS, W., (2000): De vormen van middenveld participatie, in ELCHARDUS, M. HUYSE, L. HOOGHE, M. (eds) *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*, Brussels, VUB Press, pp 15-46.

FALUDI, A. (1999): *De architectuur van de Europese ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Inaugural lecture, K.U. Nijmegen, Nijmegen,

FALUDI, A. & KORTHALS ALTES W. (1994): Evaluating Communicative Planning: A revised design for performance research, *European Planning Studies*, **2(4)** 403-418.

FLYVBJERG, B; (1998): *Rationality and Power Democracy in Practice*, Chicago, IL, University of Chicago Press.

FLYVBJERG, B. (2002) Bringing power to planning research. One Researcher's Praxis Story, *Journal of Planning Education and Research*, **21(4)** 357-366.

FORESTER, J. (1989): *Planning in the Face of Power*, Berkeley, California, University of California Press.

FOUCAULT, M. (1980): *The History of Sexuality*, New York, Vintage.

FRIEDMANN, J. (1982): *The Good Society*, Cambridge, MA, MIT Press.

FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

FRIEDMANN, J. (1992): *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Oxford, Blackwell.

FRIEDMANN, J. (1998): Planning Theory Revisited, in *European Planning Studies*, **6(3)** 245-253.

FRIEDMANN, J., DOUGLAS, M.(1998): 'Editor's Introduction', in M. DOUGLAS & J. FRIEDMANN (eds), *Cities for Citizens*, Chichester, John Wiley & Sons.

GARCIA, M. (2003): *The Case of Barcelona*. SALET, W. THORNLEY, A. KREUKELS, A. (2003) Eds. Metropolitan Governance and Spatial Planning. London, Spon Press 337-358

GOODSTEIN, L. NOLAN, T., PFEIFFER, J. (1993) *Applied Strategic Planning*, New York Mc Graw-Hill.

GODET, M. (2001): *Creating futures*, London, Economica.

GUALINI, E. (2001): *Planning and the Intelligence of Institutions*, Aldershot, Ashgate.

GUALINI, E. (2003): *The Region of Milan*. SALET, W. THORNLEY, A. KREUKELS, A. (2003) Eds. Metropolitan Governance and Spatial Planning. London, Spon Press. 264-283

HAAS, P. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organisation*, 46 1-35.

HAJER, M., (1995): *The politics of environmental discourse*. Oxford, Oxford University Press.

HAMILTON, C. (2004): *Growth Fetish*, London, Pluto Press.

HART, D.A. (1976): *Strategic Planning in London*, Oxford, Pergamon Press.

HEALEY, P. (1997a): *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*, London, Macmillan.

HEALEY, P. (1997b): The revival of strategic spatial planning in Europe, in HEALEY, P., KHAKEE, A., MOTTE, A., NEEDHAM, B (eds), *Making Strategic Spatial Plans*, London U.C.L. Press, pp 3-19.

HEALEY, P. (2004a): Creativity and Urban Governance. *Policy Studies* 25(2) 87-102.

HEALEY, P. (2004b): The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67

HEALEY, P. (2005): Network Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. ALBRECHTS, L., MANDELBAUM, S., (eds): *The Network Society: a new context for Planning?* New York, Routledge, pp146-160.

HEALEY, P. (2006): Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. *European Planning Studies* 14 (4) 525-546

HEALEY, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*, London, Routledge

HEALEY, P. KHAKEE, A. MOTTE, A. NEEDHAM, B. (1997) (eds): *Making Strategic Spatial Plans*, London, U.C.L. Press.

HILLIER, J. (1999) What Values? Whose Values? *Ethics, Place and Environment*, 2(2) 179-199.

HILLIER, J. (2002): *Shadows of Power*, London, Routledge.

INNES, J. (1996): Planning through consensus-building: a new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Institute of Planners*, 62 (4) 460-472.

INNES, J. GRÜBER, J. THOMPSON, R. & NEUMAN, M. (1994): Coordinating Growth Management through Consensus Building: Incentives and the Generation of Social, Intellectual and Political Capital, Berkeley, University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.

KREUKELS, A. (2000): An Institutional Analysis of Strategic Spatial Planning: The case of Federal Urban Policies in Germany, in SALET, W., FALUDI, A. (eds): *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences. Amsterdam, pp. 53-65.

KUNZMANN, K. (2001a): State planning: a German success story? *International Planning Studies* **6**, 153-166

KUNZMANN, K. (2001b): L'aménagement du territoire en Allemagne: une discipline sans utopias?' [Spatial planning in Germany: a discipline without utopia?] *Territoires* **2020 (4)** 101-116

KUNZMANN, K. (2001c): The Ruhr in Germany: a laboratory for regional governance', in ALBRECHTS, L. J ALDEN, J. DA ROSA PIRES, A. (eds): *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Aldershot, Ashgate, pp 133-158.

LANDRY, Ch., (2000): *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, London, Earthscan.

LE GALES, P., (1998) Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, **22(3)** 482-506.

LE GALES, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press,.

LEVITAS, R. (1990): *The Concept of Utopia*, Syracuse, University Press.

MANDELBAUM, S.J. (1990): Reading Plans, *Journal of the American Planning Association*, **56(3)** 350-356.

MARTINELLI, F. (2005) (ed): *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Methodologie ed esiti a confronto*, Milano, Franco Angeli.

MARTINELLI, F., (2005a) 'Introduzione ' in MARTINELLI, F. (ed): *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Methodologie ed esiti a confronto*, Milano, Franco Angeli.

MASTOP, H. FALUDI, A. (1997): Evaluation of Strategic Plans: the performance principle, *Environment and Planning B*, **24 (6)** 815-822.

MAYER, M. (2003): The onward sweep of social capital: causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements, in *International Journal of Urban and Regional Research*, **27(1)** 110-132.

MINTZBERG, H. (1994): *The Rise and Fall of Strategic Spatial Planning*, New York, The Free Press.

MOTTE, A. (2006): *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Lyon, Puca

OGILVY, J. (2002): *Creating Better Futures*, Oxford, Oxford University Press.

OZBEKHAN, H. (1969): Towards a general theory of planning, in JANTSCH, E. (ed.): *Perspective of Planning*, Paris, OECD, pp. 45-155.

PASCUAL, I. ESTEVE, J. (1997): *La estrategia de las ciudades. Planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*, Barcelona, Diputacion de Barcelona.

PERLOFF, H. (1980) *Planning and the Post-Industrial City*, Washington D.C., Planners Press.

PUGLIESE, T. SPAZIANTE, A. (2003) (eds): *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, F. Angeli.

SACHS, W. ESTEVA, G., (2003): *Des ruines du développement*, Paris, Le Serpent à Plumes.

SALET, W. FALUDI, A. (2000) (eds): *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, pp. 1-10.

SALET, W. THORNLEY, A. KREUKELS, A. (2003) Eds. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London, Spon Press

SANDERCOCK, L. (1998): *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*. Chichester, John Wiley & Sons.

SANDERCOCK, L. (2003): *Cosmopolis II. Mongrel cities in the 21st Century*, London, Continuum.

SARTORIO, F. (2005): *Strategic Spatial Planning. A Historical Review of Approaches, its Recent Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy*. **DISP 162** 26-40

SCHARPF, F.W. SCHNABEL, F. (1978): Durchsetzungsprobleme der Raunordnung im öffentlichen Sektor, in *Informationen zur Raumentwicklung*, **1**, 19-28.

SAGER, T. (1994): *Communicative Planning Theory*, Avebury, Aldershot.

SCHON, D. (1984): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action* Avebury, Aldershot,

SCHWARTZ, P. (1991): *The Art of the Long View*, New York, Doubleday Currency.

SENGE, P. (1990): *The Fifth Dimension*, New York, Doubleday.

VAN DEN BROECK, J. (1987) Structuurplanning in praktijk: werken op drie sporen in *Ruimtelijke Planning II.A.2.C* 53-119

WEEKS, J. (1993): Rediscovering values, in SQUIRES, J. (ed.): *Principled Positions. Postmodernism and the Rediscovery of Value*, London, Lawrence & Wishart.

WINCH, G. (1998): Dynamic Visioning for Dynamic Environments. *The Journal of the Operational Research Society*. **50 (4)** 354-361

YOUNG, I. (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

ZENG, X. (2007): *Strategic Planning for a Balanced Urban development. Case study of the Commercial Property Development in Pearl River new Town, Guangzhou, China*: Master thesis HS Program University of Leuven

İngiltere’de Mekânsal Planlama: Ulusal ve Yerel Önceliklerin Uyumlaştırılması

Louise Barr
Department of Communities and
Local Governments

Giriş

İngiltere’nin mekânsal gelişme planı hem yerel hem de ulusal bir katman içermektedir. Bu makale bölgesel düzeye odaklanmaktadır ve bölgesel plan yapma sürecinin ulusal ve yerel politikaları uyumlaştırmak üzere nasıl hareket ettiğini anlatacaktır. Ancak mekansal planlama ve özellikle Bölgesel Mekansal Stratejilerin hazırlanması konusundaki deneyimler süregelen tartışmalara konu olan bir takım sorunlara işaret etmektedir. Görüşler merkezi ve yerel kararlar arasındaki denge ve ulusal, bölgesel ve yerel politikalar arasındaki ayrım; kuvvetli delil esası ve yoğun halk müzakeresinin önemine karşı çıkan güncel planlara duyulan ihtiyaç ve uzun dönemli stratejilerin uygulanabilirliği ve takiben sunulması konusunda çeşitlilik göstermektedir. Bölgesel Mekansal Stratejilerin ilk basamağının İngiltere’de hazırlanmasının ardından bu konuları incelemek ve başarıları ilerdeki plan yapma düzenlemeleri ve bunların sunulması için sıçrama tahtası olarak yansıtmak için doğru bir zamanlamadır.

İngiltere’de Mekansal Planlama Sistemi

İngiltere’deki mekansal planlama sistemi Planlama ve İstimlak Kanunu’nun (2004) onaylanmasının ardından 2004 yılında faaliyete geçmiştir. 2004 kanunu ile yasal planlama sistemi “arazi kullanımı” yaklaşımından “mekansal” planlama yaklaşımına geçmiştir.

Mekansal planlama kalkınma ve arazi kullanımına yönelik politikaları bunların doğasını ve işleyiş şekillerini etkileyen diğer politika (eğitim ve sağlık politikası gibi) ve programlarla (Bölgesel Hizmet Sözleşmeleri ve Yerel Hizmet Sözleşmeleri gibi) bir araya getirmek ve birleştirmek maksadıyla geleneksel arazi kullanımı planlamasının ötesine geçmektedir. Buna kalkınma taleplerine yahut ihtiyaçlarına tesir etmek suretiyle arazi kullanımını etkileyebilen ancak yalnız başına ya da temel olarak planlama izninin verilmesi yahut reddedilmesi yoluyla sunulamayacak olan ve başka araçlarla uygulanabilecek politikalar da dahildir.

İngiltere’nin mekansal planlama sisteminin tanımı

Ulusal düzeyde politikalar Planlama Politikası Bildirimleri, yönerge ve meclise sunulan Bakanlık bildirimleri (özellikle 1. Planlama Politikası Bildirimi, 11.

Planlama Politikası Bildirimi ve 12. Planlama Politikası Bildirimi'ne bakınız) olarak düzenlenmiştir.

1. Planlama Politikası Bildirimi İngiltere'deki kalkınma planı sisteminin iki yasal mekansal düzeyde faaliyet gösterdiğini açıkça ortaya koyar:

- **yerel**, Yerel Kalkınma Çerçevesi (LDFs) vasıtasıyla, ve
- **bölgesel**, Bölgesel Mekansal Stratejiler (RSS) vasıtasıyla.

Yerel Kalkınma Çerçevesi ve Bölgesel Mekansal Stratejiler birlikte kalkınma planını oluştururlar ve planlama uygulamalarının değerlendirilmesinin başlangıç noktasıdır.

İngiltere'de Bölgesel Planlama Sistemi

Bölgesel Mekansal Stratejiler – temel prensipler:

İngiltere dokuz bölgeden oluşmaktadır. Bunlardan sekizi Bölgesel Mekansal Stratejilerin kapsamı altındayken dokuzuncu bölge Londra, Londra Planı kapsamındadır.

Bölgesel Mekansal Strateji on beş ila yirmi yılı kapsayan bir dönem için bölgenin genel kalkınma stratejisini belirler. Göz önüne alınacak konular arasında konut (yeni konutların ölçeği ve dağıtımı da dahil), ekonomik kalkınma, madenler, atıkların arıtılması ve tasfiyesi ve mevsim değişikliğinin yer alması beklenmektedir. Bunların yanı sıra bölgesel ulaşım stratejisi de Bölgesel Mekansal Strateji ile birleştirilmiştir. Bölgesel Mekansal Stratejiler hakkında Yönerge, 11. Planlama Politikası Bildirimi 2004 yılında yayınlanmıştır.

Grafik 1: England / Regions



Strateji genel konumları ve kal-kınma kıstaslarını belirler ve hem Yerel Kalkınma Çerçevesine hem de yerel ulaşım planına bilgi sağlamak maksadıyla stratejik planlama içeriği sağlar.

Bölgesel Mekansal Stratejiler stratejik politika konusunda eksikliği olan alt-bölgesel politikaları da içerebilir. Alt bölgeler işe ulaşım ya da alt bölge konut piyasası alanları gibi (mekanın gerçek coğrafisi vasıtasıyla belirlenen) işlevsel alanlar olarak tanımlanır. Bu Yerel Yönetimin sınırlarını aşan konuların ele alınmasına olanak sağlar.

Galler ve İskoçya ile sınırlarını paylaşan bölgelerde Bölgesel Mekansal Stratejiler ayrıca tarafların karşılıklı olarak yararına olan bölgeler arası planlama stratejilerini içerir. Örneğin Kuzey Batı’nın Bölgesel Mekansal Stratejisi ve Galler Kalkınma Planı Chester şehrinin kalkınmasından etkilenen Kuzey Batı Galler’in yararına söz konusu şehrin büyümesine yönelik alt-bölgesel bir ortak yaklaşımı destekler.

PPS11’in temel prensiplerinden biri Bölgesel Mekansal Strateji’yi Bölgesel Konut Stratejisi ve Bölgesel Ekonomik Strateji ve ilgili eylem planlarını da kapsayan diğer bölgesel stratejilerle daha iyi bir şekilde birleştirmektir.

Ve son olarak, toplumun katılımı ve paydaşların dahil edilmesi plan yapma sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır.

Roller ve Sorumluluklar

Bölgesel Mekansal Stratejiler mevcut olarak Strateji’nin taslağını hazırlayan, onu uygulayan ve izleyen Bölge Meclislerinin bünyesi altındaki Bölgesel Planlama Birimleri tarafından hazırlanmaktadır. Bölge Meclisleri söz konusu faaliyetleri gerçekleştirmek üzere Toplum ve Yerel Yönetimlerden Sorumlu Devlet Bakanı tarafından finanse edilir.

Nihai Bölgesel Mekansal Stratejiler Toplum ve Yerel Yönetimlerden Sorumlu Devlet Bakanı tarafından yayımlanır. Londra’da farklı düzenlemeler geçerlidir; seçilmiş Londra Belediye Başkanı Londra Planını hem hazırlamakta, hem de yayımlamaktadır.

Bölgelerdeki Hükümet Büroları merkezi hükümet Bakanlıklarının bölgesel kollarıdır. Plan taslağı hakkında yorum yapma, bağımsız Tetkiklerde Hükümet'i temsil etme ve plan üzerinde önerilen ve nihai değişiklikleri yapma konularında yetkilidirler.

Merkezi Hükümet Bakanlıkları ulusal politikayı ve yönergeleri hazırlar. Toplum ve Yerel Hükümetler Bakanlığı planlama konusunda asli bakanlıktır.

Bölgesel Mekansal Strateji Hazırlama Sürecinin Temel Aşamaları

1. İlk aşama plana şekil kazandıracak delil esası ile birlikte revizyon çizelgesini belirleyecek proje planının hazırlanması ve bu planın müzakere edilmesidir.

2. Daha sonra Bölgesel Planlama Birimi tarafından uygun görülen durumlarda Bölgedeki Hükümet Bürosuna danışmak suretiyle ve diğer bölgesel paydaşlarla müştereken revizyon taslağı hazırlanır. Bölgesel Planlama Biriminin revizyon taslağını hazırlarken toplumu önerilen revizyonların hazırlanması sürecine dahil etmesi kanunca şart koşulmuştur. Bölgesel Mekansal Strateji revizyon taslağı hazırlandıktan sonra tamamlanır ve Bölgesel Planlama Birimi tarafından Devlet Bakanı'na ibraz edilir.

3. Belgenin ibraz edilmesini takiben halk müzakeresi için 12 günlük yasal bir süreç vardır. Müzakereye cevap niteliği taşıyan açıklamalar Halka Açık İnceleme gerçekleştirilen bağımsız bir jürinin sekreterine yapılır.

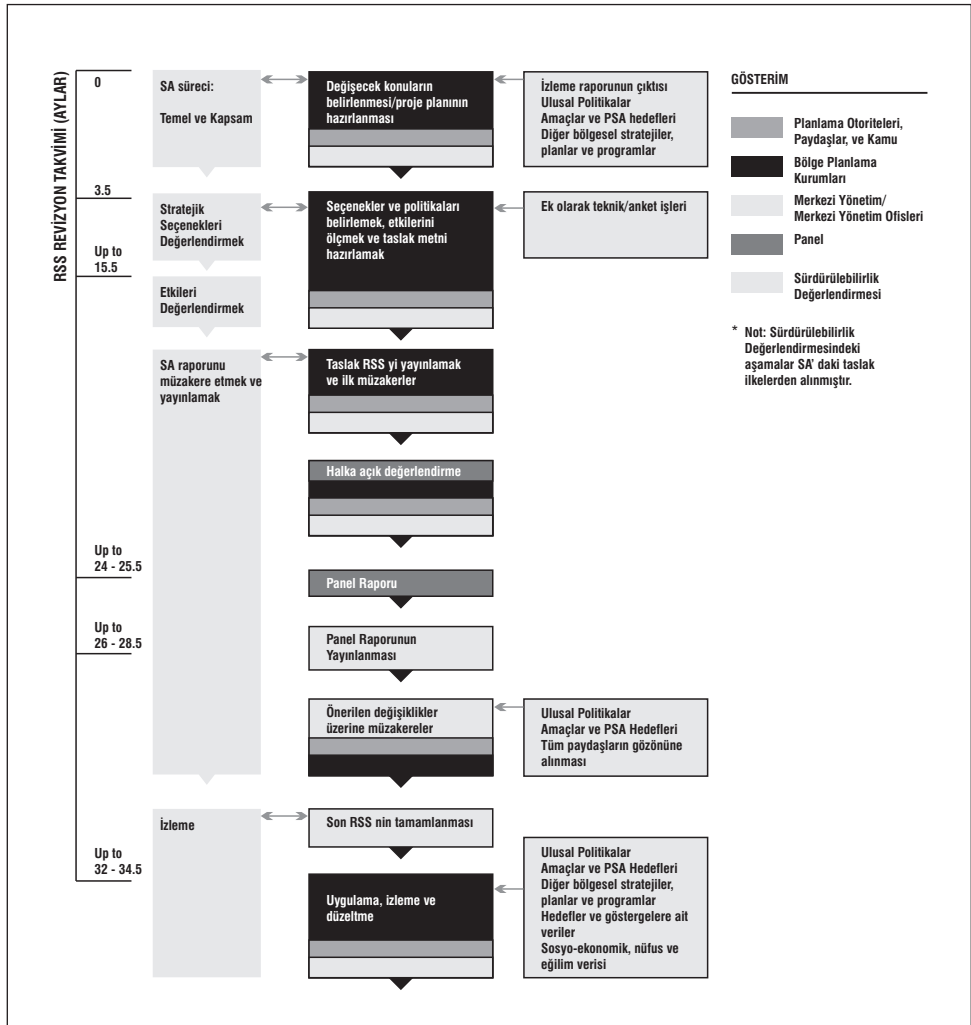
4. Daha sonra Bölgesel Mekansal Strateji revizyon taslağı bağımsız bir Jüri huzurunda Halka Açık İnceleme'de test edilir. Jüri Devlet Bakanı'na strateji taslağı konusunda önerilerde bulunan bir rapor hazırlar.

5. Jüri'nin tavsiyeleri ve yapılan açıklamalar ışığında Devlet Bakanı (yahut Devlet Bakanı adına hareket eden ilgili bir diğer Bakan) Önerilen Değişikliklere karar verecektir (bu genellikle Bölgesel Mekansal Strateji'nin değiştirilmiş taslağı ve yapılan değişiklikler hakkında bir rapor hazırlanması ile gerçekleştirilir). Önerilen Değişiklikler daha sonra 8 haftalık ek halk müzakeresi sürecine tabi tutulur ve

6. Var ise diğer açıklamalar göz önüne alındıktan sonra Toplum ve Yerel Yönetimlerden Sorumlu Devlet Bakanı değiştirilmiş Bölgesel Mekansal Strateji’yi yayımlar. Londra’da farklı bir süreç işlemekte, Londra Planı, planı hazırlayan Belediye Başkanı’nın belirli sorumluluklarını ve hesap verilebilirliğini yansıtmaktadır.

Grafik 2 – 11. Planlama Politikası Stratejisinden alınmıştır: Bölgesel Mekansal Stratejiler Bölgesel Mekansal Strateji revizyon sürecini resmetmektedir

Grafik 2: Bölgesel Mekansal Strateji revizyon süreci



Bölgesel Planlama Konusunda Kaydedilen İlerleme

Bu makale kaleme alındığında, yani Şubat 2009'da Toplum ve Yerel Yönetimlerden Sorumlu Devlet Bakanı tarafından İngiltere bölgelerinden Yorkshire ve Humber, Kuzey Batı ve Kuzey Doğu ve Batı İngiltere için Bölgesel Mekansal Stratejiler yayımlanmıştı. Londra Belediye Başkanı Londra Planının yanı sıra planda yapılan değişiklikleri yayımlamıştı. İç Batı Bölgeler ile Güney Batı ve Güney Doğu Bölgeleri için Önerilen Değişiklikler yayımlanmış ve müzakere edilmişti. Söz konusu üç bölgeye ait Bölgesel Mekansal Stratejiler kısa süre içerisinde yayımlanacaktır. Batı İç Bölgelerde ikinci aşama (bu bölgede benimsenen aşamalı strateji yapma yaklaşımına paralel olarak) kısa süre içerisinde Halka Açık İnceleme ile test edilecektir. Bu bölgesel katmanda plan yapma konusunda yüksek ölçüde başarılı olduğunu gözler önüne sermektedir.

Merkezi ve Yerel İsteklerin Dengelenmesi

Plan yapma süreci vasıtasıyla denge sağlanması

Planlama sisteminin bölgesel katmanı kaçınılmaz olarak merkezi ve yerel istekler arasında bir ara yüz olarak hareket eder. İşçi Partisi Hükümeti yönetimi devraldığı günden bu yana tabandan yukarıya işleyen bir politika yapma tarzı benimsemiştir ve bu durum bölgesel planlama sisteminde yapılan reformların doğasından sezinlenebilir. Bölgesel Planlama Birimi Bölgesel Mekansal Strateji taslağını hazırlamaktan sorumludur ve söz konusu birimin üyeleri öncelikle yerel otoriteler (en az %60'ı ilçe, il, büyük şehir, Milli Park ya da geniş yetki sahipleri) arasından seçilirken üyelerin yaklaşık yüzde 30'unu diğer bölgesel paydaşlar oluşturmaktadır. Bölgesel ve yerel hesap verilebilirlik plan yapma sürecinin kendisi vasıtasıyla daha da güçlendirilmektedir. Bölgesel Planlama Birimi planların hazırlanması sürecine hükümetin yerel katmanlarını (il Konseyleri, üniter birimler, büyük şehir ve milli park otoriteleri) dahil etmeli ve planın varsa alt bölgesel unsurlarının hazırlanması konusunda yine söz konusu yerel katmanlara önem vermelidir. Bölgesel Mekansal Planlama sürecinin sonraki aşamalarında yasal müzakere dönemleri vasıtasıyla sürece dahil edilen halk müzakeresi ayrıca Bölgesel Mekansal Strateji taslağının hazırlanmasında da yer alır (şekil 2.1, PPS11's bakınız).

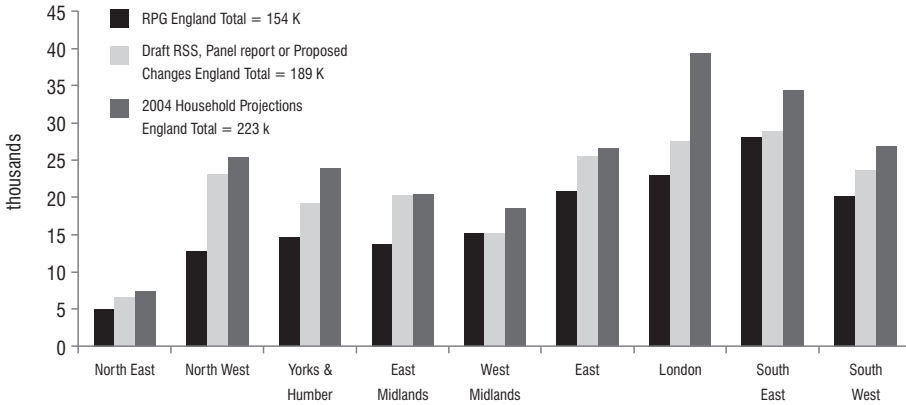
Bağımsız jüri Bölgesel Mekansal Stratejiyi incelerken plan taslağının sağlamlığı değerlendirmek üzere belirlenmiş kıstasları yerine getirdiğine inanmalıdır (para 2.49, PPS11). Bu inceleme testleri şunları içerir: Bölgesel Mekansal Stratejinin ulusal planlama politikasıyla tutarlı olup olmadığı ve eğer tutarlı değilse

ulusal politikadan sapılması lehinde yeterli ölçüde delil gösterilip gösterilmediği ve Bölgesel Mekansal Strateji’nin sağlam ve güvenilir bir delil esası üzerine kurulup kurulmadığı.

Devlet Bakanı ayrıca bağımsız jüriden rapor alması üzerine Bölgesel Mekansal Strateji taslağında değişiklikler yapmak suretiyle ulusal politika ile tutarlığını sağlayacaktır. Ancak, Bölgesel Mekansal Strateji’nin yayımlanmasından sorumlu olsa da Devlet Bakanı ayrıca önerilen değişiklikleri yapma gerekçelerini açıklamalı ve bunları müzakere etmelidir. Bu nedenle, Bakan’ın yapabileceği değişikliklerin derecesi üzerinde değişikliklerin sağlam delillere ve sağlam nedenlere dayandığını açıkça ortaya koyan ve mahkemelerce tanınan bir uygunluk testine bağlı bazı kısıtlamalar bulunmaktadır.

Tabandan yukarı politika yaklaşımıyla ulusal istekler arasında tansiyonun yükselmesi ihtimali Bölgesel Mekansal Stratejilerde emlak konusuna yaklaşımının incelenmesinde gözler önüne serilmiştir. 3. Planlama Politikası Bildirimi konut bölümüne paralel olarak Bölgesel Mekansal Stratejilerin ek konutlara olan ihtiyacı ve tedarik edilen evlerin nasıl dağıtılacağını belirlemesi gerekmektedir. Temmuz 2007 tarihli Konut hakkında Yeşil Kitap bölgeler tarafından ortaya konulan delillere dayanarak yönlendirilen Bölgesel Mekansal Stratejileri revizyonlarının şu anki durumuyla konut gelişimi ve konut ihtiyaçları konusundaki ulusal beklentileri karşılamak konusunda yetersiz kalacağını açıkça ifade etmiştir.

Grafik 3: Mevcut Bölgesel Planlama Yönergesindeki konut arz miktarının Bölgesel Mekansal Strateji taslağıyla kıyaslaması ve 2004 yılı temelinde hanehalkı tahminleri



Hükümet cevaben 15 ila 20 yıllık bir süreç zarfında tedarik edilmesi gereken konutların miktar aralığı hakkında kendi resmi yönergesini yayımlamak suretiyle daha fazla RSS revizyonu yapılması için delil esasının güçlendirilmesini önermiştir.

Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde politikaların ayrılması ile denge sağlanması

Bölgesel Mekansal Stratejiler ulusal politikaları göz önüne almalıysa da söz konusu politikaları tekrar etmek zorunda değildir. Stratejiler bu nedenle yalnızca bölgesel ya da alt bölgesel konuları ele almalıdır ve politikalar bölgeye ait durumu yansıtmak üzere mekana özgü nitelikte olmalıdır. Bölgesel Mekansal Stratejiler alana özgü tahsisler gibi en iyi şekilde Yerel Plan’da ele alınabilecek yerel konuları ele almak zorunda değildir.

Hükümetin Bölgesel Mekansal Strateji’nin rolü hakkındaki politikası pek çok Planlama Politikası Bildirimi’nde belirtilmiştir. Konut hakkındaki 3. Planlama Politikası Bildirimi ve Kalkınma ve Sel Baskını hakkındaki 25. Planlama Politikası Bildirimi gibi bazı bildirimler bölgeye özgü politikaların gerekliliği konusunda daha açıktır. Ayrıca bölgeler arasında plan incelenmelerinde tartışılan politika konuları açısından da belirli bir ölçüde tutarlılık bulunmaktadır. Bölgelerin çoğunda yapılan incelemeler ana mekansal strateji, kentsel hiyerarşinin tanımları, konut tedarik ve tahsisi, sel baskınları, yeşil alan politikası, ekonomi, ulaşım ve uygulama konularındaki tartışmaları kapsamıştır.

Zamanında ve Sağlam Planlar Yapılması

Süreçte esnekliğin önemi

Bölgesel Mekansal Stratejilerin hazırlanmasına yönelik olarak PPS11’de belirtilen gösterge zaman çizelgesi iki buçuk ila üç yıllık bir süreç önermektedir. Gerçekte ise Bölgesel Mekansal Stratejinin ilk basamağının hazırlanmasından yayınlanmasına kadar geçen süre üç ila dört buçuk yıl arasındadır. Zaman çizelgesindeki bu farklılık kısmen her bir bölgedeki vaziyetin farklılığından kaynaklanmakta ve süreçte esnekliğe izin verilmesine olan ihtiyacı anlatmaktadır. Örneğin İngiltere’nin Batı yakasında RSS taslağı aleyhine yapılan 21.500 yoruma

karşın Kuzey Batı yakasında taslağı aleyhine yalnızca 2.400 yorum yapılmıştır. En yüksek büyüme seviyesine ulaşmaya çalışan bu bölgeler müzakere sürecinde mümkün olan en fazla oranda paydaşı katılım ve yorum yapma konusunda harekete geçirmiş ve dolayısıyla süreç daha uzun olmuştur.

Bağımsız incelemelerde belirli politikalara yaklaşım ve tartışmanın doğası da bazı konularda bölgeler arasında değişiklik göstermiştir. Örneğin, Yorkshire ve Humber’da alt bölgelerin bölgenin tamamını kapsayan iyi tanımlanmış alt bölgeler şeklinde ele alınması gibi süregelen bir gelenek vardır. Öte yandan, Güney Batı’da alt bölge tanımları daha yenidir, dünyaca daha az kabul görmektedir ve önerilen yaklaşım bölgenin bazı kısımlarını kapsamaktadır.

Delile dayalı planlama

Kaçınılmaz olarak planların daha sıkı bir zaman çizelgesi içerisinde ve hızlı bir şekilde sunulması konusunda bir baskı vardır. Ancak bu durum politikaların bölgesel ve yerel otoritelerce (örneğin Bölgesel Gözlemcileri ve Yerel Otoriteler) sağlanan sağlam delil esaslı temeline oturtulmasına olan ihtiyaca ters düşmemelidir. Deliller politikaların belirli bir zamanda mevcut bulunan en iyi delillerle temellendirilmesini sağlayacak şekilde sürekli olarak düzeltilmeli ve güncellenmelidir. Ancak delil yetersizliği nedeniyle Bölgesel Mekansal Strateji’de yer alacak politikaları belirlemenin mümkün olmadığı bazı durumlarda Bölgesel Mekansal Strateji’deki söz konusu belirli politikanın derhal revize edilmesine yönelik açık olarak bir taahhütte bulunulur.

Avrupa Direktiflerine Uygunluk

Bölgesel Mekansal Strateji gözden geçirmelerinin zaman çizelgesine etki eden son konu Avrupa Direktiflerine, özellikle Stratejik Çevre Değerlendirmesi, Habitat Düzenleme Değerlendirmesi ve Çevresel Etki Değerlendirmesi direktiflerine uygunluğun sağlanması gerekliliğidir.

Uygulama ve İzleme

Uygulama

Bağımsız jüri tarafından incelenen sağlamlık testlerinden biri Bölgesel Mekansal Strateji'nin uygulanabilir olup olmaması üzerinedir. Bölgesel Planlama Birimi'nden sunum, kilit eylemler, zaman çizelgeleri ve çıktılardan sorumlu üzerinde anlaşılmış bir uygulama planı ile bu uygulanabilirlik durumunu sergilemesi istenir. Deneyimler uygulama planının ayrı bir belge olarak hazırlanması ve Bölgesel Mekansal Strateji'den daha düzenli olarak güncellenmesi gerektiğini göstermektedir.

Bölgesel Mekansal Stratejiler arazi kullanımı ve kalkınma ile ilgili politikaların ötesinde politikalar da içermektedir. Bu nedenle mevcut zorluk uygulama planının imzalanmasını da içeren Bölgesel Mekansal Strateji sürecine özel sektör tesisleri de dahil olmak üzere daha geniş yelpazeden altyapı tedarikçilerinin eklenmesidir.

Bölgesel Finansman Tahsisi

Hükümet ulaşım, ekonomi ve mekan stratejilerinin birleştirilmesine ve uygulanmasına destek olmak amacıyla bölgelerin gelecekte yapılacak harcamalara ilişkin kararları etkilemesine izin verecek yeni yolları incelemeye almıştır. Bölgesel Finansman Tahsisi süreci bölgelerin ulaşım, konut ve ekonomik kalkınma konularında gelecek on yıl içerisindeki finansman öncelikleri hakkında kendi tavsiyelerini sunmalarına izin verir. Ayrıca bölgesel stratejilerin daha yüksek oranda uyumlaştırılmasını sağlayacak bir platform olarak Bölgesel Planlama Birimi ile Bölgesel Kalkınma Ajansı arasında uygulama planlarının paylaşılması teşvik edilmektedir.

İzleme

Stratejinin sunumunu izlemek amacıyla politikaların niceliği belirtilmeli, çıktı hedef ve göstergeleri belirlenmelidir. Hükümet tutarlı ve uygun maliyetli bir veri toplama yaklaşımına ulaşmak için izleme çerçevesinin bir bölümü olarak temel çıktı göstergelerini tasarlamıştır. Bölgesel Planlama Birimleri bölgesel planın sonuçlarını izlemeli ve ulusal gösterge setini ve temel gösterge setini kullanarak

yıllık izleme raporlarının yayımlanması ile kaydedilen ilerleme hakkında rapor vermelidir. Bu analiz Bölgesel Mekansal Strateji’nin uygulamasının başarıya ulaşmış olmadığına ve politikayı değiştirmek amacıyla planda daha fazla değişiklik yapılmasına gerek olup olmadığına işaret edecektir.

Geniş Planlama Platformu Gündemi

Planlama Kanunu

Uygulama konusuna atfedilen önem yeterli düzeyde altyapının sağlanmasına olan ihtiyaca dair daha geniş bir algılamayı yansıtır. Özellikle 2008 Planlama Kanunu vasıtasıyla Hükümet ulusal düzeyde önemli olan altyapının sağlanmasını desteklemeye yönelik yeni bir tek rejim hakkında öneriler sunmuştur. Ulusal Politika Bildirimleri bir dizi altyapı sektörünü (örneğin yenilenebilir enerji, fosil yakıtlar, elektrik ağları, petrol ve gaz altyapısı, limanlar, ulusal kara ve demir yolu ağları ve havaalanları) kapsayacak şekilde hazırlanır. Yeni kurulan Bağımsız Planlama Komisyonu ulusal düzeyde önemli olan altyapı projelerine yönelik başvuruları incelemek ve seçilecek başvurulara karar vermek için Ulusal Politika Bildirimleri’ni kullanacaktır (Sürdürülebilir bir Gelecek için Planlama bölümüne bakınız).

2008 Planlama Kanunu ayrıca Toplum Altyapı Vergisi’nin yürürlüğe girmesiyle ilgili öneriler de içermektedir. Vergi Yerel Otoritelere altyapı için geliştirme katkıları verilmesini şart koşma yetkisi tanıyacaktır.

Yerel Demokrasi, Ekonomik Kalkınma ve İnşa Kanunu: Tek Bölgesel Strateji Önerileri

Hükümet kısa bir süre önce ekonomik büyüme ve yenileme hakkında ulusal sayılabilecek bir gözden geçirme gerçekleştirmiş ve tek bir Bölgesel Strateji’nin ekonomik ve mekansal planlamanın daha iyi bütünleştirilmesini teşvik etmek açısından çok önemli olduğuna karar vermiştir. Yaklaşım Bölgesel Mekansal Stratejilerin hazırlanmasıyla elde edilen deneyimler üzerine inşa edilecektir. Özellikle, Strateji yasal kalkınma planının bölgesel ayağı olarak kalmaya devam edecek ve 15 ila 20 yıl arasında değişen bir süre için bölgenin kapsamlı stratejik çerçevesini oluşturacaktır. Strateji diğer bölgesel stratejilerin esaslarını

bütünleştirecek (kültür ve spor, konut, biyolojik çeşitlilik ve ulaşım), en iyi şekilde bölgesel düzeyde ele alınabilecek konulara odaklanacak ve mekansal olmasına rağmen belirli bir mekana özgü olmayacaktır. Tek Bölgesel Strateji'nin yanı sıra bir yasal uygulama planı olacaktır ve söz konusu planın Strateji'nin kendisinden daha sık güncellemeye ihtiyaç duyması beklenmektedir. Tek Bölgesel Strateji hakkındaki öneriler Yerel Demokrasi, Ekonomik Kalkınma ve İnşa Kanunu vasıtasıyla ortaya konmaktadır (2009 yılı Bölgesel Stratejiler hakkında Politika Belgesi'ne bakınız)

Sonuçlar

İngiltere planlama sisteminde 2004 yılında yapılan reformlar Bölgesel Mekansal Stratejileri yasal kalkınma planının en son ayağı olarak belirlemiştir. Bu söz konusu stratejilerin önemini hem planlama kararlarının belirlenmesi hem de yerel planlarda yer alan politikaların şekillendirilmesi açısından artırmıştır.

Hükümetin ulusal ve yerel ayakları arasında duran bölgesel ayak kaçınılmaz olarak bir ara yüz gibi işlev göstermektedir. Merkezi ve yerel istekler arasındaki denge ulusal politika bağlamı ve bağımsız testler ile karşılaştırılan tabandan yukarıya strateji oluşturma süreci vasıtasıyla Bölgesel Mekansal Strateji sürecinin kendisi tarafından sağlanır. Ayrıca süreç her bir bölgedeki çeşitli politika ve süreçlere yönelik kaygıları bağdaştırmaya yetecek kadar esnektir. Yine de zorluklar mevcuttur. Özellikle yüksek düzeyde paydaş ve toplum katılımıyla hazırlanmış ve zamanında yayınlanacak delil temelli planlara ihtiyaç vardır. Ayrıca planlarda yer alan politikaların yeterli düzeyde uygulanmasının sağlanması gerekmektedir ve altyapı desteğinin sağlanması da buna dahildir. Söz konusu zorluklar yeni bölgesel planlama rejimi – Yerel Demokrasi, Ekonomik Kalkınma ve İnşa Kanunu ile tanıtılıyor olan tek Bölgesel Strateji – sayesinde artık öne taşınabilecektir.

Referanslar

- Planning Policy Statement 1 : Delivering Sustainable Development (2004)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/planningpolicystatement1>
- Planning Policy Statement 3: Housing (2004)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps3housing>
- Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies (2004)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps11spatial>
- Planning Policy Statement 12: Creating Strong, Safe and Prosperous Communities through Local Spatial Planning (2008)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps12lsp>
- Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk – Practice Guide (2008)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps25practiceguide>
- Regional Spatial Strategies Monitoring: A Good Practice Guide (2005)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/regionalspatialstrategy>
- Regional Spatial Strategies and Local Development Framework : Core Output Indicators (update 2/2008)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/coreoutputindicator2>
- Department for Transport Regional Funding Allocations (2008)
<http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/strategy/rfa/>
- Planning for a Sustainable Future: White Paper
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/planningsustainablefuture>
- Planning bill green light will now accelerate renewable energy
<http://www.communities.gov.uk/news/corporate/1077325>
- The Community Infrastructure Levy
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/communityinfrastructurelevy>
- Local Democracy, Economic Development and Construction Bill: Policy Document on Regional Strategies (2009)
<http://www.communities.gov.uk/communities/communityempowerment/localdemocracybill/>
- Taslak ve nihai RSSlere ve destekleyici dokümanlara aşağıdaki Bölge Meclislerinin web sitelerinden ulaşılabilir: Güney Doğu İngiltere Bölge Meclisi, Doğu İngiltere Bölge Meclisi, Güney Batı Bölge Meclisi, İç Batı Bölgeler Meclisi, Kuzey Batı Bölge Meclisi, Yorkshire ve Humber Bölge Meclisi ve Kuzey Doğu Bölge Meclisi, Londra Yüksek Otoritesi.

Spatial Planning in England: Harmonizing National and Local Priorities

Louise Barr

**Department of Communities and
Local Governments**

Introduction

The spatial development plan in England comprises both a regional and local tier. This paper focuses on the regional level and will illustrate how the regional plan making process works to harmonise national and local policies. However, the experience of spatial planning and, in particular, preparing Regional Spatial Strategies has also highlighted some issues for ongoing debate. Views vary about the balance between central and local determination and the distinction between national, regional and local policies; the need for timely plans set against the importance of a robust evidence base and extensive public consultation; and the implementability and subsequent delivery of long term strategies. Having prepared the first round of Regional Spatial Strategies in England it is now a good time to explore these issues and reflect on the successes as the stepping stone for future plan making arrangements and their delivery.

The Spatial Planning System in England

The spatial planning system in England came into operation in 2004 after the passing of the Planning and Compulsory Purchase Act (2004). The 2004 act shifted the statutory planning system from a “land use” to a “spatial” planning approach.

Spatial planning goes beyond traditional land use planning to bring together and integrate policies for the development and use of land with other policies (such as education and health) and programmes (such as Multi Area Agreements and Local Area Agreements) which influence the nature of policies and how they function. This includes policies which can impact on land use by influencing the demands on, or needs for, development but which are not capable of being delivered solely or mainly through the granting or refusal of planning permission and which may be implemented by other means.

Description of England’s spatial planning system

Policies at national level are set out in a suite of Planning Policy Statements, guidance and Ministerial statements to the house (see in particular Planning Policy Statement 1, Planning Policy Statement 11 and Planning Policy Statement¹²).

Planning Policy Statement 1 makes clear that the development plan system in England operates at two statutory spatial tiers:

- **local**, through Local Development Frameworks (LDFs); and
- **regional**, through Regional Spatial Strategies (RSS).

The Local Development Framework and the Regional Spatial Strategy combined form the development plan and are the starting point for the consideration of planning applications.

The Regional Planning System in England

Regional Spatial Strategies – the key principles:

England divides into nine regions. Eight are covered by Regional Spatial Strategies with London, the ninth region, covered by the London Plan.

The Regional Spatial Strategy sets out the broad development strategy for the region for a fifteen to twenty year period. Matters to be taken into account are expected to include housing (including the scale and distribution of new housing), economic development, minerals, waste treatment and disposal and climate change. Further, the regional transport strategy is integrated within the Regional Spatial Strategy. Guidance on Regional Spatial Strategies, Planning Policy Statement 11 (PPS11), was published in 2004.

The Strategy establishes broad locations and criteria for development and provides the strategic planning context to inform both the Local Development Framework and the local transport plan.

Figure 1: England / Regions



Regional Spatial Strategies can include sub-regional policies where there is a strategic policy deficit. Sub-regions are defined as functional areas (determined through real geographies of place) for example travel to work or sub regional housing market areas. This allows development issues that often cross Local Authority boundaries to be addressed.

Regional Spatial Strategies which share borders with Wales and Scotland also promote inter-regional planning strategies which are mutually beneficial. For example the North West's Regional Spatial Strategy and the Wales Development Plan promote a joint sub-regional approach towards the growth of the City of Chester to the benefit of North West Wales which is affected by development in Chester.

A key principle of PPS11 is to better integrate the Regional Spatial Strategy with other regional strategies including the Regional Housing Strategy and the Regional Economic Strategy and its related action plans.

And finally, community participation and the engagement of stakeholders are integral to the plan making process.

Roles and Responsibilities

Regional Spatial Strategies are prepared at the moment by Regional Planning Bodies hosted by Regional Assemblies who draft, implement, and monitor the Strategy. The Regional Assemblies are funded by the Secretary of State for Communities and Local Government to undertake this work.

The final Regional Spatial Strategies are issued by the Secretary of State for Communities and Local Government. Different arrangements operate in London where the elected London Mayor both prepares and issues the London Plan.

Government Offices in the Regions are the regional arm of central Government Departments. They lead in commenting on the draft plan, representing Government at the independent Examinations and preparing the proposed and final changes to the plan.

Central Government Departments prepare the national policy and guidance.

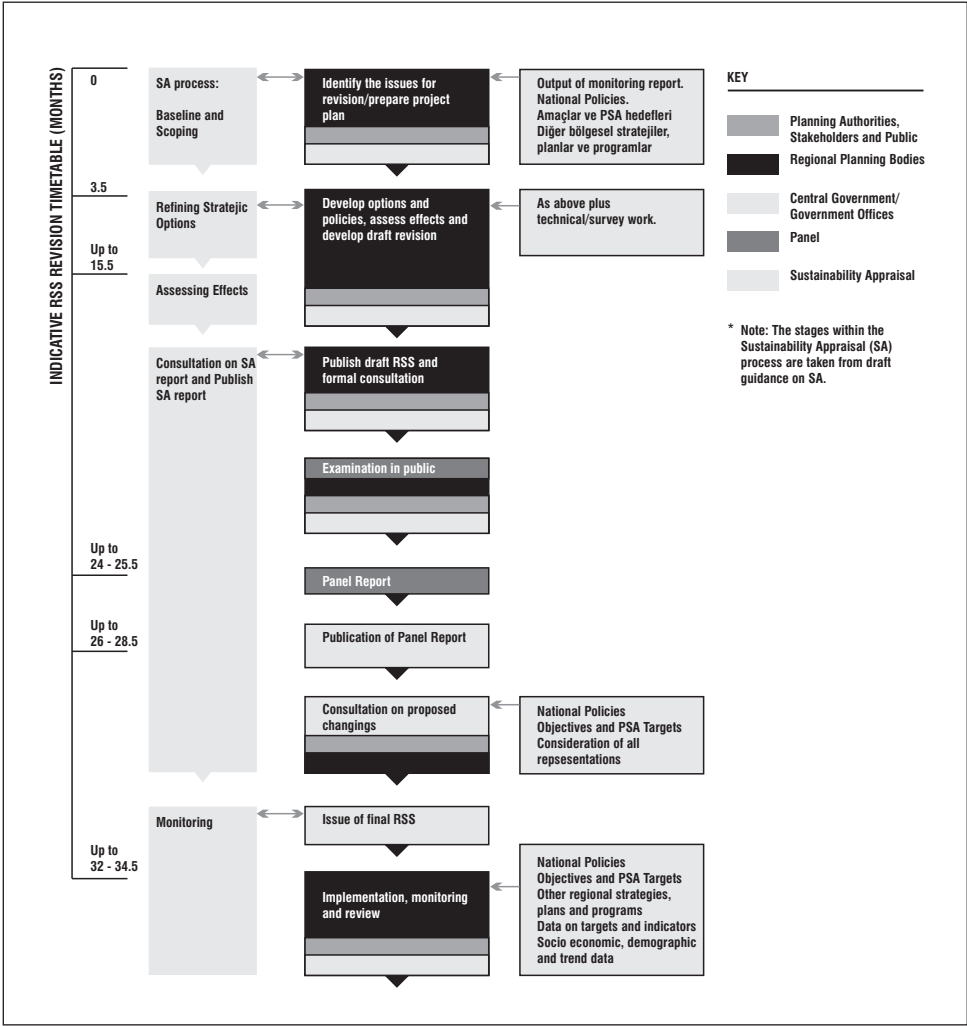
Communities and Local Government is the lead department for planning.

The Main Stages in the Regional Spatial Strategy Preparation Process

1. The first stage is the preparation of, and consultation on, a project plan setting out the timetable for revision along with evidence base work to inform the plan.
2. The draft revision is then prepared by the Regional Planning Body, consulting the Government Office for the Region as appropriate, and in conjunction with other regional stakeholders. In preparing the draft revision the Regional Planning Body is required under the Act to involve the community in preparing the proposed revisions. Once prepared, the draft revision of the Regional Spatial Strategy is produced and submitted to the Secretary of State by the Regional Planning Body.
3. Following submission there is a formal 12 week period of public consultation. Representations in response to the consultation are made to the secretary of the independent panel that hold an Examination in Public.
4. The draft revision of the Regional Spatial Strategy is then tested at an Examination in Public in front of an independent Panel. The Panel prepares a report making recommendations to the Secretary of State about the draft strategy.
5. In the light of the Panel's recommendations and the representations made, the Secretary of State (or relevant Minister acting on behalf of the Secretary of State) will determine Proposed Changes (usually in the form of a revised draft of the Regional Spatial Strategy and a report on changes). Proposed Changes are then subject to a further 8-week period of public consultation; and
6. After taking account of any further representations, the Secretary of State for Communities and Local Government issues the revised Regional Spatial Strategy. London has its own process with the London Plan issued by the Mayor to reflect his particular responsibilities and accountability.

Figure 2 from Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies illustrates the Regional Spatial Strategy revision process

Figure 2: RSS Revision Process



Progress in Regional Plan Making

At the time of writing, February 2009, Regional Spatial Strategies have been issued by the Secretary of State for Communities and Local Government for Yorkshire and Humber, the North West, the North East and the East of England Regions. The London Mayor has issued the London Plan and further alterations to that plan. Proposed Changes have been published and the consultation now closed for the East Midlands, South West and South East regions with Regional Spatial Strategies in all three regions due to be issued shortly. And West Midlands phase 2 (in line with the phased approach to strategy making in that region) is shortly going to be tested at Examination in Public. This represents a high level of success in plan making at the regional tier.

Balancing Central and Local Ambitions

Achieving balance through the plan making process

The regional tier of the planning system inevitably acts as an interface between central and local ambitions. Since taking office the Labour Government have been committed to a more bottom up style of policy making and this can be seen in the nature of reforms to the regional planning system. The Regional Planning Body is responsible for drafting the Regional Spatial Strategy and its membership is primarily drawn from local authorities (at least 60% from district, county, metropolitan, National Park or broad authorities) with some 30% comprised from other regional stakeholders. And regional and local accountability is further strengthened through the plan making process itself. The Regional Planning Body must involve the local tiers of government (County Councils, unitaries, metropolitan and national park authorities) in the preparation of plans and look first to these authorities to prepare any sub regional elements of the plan. Further, public consultation is woven into the preparation of the draft Regional Spatial Strategy as well as through the formal consultation periods in the later stages of the Regional Spatial Strategy process (see figure 2.1, PPS11).

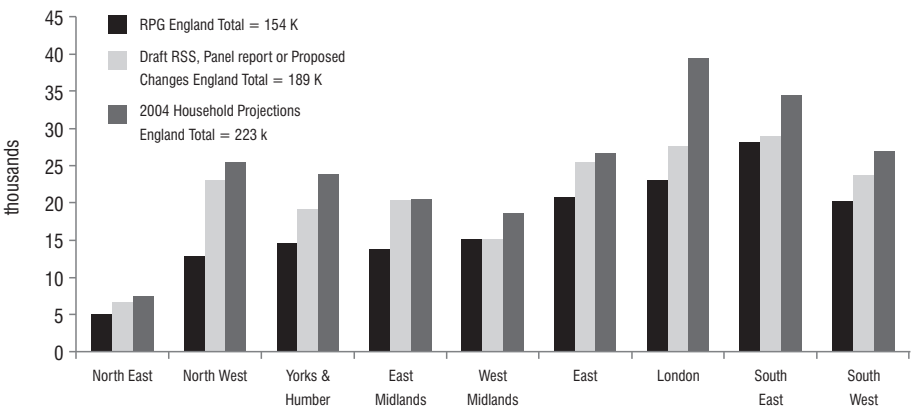
When the independent panel examines the Regional Spatial Strategy, the panel is required to satisfy themselves that the draft plan meets criteria laid down to assess soundness (para 2.49, PPS11). These tests include: whether the Regional Spatial Strategy is consistent with national planning policy and, if not, whether the case has been adequately made for departing from national policy; and whether

the Regional Spatial Strategy is founded on a robust and credible evidence base.

The Secretary of State will also ensure consistency with national policy by making changes to the draft Regional Spatial Strategy on receipt of the report from the independent panel. However, whilst the Secretary of State is responsible for publishing the Regional Spatial Strategy, he must also publish his reasons for making the proposed changes and consult on them. There are constraints on the degree of changes he can therefore make, in accordance with a test of reasonableness recognised by the courts which makes clear that changes must be based on sound evidence and sound reasons.

The potential for tension between the bottom up approach and national ambition is illustrated when examining the approach to housing in Regional Spatial Strategies. In line with Planning Policy Statement 3: housing, Regional Spatial Strategies are to identify the need for additional housing and how this provision should be distributed. The Housing Green Paper, July 2007, made clear that the current round of Regional Spatial Strategy revisions, which have been driven by evidence prepared by the regions, were expected to fall short of meeting national expectations in housing growth and housing need.

Figure 3: Comparison of housing supply levels in current Regional Planning Guidance to the draft Regional Spatial Strategies and the 2004-based household projections



In response the Government proposed to strengthen the evidence base for further RSS revisions by issuing its own formal guidance on the range of housing provision required over a 15 to 20 year period.

Achieving balance through the distinction of policies at national, regional and local level

Regional Spatial Strategies should have regard to national policies but do not need to repeat them. The Strategies should therefore only address regional or sub-regional issues and policies should be spatially specific to reflect the circumstances of the region. Nor should Regional Spatial Strategies address local issues which are best captured in the Local Plan, for example, site specific allocations.

The Government's policy on the role of the Regional Spatial Strategy is set out in the various Planning Policy Statements. Some such as Planning Policy Statement 3: housing and Planning Policy Statement 25: development and flood risk are more explicit about the need for regional specific policies. There is also some consistency between regions on policy issues discussed at the Examination of plans. Examinations in most regions included debate about the core spatial strategy, definitions of the urban hierarchy, housing projections and distribution, flooding, green belt policy, the economy, transport and implementation.

Achieving Both Timely and Robust Plans

The importance of a flexible process

The indicative timetable for preparing Regional Spatial Strategies set out in PPS11 suggests a process of some two and a half to three years. In practice, the time taken from preparation to publication of the first round of Regional Spatial Strategies has been some three to four and a half years. This variation in timetable in part reflects variation in the circumstances of each region and illustrates the need to allow for flexibility in the process. In the East of England, for example, there were some 21,500 comments made against the draft RSS which compares with just 2,400 in the North East. Those regions seeking to accommodate the highest levels of growth evoked the highest levels of stakeholder engagement and comment during consultation and consequently took longer.

The approach to certain policies and nature of debate at the independent examinations also varied between regions on some issues. For example, on the approach to sub-regions Yorkshire and Humber have a long tradition of well

defined sub regions which cover the entire region. This compares to the South East where sub-regional definitions are newer, less universally accepted, and the proposed approach covers only parts of the region.

Evidence based plan making

Inevitably there is pressure for a tight timetable and rapid delivery of plans. But this must be set against the need for policies to be founded on a robust evidence base provided by regional and local bodies (for example Regional Observatories and Local Authorities). To an extent evidence is continually refined and updated such that policies are founded on best available evidence at a given time. In some cases, however, where it is not possible to determine policy in the Regional Spatial Strategy due to lack of evidence, an explicit commitment is made for an immediate revision of a particular policy in the Regional Spatial Strategy.

Compliance with European Directives

The final issue which has impacted on the timetable for Regional Spatial Strategy reviews is the need to ensure compliance with European Directives, most notably the Strategic Environmental Assessment, the Habitats Regulations Assessment and the Environmental Impact Assessment.

Implementation and Monitoring

Implementation

One of the tests of soundness, examined by the independent panel, is whether the Regional Spatial Strategy can be implemented. The Regional Planning Body is required to demonstrate this by setting out in an agreed implementation plan who is responsible for delivery, key actions, timescales and outputs. Practice suggests that the implementation plan needs to be produced as a separate document and updated more regularly than the Regional Spatial Strategy.

Regional Spatial Strategies contain policies beyond those related to land use and development. The current challenge is therefore to engage a wider suite of infrastructure providers, including the private sector utilities, in the Regional Spatial Strategy process including signing up to the implementation plan.

Regional Funding Allocations

To support the integration of transport, economic and spatial development strategies and their implementation the Government examined new ways to allow regions to influence future spending decisions. The Regional Funding Allocations process allows regions to submit their own advice on funding priorities for regions for the next ten years covering aspects of transport housing and economic development. Further, shared implementation plans have been encouraged between the Regional Planning Body and Regional Development Agency as a platform toward the greater alignment of regional strategies.

Monitoring

In order to monitor delivery of the strategy, policies should be quantified and output targets and indicators set. The Government has designed core output indicators as part of the monitoring framework to achieve a consistent and cost effective approach to data collection. Regional Planning Bodies are required to monitor the outcomes of the regional plan and, using the national indicator set and the core indicator set, to report on progress through publication of an annual monitoring report. This analysis will signal whether implementation of the Regional Spatial Strategy is being achieved and whether there is a need for a further revision of the plan to amend the policy.

The Wider Planning Reform Agenda

The Planning Bill

The importance afforded to the implementation reflects a wider recognition of the need for adequate provision of infrastructure. In particular, through the

Planning Bill 2008, Government introduced proposals for a new single regime to support provision of nationally significant infrastructure. National Policy Statements are to be prepared covering a range of infrastructure sectors (for example, renewables, fossil fuel, electricity networks, oil and gas infrastructure, ports, national networks of roads and railways, and airports). A newly established Independent Planning Commission will use the National Policy Statements to examine and decide applications for nationally significant infrastructure projects (see Planning for a Sustainable Future).

Further, the Planning Bill 2008, included proposals for the introduction of a Community Infrastructure Levy. The Levy will provide a new power for Local Authorities to require developer contributions for infrastructure.

The Local Democracy, Economic Development and Construction Bill: proposals for a single Regional Strategy

Most recently the Government conducted a sub-national review on economic growth and regeneration and concluded the value of a single Regional Strategy to promote greater integration of economic and spatial planning. The approach will build upon the experience obtained through the preparation of Regional Spatial Strategies. In particular, the Strategy will remain the regional tier of the statutory development plan and provide the overarching strategic framework for the region for a 15 to 20 year time period. It will integrate the substance of other regional strategies (culture and sport, housing, biodiversity and transport), focus on issues best addressed at the regional level, and be locationally but not site specific. The single Regional Strategy is to be accompanied by a statutory implementation plan which is expected to need updating more regularly than the Strategy itself. Proposals for the single Regional Strategy are being introduced through the Local Democracy, Economic Development and Construction Bill (see the Policy Document on Regional Strategies 2009)

Conclusions

Reforms introduced to the planning system in England, 2004, established Regional Spatial Strategies as the top tier of the statutory development plan. This

heightened their importance in both determining planning decisions and informing policies in local plans.

Sitting between the national and local tiers of Government, the regional tier inevitably acts as an interface. Through a bottom up process of strategy making, set against a national policy context and independent testing, the Regional Spatial Strategy process itself manages to balance both central and local ambitions. Further the process is sufficiently flexible to accommodate the variety of policy and process considerations in each region. However challenges remain. In particular there is a need for evidence based plans, prepared with high levels of stakeholder and community engagement, which are published in a timely manner. There also remains a need to ensure policies in the plans are adequately implemented including the provision of supporting infrastructure. These challenges will now be taken forward through a new regional planning regime: the single Regional Strategy currently being introduced through the Local Democracy, Economic Development and Construction Bill.

References

- Planning Policy Statement 1 : Delivering Sustainable Development (2004)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/planningpolicystatement1>
- Planning Policy Statement 3: Housing (2004)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps3housing>
- Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies (2004)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps11spatial>
- Planning Policy Statement 12: Creating Strong, Safe and Prosperous Communities through Local Spatial Planning (2008)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps12lsp>
- Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk – Practice Guide (2008)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps25practiceguide>
- Regional Spatial Strategies Monitoring: A Good Practice Guide (2005)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/regionalspatialstrategy>
- Regional Spatial Strategies and Local Development Framework : Core Output Indicators (update 2/2008)
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/coreoutputindicator2>
- Department for Transport Regional Funding Allocations (2008)
<http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/strategy/rfa/>
- Planning for a Sustainable Future: White Paper
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/planningsustainablefuture>
- Planning bill green light will now accelerate renewable energy
<http://www.communities.gov.uk/news/corporate/1077325>
- The Community Infrastructure Levy
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/communityinfrastructurelevy>
- Local Democracy, Economic Development and Construction Bill: Policy Document on Regional Strategies (2009)
<http://www.communities.gov.uk/communities/communityempowerment/localdemocracybill/>
- Taslak ve nihai RSSlere ve destekleyici dokümanlara aşağıdaki Bölge Meclislerinin web sitelerinden ulaşılabilir: Güney Doğu İngiltere Bölge Meclisi, Doğu İngiltere Bölge Meclisi, Güney Batı Bölge Meclisi, İç Batı Bölgeler Meclisi, Kuzey Batı Bölge Meclisi, Yorkshire ve Humber Bölge Meclisi ve Kuzey Doğu Bölge Meclisi, Londra Yüksek Otoritesi.

**Üst Ölçek Planların İzlenmesi ve
Değerlendirilmesi Üzerine:
Kentsel ve Bölgesel Gözlemlerinin
Gerekliliği**

Yrd. Doç. Dr. Burak Beyhan
Mersin Üniversitesi

Özet: Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’deki üst ölçek planların coğrafi kapsamalarını gözden geçirerek, söz konusu planların birbiriyle ilişkilendirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecinde yaşanan sorunları ortaya koymak, kentsel ve bölgesel gözlemvlerinin bu süreç içerisinde aktif olarak kullanılabileceğini göstermektir. Bu kapsamda, öncelikle, Türkiye’deki üst ölçek planlar ve kapsadıkları coğrafi alanlar tespit edilecek, ardından, bu planların uygulamasından sorumlu kurumlar ve uyguladıkları izleme yöntemi, yaşanan sorunlarla birlikte gözden geçirilecektir. Takiben, dünya gözlemvleri ve izleme merkezleri deneyimi gözden geçirilerek, Türkiye’deki başlangıç aşamasındaki girişimler ve bu girişimlerin ne aşamada oldukları, kapasiteleri gibi konular değerlendirilecek, sonra da kentsel ve bölgesel planlamanın, kalkınmanın ve yeniden yapılandırmanın çok aktif birer araçları olabilecek gözlemvleri ve izleme merkezlerinin, Türkiye’deki bölge planlama çabalarının bir parçası olması ve kurumsallaşmasına ilişkin bir takım öneriler geliştirilecektir. Son olarak, Türkiye’deki üst ölçek planlar ve dünya gözlemvleri deneyiminin genel bir değerlendirmesi yapılarak, bölgesel planlama ve kalkınma amaçlı bir kentsel ve bölgesel gözlemevi kurmadan önce dikkat edilmesi gereken önemli hususlar aydınlatılacak ve gözlemvlerinin olası örgütlenme biçimleri tanımlanacaktır.

On the Evaluation and Monitoring of Upper Scale Plans: The Necessity of Urban and Regional Observatories

Abstract: The aim of this paper is to reveal the fact that urban and regional observatories can be actively employed in the evaluation and monitoring of upper scale plans by illustrating the problems experienced in the coordination, monitoring and evaluation of these plans in Turkey. In this context, firstly, all the upper scale plans in Turkey will be reviewed by identifying their geographical coverage. Later, the methods of monitoring employed by those institutions responsible for the implementation of these plans are presented together with the problems experienced in the monitoring process. After exploring the urban and regional observatory practice in the world together with the first Turkish attempts in this field, some proposals will be formulated in order to institutionalize an urban and regional observatory network in Turkey actively employed as a tool of urban and regional planning and development. Lastly, an overall evaluation of the urban and regional observatories together with upper scale plans in Turkey will be realized in order to reveal the critical points deserving attention in the establishment of a urban and regional observatory designed for regional planning and development.

Giriş

Bölge planları için ne yasalarda ne de kuramsal olarak net bir mekansal ölçek tanımlanmadığı, daha doğrusu tanımlanamadığı için, hem bu yazının başlığında hem de bölge planlarının işaret ettiği ölçeği ele alırken zorunlu olarak “üst ölçek” tanımlaması kullanılmıştır. Bu zorunluluğun bir diğer kaynağı, sıklıkla bölgesel planlama ile bölgesel kalkınmanın birbirine karıştırılması, her ikisinin de benzer kapsamları olsalar da sanki birbirlerinden farklı çerçeveler sunmuyormuş gibi ele alınmalarından duyulan rahatsızlıktır. Diğer pek çok disiplin için bölgesel kalkınma, bir bütün olarak coğrafi öğeleri içinde barındırır, ancak bu hiçbir zaman bir bölge planıcısının ya da bölgesel planlama ve kalkınma konusunda ihtisas yapmış bir uzmanın getirdiği mekansallaştırma kaygısına ulaşmaz. Bölge planıcısının ya da konu hakkında ihtisas yapmış bir uzmanın ise pek çok unsuru olduğu gibi, toplumsal-iktisadi kalkınma ve onun mekansal açılımlarını bir arada düşünme ve değerlendirme mecburiyeti vardır. Dolayısıyla, bu çalışma kapsamında yapılan tartışmalarda bilinçli olarak, bölgesel kalkınmayı amaçlayan planlardan bahsedilirken, söz konusu planların mekansal bir öngörüsü bulunması gerektiğini bir kez daha vurgulamak için “üst ölçek” tanımlaması kullanılmıştır. Bu üst ölçek tanımlaması yapılırken de bilinçli biçimde, bunun sabit bir ölçeğe göndermeyle tanımlanmasından özellikle kaçınılmıştır.

Türkiye’deki yaşanan bölge planlama tecrübesinde, sektörel planlama ile mekansal planlamayı daha ön plana çıkaran bölgesel planlamanın, bir türlü eşgüdümlü biçimde ele alınamaması sorunu, sıklıkla yaşanan tecrübelerin başarısızlığının temel nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir. Ancak, yeni çıkan kanuni düzenlemelerle, tüm ülke genelinde hem kurumsal düzeyde hem de farklı mülki düzeylerde yapılması zorunlu tutulan stratejik planlar, bu eşgüdüm sorununu halen görmezlikten gelmekte, artan oranda birbirine benzemeye başlamaktadır. Aslında, farklı mülki düzeylerde yapılması öngörülen stratejik planların, güçlü mekansal dayanak, açılım ve öngörülerinin bulunması gerekmektedir. Söz konusu strateji planlarının birbirinden farklılaşmasını, zenginleşmesini ve daha önemlisi uygulanabilirliğini, aslında yine bu mekansal kaygılar sağlayacaktır. Ancak, mekansal stratejik planlamanın kendisi de tartışmalı bir konu olduğu için böyle bir planın nasıl yapılabileceği, her şeyden önce başarısının nasıl ölçülebileceğinin genel kurallarının tespit edilmesi gerekmektedir. İşte bu noktada farklı mülki birimlerdeki mekansal planların girdi ve çıktılarını birbiriyle sürekli karşılaştırabilmemizi olanaklı kılacak, daha önemlisi söz konusu planların üretim sürecinin bir parçası olacak, katılımcı, uygulamaya yönelik ve demokratik bir bilgi derleme, çözümleme ve yayma dizgesine (sistem) ihtiyaç duyulmaktadır.

Günümüzde, bu işlevleri yerine getirme konusunda bir takım sorumluluklar üstlenmiş bulunan araştırma ve uygulama merkezleri, tüm dünya çapında belli ölçülerde yaygınlaşmış durumdadır. Farklı isimlerle anılan bu merkezler arasında karşımıza kentsel ya da bölgesel gözlemevi tanımlaması ile bir dizi farklı deneyim çıkmaktadır. Kökenbilim (etimolojik) olarak aslında, gözlemevi kelimesi, izleyeni edilgen bir konumda tutan bir çerçeve sunmaktadır. Böylesi bir kavramsallaştırma, söz konusu araştırma ve uygulama merkezlerinin sanki uygulama kısmı, kavramın kendisinde tırpanlanmış gibi bir his verse de, gözleminin, hem yazında hem de uygulama bakımından, dünya genelinde artan oranda kullanılmaya başlaması önemli bir başka noktaya da işaret etmektedir. Tanım olarak gözleminin ürettiği bilgilerin, uygulanabilir ve başka gözlemlerinin ürettiği bilgilerle kıyaslanabilir olması en çok aranan özellikler arasındadır. Böylesi bir sorumluluk, hem bir planın parçası olabilirken hem de onu soyutlayarak bir üst düzeyden planın kendisine bakabilme becerisini gerektirmektedir. Bu bakımdan, gözlemlerinin belli bir bölgeye ya da kente ilişkin bilgileri, bir takım uygulamalara girdi oluşturabilecek girdiler biçimde çözümleyebilme sorumlulukları yanı sıra parçası oldukları bu süreci, dışarıdan izlemeyi mümkün kılacak göstergeleri ve ölçütleri geliştirme sorumlulukları da bulunmaktadır.

Türkiye’de bazı kurumların, burada çizdiğimiz çerçevede bir gözleminin üstlenebileceği sorumluluğu yerine getirmeye çalışan bir takım projeleri olmuştur. Ancak, maalesef bunlardan bazıları özellikle önemli olan bir kaç, hem konu hakkında belli bir birikimi olan uzmanların, hem de toplumun genelinin bilgisi dışındadır. Özellikle, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nca 1999 yılında tamamlanan “Türkiye Planlama Envanteri Atlası”, aradan geçen yıllara rağmen bir türlü basılmamış, basılmadığı gibi söz konusu atlasın güncellenmesi de gerçekleştirilmemiştir. Türkiye Planlama Envanteri Atlası, ulusal ölçekte, yürütülmekte olan tüm üst ölçek planların ve bunun yanı sıra mekansal planlama açısından özel idari biçimi bulunan tüm alanların genel bir dökümü olması itibarıyla, özellikle plancıların çok ihtiyaç duydukları bir belgeydi. Bunun ötesinde, söz konusu proje Coğrafi Bilgi Sistemleri kullanılarak gerçekleştirildiği için güncellenmesi ve bir bilgi dizgesi olarak idame ettirilebilmesi çok kolaydı. Ancak, bu proje diğer bazı projelerde olduğu gibi raflarda kalmış, olası kullanıcı ve paydaş kitlesine asla ulaşamamıştır.

Üst ölçek planların izlenmesi, sadece söz konusu alanların bir envanterinin oluşturulması kapsamında ele alınabilecek bir mesele değildir. Aynı zamanda, her bir planın kapsadığı alana ilişkin gelişmelerin, planın öngörülerini çerçevesinde izlenmesi ve muhtemel değişikliklerin tespit edilmesi, bir gözlemevi uygulamasının barındırması gereken ana bileşenlerden birisi olmak zorundadır. Böylece, süreç içerisinde ortaya çıkabilecek olumsuzluklar, plana girdi oluşturabilecek biçimde çözümlenerek, gerekli durumlarda plan üzerinde zorunlu bir takım güncelleme-

lerin zamanında ve etkin şekilde yapılabilmesi mümkün olabilecektir. Bir bölgesel gözlemevi önerisi, esasında böyle bir uygulamaya talip olmalıdır. Türkiye Planlama Envanteri Atlası türünden projeler, bölgesel gözlemevlerinden oluşan bir ağın idamesini yürütmekle sorumlu olacak ulusal düzeydeki bir eşgüdümçü gözlemevinin sorumluluk alanına girecektir. Bununla birlikte, gözlemevi uygulamaları özünde birer araştırma merkezleri oldukları için mevcut kurumsal yapıda benzer uygulamaların olduğu unutulmamalı ve asıl çaba söz konusu kurumların eşgüdümüne harcanmalıdır. Gerçekten de kentsel ve bölgesel araştırmalar, Türkiye’de de uzun süreden beri farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bu çerçevede, bu çalışmanın amacı, Türkiye’deki üst ölçek planların coğrafi kapsamlarını gözden geçirerek, söz konusu planların birbiriyle ilişkilendirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecinde yaşanan sorunları ortaya koymak, kentsel ve bölgesel gözlemevlerinin bu süreç içerisinde aktif olarak kullanılabileceğini göstermektir. Bu kapsamda, öncelikle Türkiye’deki üst ölçek planlar gözden geçirilerek, söz konusu planların gerçekleştirilmesinden sorumlu kurumların uyguladığı izleme-değerlendirme dizgeleri incelenecek, yaşanan bir takım sorunlar ve aksaklıklar aydınlatılmaya çalışılacaktır. Ardından, dünyanın farklı ülkelerinde tecrübe edilen gözlemevi uygulamaları irdelenerek, temelde kentsel ve bölgesel araştırmalar yapmakla sorumlu olan gözlemevlerinin algılanış biçimindeki farklılıklar tespit edilecek, takiben de Türkiye’de önerilen ve gerçekleşmekte olan bölgesel ve kentsel gözlemevi uygulamaları anlatılacaktır. Son olarak, kentsel ve bölgesel planlama, kalkınma ve yeniden yapılandırmanın çok etkin birer araçları olabilecek gözlemevleri ve izleme merkezlerinin, Türkiye’deki bölge planlama çabalarının bir parçası olması ve kurumsallaşmasına ilişkin bir takım öneriler geliştirmek amacıyla, üst ölçek planlar hesaba katılarak, gözlemevlerinin kurulması ve dizgeleştirilmesi sürecinde izlenebilecek yöntem konusunda dikkat edilmesi gereken önemli hususlar ve gözlemevlerinin üstlenebileceği sorumluluklar, söz konusu araştırma merkezlerinin olası örgütlenme biçimleri ile birlikte tespit edilmeye çalışılacaktır.

Türkiye’deki Üst Ölçek Planlar ve Coğrafi Kapsamları

Türkiye’deki üst ölçek planlar irdelenirken, öncelikle mekansal olarak hangi ölçeğin bu tür bir değerlendirmede temel alınması gerektiği sorunu karşımıza çıkmaktadır. Mevcut plan kademelenmesinde, 1/25,000 ölçekli planların, burada masaya yatırılan sorunsalın incelenmesi bakımından başlangıç ölçeği olarak ele

alınabileceği varsayılmıştır. Söz konusu ölçeğin, hem metropoliten alanların mekansal olarak temsil edilmesi hem de daha üst ölçeklerle ilişkilendirilmesi açısından, uygulamada yerine oturmuş çok sayıda kolaylıkları bulunmaktadır. Bununla birlikte, üst ölçek plan ulamına, tanım olarak, güçlü mekansal kaygılar içermeyen, ancak belirli mekansal birimlerle özdeşleşmiş bulunan bir takım planlar da girmektedir (örneğin İl Gelişme Planları). Dolayısıyla üst ölçek olarak niteleyebileceğimiz plan kümesini belirlerken, öncelikle söz konusu planların mekansal bir kaygı taşıması gerektiği ve fiziki olarak belli bir ölçeğin altında olmaması gerektiği varsayılmıştır. Kısaca 1/25,000 ve üstü ölçekte yer alan planlar, tanım olarak, bu çalışmada, üst ölçek plan ulamı içerisinde değerlendirilmiştir.

Son yıllarda planlama mevzuatında meydana gelen değişiklikler nedeniyle, özellikle üst ölçek mekansal planların hangi kurumlar tarafından ve nasıl yaptırılacağına ilişkin ilginç gelişmeler de yaşanmaktadır.¹ Ersoy (2006), 1/25,000 ölçekli planlar konusunda mevzuatta getirilen yeni tanımlar çerçevesinde bir ikilem yaşandığına dikkat çekmektedir. Öyle ki, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili 7.maddesinde, "Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak" ifadesi yer almaktadır. Ersoy'un (2006: 223) da işaret ettiği gibi bu yasal düzenleme ile birlikte, aslında, nazım plan üst ölçeği 1/5,000'den 1/25.000'e yükseltilmektedir. Ancak, bu düzenleme hem yapılması öngörülen 1/25.000 ölçekli nazım planlarının kapsam ve içerik bakımından 1/5,000 ölçekteki nazım planlardan nasıl farklılaşacağını cevapsız bırakmakta hem de yürürlükte 1/25,000 ölçekli Çevre Düzeni Planları bulunması gerçeği ve "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik"le çelişmektedir.

Son yasal düzenlemeler de göz önünde bulundurulduğunda, üst ölçekte plan üreten kurumlar olarak karşımıza bir dizi kurum çıkmaktadır. Bu kurumlar ve ürettikleri planlar incelenirken, en üst ölçekten başlayarak, daha alt ölçeklere doğru bir sıra takip edilmiştir. Bu çerçevede, incelenebilecek ilk kurum olarak karşımıza Bölgesel Planlar'ın yapılmasından sorumlu kurum olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) çıkmaktadır. Bölge Planları'nı takiben, Türkiye üst ölçek planlama pratiğinde tarihsel olarak karşımıza Metropoliten Bölge Planları (MBP) ve Çevre Düzeni Planları (ÇDP) çıksa da, coğrafi kapsamları MBP ve ÇDP'lerden daha geniş olan ve 1990'larda ilk örneklerine rastladığımız il bütünü mekansal planlar, yine aynı dönem içerisinde gündeme gelen 'Bölge Gelişme Şeması' kavramı ve 2000'li yıllarda ortaya çıkan İl Gelişme Planları, MBP ve ÇDP'lerden önce irdelenmiştir. 3194 sayılı yasanın çıkması ve Nazım Plan Büroları'nın kapatılmasıyla birlikte Bayındırlık ve

¹ Söz konusu mevzuat değişiklikleri ve ortaya çıkan ihtilafların ayrıntılı bir irdelenmesi için lütfen Ersoy'a (2006) bakınız.

İskan Bakanlığı ile Büyükşehir Belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan MBP ve ÇDP'lerin irdelenmesi ise bu bölümün son kısmında gerçekleştirilmiştir. Üst ölçek planların ve bu planların yapılmasından sorumlu kurumların ayrıntılı irdelenmesine geçmeden önce, onama ölçekleri bakımından MBP'lerin, tarihsel süreç içerisinde birer ÇDP olarak onanmaya başlandığının, başta Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmak üzere, Çevre ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, İl Özel İdareleri ve Büyük Şehir Belediyeleri'nin farklı ölçeklerde (1/25,000 ve 1/100,000) Çevre Düzeni Planı onama yetkisine sahip olduğunun belirtilmesinde fayda bulunmaktadır.

Türkiye'deki Bölge Planları ve Bölgesel Kalkınma Programları

Son yıllarda yeniden önem kazanmaya başlayan bölge planlarının, mevzuatta Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanması öngörülmektedir. Bu çalışma kapsamında, mevcut durum itibarıyla farklı kurumların sorumluluğunda bulunan üst ölçek planların değerlendirme ve izleme dizgesi irdeleneceğinden, çok büyük önem arz etse de, maalesef Türkiye'nin bölge planlama tarihi ayrıntılı biçimde incelenmeyecektir. Ancak, başka bir çalışmada güncel gelişmeler de göz önünde bulundurularak, Türkiye bölge planlama tarihinin yeniden yazılmasında büyük fayda bulunmaktadır. Burada sadece, Türkiye bölge planlama tarihi incelendiğinde, 1956 yılında Bayındırlık Bakanlığı çatısı altında kurulan Bölge Planlama Dairesi'nin (BPD)², Türkiye'de bölge planlaması üzerine ilk çalışmaları başlattığı, ancak 1961 yılında DPT'nin kurulmasından sonra, BPD'nin etkisizleştirildiği, sektörel öncelikleri mekansal önceliklerle birlikte ele alamayan bir kalkınma izlenmesinin uzun yıllar Türkiye'de hakim olduğunu söylemekle yetineceğiz. Eke'nin (2002: 15) de belirttiği gibi, DPT'nin kurulmasından ardından, bölge planlama kavramı giderek kalkınma planlarında önceliğini kaybetmiş ve DPT'nin telkinleri sonucunda, "İmar ve İskan Bakanlığı çalışmalarını fiziksel boyuta indirgemiş ve yeni görevini gelişme merkezleri alt bölge için gelişme şemaları üretmek, metropoliten merkezler için nazım plan hazırlamak olarak belirlemiştir". Metropoliten Bölge Planlama deneyimlerinin, hatta Çevre Düzeni Planları'nın büyük oranda bu yeni görev paylaşımı neticesinde ortaya çıktığı da söylenebilir.

Yürürlükte bulunan mevzuata göre yukarıda değinildiği gibi Türkiye'de Bölge Planları'nın yapılmasından sorumlu kuruluş DPT'dir. DPT'nin ise üst ölçek planlar

² BDP, 1958 yılından itibaren İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerine devam etmiştir (Demircioğlu, 1994: 26).

ve bölgesel gelişme kapsamında, destek verdiği planlar iki temel ulamda incelene-bilmektedir (Kazaz, 2008); (1) Bölgesel Kalkınma Planları (BKP) ve (2) Bölgesel Gelişme Programları (BGP). DPT tarafından, kamu yatırımları ile desteklenen 5 adet BKP bulunmaktadır (bakınız Harita 1); (1) Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), (2) Zonguldak-Bartın-Karabük (ZBK), (3) Doğu Anadolu Planı (DAP), (4) Doğu Karadeniz Kalkınma Planı (DOKAP) ve (5) Yeşilirmak Havzası Gelişim Planı (YHGP). Yine DPT eşgüdümünde, Türkiye – AB Mali İşbirliği ile desteklenen 4 adet BGP bulunmaktadır (Harita 2); (1) Doğu Anadolu Kalkınma Programı DAKP (MEDA), (2) Samsun-Kastamonu-Kastamonu (SKE) Düzey II Bölgeleri, (3) Ağrı-Konya-Kayseri-Malatya (AKKM) Düzey II Bölgeleri ve (4) Doğu Karadeniz TR90 Düzey II Bölgeleri.³

DPT'nin üst ölçek planlama ve bölgesel kalkınmaya yaklaşımı büyük oranda değişmiştir. Bir önceki yaklaşımda planlamaya olan vurgu, programlama ve uygulama yönünde kaymıştır. Projeler, yerel toplum ve yönetimin sahiplenici-liğinde, ancak DPT'nin etkin eşgüdümü ve izleme süreci içerisinde yürütül-mektedir. DPT'nin uygulamaya çalıştığı izleme dizgesinin temel özellikleri (Kazaz, 2008); (1) **proje düzeyinde izleme** ve risk yönetimi, (2) sadece uygulamanın kontrolü değil aynı zamanda faydalanıcıların desteklenmesi, (3) program, bileşen ve proje düzeyinde **performans göstergelerinin doğru belirlenmesi ve izlenmesi** şeklinde sıralanabilir. DPT'nin artan oranda izleme sürecine önem vermesi, benzerlerini yurt dışındaki pek çok deneyimde de gözlemleyebi-leceğimiz bir seri kurumsallaşma sürecini de beraberinde getirmiştir. Gözlemevi uygulamalarında hayati önem taşıyan, gözlenecek ya da izlenecek süreç ya da olaylara ilişkin belli bir gösterge kümesinin belirlenmesi çabası, DPT'nin izleme sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, yapılacak izlemenin başarılı olabilmesi için DPT, öngördüğü izleme dizgesini üç önemli saçağağı üzerine oturtmaya çalışmaktadır (Kazaz, 2008); (1) **izleme ağı** oluşturulması, (2) ortak **izleme rehberi**, (3) izleme bilgi dizgesi (İBS).

DPT, ortak izleme rehberiyle, programların izlenmesi için ortak standartların ve raporlama usullerinin yer aldığı bir kaynak belge oluşturmayı amaçlamaktadır. İBS'nin ise kolay erişilebilir, şeffaf, standart raporlama ve veri girişi olanağı sağlayacak ortak bir iletişim platformu görevi görmesi amaçlanmaktadır. Böylece beyanların doğrulanması, izleme faaliyetlerinin takibi ve kalitesini artırmak mümkün olabilecektir. İBS, yapısı gereği sorunların ve ihtiyaçların tespitinde de

³ Bölge planlama konusunda, Türkiye'deki ilk deneyimler, planlı dönem öncesinde başlamış ve ilk iki plan döneminde bir dizi bölge planı üretilmiştir; (1) Antalya Bölge Projesi, (2) Marmara Bölgesi Projesi, (3) Zonguldak Bölgesi Projesi, (4) Çukurova Bölgesi Projesi ve (5) Keban Projesi. Ancak, bu projelerden daha önce 1940'lı yıllarda, Mithat Yenlen tarafından Zonguldak Kömür Havzası Planı ismiyle bölge planı niteliğinde bir çalışma yapıldığını biliyoruz (Demircioğlu, 1994: 26).

kullanılabilecek, böylece bir erken uyarı dizgesi görevi de görecektir. DPT, izleme ve değerlendirme dizgesinden, proje uygulamalarına şeffaflık getirmesini, sorunlar ve ihtiyaçların zamanında tespitini, proje uygulayıcılarına zamanında ve yerinde destek verilmesini, kaynakların kötü kullanımını önlemesini, tüm seviyelerdeki kullanıcılar için karar alma süreçlerinde kolaylık getirmesini, yerelde proje uygulama, izleme ve değerlendirme kapasitesini geliştirmesini beklemektedir. Bu çalışma kapsamında değinilmesi gereken, bir diğer önemli nokta, DPT'nin, geliştirdiği izleme ve değerlendirme yapısının zamanla **Kalkınma Ajanslarına** (bakınız Harita 3) da uyarlanması beklentisi içerisinde olduğudur. DPT'nin bir diğer önemli girişimi, izleme dizgesinin bir parçası olarak, İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi'nin (İKİZ) hayata geçirilmesidir.

Aslında, DPT'nin uygulamaya çalıştığı izleme dizgesi, oldukça teknik bir izlemeye karşılık gelmektedir; yürütülmekte olan projelerin düzgün ve düzenli biçimde izlenmesi. Ancak, gözlemevi uygulamalarında da izleme dizgeleri aslında benzer mantıkta çalışmakta, izlenecek süreç ya da olaya ilişkin yapılan ön hazırlıklar benzeşmektedir. Böyle bir pratiğin kurum bünyesinde yerleşmesinin, özellikle veri derleme ve raporlama geleneği bakımından, gözlemevi uygulamalarının kurumsallaşmasına büyük katkıları olacaktır. Çok daha önemlisi, gözlemevi – planlama ilişkisi, birbirini takip eden süreçler olarak değil, iç içe geçmesi gereken süreçler olarak ele alınmalıdır. Bir başka ifadeyle, gözlemevi, sadece planın uygulanmasının izlenme sürecinde devreye girecek bir araç değildir, aynı zamanda planın üretim süreci içerisinde de etkin olarak kullanılması gereken, aslında planın kendisiyle bu anlamda iç içe geçen bir süreç olarak değerlendirilmelidir. Aslında, böylesi bir kavramsallaştırma, yapılan planlar neden uygulanamıyor sorusunun da kendiliğinden cevaplandırılmasına vesile olurken, mevcut planlama sürecine ilişkin bir takım kabulleri tamamen alt üst etmekte, planlama sürecinin uygulama sürecini de kapsaması gerektiğini açığa vurmaktadır.

Bölge Gelişme Şemaları, İl Bütünü Mekansal Planlar ve İl Gelişme Planları

BKP ve BGP'ler çoğunlukla NUTS2 bölgeleri kapsamında belirlenmekle birlikte kimi zaman NUTS3 düzeyinde bulunan bölgeler düzeyinde de belirlenmektedir. NUTS3 düzeyi aslında idari olarak il sınırlarına karşılık gelmekte olup, yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planlarında, tüm Türkiye'de bu düzeyde gelişme planlarının yapılması öngörülmüştür. İl Gelişme Planı (bakınız Harita 4) ismiyle planlama pratiğinde yerini bulan bu uygulama, aslında daha önceki kalkınma planlarında yapılması öngörülen bir diğer uygulamayla, Bölge Gelişme Şema'ları

(BGŞ) ile yakından ilgilidir. Bunun yanı sıra, İl Gelişme Planları öncesi Bursa ve Bolu'da gerçekleştirilen yine il düzeyindeki mekansal planların, farklı bir yere sahip olduğunu belirtmekte fayda bulunmaktadır. O nedenle İl Gelişme Planları deneyimine geçmeden önce bu planların, daha önce gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilmesi öngörülen hem BGŞ'ler hem de il düzeyindeki mekansal planlama çalışmaları ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Harita 6'da Ankara ve Bursa'yı tamamen kapsar biçimde gösterilen 1/25,000 ölçekli pafta bölüntüleri aslında, İl Gelişme Planları öncesi dönemde deneyimlenen, isminde 'gelişme şeması' ifadesi geçen ilk üst ölçek planlama çalışmalarından birisi olan 1/200,000 ölçekli 'Ankara İli ve Metropolen Alanı Genel Gelişim Şeması' ve ilk il bütünü mekansal planlama çalışmalardan birisi olan 1 /100.000 Ölçekli 'Bursa Çevre Düzeni Planı'nın göstermektedir. Bu iki planın, İl Gelişme Planları ile ilginç bağlantıları bulunmaktadır. Bu bağlantıyı irdelemeye, Bursa örneğinden başlamak daha uygun olacaktır. Ancak, yukarıda değinildiği gibi Bursa deneyimine koşut olarak, Bolu için de il bütününde bir mekansal plan üretildiği için Bursa ve Bolu planlarının birlikte irdelenmesi daha doğru olacaktır.

Gerçekten de Bursa ve Bolu planlarının üretiliş biçimi ve özgünlükleri oldukça önemlidir. Bursa'daki deneyim, büyük ölçüde o dönem Bursa'nın Büyükşehir Belediye Başkanlığını yürüten ve ondan öncede DSİ Bölge Müdürlüğü görevinde bulunmuş olan Erdem Saker'in girişimleri ile şekillenmiş, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü öğretim üyelerinden bir takım danışmanlık hizmetleri alınmıştır.⁴ Bursa il bütünü mekansal planı, ancak 19.01.1998 tarihinde Bursa 2020 Yılı 1 /100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı ismiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından onanmıştır. İkinci deneyim olan Bolu il bütünü mekansal planlama deneyiminde, başlatıcı gücü, dönemin Bolu valisi Nusret Miroğlu vermiştir. Bolu deneyiminin, büyük ölçüde Bursa deneyimine bir öykünme olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü, dönemin Bolu Valisi, bir vesileyle Bursa'yı ziyaret ettiğinde, Bursa'daki il bütününde gerçekleştirilmekte olan mekansal planlama çalışmasından haberdar olmuş ve bundan çok etkilenmiştir. Daha sonra, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı nezdinde bakan ve müsteşarlık düzeyinde yürüttüğü görüşmelerle, benzer bir deneyimin Bolu'da gerçekleştirilebilmesi için bir takım girişimlerde bulunmuş, sonuç olarak da Bakanlığın konu hakkında desteğini almayı başarmıştır.⁵ Bolu il bütünü mekansal planının hazırlanmasında,

⁴ Bursa İl Planı Deneyimi" için bakınız Bademli (2001).

⁵ Dolayısıyla, Eser'in (2004: 172) iddia ettiği gibi, "Bolu'da plan yapma fikri ilk defa 17 Ağustos ve 12 Kasım depremleri sonrasında, 2000 yılının başlarında oluşturulan Kent Kurultayı'nda ortaya" çıkmamıştır. Depremden önce Bolu'da zaten il bütününe kapsamı öngörülen üst ölçek bir planlama çalışması vardı. Ancak Eser'in (2004) dile getirdiği gibi, Devlet Planlama Teşkilatı, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün, Bölge Planı çalışmalarında depremden etkilenen illere öncelik vermesi, Bolu ve Düzce illeri'nin gelişme planlarının hazırlanmasını hızlandırmıştır.

üyeleri İstanbul ve Ankara'daki birkaç üniversiteden seçilen bir değerlendirme ve izleme kurulu oluşturulmuş, planın üretim sürecinde değişik aşamalarda söz konusu kurulun görüş ve önerileri alınmıştır. Bildiğimiz kadarıyla, Bolu 1/100,000 ölçekli İl Çevre Düzeni Planı, son yasal düzenlemeler (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) kapsamında, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onanan (07.09.2007) ilk planlardan birisidir.⁶

Mekansal bir müdahaleye işaret eden **Bölge Gelişme Şeması** (BGŞ) kavramı ise üst ölçek plan terminolojisine, ilk defa, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte girmiştir. Söz konusu planın, Bölge Planlaması'na ilişkin ilke ve politikalar sıralanırken (DPT, 1984: 161); "Bölgelerin potansiyel kaynaklarını, mevcut yapıda sorun alanlarını belirlemek üzere envanter çalışmalarına ağırlık verilecek, bu envanter çalışmalarına dayalı olarak çeşitli sektörler için uygun gelişme alanları «**Bölge gelişme şema**»larında belirtilecektir" denilmektedir. Planda öngörülen BGŞ'nin ne derece uygulandığını bilemiyoruz, ancak bildiğimiz kadarıyla üst ölçek bir plan olarak, isminde şema nitelemesini barındıran tek plan, yukarıda da değinildiği gibi 1995 yılında onaylanan 1/200,000 ölçekli 'Ankara İli ve Metropoliten Alanı Genel Gelişim Şeması'dır.⁷ Şema kavramı ilk kullanıldığı dönemde çok tepki çekmiş ve sorun yaratmıştır. Öyle ki, Ankara için yapılan 1/200,000 ölçekli gelişme şemasına gelen itirazlar sonucunda plan iptal edilmiştir. Söz konusu planda öncelikle alt bölgeler tespit edilmiş, daha sonra tespit edilen alt bölgelerden birisi için 1/25,000 ölçekli planlar yapılmıştır. Davaya konu planlar, esasen alt bölgeler için yapılan 1/25,000 ölçekli planlar olup, mahkeme Türkiye planlama kademelenmesinde o dönem için 1/200,000 ölçekte yasayla tanımlanmış bir plan türü ve ölçeği bulunmadığını gerekçe sayarak, hem 1/200,000 ölçekli planı hem de bu plan kapsamında onanan 1/25,000 ölçekli planları iptal etmiştir.

Ancak, 'Ankara İli ve Metropoliten Alanı Genel Gelişim Şeması'nın da zaten kalkınma planında bahsedilen çerçevede bir bölgeye karşılık geldiğini söylemek olası değildir. Çünkü, kalkınma planında BGŞ'nin uygulanacağı bölgelerin işlevsel bölge olması, bu bölgelerin tespitinde yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımlarının esas alınması öngörülmektedir. Öyle ki, planda açıkça (DPT, 1984: 162); "Bölge Planlarının yapılacağı bölgelerin seçimi, bölgenin iktisadi durumu, çeşitli sektörler açısından gösterdiği potansiyel ve büyük ölçekli

⁶ İl bütünü mekansal planların, çift imzalı bir belge olması fikrinin ilk defa Bursa deneyiminde ortaya çıktığını belirtmek gerekir. Bademli'nin (2001: 15) belirttiği gibi Bursa planı hazırlandığında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na nihai planın Büyükşehir Belediyesi ile birlikte "çift imzalı bir strateji planı" olarak onaylanması teklif edilmiştir.

⁷ Aslında, 1970'lerde yine Ankara için hazırlanan ve üst ölçek bir plan olarak nitelenebilecek başka bir planın isminde yine şema kavramı yer almaktadır. Ankara Nazım Plan Şeması olarak isimlendirilen ve 1/50,000 ölçekte hazırlanan çalışma, 1982 yılında "Ankara 1990 Nazım Planı" ismiyle onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, 2006: 50; Türkün ve Ulusoy, 2006: 133; Bademli, 2001: 14).

projelerin yer alması gibi faktörlere bağlı olarak yapılacak, ... bu bölgelerin tanımında esneklik bağlanarak, **idari sınırlara bağlı olmayan bölgeler tespit edilebilecektir**” denilmektedir. İşlevsel bölgeleri temel alacak olan BGŞ’lerin barındırması gereken bir takım özellikler tanımlanırken, Bölge Gelişme Şeması’nın alması çözümü bünyesinde barındırması, aslında bir nevi mekansal strateji belgesi olması da amaçlanmıştır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın, Bölgesel ve Yöresel Gelişme başlığı altında, Bölgesel Gelişme’ye ilişkin ilkeler ve politikalar sıralanırken de yine (DPT, 1989: 318); **“Bölge gelişme şemalarında ve bölgesel gelişme çalışmaları çerçevesinde alınan kararların uygulamaya aktarılabilmesi için gereken ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve mali tedbirler ile mekanizmalar birbirleriyle ilişkili biçimde belirlenecek ve gerçekleştirilecektir”** denilmektedir. Bölgesel gelişme çalışmalarına temel teşkil edecek olan bilgilerin uluslararası normlara uygun biçimde toplanarak bir bilgi dizgesi oluşturulmasını hedefleyen planda, sanayi bölgelerinin yerleşimi gibi pek çok bölgesel kararın alınmasında da BGŞ’lerin esas alınması öngörülmektedir. Görüldüğü gibi BGŞ’ler, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da önemini korumuştur. Ancak, daha sonraki kalkınma planlarında BGŞ kavramı birden ortadan kaybolacak, onun yerine daha düzgün bir bölgeyi tanımlayan İl Gelişme Planları karşımıza çıkacaktır.⁸

BGŞ yaklaşımının ardından ve il bütünü mekansal planlama çalışmalarına koşut olarak, 2000’li yıllarda, üst ölçek plan terminolojisine İl Gelişme Planı adıyla yeni bir plan türü girmiştir. Aslında, İl Gelişme Planı ifadesinin kalkınma planlarına ilk defa Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda girdiğini görmekteyiz. Söz konusu planın Bölgesel Dengelerin Sağlanması bölümünün, Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama başlığı altında, bölgesel gelişmeye ilişkin amaçlar, ilkeler ve politikalar sıralanırken (DPT, 1995: 178); **“İlin temel yönetim birimi olduğu gözönüne alınarak, tüm kamu hizmetlerinin halka ulaştırılması açısından, önemine uygun olarak güçlendirilmesi ve bölge planlama kararları doğrultusunda İl Gelişme Planları hazırlanması sağlanacaktır”** denilmektedir. Ancak, yedinci beş yıllık kalkınma dönemi içerisinde her hangi bir İl Gelişme Planı yapılmamıştır. Bir sonraki kalkınma planında Bölgesel Gelişme başlığı altında yine amaçlar, ilkeler ve politikalar sıralanırken (DPT, 2000a: 63); **“Gelir dağılımı dengesizliklerinin en aza indirilmesi, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve rasyonel kaynak dağıtımı açısından önem taşıyan, bölge planlarıyla uyumlu, il düzeyinde İl Gelişme Planları çalışmaları başlatılacaktır”** denilmektedir. Plan kapsamında, bu amaç doğrultusunda, İl Planlama ve Koordinasyon birimlerinin güçlendirilmesi ve il

⁸ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bölgesel ve kentsel gözlemlerine ilişkin önemli ipuçları da bulunmaktadır. Öyle ki yukarıda değindiğimiz gibi planlama çalışmalarına temel teşkil edecek olan bilgilerin, uluslararası ölçütlere uygun şekilde toplanarak, bir envanter oluşturulması istenilmektedir. Kalkınma planlarındaki bilgi dizgelerine olan ihtiyaç değişik vesilelerle vurgulanmış olmakla birlikte, mekansal planlama çalışmaları kapsamında ele alınmış olması daha önemlidir.

gelişme planlarının ilgili tüm kesimlerin katılımı sağlanarak hazırlanması ve uygulanması öngörülmektedir.

Gerçekten de sekizinci beş yıllık kalkınma dönemini kapsayan 2001-2005 yılları arasında, ilk İl Gelişme Planları'nın hazırlandığını görmekteyiz. Planda özellikle, il gelişme planının hazırlanması çalışmalarının, 'İl Envanteri Modellemesi Projesi' kapsamında oluşturulacak veri tabanlarına dayandırılması öngörülmektedir. Böylesi bir öneri, aslında planın öngördüğü dönem içerisinde ortaya çıkan İl Gelişme Planları'nı da gayet iyi nitelemektedir. Gerçekten de ortaya çıkan ilk planlar, plan olmaktan çok birer envanter niteliği arz etmiştir. Bununla birlikte, envanter niteliğinde de olsa İl Gelişme Planları tüm iller için yapılmamıştır. İl Gelişme Planı hazırlanan ya da hazırlanmasına yönelik bir takım çalışmalar yapılan iller Harita 4 gösterilmiştir. Bu iller, farklı kaynaklardan tespit edilebildiği kadarıyla, Bolu, Düzce, Mersin, Adana, Çankırı, Batman, Samsun, Artvin, Sivas, Şanlıurfa, Manisa, Erzurum, Erzincan, Malatya, Diyarbakır, Isparta, Kayseri ve Karaman olmak üzere toplam 18 ildir.⁹ Bu iller arasında araştırma raporları hazırlanan ilk illerden birisi Mersin'dir. Ancak, Mersin İl Gelişme Planı, süreç içerisinde iki farklı ekibin katkıları ile hazırlandığından, nihai planın hazırlanması çok sonra gerçekleşmiştir.

İl Gelişme Plan'larının (İGP) yapıldığı ilk birkaç il arasında Bolu ve Düzce'de yer almaktadır. İl düzeyindeki planlamaya yönelik daha önceki birikimleri nedeniyle, Bolu ve Düzce özelinde, İGP hazırlama çalışmasının, görece daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmiş olduğu düşünülebilir. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları kapsamında yapılması öngörülen İGP önerisinin, Bursa ve Bolu'da daha önceden gerçekleştirilen il bütünü mekansal planlama deneyimlerinden ne derece esinlendiğini tahmin etmek zor olmakla birlikte, tarihsel bir devamlılıktan bahsetmek gayet mümkündür.¹⁰ Ne var ki, bu tarihsel

⁹ Bakınız DPT (2008: 189-195), Akdoğan (2007: 144-147), Erzurum İl Özel İdaresi (2006: 7-8, 28-30), Anadolu Ajansı (2007), Aksu (2008), Ersoy (2003b), Babayiğit ve Eskiuyurt (2008), Erzincan Ticaret ve Sanayi Odası (2008), Sivas Valiliği İl Sosyal ve Ekonomik Planlama Merkezi (2006), Sivas İl Sağlık Müdürlüğü (2008: 3), Sarı (2003), Aydın (2003), Eser Şerifoğlu (2003), Öke (2002, 2003 ve 2004), Güler, Can ve Mayda (2004), Güler, Can ve Yeşildal (2003), Tatar (2003 ve 2004), Ulusoy (2002 ve 2004), Yosmaoğlu ve Engin (2002 ve 2004), Yüçetürk (2002 ve 2004), Aydın ve Engin (2002), Eser ve Şerifoğlu (2002), Samsun İl Özel İdaresi (2006: 8-9, 34-37), Artvin Valiliği (2005), Cengiz, Tüfekçioğlu ve Iskender (2005), Eroğlu ve diğ. (2005), Tüfekçioğlu ve diğ. (2005), Güner ve diğ. (2005), Öztürk ve Olgun (2005a), Öztürk ve diğ. (2005), Tüfekçioğlu, Yavuz ve Duman (2005), Güner ve Altıntaş (2004), Öztürk ve Olgun (2005b), Malatya Haber (2006), İHA (2006), Koçer (2006), TMMOB Şehir Plancıları Odası (2005), Aktakas (2006: 122), Adana Valiliği (2008), Atalay ve diğ. (2002), Özşen, Altınbaşak ve Turaboğlu (2004), Isparta Valiliği ve SDÜ (2004), Beyhan (2001), Zorlu (2001), Ünlü (2001), Burat ve Sankaya (2001), Eraydın (2001), BELDA LTD (2008: 24-27, 121-136).

¹⁰ Bademli (2001: 16), Bursa için hazırlanan plana, planı hazırlayan ekip tarafından "Bursa İli Gelişme ve Koruma Strateji Planı" adının verildiğini, ancak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın planın adını "İl Çevre Düzeni Strateji Planı" şeklinde değiştirerek ve üzerinde bazı değişiklikler yaparak onadığını belirtmiştir.

devamlılık, ne yazık ki, iki plan türü arasında bir etkileşim olduğu anlamına da gelmiyor. Bolu için İGP hazırlanırken, daha önce söz konusu ilde il bütünü bir mekansal planlama çalışması gerçekleştirmiş olan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan bir temsilci, yapılan ilk İGP toplantılarına katılmış, Bolu'ya ilişkin il bütününde mekansal bir planın (Çevre Düzeni Planı) bulunduğunu ifade ederek, İl Gelişme Planı'nın söz konusu plan ile eşgüdümlemesinin doğru olacağını dile getirmiştir. Ancak, söz konusu temsilcinin önerileri ciddi biçimde ele alınmamış, kendi ifadesiyle de, daha sonraki İGP hazırlama toplantılarına çağırılmamıştır. Mekansal dayanakları, bu şekilde tırpanlanmış olan Bolu ve Düzce İl Gelişme Planları'nın, plan yapım süreci boyunca hazırlanan araştırma raporlarının getirdiği öneriler bu bağlamda irdelenmelidir. Bu tür olumsuzluklara rağmen, Bolu İl Gelişme Planı için hazırlanan araştırma raporlarının aslında Bolu için bir kentsel-bölgesel araştırmalar serisi oluşturduğu söylenebilir.¹¹ Keza, benzer bir durum Artvin ve Mersin İl Gelişme Planı için hazırlanan araştırma raporları için de söylenebilir.¹²

Aynı il için yapılan üst ölçek planların birbiriyle etkileşim içerisinde bulunmaması oldukça düşündürücüdür. Ne var ki, Ulusal ve Bölge Planları ile uyum içinde olması öngörülen İl Gelişme Planları için pilot iller olarak seçilen Bolu ve Düzce'de, İl Gelişme Planları 2003 yılında tamamlanmış ve DPT tarafından onaylanmıştır. İl Gelişme Planları'nın üst ölçek diğer mekansal planlarla ilişki kurma sürecinde yaşanan sorunlar yanı sıra, hazırlanan ilk İl Gelişme Planları'nda, planı hazırlayacak uzman ekibe, planı nasıl hazırlayacaklarına ilişkin olarak izleyebilecekleri bir yöntem de verilmemiştir. Ortaya çıkan ilk deneyimler bir şekilde İl Gelişme Planları'nın hazırlanmasında izlenebilecek yöntemin belirginleşmesini de sağlamıştır. Böylesi bir eksiklik, hiçbir mekansal planlama pratiği olmayan ekipler için büyük sıkıntılar yaşatırken, belli ölçülerde mekansal planlama tecrübesi ya da bilgi birikimine sahip üyeleri olan ekipleri, konuyu daha hızlı biçimde kavramsallaştırmalarına ve izlenebilecek özgün yöntemleri oluşturmalarına büyük katkı sağlamıştır. Hazırlanan ilk plan çalışmalarının birer envanter niteliğinde olduğu göz önünde bulundurulacak ve ortaya çıkan ürünler bu kapsamda değerlendirilecek olursa, aslında, söz konusu çalışmaların belli ölçülerde kendilerinden bekleneni yerine getirmiş olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, daha sonraki çalışmaların, il bütünü mekansal planlar olarak uygulamaya dönük olması gerekirdi.

¹¹ Söz konusu araştırma çalışmaları için bakınız Sarı (2003), Aydın (2003), Eser (2003), Öke (2002, 2003 ve 2004), Güler, Can ve Mayda (2004), Güler, Can ve Yeşildal (2003), Tatar (2003 ve 2004), Ulusoy (2002 ve 2004), Yosmaoğlu ve Engin (2002 ve 2004), Yüçetürk (2002 ve 2004), Aydın ve Engin (2002), Eser ve Şerifoğlu (2002)

¹² Artvin için bakınız Artvin Valiliği (2005), Cengiz, Tüfekçioğlu ve İskender (2005), Eroğlu ve diğ. (2005), Tüfekçioğlu ve diğ. (2005), Güner ve diğ. (2005), Öztürk ve Olgun (2005a), Öztürk ve diğ. (2005), Tüfekçioğlu, Yavuz ve Duman (2005), Güner ve Altıntaş (2004), Öztürk ve Olgun (2005b); Mersin için bakınız Eraydın (2001), Beyhan (2001), Zorlu (2001), Ünlü (2001), Burat ve Sankaya (2001).

Ne varki, İGP'lerin ne ölçüde uygulanmakta olduğu da oldukça tartışmalıdır. Yukarıda da değindiğimiz gibi, Bolu örneğinde karşımıza, birbiriyle ilişkisi yeterince kurulmamış il bütünü kapsayan iki plan çıkmaktadır; birincisi, iyileştirilmiş bir Çevre Düzeni Planı yaklaşımı ile üretilen 1/100,000 ölçekli il bütünü mekansal plan; ikincisi ise mekansal kaygıların yeterince netleştirilemediği İl Gelişme Planı'dır. Halbu ki, Eser (2004: 172), İGP çalışmalarında, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na gönderme ile **"il kaynaklarının rasyonel kullanımı, mekansal dağılımın düzenlenmesi** ve il envanterinin oluşturulması, potansiyellerin değerlendirilerek illerin gelişmelerinin sağlanması"nın amaçlandığından bahsetmektedir. Bolu'dakine benzer tür deneyimleri, aslında üst ölçek planların arka arkaya üretildiği diğer bölgeler için de gözlemek mümkündür. Gerçekten de, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın onadığı 1/100,000 ölçekli ÇDP'lerin bulunduğu bazı iller için daha önceden ayrıca İGP çalışmaları da yapılmıştır. Keza, 1/100,000 ölçekli planların bulunduğu yerlerde daha önceden onanmış pek çok 1/25,000 ölçekli ÇDP de bulunmaktadır. Gerçi, üst ölçek ÇDP'lerin getirdiği mekansal kararlar, mevcut 1/25,000 ölçekli ÇDP'leri dikkate aldığı sürece mekansal planlarda bir çatışma yaşanmayacaktır. Bununla birlikte, mekansallaştırılmamış İl Gelişme Planları ile ÇDP'ler arasında benzer bir ilişkiden bahsetmek mümkün değildir. Bu kapsamda, özellikle İl Gelişme Planları konusunda farklı tavır alışların olduğunu görmekteyiz. Şöyle ki, Şehir Plancıları Odasının çıkardığı 'Planlama' dergisinin 2003 yılı 3. sayısında yayınlanan Dünya Şehircilik Günü, 27. Kolokyumunu Sonuç Bildirgesi'nde, planlama dizgesindeki sorun alanları tanımlanırken;

"Üst ölçekli planlar nicel ve nitel olarak yeterli bir biçimde üretilmeyince alt ölçekli planların sorun çözme kapasiteleri düşmüştür. Öte yandan, merkezi yönetim birimleri tarafından alınan münferit ve noktasal yatırım ve arazi kullanım kararları, yerel düzeyde üretilen karar ve planların hedefinden sapmasına yol açabilmektedir.

Planlama kademelenmesi ölçekler bazında net olmasına rağmen uygulamada bu kademeler gerçekliğini ve geçerliliğini yitirmiştir. Bazı yerel yönetim birimlerinin bu boşluktan faydalanarak yeni arayışlar içine girdikleri ve daha kapsamlı planlama çalışmalarına öncelik verdikleri görülmektedir. Örneğin, "stratejik il gelişim planları" bu bağlam içinde doğmuştur ve daha sonradan **"il gelişim planları"** adı altında planlama gündeminde yer edinmiştir. Ancak, **bu planlar, sahiplilik ve sorumluluk ilişkisi açısından sorunlar yaratmıştır. İdari sınırların planlama çalışması açısından anlamlı olmadığı ortaya çıkmıştır.** Planlama için anlamlı olabilecek kimi alanlar idari sınırlar ile çakışmazken, idari sınırlar içinde yapılan kimi planlar

anamlı planlama alanlarına denk düşmemiştir.” (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2003: 97) [**vurgular** eklenmiştir]

denilmektedir. Öte yandan derginin bir sonraki sayısında yayınlanan başka bir yazıda;

Yerel yönetimlerin temel işlevlerinden birisi de ilgili yerel yönetim birimi ölçeğinde planlama yapılmasıdır. **İl ölçeğinde başta saydığımız yasa taslaklarından sadece birinde İl Gelişme Planı adında yeni bir planlama kademesinden söz etmektedir.** İl genelinde mekansal gelişimi yönlendirmek, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişme hedeflerini göstermek ve alt ölçek nazım imar planlarına esas olacak bilgileri sağlayacak olan İl Gelişme Planlarının hazırlanması 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının da amir hükmüdür. **Vali başkanlığında, ildeki tüm ilgili tarafların katılımının sağlandığı, İl İmar Planlama Kurulları tarafından hazırlanan-hazırlatılan İl Gelişme Planları bu Taslağın en olumlu katkıları arasında sayılmalıdır.** Ancak, İl Özel İdaresi Kanun Taslağında bu plan türünden hiç söz edilmemesi ilginçtir. Akla, acaba daha sonraki Taslak metinlerinde bu öneriden vazgeçildi mi sorusunu getirmektedir. (Ersoy, 2003a: 44) [**vurgular** eklenmiştir]

denilmektedir. İGP’lerin biri olumlu diğeri olumsuz bir gelişme olarak değerlendirildiği bu çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda, aslında, Dünya Şehircilik Günü, 27. Kolokiyumu Sonuç Bildirgesi’nde de ifade edildiği gibi, idari sınırların planlama çalışması açısından çoğu zaman anlamlı olmaması tespitinin altının çizilmesi gerekmektedir. Gerçekten de, düzgüsel bir bölgeyi tanımlayan idari sınırların, işlevsel bölgelerle çakışma zorunluluğu bulunmadığı için kimi zaman bölge planlamanın getirdiği mekansal bütünlüğe sahip olamamakta ve bu da beraberinde bir takım sorunlar getirmektedir.

Ortaya çıkan üst ölçek plan deneyimleri ve kavramlarına, bu çalışma kapsamında getirilebilecek en anlamlı eleştirilerden bir diğeri, söz konusu planların nasıl izlendiği ve değerlendirildiği konusudur. Bu çerçevede ele alınacak olursa, halihazırda ne Bölgesel Gelişme Şemaları, ne il bütünü mekansal planlar ne de İl Gelişme Planları için etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi geliştirilmemiş olduğu ortaya çıkmaktadır. Mevcut plan kademelenmesinde, Çevre Düzeni Planı olarak onaylanan il bütünü mekansal planlar, söz konusu onamayı yapan kurum tarafından, kamu bürokrasisi içinde farklı kişi ya da kurumlar tarafından getirilen değişiklik tekliflerinin değerlendirilmesi kapsamında bir izleme sürecine tabidir. İl Gelişme Planları için de ayrı bir izleme dizgesi öngörülmemiştir. Aslında, ilk aşamada birer envanter niteliğinde olması öngörülen İl Gelişme Planları’nın izlenebilirliği, ancak stratejik planlar ve il bütünü

mekansal planlarla bütünleştirilmeleri durumunda mümkün olabilir. Böylece, üst ölçekte işlerliği olan mekansal bir strateji planından bahsetmek mümkün olabilecektir. Ancak, maalesef, Türkiye koşullarında böyle bir uygulamanın ortaya çıkmasını engelleyecek bir takım yapılanmalar ve mevzuat düzenlemeleri bulunmaktadır. İl ölçeğinde belirginleşmeye başlayan dizgeli planlama çalışmalarında görev alabilecek uzmanlık alanları tanımlanırken, önemli bir hataya düşülmektedir. İl düzeyindeki bir planlama sürecine mekansal öncelik ve kaygıların katılmasını mümkün kılacak Şehir ve Bölge Planlama mezunları, İl Planlama Uzmanı olabilecek meslek kümeleri arasında yer almamaktadır.

Halbu ki, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda; bir önceki kalkınma planında yapılması öngörülen, ancak söz konusu plan döneminde bir türlü gerçekleştirilemeyen il gelişme planlarına ilişkin bir takım tanımlamalar getirilerek, il sınırları bütününde **mekansal bir plan yapmanın** hem il düzeyinde Çevre Düzeni Planı yapma yaklaşımı açısından hem de daha üst ölçek planların illerde uygulanabilmesi bakımından gerekli olduğu fikri oluşturulmaya çalışılmaktadır. Yer yer il sınırlarının sanki işlevsel bir bölgeyi tanımladığı kanısı uyandırılarak, il sınırlarının bir plan bölgesi olma kapasitesine sahip olduğu ima edilmektedir. Özellikle, il düzeyinde bir plan bölgesi tanımlanması amacıyla İl Çevre Düzeni Planları'na gönderme yapılması, söz konusu girişimin meşruiyetini zayıflatmakta, İl Çevre Düzeni Planları'nın il sınırlarını plan bölgesi olarak kabul etmiş olması durumu sorgulanmadan, kendini kendisiyle ispat etmeye çalışan bir önerme ile il ölçeğinde bir gelişme planı yapılması fikri haklı gösterilmeye çalışılmaktadır.

İl sınırlarını temel alan üst ölçek bir plan olarak İl Gelişme Planı'nın, mevcut plan kademelenmesinde nasıl konumlandırılması gerektiği ya da il sınırlarının bir plan bölgesini tanımlayıp tanımlayamayacağı tartışmaları bir yana, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma dönemi boyunca ortaya çıkan il gelişme planlarının ne ölçüde mekansal açılımlar getirdiği de gayet tartışmalıdır. Bolu örneğinde olduğu gibi İl Gelişme Planı (İGP) yapılırken, söz konusu il için daha önce yapılmış olan 1/100,000 ölçekli mekansal plan ile güçlü bir ilişki kurulmamıştır. Halbu ki, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda İl Gelişme Planları ile Fiziki Planlama arasında güçlü bir ilişki kurulmaya çalışılmaktadır (DPT, 2000b: 97);

Şimdiye kadar DPT'nin yaptığı üst düzeydeki planlama ve gelişme modelleri sektörel bir temele dayanmaktadır. Ancak, sektörel planlamanın il gelişmesine ilişkin kararların uygulanacağı bir **fiziksel şema** ile de bütünleşmesi pek çok nedenden dolayı gereklidir. **İl gelişme planları, sadece aslında il gelişme planlarının bir alt bölümünü oluşturan fiziksel**

planlar olarak algılanmamalı, fiziksel planlarla birlikte, yasal ve kurumsal düzenlemeleri içeren planlar, sosyal ve altyapı sektörlerinin geliştirilmesine yönelik planlar ile sektörel gelişme planlarının bütünü olarak algılanmalı ve ulusal kalkınma hedefleri ve stratejileri çerçevesinde ele alınmalıdır. [vurgular eklenmiştir]

Görüldüğü gibi İGP ile hem mekansal hem de iktisadi-toplumsal önceliklerin bir arada belirlendiği stratejik bir belgeden bahsedilmektedir. Ancak, ortaya çıkan pratik hem mekansal kaygıların hem de mekansal kaygıların plan sürecine katılmasını sağlayacak meslek alanının göz ardı edildiği bir güzergah izlemiştir. Yukarıdaki alıntıda çok daha ilginç olanı, beşinci ve altıncı kalkınma planlarında gündeme getirilen şema kavramına yapılan kaçınılmaz göndermedir. Sektörel kararların mekansallaştırılması bakımından, fiziksel bir şemanın gerekli olduğu tekrar dile getirilerek, il gelişme planlarının aslında, fiziksel planlar yanı sıra, iktisadi-toplumsal süreçler hakkında yasal ve kurumsal düzenlemeler içeren bir plan olduğu ifade edilmektedir. Ancak, il gelişme planları, öngörülen dönem içerisinde çoğu il için yapılmadığı gibi yapılanların kaçının böylesi bir fiziksel şemaya sahip olduğu da sorgulanır. Burada getirilen öneri bağlamında, uygulamada bir samimiyetsizliğin olduğu gayet açıktır. Ne yazık ki, mekansal planlama çalışmalarını görmezlikten gelen, ancak onsuz da yapamayan bir geleneğin, sektörel planlama tıynetinden kopma eğilimi içinde olmadığı gözlenmektedir.

Kalkınma planlarında yapılması öngörülen İl Gelişme Planları'nın kurgulanış biçimine yönelik olarak getirilebilecek bu anlamlı eleştiri, doğru değerlendirilemediği için Kalkınma Planlaması pratiği içerisinde konunun değişik çerçevelerde ele alınış biçimine göndermeler yapılarak, il sınırlarını temel alacak bir gelişme planı yapılması fikri Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda da meşrulaştırılmağa çalışılmıştır. Öyle ki, son kalkınma planı için hazırlanan Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu, İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu'nda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan başlayarak tüm beş yıllık kalkınma planları titizlikle gözden geçirilmekte ve daha önceki kalkınma planlarında illerin gelişmesinin sağlanması için getirilen bir takım öneriler tespit edilmektedir. Bu önerilerden hareketle de, İl Gelişme Planları, hukuki bir zemine oturtulmaya çalışılmakta ve bölgesel gelişmenin sağlanması için kullanılacak dört temel araçtan birisi olarak gösterilmektedir.¹³ Bununla birlikte, İl Gelişme Planları'nın

¹³ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (DPT, 2008), bölgesel gelişimde kullanılabilecek dört temel araç; (1) bölge planları, (2) kalkınmada öncelikli yöreler, (3) il gelişme planları ve (4) diğer kalkınma politikalarının 'bölgesel boyutu' olarak sıralanmaktadır. Söz konusu araçların, daha önceki kalkınma planlarında ortaya çıkan kavram, öneriler ve uygulamalardan hareketle oldukça seçmeci (eklektik) biçimde tanımlandığı gayet açıktır. Dokuzuncu Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında, karşımıza ilginç bir kavram daha çıkmaktadır; İlçe Gelişme Planları (DPT, 2006). İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları, Alt Komisyonu Raporu'nda (DPT, 2006), İl ve İlçe Gelişme Planları'nın yasa gereği kurumların hazırlamakla sorumlu oldukları stratejik planların bütünleştirilmesine vesile olacağı ifade edilmektedir.

nasil yapılacağı, hangi araştırma ve çözümleme yöntemlerinin izlenebileceği hususunda ise yaşanan ilk deneyimlerden elde edilen bir takım olumlu çıktılarına rağmen halen sessiz kalmaktadır. Bir sonraki bölümde irdeleyeceğimiz Metropoliten Bölge Planları ve Çevre Düzeni Planları pratiğinde ise üst ölçek mekansal planların, bu sefer, kendi içerisinde geçirdiği evrim, tarihsel bir çerçevede ele alınarak, mekansal planların izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecindeki temel bazı sorunlar tespit edilecektir.

Metropoliten Bölge Planları ve Çevre Düzeni Planları

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'dan ifade edildiği gibi Türkiye'de metropoliten ölçekte ilk üst ölçek "planlama deneyimleri 1960 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Marmara Bölge Planlama Örgütünün yaptığı Doğu Marmara Bölgesi ön planı çalışmaları içinde ele alınmış", bu çerçevede "İstanbul ve çevresi büyük bir metropol kent olarak saptanmıştır" (DPT, 2000b). Takiben de büyük kentsel alanlara ilişkin üst ölçek planlar olarak karşımıza Nazım Plan Büroları aracılığıyla üretilen, metropoliten alanların planlanması deneyimi çıkmıştır. Sırasıyla Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu (1966), İzmir Nazım Plan Bürosu (1968), Ankara Nazım Plan Bürosu (1969) çalışmalarına başlamıştır (Türkoğlu, 1992: 18-19; Altaban, 2002: 33; Arkon ve Gülerman (1995: 15). Bu büyük kentler yanı sıra, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından, Çukurova, Bursa, Erzurum ve Elazığ'da Metropoliten Planlama Dairesi'ne bağlı olarak planlama büroları kurulmuş (Özgür, 2008: 145), büyük kent özelliği gösteren Bursa, Adana, Mersin, Samsun, Elazığ, Erzurum gibi kentler için de metropoliten planlama çalışmaları yapılmıştır (DPT, 2000b: 138; BELDA LTD, 2008: 22). Gerek Nazım Plan Büroları gerekse de İmar ve İskan Bakanlığı tarafından sürdürülen Metropoliten Bölge Planları, büyük bir hazırlık çalışmasının ardından, ancak 1970'lerin sonuna doğru ve 1980'lerin başında Metropoliten Alan Nazım Planı, Gelişme Deseni, Kent Bütünü Planı ya da Çevre Düzeni Planı adı altında onanmıştır; İstanbul Metropoliten Alan Nazım İmar Planı (1/50.000) (29.07.1980), İzmir Metropoliten Alan Nazım İmar Planı, Bursa, İzmit, Kayseri ve Malatya Kent Bütünü Planları, Samsun Metropoliten Alan (Metropoliten Bölge) Gelişme Deseni (02.03.1981) gibi.

Aslında, Çevre Düzeni Planları da yine Metropoliten Bölge Planları'na koşut hemen hemen onunla eş zamanlı ortaya çıkmış, hatta bazı Metropoliten Bölge Planları, mevzuattaki tanımlamalar ve düzenlemeler çerçevesinde, daha sonraki dönemlerde varlıklarını, birer Çevre Düzeni Planı olarak devam ettirmişlerdir. İlk ÇDP onamalarının, birden fazla belediyeyi kapsayan alanlar için ortak bir kentsel

gelişme öngörüsü sağlamak amacıyla yapıldığı zaten bilinmektedir.¹⁴ ÇDP'den daha eski bir imar uygulaması olan mücavir alan uygulaması, Çevre Düzeni Planları'nın ortaya çıkmasında ve evrimlenmesinde büyük bir rol oynamıştır. Gerçekten de, ilk ÇDP'lerin de mücavir alanların planlanmasına olan ihtiyaç sonucu ortaya çıktığı düşünülmektedir. Duygulu (2005: 157), 'Mücavir Saha Planı' olarak adlandırılan ve 1/25,000 ölçekli planlara zamanla 'çevre düzeni planı' denildiğine ve hatta yürürlüğe giren planların üzerinde parantez içerisinde 'çevre düzeni planı' ifadesinin kullanıldığını belirtmektedir.¹⁵

Hazırlanan ilk Metropoliten Bölge Planları ve Çevre Düzeni Planları, 3194 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, yeni kurulan büyükşehir belediyeleri (Metropoliten Bölge Planları – Kent Bütünü Planlar) ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (Çevre Düzeni Planları) tarafından izlenmeye ve değerlendirilmeye başlamıştır. Bununla birlikte, süreç içerisinde planlamaya ilişkin mevzuatta meydana gelen gelişmeler neticesinde, sadece alt ölçek planların (uygulama ve nazım imar planları) yapılmasında değil üst ölçek mekansal planların (ÇDP) yapılmasında da bir karmaşa ortaya çıkmıştır. Bugün ÇDP yapma yetkisine haiz olan kurumlar arasında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Büyük Şehir Belediyeleri yanı sıra, Çevre ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, İl Özel İdareleri gibi pek çok kurum bulunmaktadır.¹⁶ Mevzuattaki yeni düzenlemeler sadece üst ölçek planların yapılmasında bir karmaşa ortaya çıkarmamış, aynı zamanda kentsel ve bölgesel araştırma geleneğinde bir kesintiye de beraberinde getirmiştir.

Gerçekten de DPT'den önce İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı'nda bir seri plan çalışması ve araştırması yapılmış ve yayınlanmıştır. DPT'nin kurulması ile birlikte, süreç içerisinde önce sektörel planlama önem kazanmaya başlamış, Bölge Planlama Dairesi etkisizleştirilmiştir. 3194 sayılı yasa ile Bölge Planlama Dairesi tamamen ortadan kaldırılınca, sadece İmar ve İskan Bakanlığı'nca sürdürülmekte olan bölgesel planlama çalışmalarına

¹⁴ Demircioğlu'nun (1994: 26) belirttiği gibi, ÇDP "ülkemizde özellikle 1970'li yıllara kadar yapılan yasal düzenlemelerin sadece Belediye sınırları içindeki yapılaşmaya yönelik ilkeler ve zorunluluklar belirlenmesinin ve bölge planlama pratiğinin olmamasının doğal sonucu olarak, özellikle büyük yatırımların belediye sınırları dışına kaçmasının ve yine özellikle bu yıllarda kıyılarda yapılaşmanın artmasının neden olduğu plansız gelişmeleri bir düzen altına almak amacıyla uygulanmaya başlamıştır". Gerçekten de, Harita 6 ve Harita 7 incelenecek olursa ilk ÇDP'lerin önemli bir kısmının kıyı alanlarına yönelik olduğu görülecektir. Yine Demircioğlu'nun (1994: 26) belirttiği gibi, ilk çevre düzeni planı, 1960'ların sonlarında yürürlüğe giren 'Marmaris Çevre Düzeni Planı'dır.

¹⁵ Mücavir alan onamaları ile ÇDP ilişkisi için ayrıca bakınız Beyhan (2000).

¹⁶ 2006 yılına kadar GAP kapsamında kalan tüm illerde her ölçekte plan yapma, yaptırma ve onama yetkisi GAP İdaresi'ne aitti, ancak 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 08.02.2006 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte ÇDP yapma yetkisi diğer yasalar çerçevesinde ilgili birimlere bırakılmıştır.

bir son verilmemiş, aynı zamanda Nazım Plan Büroları'nın kentsel araştırmaya yaptığı katkı da sona erdirilmiştir. Oysa, gerek **Nazım Plan Büroları** gerekse İmar İskan Bakanlığı yaptıkları çalışmalar ile kentsel ve bölgesel araştırmaların hem nitelik hem de nicelik yönünden artmasına büyük katkılarda bulunmaktaydılar. 3194 sayılı yasanın çıkmasıyla, büroların görevine son verilince söz konusu çalışmalarda bir kesinti olmuştur. Gerçekten de Eraydın (2003: 36), TÜBA bünyesinde yürütülen bir çalışmada, Nazım Plan Bürolarının kapatılmasından sonra, Büyükşehir Belediyelerinde yer alan planlama birimlerinin, araştırmaya önem vermediğinin ve yeni araştırmalar üretmediğinin tespit edildiğinden bahsetmektedir. Gözlemlerinin üstlendiği araştırma merkezi olma, ancak aynı zamanda bunu bir uygulama ayağı ile sürdürebilme görevi, aslında Nazım Plan Büroları'na içselleşmiş bir deneyimdi.¹⁷ Bu bakımdan, büroların kapatılması, Türkiye planlama pratiğinin olgunlaşması bakımından büyük bir kayıp olmuştur.

Çevre Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında yaşanan Çevre Düzeni Planları'nın hangi kurum tarafından üstlenilmesi gerektiği yönündeki kurumsal çekişme de ilginç bir güzergah izlemiş, karşımıza daha önce hiç deneyimlemediğimiz bir ölçekte ÇDP'ları çıkmıştır. Sonuç olarak, 1/100,000 ölçekte, fiziki olarak, tüm ülkeyi planlamaya çalışan bir çaba ve zihniyetle ile karşı karşıya kaldık (Harita 5). Süreci bir süre dışarıdan takip ederek, belli noktalarda, olumlu müdahaleler yapılsaydı anlamlı bir planlama pratiğinin ortaya çıkabileceğini umud eden kişiler, sonuç ürünler karşısında büyük hayal kırıklığı yaşamıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın daha önceki onadığı planlar arasında şema, metropoliten plan ya da gelişme şeması ismini taşıyan 1/100,000 ölçekli planlar bulunmaktaydı. Ancak, söz konusu, planlara, şema denmesinin bir amacı vardı. Bir şekilde söz konusu planlardan doğrudan uygulamaya yönelik fiziksel ölçü alınamayacağı, söz konusu planın sadece genelleştirilmiş mekansal kararları gösterdiği anlatılmak isteniyordu. Bununla birlikte, günümüzde yapılmakta olan 1/100,000 ölçekli ÇDP'lerde nazım imar planı hatta uygulama imar planında yer alabilecek ayrıntılara yer verilmekte, üst ölçek mekansal planlamanın sahip olması gereken genel mekansal stratejilerin belirlenmesi işlevi yerine getirilememektedir.

Çevre ve Orman Bakanlığı'nda, 1/100,000 ölçekli planların izlenmesinden sorumlu olan birim, kurumun örgüt şemasında, ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü, ÇED ve Plan İzleme-Kontrol Dairesi Başkanlığı'na bağlı olan Stratejik ÇED ve Plan İzleme-Kontrol Şube Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. Söz konusu planların, sayıları giderek artmakla birlikte, beraberinde pek çok tartışmayı da getirmektedir. Pek çok plana meslek odaları başta olmak üzere pek çok sivil toplum kurumu dava açmış bulunmaktadır. Mevut plan kademelenmesi içerisinde tam olarak nereye

¹⁷ Özgür'ün (2008: 145) de belirttiği gibi, Nazım Plan Büroları, yaptıkları araştırmalar ve hazırladıkları plan raporları ile o dönemdeki planlama yazınının gelişmesine önemli katkıda bulunmuşlardır.

oturtulabileceği de oldukça tartışmalı olan söz konusu planların izleme işinin verildiği Stratejik ÇED ve Plan İzleme-Kontrol Şube Müdürlüğü'nün, söz konusu izleme sürecini nasıl gerçekleştireceği de henüz netleşmemiştir. Bakanlığın örgüt yapısı ayrıntılandırılırken, görev ve sorumlulukları yerine oturmuş olan birimlerin alt süreçleri net bir şekilde tanımlanmışken, söz konusu şube müdürlüğüne ilişkin her hangi bir alt süreç ve tanımlama getirilmemiştir. Örneğin, ÇED İzleme-Kontrol Şube Müdürlüğü'nün, ÇED Yönetmeliği kapsamında değerlendirilen ve sonuçlanan Projelere ilişkin durumlarda neler yaptığı; (1) ÇED (ÇED olumlu/olumsuz) kararı verilen projeler, (2) ÇED gereklidir/gerekli değildir kararları, (3) ÇED önemlidir/önemsizdir kararları, (4) izleme kontrol çalışmaları ve (5) illerin izlenme durumu gibi ayrıntılandırılırken, Stratejik ÇED ve Plan İzleme-Kontrol Şube Müdürlüğü'nün her hangi bir alt sürecine yer verilmemiştir.¹⁸

Çevre Bakanlığının ortaya koyduğu 1/100,000 ölçekteki planlama pratiğinde kanaatimizce söz konusu kurumun ilk planlama deneyimlerinden birisi olan ve oldukça sancılı biçimde geçen Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı çalışmasının büyük rolü vardır.¹⁹ 1997 yılında Çevre Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı'na, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nden gelen bir yazıyla, "Ergene Nehri Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri" konusunda Edirne, Tekirdağ, Kırklareli Valileri ile Trakya Üniversitesi, DSİ XI. Bölge Müdürü ve ilgili diğer kamu kuruluşların katılımı ile düzenlenen toplantıya ilişkin olarak, Ergene Nehri'nin rehabilite edilmesi ve kirliliğin önlenmesi için tedbirlerin gecikmeden alınması ve gelişmeler hakkında bilgi verilmesi istenilmiştir. Söz konusu toplantıda, Ergene Nehri'nin kurtarılması ve kirliliğin giderilmesi amacıyla yapılması gerekenler hakkında ortak kararlar alınmıştır. Toplantının karar metninin 21. ve 22. maddeleri, Ergene Havzası için bir ÇDP yapılmasını öngörmekte, bu kapsamda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda bir talepte bulunulmasını, Çevre Bakanlığı'na da bilgi verilmesini karara bağlamaktaydı. Süreç içerisinde Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı hazırlama işini Çevre Bakanlığı üstlenmiş ve bu kapsamda Trakya'da bir seri toplantı düzenlemiştir.

Sonuç olarak, Çevre Bakanlığı'nda 1997 yılı yazında fikir aşamasında iken olgunlaştırılarak, Çevre Düzeni Planı hazırlama çalışmaları kapsamında, bir havza planlama pratiğine dönüştürülen Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı, Çevre Bakanlığı ile Trakya Üniversitesi arasında imzalanan bir protokelle, Trakya

¹⁸ Gözlemevi uygulamaları bakımından Çevre ve Orman Bakanlığı'nın önemli bir diğer faaliyeti, hazırladığı ve güncellediği Türkiye Çevre Atlası ve II Çevre Durumu Raporları'dır. ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü, Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı'na bağlı Çevre Durum Raporu Değerlendirme Şube Müdürlüğü tarafından doğrudan gerçekleştirilen ya da eşgüdümlenen söz konusu çalışmalar, farklı mülki birimler arasında değişik çevre konuları hakkında karşılaştırmalı bir değerlendirme yapabilmemizi olanaklı kılacak önemli bir bilgi birikimi sağlamaktadır.

¹⁹ Çevre Bakanlığı, kendi kuruluş yasasında yer alan bir maddeye (443 sayılı yasanın 2. maddesi) istinaden Çevre Düzeni Planı yapabilme yetkisine haizken uzunca bir süre bu yetkiyi kullanmamıştır. Daha sonraki yıllarda, bu konuda, söz konusu yetkiyi tarihsel olarak kulana gelen Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile hep ihtilafı olmuştur.

Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Kocaeli Üniversitesi ve DSİ Bölge Müdürlüğü işbirliği ile gerçekleştirilmiştir (İnci, 2001). 1/100.000 Ölçekli Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı, 13/07/2004 tarihinde Çevre Bakanlığı tarafından onaylanmış olup, 1/25000 ölçekli planların yapım çalışmaları Edirne, Tekirdağ ve Kırklareli Valilikleri ve havzadaki Belediyelerin katılımı ile oluşturulan TRAKAB (Trakya Kalkınma Birliği) tarafından yürütülmektedir (<http://www.edirne-cevreorman.gov.tr/>). Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı'nın bir havza boyunca oldukça geniş bir alanı kapsıyor olması, verilerin toplanması, temsil edilmesi ve üzerlerinden bir takım çözümlemelerin yapılmasında, daha sonra da sonuç paftaların saklanması pratiklik sağlaması bakımından 1/100,000 ölçekte ele alınmıştır. Bu deneyimin, Çevre ve Orman Bakanlığı'na bu ölçekte Çevre Düzeni Planı yapabileceği yönünde cesaretlendirmiş olabileceğini düşünmekle hata yapmış olmayız. Öyle ki, toplanan veriler neticesinde Ergene Havzasının bağımsız olmadığı, Ergene'yi etkileyen ve Ergene'den etkilenen diğer bölge ve havzaların da projeye dahil edilmesi gerektiği saptanmış ve proje "Trakya Alt Bölge Planı" haline dönüştürülmüştür.

Aslında, Çevre Düzeni Planları'nın 1/100,000 ölçekte yapılması fikri, ancak mevzuattaki son düzenlemelerle gerçekleşme şansı bulsa da, daha önceki dönemlerde gerçekleştirilen il bütünü mekansal planlama çalışmaları ve bazı metropoliten bölge planlarında da, mekansal bilgilerin sunum ve temsilinde sıklıkla 1/100,000 ölçek temel alınmıştır. Bununla birlikte, Çevre Düzeni Planları yaygın olarak 1/25,000 ölçekte yapılmıştır. Söz konusu planların kapsadığı alanlar, yapıldıkları dönem ve hangi kurumların bu planların yürütülmesinden sorumlu olduğu Harita 6 ve Harita 7'de görülebilir.²⁰ Harita 5 ve Harita 7 birlikte incelenecek olursa, 1/100,000 ölçekte Çevre ve Orman Bakanlığı'nca onan bazı ÇDP'lerin bulunduğu alanlarda, daha önceden onanmış bulunan 1/25,000 ölçekli ÇDP'lerin bulunduğu görülecektir. Burada iki sorun karşımıza çıkmaktadır; (1) söz konusu alanlarda hangi ÇDP'nin uygulanması esas alınacaktır? (2) bu planların uygulanmasından hangi kurum sorumlu olacaktır? Birinci sorun, 1/100,000 ölçekte hazırlanan ÇDP'lerin, gerçekten de üretildikleri ölçeği reddederek birer ÇDP olma iddiası taşımalarından kaynaklanmakta, bazı durumlarda 1/25,000 ölçekte bulunan bazı kararlar 1/100,000 ölçekte bulunan kararlarla çelişebilmektedir. İkinci sorun, bahsedilen ÇDP'lerin yasal olarak farklı kurumlar tarafından onanmış ve yürütülmekte olmasından kaynaklanmaktadır.

İkinci soruna ilişkin olarak, 2008 tarihinde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yayınlanan bir genelge ile Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlattırılan 1/100,000 ölçekli planların, korumaya yönelik havza planları olduğu belirtilerek, il

²⁰ GAP İdaresi'nin yürüttüğü 1/25,000 ölçekli planlar artık, kurumun yasak varlığının sona ermesi ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Özel idareleri'nce yasa gereği yapılması gereken 1/100,000 ölçekli ÇDP'ler yapılana kadar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca daha önceden onanmış olan ve çoğunluğu 1/25,000 ölçekte hazırlanan ÇDP'lere ilişkin tüm işlemlerin, yine ilgili bakanlıkça yürütüleceği ifade edilmektedir. Burada ortaya çıkan yetki karmaşası sadece Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı arasındaki yetki paylaşımı ile sınırlı değildir. Son yasal düzenlemelerle pek çok diğer kurumun da Çevre Düzeni Planı yapma ve yaptırma yetkisi olduğu için üst ölçek planlama pratiğimiz, gelecekte pek çok başka soruna gebe görünmektedir.²¹ Bu çalışmanın başında bahsedilen 'Türkiye Planlama Envanteri Atlası' türünden bir çalışmaya, daha önce hiç olmadığından fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece umarız, en azından üst ölçek planlarının kendilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi süreci bir yana, mevcut planların hangi kurumlar tarafından yapıldığı ve coğrafi olarak nereleri kapsadığını düzenli biçimde izleme ve genel bir değerlendirme yapma olanağımız olur.

Dünya Kentsel ve Bölgesel Gözlemleri Deneyimi ve Farklı Kavramsallaştırılma Biçimleri

Dünyanın değişik bölgelerindeki kentsel ve bölgesel gözlemleri deneyimleri gözden geçirildiğinde, farklı disiplinlerin ve kurumların, kentin ve bölgenin bugünü ve geleceğine ilişkin bir takım ortak kaygılardan hareketle, gözlemevi ya da izleme merkezi önerilerinde bulunduğu ya da bu önerileri hayat geçirdiği görülmektedir. Bu deneyim ya da öneriler, söz konusu öneriyi getiren ya da gözlemevi uygulamasını başlatan uzmanların mesleki ve akademik birikimleri, ayrıca gözlemeviden beklentilerine göre belli başlıklar altında toplanabilmektedir. Bir uçta gözlemevini mimari bir ürün olarak kavramsallaştıran çalışmalar varken, diğer uçta gözlemevini bir bölgesel araştırma ve istihbarat merkezi olarak ele alan çalışmalar bulunmaktadır. Bu bölümde, tüm bu ele alış biçimleri ayrıntılı biçimde irdelenecek, bu çalışma kapsamında öngörülen gözlemevi uygulamasına ilişkin bir takım ipuçları elde edilmeye çalışılacaktır. Genel hatlarıyla kentsel ve bölgesel gözlemevi önerileri ve deneyimleri irdelenirken tarihsel bir sıralama izlenmiştir. Ancak, kimi zaman bu sıralama bozularak, mekansal bir sıralama yapılmıştır. Bu kapsamda, yapılan irdelirmede, gözlemevi deneyimi ya da önerilerinin kavramsallaştırılma ve kurgulanma biçimleri aşağıdaki gibi tespit edilmiştir;

²¹ Konu hakkında, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yönetim Kurulu'nun (2006) Planlama dergisinde yayınlanan açıklamasına da bakılabilir. Yönetim kurulunun söz konusu açıklamasına verdiği "Üst Ölçekli Planlar Çözüm Yerine Sorunu Oluşturacak?" başlığı, odanın meseleyi nasıl ele aldığını göstermesi bakımından ibret vericidir.

Gözlemevinin;

- mimari bir ürün olarak kavramsallaştırılması – 1967 ve 1997 kent müzesi önerisi,
- kentsel gözlemevinin bir araştırma ve strateji geliştirme merkezi olarak kurgulanması – ABD’de 1960-1970’lerde faaliyet gösteren kentsel araştırma merkezleri,
- bölgesel izlemenin, planlama sürecinin bir parçası olarak değerlendirme, raporlama ve strateji geliştirmeden sorumlu bir birim olarak kavramsallaştırılması – Postma-van Dijck ve diğ.’nin (1978) önerisi ve Diamond’ın (1995) ‘eşgüdümse planlama’sı,
- kentsel gözlemevinin, ekolojik dizge, kentsel ve bölgesel gelişmeye ilişkin bir takım göstergeler geliştiren ve bu göstergeleri düzenli biçimde toplayarak, raporlayan bir merkez olarak kurgulanması – UNDP’nin Küresel, Bölgesel, Ulusal ve Yerel Kentsel Gözlemevleri önerisi, Avrupa Kentsel Gözlemevleri ağı, Avrupa Küme Gözlemevi ve MOLAND projesi – 1990’lardan günümüze,
- bölgesel gözlemevinin, bölgesel stratejilerin etki ve ilerleyişini değerlendiren ve izleyen, bölgedeki bilgi ve istihbaratı derleyerek ve çözümleyerek, bölgesel aktörlerin erişimine açan bir merkez olarak kurgulanması – İngiltere deneyimi - 2000’ler,
- sektörel araştırmalar yapan uluslararası, ulusal ya da bölgesel merkezler ya da ağlar olarak kavramsallaştırılması – Fransa deneyimi – 1970’lerden başlayarak günümüze değin farklı deneyimler.

Kentsel-Bölgesel Gözlemevinin Bir Mimari Ürün ve Kent Müzesi Olarak Kavramsallaştırılması

Kentsel-Bölgesel gözlemevi önerileri gözden geçirilirken ilginç biçimde, Mimarların da konuya ilişkin olarak, özellikle 1960’lardan başlayarak bir takım öneriler getirdiği tespit edilmiştir. Bir sonraki alt başlıkta irdelenecek olan Amerika deneyiminin, bir parçası olarak düşünebilecek bu önerilerin, orada değil de ayrı bir alt başlıkta burada ele alınmış olmasının, kendi içinde tutarlı özel bir nedeni bulunmaktadır. O da, bu önerilerin daha fazla mimari özellikler taşıması, gözlemevinin mekansal olarak alacağı biçime ilişkin bir takım ipuçları vermesidir. Bu kapsamda iki gözlemevi önerisi irdelenmiştir. Bunlardan ilki Wurman’ın (1971) kentsel gözlemevi, daha doğrusu kent müzesi, önerisi, ikincisi ise Henrion’un (1997) kentsel gözlemevi önerisidir.

1967’de bir Kentsel Gözlemevi önerisi geliştiren Wurman, 1971 tarihli çalışmasında, söz konusu projenin, kamuya ait bilginin yeniden kamusallaştırılması çağrısında bulunduğunu belirtirken, yerel yönetim anlayışını değiştirecek, aynı zamanda Şehir Planlama Komisyonu ile belediye'deki Kamu Taşınmazları Bölümü’nün mevcut işleyiş biçimini yeniden düzenleyecek bir kapasiteye sahip olduğunu vurgulamaktadır. Wurman (1971: 75), **yaşayan şehir müzesi olarak** nitelendirdiği, **kentsel gözlemevinin**, şehir ve bölgeye ilişkin görsel bir veri merkezi olmasını önermektedir. Merkezde gösterilecek sinema ve modellerin, bölgenin büyümesini on yedinci yüzyıldan günümüze kadar tasvir etmesini ve aynı zamanda nüfus, arazi kullanımı, yüksek eğitim ve dinlence olanakları için öngörülen 20 yıllık büyüme örüntüsünü tanımlamasını önermektedir (Wurman, 1971: 75):

Ziyaretçiler daha önce bahsedilen unsurlar arasındaki ilişkiyi rahatlıklar irdeleyebilmeli, hatta geçmişteki deneyimleri gözden geçirerek, değişik ilişkileri ve ilintileri anlayabilmeli. Büyümeye ilişkin tüm anlatılar, bölgenin tarihsel gelişmesi üzerine temellenmeli, bu sayede öğrencilerin, **şimdiki zamanı, tarihsel bir bağlam içerisinde algılayabilmelerini** sağlamalıdır. Satılık evler ve fiyat aralıkları gibi şeyleri hızlı, net ve kolay anlaşılabilir biçimde betimleyen **ve mevcut durumu gösteren, çeşitli türlerden harita ve modeller bulunmalı ki şehre yeni gelen birisi ya da şehirde evini değiştiren birisi, yaşayabileceği bir yer seçebilsin**. Bu öneri hatta açık konut edindirmeyi de kolaylaştırabilir. Sanayi arazilerinin ve tesislerinin büyüklüklerini, maliyetlerini, aynı zamanda işsizlerin yoğunlaştığı yerleri, **çöküntü mahallelerini**, kişi başına gelir düzeylerini, vergi oranlarını, nüfusun yaş ve yoğunluklarını **gösteren benzer sergiler** de olmalıdır. Tüm kamu hizmetleri, tıbbi tesisler ve toplum ajansları gibi yerleri gösteren listeler bulunmalıdır.

Önerilen müze, **ileriye yönelik tüm şehir planları ve önerilerinin kamuya ilk kez sunulduğu ve bilginin durmadan geliştirildiği bir çalışma ve eğitim merkezi olmalıdır**. (Wurman, 1971: 76) [**vurgular** eklenmiştir]

Henrion’un (1997) kentsel gözlemevi önerisi, yazdığı yüksek lisans tezinde geliştirmeye çalıştığı bir projedir. Henrion tezinde, “Kentsel Gözlemevi” olarak tanımlanabilecek yaratıcı bir proje geliştirmektedir. Söz konusu öneri, Şikago’nun merkezinde bir trafik adasında konumlanmaktadır. Binanın amacı, **insanlara, şehri farklı bir bakış açısından deneyimleyebilmeleri için ilham vermek ve aynı zamanda onları bu iş için isteklendirmek, bu şekilde şehir sakinlerini, farklı bir algılama düzeyine çekmektir**:

Çalışma, tekil bir yerin, **Amerikan Kent’inin, gündelik koşullarını ve ona ilişkin gözlemleri keşfetmeyi, onu farklı kılan gerçek ruhu ve atmosferi**

araştırmayı amaçlamaktadır. Asıl niyet, bir uçta 'ölçeküstü' ve 'yüksek teknoloji' diğer uçta terkedilmişlik ve yıkım yeri olarak tanımlanabilecek bir yerde yaşayan kişilerin davranış ve algılamalarındaki kültürel temelli farklılıkları keşfetmek ve görselleştirmektir. Amerikan kenti ve sakinlerinin çalışma konusu olması, Kentsel Gözlemevi'nin, kaybolmuşluğun ve anlamsızlığın aynı zamanda değişimin ve parçalanmışlığın mimarlığına taban tabana zıt olan deneysel bir tasarım olmasına vesile olmaktadır. Buna ek olarak, çalışma Amerikan kent dokusunu hem kuram ve hem de kılığa araştırmaktadır. (Henrion, 1997) [**vurgular** eklenmiştir]

Mimari unsurlar taşıyan bu kentsel ya da metropoliten ölçekteki gözlemevi önerileri, daha sonraki çalışmalarda, hep gözden kaçırılan bir noktayı çok başarılı biçimde ortaya koymaktadır. Sadece gözlemevi değil bir bölgenin ya da kentin planlamasından sorumlu birimlerin çalışmalarını sürdürecekleri binanın, kent mekanındaki yerleşimi ve barındırması gereken özelliklere ilişkin önemli ipuçları verilmektedir. Ancak, gözlemevi uygulamalarının tarihsel gelişimi bakımından bu konunun ne derece dikkate alındığı ayrı bir tartışma konusu olduğu için burada sadece bu duyarlılığı göstermekle yetineceğiz.

Kentsel-Bölgesel Gözlemevinin bir Araştırma ve Politika-Strateji Geliştirme Merkezi Olarak Kurgulanması – ABD’de 1960 ve 1970’lerde Faaliyet Gösteren Kentsel Gözlemevleri

Kentsel gözlemevi deneyimleri bakımından en dikkati çeken uygulamalardan birisi ve belki de ilki ABD’de gerçekleştirilen kentsel gözlemevleri ağı projesidir. Heiss’in (1974) de ifade ettiği gibi bu projedeki ana hedef, üniversite ve yerel yönetimler arasında gerçekleştirilecek ortak araştırma projeleri ile karar verme süreçlerinde ihtiyaç duyulan uygulamaya yönelik bilgi ihtiyacını karşılamaktır. Amerika’daki kentsel araştırma ve karar alma süreçleri arasındaki ilişkinin, 1960 ve 1970’lerde uygulamaya konulan Kentsel Gözlemevleri İzlenesi (KGİ) kapsamında tarihsel bir irdelemesini yapan Heiss (1974), çalışmasında gözlemevi bakış açısının getirdiği yenilikleri ve ne kadar başarılı olabildiği hususunu aydınlatmaya çalışır. Kendisi de 1970’li yılların başında kurulan gözlemevlerinden birisi olan Denver Kentsel Gözlemevi müdürlüğünü bir süre üstlenmiş bulunan Heiss (1974), Gözlemevleri İzlenesi’nin değerlendirilmesinde hem karşılaştırmalı bir değerlendirme yapmış, hem de kendi deneyimlerini aktarmıştır. Çalışmasında kentte karar alma ve eylem sürecinin çok adımsal bir nitelik arz ettiğine değinen Heiss (1974), politik karar alma süreçlerine ilişkin iki temel

model üzerinden (seçkin ve çoğulcu modeller) giderek, kentsel kararların ortaya çıkış sürecini aydınlatmaya, baskın etkenleri ve aktörleri belirlemeye çalışmakta ve siyasa-belirlemede kentsel araştırmaya olan ihtiyacı açığa vurmaktadır.

Heiss (1974), Amerika'daki kentsel araştırmaların kurumsallaşma sürecinin, 1930'larda izlerine rastlanan bazı girişimlere rağmen çok ağır gerçekleştiğini, ancak 1960'lardan sonra hızlandığını tespit etmektedir. 1937'de dönemin ABD İçişleri Bakanı Harold Ickes'in kurduğu Ulusal Kaynaklar Komisyonu'na bağlı Kentsellik Komitesi, Amerika'da ulusal ölçekte bir kentsel raporlama ve araştırma dizgesi kurulması önerisini getirmiştir (Heiss, 1974: 20). Ancak, söz konusu öneri, 1960'lara kadar pek gerçekleşme olanağı bulamamıştır. Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde kent planlama birimleri, arazi kullanımı ve bayındırlık hizmetleri konusunda pek çok veri toplamış, 1960 ve 1970'lerde de araştırma kapsamlarını genişleterek, iktisadi ve toplumsal araştırma ve planlama faaliyetlerinde bulunmuşlardır. Bütün bunlara rağmen, 'kentsel araştırmalar merkezi' ve 'kentsel araştırmalar enstitüsü' gibi kenti görgül çabalarla anlamaya çalışan, tarihsel, kapsamlı ve resmen kurumsallaşmış kentsel araştırma çabalarının, en azından Amerika'da ortaya çıkışı, ancak savaş sonrası dönemde mümkün olabilmektedir. Bu kapsamda, Heiss (1974: 23) Amerikan Bilimler Akademisi'nin 1969'da getirdiği stratejik bir kentsel araştırma ve geliştirmeye başlanması önerisinin, bir şekilde hayata geçirildiğini düşünmektedir. Öyle ki, 1969'da Ulusal Kentler Ligi (UKL), belediyelerin ve yerel yönetimlerin iyileştirilmesi önceliği kapsamında, kentsel araştırmalar için daha fazla merkezi, mülki ve kentsel kaynağın harekete geçirilmesini istemiştir.

KGI'nin deneysel bir model olarak ortaya çıkışı da aslında UKL öncülüğünde, ancak bir akademisyenin zengin öngörüsü sayesinde olmuştur. Model varlığını, 1962'de dönemin siyaset bilimcilerinden Robert C. Wood tarafından Washington Üniversitesi'nde verilen, "Kentsel Yaşam ve Biçimin Temelleri" isimli bir seri seminare borçludur. Wood, kentsel araştırma amaçlı gözlemevi önerisini ilk defa bu seminer serisinde gündeme getirmiş, yerel yönetim bilgilerini ve birikimlerinin harmanlanarak, görgül araştırmalar yapılması ve sonuçlarının karşılaştırılması amacıyla, doğa bilimleri tarafından yaygın olarak kullanılan veri toplama istasyonları-merkezleri ve gözlemleri kavramları ile benzerlikler taşıyan bir kentsel gözlemleri ağı kurulması önerisini getirmiştir (Heiss, 1974: 23; Hackney, 1986: 139). Milwaukee Belediye Başkanı Henry Maier, 1964-1965 yılları arası UKL Başkanlığı'nı yürüttüğü dönemde, bazı belediye başkanlarını ve Üniversite profesörlerini bir konferansta bir araya toplayarak, Wood'un fikirlerinin uygulanabilirliğinin tartışılmasını sağlamıştır. Düzenlenen konferansta, belediye başkanları, politik kararlara bir altlık oluşturabilecek ve yaşanan gündelik sorunlara yanıt verebilecek araştırmalar yapılmasını isterken, akademisyenler saf bilim ve veri temini

konusunda bir ilgi ortaya koymuşlardır (Williams, 1972: 6-7). Ancak, bu fikir ayrılığına rağmen, gözlemevi önerisinde önemli ölçüde ortak faydanın olduğu konusunda bir mutabakata varılmış ve söz konusu öneri, UKL'nin 1965 yılında gerçekleştirdiği toplantıda kabul edilmiştir (Hackney, 1986: 139).

Kısa süre sonra da Ulusal Kentler Ligi bünyesinde Maier ve Wood'un eş başkanlıklarında kurulan bir komisyon marifetiyle de gözlemevi fikri daha derinlemesine incelenmiş, Wood'un getirdiği kentsel bilgi dizgesi ve karşılaştırmalı kentsel araştırmalar önerisine ek olarak, Maier'in getirdiği ve gözlemevlerinin aynı zamanda belediye başkanlarının kentsel siyasi kararları alırken baş etmek zorunda kaldıkları bir takım güçlüklerin aşılmasında kullanılabilecek bilgiler sunan bilgi merkezleri görevi görmesi önerisi de kabul edilmiştir. 1968'den başlayarak, üniversite kaynakları, süreklilik arz edecek bir kentsel araştırma izlencesini eşgüdümlemek ve aynı zamanda üniversitelerin, araştırma ve eğitim faaliyetlerini kentsel sorunlarla ilişkilendirme kabiliyetini geliştirmek amacıyla, KGİ aracılığıyla yerel hükümetlerin istifadesine sunulmuştur (Hackney, 1986: 139).

KGİ'nin, UKL tarafından, Konut ve Kentsel Gelişme Bakanlığı (KKGB) ile Sağlık, Eğitim ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın (SESYB) Eğitim Ofisiyle işbirliği içerisinde resmen başlatılması ise 1969'da mümkün olmuştur. İzlencenin temel hedefleri (Heiss, 1974: 26); (1) üniversite kaynaklarının, hususi kentsel ve bölgesel sorunların çözülmesi ve anlaşılması amacıyla kullanımını kolaylaştırmak; (2) süreklilik arz eden ve bir eşgüdüm içerisinde yürütülen, uygulamaya yönelik, aynı zamanda, kentsel yönetim, insan kaynakları, kentsel çevre ve gelişme sorunlarına ilişkin, farklı pek çok alanı ve topluluğu kapsayan görgül kentsel araştırmaları ilerletmek; (3) üniversitelerin, araştırma ve eğitim faaliyetlerini etkin bir biçimde kentsel kaygılar ve yaşam koşullarına ilişkilendirebilme kabiliyetini artırmak, olarak sıralanmıştır. Bu hedefler yanı sıra, kentsel gözlemevi kavramına, dört temel bileşen dahil edilmiştir (Heiss, 1974: 26-27); (1) her bir yerel gözlemevinin, iştirakçileri olan yüksek öğretim kurumları ve yerel yönetimler arası işbirliğini kabul edilebilir düzeyde tutarak kurulması (gözlemevinin resmi olarak kurulması ve finansmanı sorumluluğu, esas olarak yerel yönetim yetkililerine bırakılmıştır); (2) her ne kadar son onay makamı Konut ve Kentsel Gelişme Bakanlığı olsa da, araştırma gündeminin, sadece iştirakçi kurumlar ve yerel yönetimler tarafından geliştirilmesi ve oluşturulması; (3) izlencenin, KKGB ile SESYB'nın Eğitim Ofisi'nden ortak bir destek alması (KKGB fonları, UKL aracılığıyla katılımcı kentsel gözlemevlerine dağıtılmıştır); (4) bilginin yayılması, faaliyetlerin ve projelerin örgütlenmesi aynı zamanda özet raporların hazırlanması için bir ağı kurulması (ağ hizmetleri ve idari işlevler, UKL bünyesinde kurulan Kentsel Gözlemevi Sekreterliği tarafından yürütülmüştür).

İzlençe kapsamında, ilk olarak altı kentte gözlemevinin kurulması kararı alınmıştır. Ardından da yerel yönetim yetkilileri için önem arz eden temel sorunlar tespit edilmiştir (Heiss, 1974: 28); (1) halkın katılımı, (2) yerel hizmetlerin kalitesi ve (3) yerel yönetim finansmanı. Kısa bir süre sonra da izlençeye dahil edilen kent sayısı 10'a çıkmıştır: Albuquerque, Atlanta, Baltimore, Kansas City, Milwaukee, Nashville, Boston, Cleveland, Denver ve San Diego. 1969'da Ulusal Bilimler Akademisi de araştırmacılar ile yerel karar vericiler arasında karşılıklı faydalı ilişkiler kuracağını, profesyonel işgücü için yerel yönetimleri daha çekici hale getireceğini, yeni ve ihtiyaç duyulan yetenekler geliştireceğini, doğru siyasi kararların alınması için gereksinilen bilgi ihtiyacını karşılayacağını, **kentsel yaşam kalitesini** geliştirmeyi amaçlayan izlençelerin uygulanması ve yönetilmesinde gereksinilen idari ihtiyaçlar ve süreçlere ilişkin dizgeli bilginin üretilmesine yönelik fırsatlar sağlayacağını öngördüğü gözlemleri fikrini onaylamıştır (Heiss, 1974: 28-29). Ulusal Bilimler Akademisi, tavsiyelerinin bir devamı niteliğinde, gözlemevi izlençesinin tasarımının ve uygulamasının bir parçası olarak, kendi araştırmalarının etkilerini test etmesini de önermiştir.

1970'lerde de iki bilimsel dergide KGI'ne özel yer ayrılmıştır. İlk olarak, "The American Review of Public Administration" dergisinin 1971 yılında yayınlanan sayısının Public Forum (84-175 sayfalar arası) kısmı tamamen Kentsel Gözlemevi İzlençesi'nin tartışılmasına ayrılmıştır. İkinci olarak, "Urban Affairs Review" dergisinin, 1972 yılında çıkardığı sayıda Kentsel Gözlemevi deneyimine oldukça geniş yer ayrılmıştır (5-127 sayfalar arası). Public Forum'da yer alan yazılarda, özellikle şehir yöneticilerinin gözlemevi değerlendirmeleri bulunmaktadır. Gözlemlerinin kurulmasının üzerinden iki buçuk yıl gibi henüz çok az bir zaman geçmiş olduğu için söz konusu değerlendirmelerin aslında vakitsiz olduğu da söylenebilir. Gerçekten de, yapılan tartışmaların sonuç kısmında, gözlemevi müdürlerinin, doğru bir değerlendirmenin yapılabilmesi için en az beş yıllık bir süreye ihtiyaç olduğunu hissettikleri vurgulanmıştır (Murphy, 1971: 132).

Bununla birlikte, 1971'de, KKGB tarafından finanse edilen Kamu Yönetimi Ulusal Akademisi, Kentsel Gözlemevi İzlençesi'nin değerlendirmesine ilişkin bir çalışma başlatmıştır. 300'e yakın yerel yönetim yetkilisi, araştırmacı ve gözlemevi çalışanı ile mülakat yapılmış, her gözlemevi yerinde ziyaret edilerek, yapılan değerlendirmelere ilişkin bir rapor hazırlanmıştır (Heiss, 1974: 34). Söz konusu raporda, mevcut durum ve sorunlara ilişkin bir dizi tespit yapıldıktan sonra, bir takım öneriler getirilmiştir. Bu raporda da yine kurumsallaşma sürecinin uzun bir döneme gereksinim duyduğu vurgulanarak, en az beş yıllık bir süreç sonunda gözlemlerinin başarılı olup olamadığının değerlendirilebileceğine değinilmiş, aynı zamanda alması kentsel araştırma yöntemlerinin, değerlendirme yapan ekip tarafından mülakat yapılan kişilerle tartışıldığı, ancak gözlemevi yaklaşımının

kentsel araştırmalar için daha uygun bir çerçeve sunduğu konusunda genel bir mutabakatın olduğu yönünde sonuçlar çıktığından bahsedilmiştir (Heiss, 1974: 38).

Kamu Yönetimi Ulusal Akademisi'nin 1971'de getirdiği önerilere rağmen, 1973 sonu itibariyle Kentsel Gözlemevi İzlenesi'nde yapısal olarak her hangi bir değişiklik yapılmamıştır. Araştırma projeleri, toplumsal göstergelerden, belediye maliyesi, kablo TV gibi konulara kadar çeşitlilik göstermiş, özellikle belediye maliyesi, halk tutumu, halkın katılımı ve toplumsal göstergeler üzerine yürütölen araştırma projeleri tamamlanarak, basılmış, toplantılarda sunulmuş ve kentsel karar-alma süreçlerine yayılmıştır (Heiss, 1974: 39). ABD'deki kentsel araştırmaların ve özellikle Kentsel Gözlemevleri Ağı İzlenesi'nin ne kadar başarılı olduğu konusunda hem Heiss (1974) tarafından hem de diğer araştırmacılar tarafından yapılan bir takım değerlendirmeler bulunmaktadır. Gerçekten de yapılan kentsel araştırmalar, kentsel karar-alma süreçleri üzerine etkiyebilmiş midir? Bu konuyu, çalışmamızın değerlendirme ve sonuç kısmında, Türkiye'de kurulması muhtemel kentsel ve bölgesel gözlemevlerine ilişkin dikkat edilmesi gereken önemli hususları aydınlatırken ve bir takım öneriler geliştirirken tartışmak daha uygun olacaktır.

ABD'de Ulusal Kentler Lig'inin 10 kent kapsamında yürüttüğu, Kentsel Gözlemevleri Ağı İzlenesi yanı sıra, yine, dünyanın en önemli kentsel alanlarından birisi olan New York için, 1960'ların sonunda, dönemin şehir yönetici vekili Emanuel S. Savas (1968) tarafından, kentsel araştırmalar ve aynı zamanda dizge çözömlemesinin kentsel sorunlara tatbiki amacıyla, bir Kentsel Gözlemevi kurulması önerisi getirilmiştir. Söz konusu gözlemevinin, kent sakinlerini etkileyen sorunların tespitine ve çözümüne tahsis edilecek bir uygulama ayağıyla birlikte, **bir temel kentsel araştırmalar merkezi** olarak faaliyet göstermesi öngörölmüştür. Önerilen Gözlemevi dört bağımsız birimden oluşmaktadır (Savas, 1968): (1) Kentsel İzence Çözömlemesi Merkezi, (2) Kentsel Veri Merkezi, (3) Kentsel Belgeleme Merkezi ve (4) bir Kentsel Araştırma Ortaklığı.

Göröldüğu gibi, ABD'de 1970'ler boyunca kurumsallaşan Kentsel Gözlemevleri, en temelde, akademik kadroların, kent sorunlarıyla, kent yöneticilerinin de kısmen araştırma işleriyle ilgilenmesi önerisini getirmekteydi. Zody'nin (1977: 573), Denver Kentsel Gözlemevi izlenimleri, konunun nasıl ele alınabileceğini göstermesi bakımından kayda değerdir. Öyle ki, Denver Kentsel Gözlemevi'nin, anlamlı ilişkiler çerçevesinde, uygulayıcılar ve akademisyenlerden oluşan ekipleri kullanarak, pek çok proje içine girdiğine değinen Zody (1977), her ne kadar yürütölen çalışmaların bir sonucu olarak, özđün bir akademik-uygulayıcı değişim modeli geliştirilmemiş olsa da, desteklenen değişimlerin, yaratılabilecek

değişim çeşitliliğini göstermesi ve akademik-uygulayıcı değişim yönergelerine bir temel sunması bakımından, kolayca örnek alınabileceğini söylemektedir. Gerçekten de, başarılı bir gözlemevi deneyiminde, akademik bir kurum, bünyesindeki öğretim üyesinin, haftanın ortalama bir günü, kendi özgün araştırma ve eğitim alanıyla ilgili sorun alanlarında, bir kentsel yönetici ile birlikte çalışmasını desteklemekte, bir kentsel yönetici de, kendi çalışanlarını, yarı-zamanlı biçimde, danışman veya öğretim görevlisi olarak, bir kentsel yönetim izlencesinde görev alma ya da akademisyenlerle birlikte uygulamalı araştırma projeleri üzerinde çalışmaya yönlendirmektedir.

Yapılan yazın taraması sonucunda, Amerika'daki kentsel gözlemleri tarafından gerçekleştirilen araştırmalarda, 1980'lerden itibaren bir kesinti olduğu ortaya çıkmıştır. 1960 ve 1970'ler boyunca yapılan çoğu kentsel araştırmada, gözlemleri sık sık karşımıza çıkarken, 1980'lerde gözlemleri tarafından desteklendiğini gördüğümüz çalışmalar birden kesintiye uğramaktadır. Amerika'daki dönüşümün ayrıntılı olarak nasıl bir güzergah izlediği araştırmamızın kapsamı dışında olduğu için sadece 1990'larda gerçekleştirilen bir çalışmada, Nashville'da faaliyet gösteren bir gözleminden bahsedilmekte olduğunu ve özellikle de söz konusu araştırmada "Kentsel Gözlemevi (bir özel araştırma şirketi)" (Lee, Oropesa ve Kanan, 1994: 254) ifadesinin kullanıldığını belirtmekle yetineceğiz. Kentsel gözlemlerinin tarihsel olarak ortaya çıkış süreci ve gelişiminin, özellikle ABD deneyiminin, ayrı bir çalışmada ele alınması, konunun hakkıyla irdelenebilmesi bakımından daha doğru olacaktır.

KGİ çerçevesinde ve UKL eşgüdümünde, Amerika'daki 10 kentte, pek çok ortak araştırma projesi yapılmıştır. Buna ilaveten, gözlemleri, kendi bulundukları kent ve bölgeye ilişkin bağımsız bir takım çalışmalar da gerçekleştirmiştir. ABD'deki Kentsel Gözlemleri'nin ilk dönem çalışmalarından bazı örnekler, bir takım konu başlıklarına göre aşağıda sıralanmıştır (her bir madde için önce konu başlıkları, ardından araştırmanın yapılmasına destek olan gözlemlerinin isimleri verilmiştir);

- **yerel yönetim hizmetleri**, okul dizgeleri, okullardaki bozulma, vergilere karşı halkın tutumu, yerel finans ve kazanç paylaşımı; Boston Urban Observatory (BUO), Milwaukee Urban Observatory, Mid-America Urban Observatory,
- metropoliten alanlarda planlamaya **halkın katılımı**, örgütlü katılım ve yerel siyaset; BUO,
- kentsel yayılım, **istihdam** genişlemesi, **işgücü** yönetimi, planlaması, politikaları ve göç,

- **merkezsizleştirme** politikaları, modelleri ve uygulamaları, yerel öncelikler ve mahalleler bazında topluluk gelişmesi; Boston Urban Observatory,
- ırk, gücün tanımlanması, temsiliyet ve güven; Milwaukee Urban Observatory,
- **kentsel hareketliliğin** coğrafi ve toplumsal-iktisadi temelleri, kent içi hareketlilik, mahalle bağlamı ve konut hareketliliği; Mid-America Urban Observatory, Nashville Urban Observatory, South Bend Urban Observatory.
- standart altı **konut**, konut hizmetlerinin sunum maliyeti; Boston Urban Observatory.
- **itfaiye hizmetlerinin sunumu**; Allentown Urban Observatory, Denver Urban Observatory.
- **bozulan çevre** ve çocuk cinayetleri, alkollü araç kullanıcıları üzerine bir çalışma; South Bend Urban Observatory, Urban Observatory of San Diego
- özel nüfus sayımı; Milwaukee Urban observatory

Bölgesel İzlemenin, Mekansal Planlama Sürecinin Bir Parçası Olarak, Değerlendirme, Belgeleme ve Strateji Geliştirmeden Sorumlu Bir Birim Olarak Kavramsallaştırılması

Gözlemevi deneyimleri aktarılırken, bir gözlemevine neden ihtiyaç duyulduğu ve hangi işlevlerle donatıldığı hususu büyük önem arz etmektedir. Özellikle, ABD kentsel gözlemevleri deneyimi, bu konuda kendi iç tutarlılığı olan bir örnek oluşturmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi kökenbilimsel bir çerçevede, gözlemevi, esas görevi izlemeden sorumlu bir birim olarak kavramsallaştırılsa da izlemenin hangi amaçlar doğrultusunda yapıldığı ve izleme sonrası ortaya çıkan belgelerin karar-alma süreçlerine etkiyebilmesi büyük önem arz etmektedir. Gerçekten de, tıpkı doğa bilimlerinde olduğu gibi gözleyen, izlediği süreçte doğrudan ya da dolaylı yollardan etkiyebilmekte, sonuç olarak yapılan izleme faaliyeti tanımsal olarak nesnel olamamakta ve politik bir anlam taşımaya başlamaktadır. Zaten, kentsel ve bölgesel gözlemevlerinden beklenen de bir şekilde mekansal-toplumsal dizgenin karşı karşıya kaldığı sorunların önceden farkına varılması ve bu sorunlara yönelik çözümlerin üretilmesine yardımcı olmasıdır. Burada önemli bir konu olarak karşımıza, üst ölçek mekansal planlama ile gözlemevleri arasındaki bağlantının nasıl kurulabileceği hususu çıkmaktadır.

Bu kapsamda, üst ölçek mekansal planlama çalışmalarıyla gözlemevi deneyimleri arasındaki ilişkinin irdelenebilmesi bakımından, bu çalışmada, geliştirdikleri kavramsal çerçeve nedeniyle, biri 1970'lerde diğeri 1990'larda yapılmış olan iki çalışma temel alınmıştır. Bu iki çalışmanın geliştirdiği kavramsal çerçeve aracılığıyla, planlama sürecinin, gözlemevi deneyimlerine içsel olan izleme süreciyle doğrudan bir bağlantı içerisinde olduğu gösterilerek, uygulama sürecini içinde barındırmayan bir planlama süreci olamayacağı, hem planın hazırlanması hem de uygulanması sürecinde birlikteliği sağlayacak temel gücün, izleme ve değerlendirmeden sorumlu bir gözlemevi tarafından verilebileceği savlanmıştır. Böylesi bir gözlemevi, sadece planın hazırlanması ya da daha doğrusu başlangıç aşamasında gerekli olan bilgilerin temin edildiği bir araştırma merkezi değil, aynı zamanda hazırlanan plan çerçevesinde, uygulamaya yönelik kararların izlendiği ve izleme faaliyeti sonucunda planı dönüştürebilecek kararların alınmasını sağlayacak araştırmaların yapıldığı bir strateji merkezidir. Burada karşımıza, günümüzdeki yaygın kullanımıyla stratejik plan olarak isimlendirdiğimiz, ancak özünde bir döngüsellik taşıyan planlama anlayışı çıkmaktadır. Bu döngüsellik, gözlemevi deneyimiyle birlikte ele alabilmek için Postma-van Dijck ve diğ.'nin (1978) 'Monitoring and Adjustment of Regional Plans' (Bölgesel Planların İzlenmesi ve Ayarlanması) isimli çalışmasından istifade edilmiştir.

Plan oluşturma ve uygulama faaliyetlerinin birbiriyle örtüştüğü **döngüsel bir planlama** sürecinde, gözlemevinin üstlenebileceği izleme faaliyeti gerçekten önemli bir görevi yerine getirmektedir. Öyle ki, Postma-van Dijck ve diğ.'nin (1978: 15-16) belirttiği gibi, koşullardaki ve gelişmelerdeki **değişikliklerin erkenden farkına varılabilmesini** ve aynı zamanda söz konusu değişikliklerin içerik ve plan uygulaması kapsamında değerlendirilebilmesini mümkün kılmak amacıyla planlama sürecine konu olan **dizgenin tarihsel ve güncel gelişimi** hakkındaki bilgilerin sürekli ve titiz bir şekilde toplanması ve yorumlanması, aslında izlemenin temel görevi olmaktadır. Bu tür bir **izlemenin** önemi üç türdür (Postma-van Dijck ve diğ., 1978: 15-16); (1) karar vericilerin, plana ilişkin gelişmeler hakkında derlenen güncel veriler bazında karar vermelerini olanaklı kılmak; (2) planlanan dizgenin unsurlarının ve bu unsurlar arasındaki ilişkilerin gelişmesini sürekli izleyerek, **söz konusu planın parçası ve ürünü olan belirsizliklerin sürekli olarak dikkate alınmasını sağlamak**; (3) daha iyi bir anlayış oluşturulmasına ve buradan hareketle hususi önlemlerin etkilerinin ikame edilmesine yardımcı olmak.

Buradaki kavramsallaştırma ve izlemeden beklenen faydalar, görüldüğü gibi ABD'deki Kentsel Gözlemevleri Ağı İzlenmesi'nde hedeflenenlerden çok da farklı değildir. Postma-van Dijck ve diğ.'nin (1978) sorunu bölgesel planların izlenmesi ve ayarlanması kapsamında ele alması, üst ölçek planlama süreci ile gözlemevi

arasındaki bağlantının nasıl kurulabileceği hakkında bir takım ipuçları vermekte, planlama sürecinin aslında uygulamayı da içine alması gereken bir anlayışla kurgulanması gerektiğini, bunun da ancak etkin bir izleme sistemiyle yapılabileceğini açığa vurmaktadır. Sadece bir planın uygulamasının değil, ortaya çıkış sürecinin de izlenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır (Postma-van Dijck ve diğ., 1978). Çünkü planlama, sadece planın tanımlanmasını değil, uygulanması, izlenmesi ve olası sorunların tespit edilmesi süreçlerini de kapsamaktadır. Dolayısıyla, planlama uygulamaya yöneliktir ve bu bakımdan döngüsel bir nitelik arz etmektedir. Planlama sürecinin döngüsellliği ve devamlılık arz eden bir nitelikte olması, vuku bulan gelişmelerin sürekli izlenerek değerlendirilmesini, gerekli görülen durumlarda müdahaleler yapılmasını gerektirmektedir (Postma-van Dijck ve diğ., 1978). Diğer bir deyişle, planlama politikaları ile siyaset arasındaki ilişkinin sürekliliğini sağlayacak bir örgütlenme sağlanmalıdır.

Bölgesel ya da kentsel izlemenin gerçekleştirileceği gözlemevinin, planlama süreci içerisinde, değerlendirme, belgeleme ve strateji geliştirmeden sorumlu bir birim olarak kavramsallaştırılması konusunda irdeleyeceğimiz diğer çalışma, Diamond (1995) tarafından gerçekleştirilmiştir. Diamond'a (1995: 136) göre, planlamanın niteliksel olarak iki temel bileşeni bulunmaktadır; bir plan (1) **değişimin yönünü** ve (2) **hızını** idare etmektedir. Gerçekten de, belli bir yönde gitmeyi tercih etmek, kavramsal olarak seçilen yönde ne hızda gidilmek istenildiğinden bağımsız bir tercihtir. **İlk tercih**, amaçlar, değerler, katılım ve siyasal tartışmalarla ilgili iken, diğer bir deyişle, **doğası gereği stratejik** ve bu yüzden de tarz olarak kapsayıcı olmaktan çok seçici iken, **ikinci tercih**, **eşgüdüm ve uygulama** ile ilgilidir, dolayısıyla seçici olmaktan çok kapsayıcıdır. İkili-iz yaklaşımı olarak isimlendirilen bu planlama anlayışında, eşgüdümlü planlama, temelde bir bilgi dizgesinin idare edilmesi ile ilgilidir. Stratejik ve eşgüdümlü planlama arasındaki içsel ve karşılıklı bağımlılığa rağmen, nasıl değerlendirilmeleri gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, aralarındaki önemli farklar tekrar ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, herhangi bir strateji için temel soru dayandığı varsayımların halen geçerli olup olmadığı iken, **planın uygulamasını değerlendiren izleme sürecinde** karşılaşılabilecek sorular, tamamen farklı bir nitelik arz etmektedir.

Gerçekten de, Diamond'ın (1995) belirttiği gibi, bir bilgi dizgesinin idare edilmesi suretiyle gerçekleştirilen **eşgüdümsel planlamanın başarılı olması**, dört temel, ancak aldatıcı soruya verilen cevaplarda yatmaktadır; **hangi bilgiye, kimin için, ne zaman ve ne biçimde ihtiyaç duyulmaktadır?** İkili-iz yaklaşımının geçerliliğini göstermeye çalışan Diamond (1995: 136), İngiltere'nin yaşamış olduğu ve her iki planlama türünü de içinde barındıran planlama tarihinden bazı örnekler vererek, savını ispat etmeye çalışmaktadır. Bu kapsamda, bir bilgi

dizgesinin idare edilmesi suretiyle gerçekleştirilen başarılı eşgüdümse planlama için iki farklı örnek vermektedir: (1) Alarga Malzeme Ofisi'nin (Offshore Supplies Office), İskoçya'nın ekonomisinin yeniden canlandırılmasındaki etkisi ve (2) Ofis Yerleri Bürosu'nun, Londra'nın kent merkezinde ofis açmayı düşünen girişimcileri, kentin başka bölgelerine yönlendirme konusundaki başarısı. Şimdilerde **Avrupa Kentsel Gözlemleri** ağı gibi ortaya çıkan ve hızla gelişen kent ağlarını da, eşgüdümse planlama için yüksek başarı potansiyeline sahip gören Diamond (1995: 136), yeni kentler ve İskoçya'da Ulusal Planlama İlkeleri olarak isimlendirilen dizgenin işleyişini de başarılı stratejik planlama örnekleri olarak vermektedir.

İkili-iz yaklaşımı, özünde, aslında planlamanın taşınması gereken, uygulamanın da planın bir parçası olduğunu gösteren bütünselliği açığa vurmaktadır. Bu bakımdan, Diamond'ın (1995) özellikle, eşgüdümse planlaması, kendisinin de ifade ettiği gibi uygulama ile ilgilidir ve böylesi bir süreç gerçekten de 'bir bilgi dizgesinin idare edilmesi ile ilgilidir'. Diğer yandan, Diamond'ın (1995) deyiimiyle planın, değişimin yönünü belirleyen kısmı olarak nitelendirilen stratejik belge kısmı, aslında döngüsel bir planda başlangıç aşamasına karşılık gelmektedir. Buradaki kavramsallaştırmada, gözden kaçan bir nokta bulunmaktadır. O da, stratejik belgenin kendisinin, eşgüdümse planlamada karşılaşılan sorunlardan etkilenmeye açık olup olmadığı hususudur. İkili-iz yaklaşımında, hukuki bir metin olarak anayasaya benzetebileceğimiz, başlangıç aşamasındaki kararların, süreç ilerledikçe herhangi bir sorgulanabilirliği bulunmamaktadır. Halbu ki, uygulamayı da kapsayan ve uygulamadan gözlemleri aracılığıyla değişimin yönüne ilişkin olarak stratejik girdilerin gelebileceğini kabul eden bir planlama yaklaşımında, yolbağımlı olmanın getirdiği güzergah boyunca bazı noktaların ucu açık bırakılarak, toplumsal-mekansal dizgenin olası kilitlenme süreçleriyle karşılaşma ihtimali en aza indirilebilir. Diğer bir deyişle, mekanın getirdiği olumsuzluklar, planlama sürecinin kendisine içselleştirilebilir ve böylece buhran dönemleri daha rahat atlatılabilir.

Kentsel ve Bölgesel Gözlemlerin, Ekolojik Dizge, Sürdürülebilir Kentsel ve Bölgesel Gelişmeye İlişkin Bir Takım Göstergeler Geliştiren ve Bu Göstergeleri Düzenli Biçimde Güncelleyerek, Raporlayan Bir Merkez Olarak Kurgulanması

BM-Habitat Ajansı, 1998'de, İstanbul'da 1996'da gerçekleştirdiği Konferans'ın ardından, 1992'de BM'in Çevre ve Gelişme üzerine düzenlediği konferans kapsamında Gündem 21'de önerilen sürdürülebilirlik izlencesini ve

Habitat Gündemini yerel düzeyde uygulamak amacıyla Dünya Bankası'ndan devraldığı Kentsel Göstergeler İzlenesi'ni hayata geçirmek için uluslararası bir Küresel Kentsel Gözlemevi kurmuştur. Küresel Kentsel Gözlemevi (KKG), hükümetler, yerel idareler ve sivil toplum örgütlerine yardım ederek, dünya çapında bir kentsel bilgi altyapısı geliştirme ve **politika-yönelimli kentsel göstergeler, istatistikler aynı zamanda diğer kentsel bilgileri** kullanma yönünde duyulan acil ihtiyaca cevap vermektedir. KKG, BM-Habitat tarafından, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Komisyonu'nun aldığı bir karara istinaden kurulmuş olup, Habitat Gündemi'nin uygulanmasındaki küresel ilerlemeyi izlemek, küresel kentsel koşullar ve eğilimleri değerlendirmek amacıyla bir mekanizma oluşturulmasını öngörmektedir (<http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/>). KKG'nin iki temel faaliyeti (Osservatorio Città Sostenibili; 2005): (1) **yerel sürdürülebilirlik** için en iyi uygulamaların yayılmasını amaçlayan, En İyi Uygulama ve Yerel Liderlik İzlenesi; (2) bir dizi ortak gösterge kullanarak, sürdürülebilirliği yerel düzeyde izleyen Kentsel Göstergeler İzlenesi'dir.

KKG'de şu an yürütülmekte olan faaliyetler, bütünleşik bir Ulusal-Yerel Kentsel Gözlemevleri ağı geliştirilmesine dayanmaktadır (<http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/>). Faydalanıcılar, tüm düzeylerdeki karar vericiler ve sürdürülebilir kentsel gelişmeye katkı yapmakta olan sivil toplum örgütleridir. Üç önemli çalışma alanı, sırasıyla; (1) kentsel gelişmeye ilişkin bilgileri toplama, idare ve idame ettirme kabiliyetlerini artırma konusunda hükümetler, yerel idareler ve sivil toplum örgütlerine yardımcı olunması; (2) katılım süreçleri aracılığıyla politika oluşturulması, ayrıca planlama ve kentsel yönetimin sağlanması amacıyla kentsel göstergeler ve bilgilerin kullanımının arttırılması; (3) küresel, ulusal ve kent düzeyindeki izleme faaliyetlerinin sonuçlarının toplanması ve yayılması, aynı zamanda, kentsel bilginin kullanımı konusundaki iyi deneyimlerin dünya çapında yaygınlaştırılmasıdır. Yerel ve ulusal kentsel gözlemevleri, uygulamada, izleme araçlarının geliştirildiği ve istişari süreçler aracılığıyla politika oluşturmak amacıyla kullanıldığı işlikler olarak tasarlanan devlet ajansları, araştırma merkezleri ya da eğitim kurumları olabilmektedir.

KKG ağı üç bileşenden oluşmaktadır (Osservatorio Città Sostenibili; 2005); (1) belirli ortak coğrafi, eko-dizgeli, çevresel, kültürel ve toplumsal etkenlerle tanımlı ulusaşırı alanlarla ilgilenen **Bölgesel Kentsel Gözlemevi (BKG)**²²; (2) her bir ülke için **Ulusal Kentsel Gözlemevi (UKG)**; (3) kendilerini yerel alanlarla sınırlayan **Yerel Kentsel Gözlemevi (YKG)**. Bir kent ya da kasaba için oluşturulan

²² Bazı kaynaklarda özellikle Bölgesel Gözlemevi, coğrafi kapsamı birden fazla ülkeyi içeren 'bölgesel blok'lar için de kullanılmaktadır. Biz ülke üstü bölgeler için 'bölgesel blok' ifadesinin kullanılmasını daha doğru buluyoruz. Diğer yandan 'bölge' kelimesinin tek başına kullanılması durumunda, bir ülke içindeki mülki, işlevsel ya da idari bütünlük arz eden alt coğrafi birimlere tekabül ettiği varsayılmıştır.

Yerel Kentsel Gözlemevi, kentsel politika geliştirme ve planlama için politika oluşturucular, teknik uzmanlar ve ortaklık temsilcileri arasındaki işbirliğinin desteklendiği odak noktasıdır. Ulusal Kentsel Gözlemevi'nin, gerekli görüldüğü durumlarda, Yerel Kentsel Gözlemleri ağına oluşturma kolaylaştırması, kapasite oluşturma yardımlarını eşgüdümlemesi ve aynı zamanda ulusal politikaların geliştirilmesi için kentsel verileri derlemesi ve çözümlemesi öngörülmektedir.

Bu çalışma kapsamında, BM-Habitat Küresel Kentsel Gözlemleri Ağı'na üye olan bazı gözlemleri hakkında kısa bilgiler de verilmiştir. Örnekler seçilirken, farklı çerçevelerde geliştirilen gözlemevi deneyimlerinin, iç içe geçebileceği de gösterilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, önce Vancouver Bölgesel Kentsel Gözlemevi, ardından da Nakuru Yerel Kentsel Gözlemevi ve AlpCity Interreg Projesi hakkında bir takım bilgiler verilmiştir. Takiben de Avrupa Kentsel Gözlemevi projesi ve birlik kapsamında yürütülen diğer bazı ilginç gözlemevi projeleri (Avrupa Küme Gözlemevi ve MOLAND) hakkında kısa bilgiler verilmiştir;

Vancouver Bölgesel Kentsel Gözlemevi (VBKG), Simon Fraser Üniversitesi'nin çabalarıyla, Vancouver'da sürdürülebilirliğe doğru gerçekleştirilen bölgesel ilerlemenin ölçülmesi ve izlenmesine yönelik yeni bir model oluşturmak amacıyla 2004'de kurulmuştur. VBKG, BM-Habitat Küresel Kentsel Gözlemleri ağına katılan Kanada'daki ilk gösterge geliştirme projesi olarak, gelişmiş ülkelerin ve şehirlerin de kendilerine has bazı sorunları ve mücadele alanları olduğunu göstermesi bakımından öğretici bir deneyimdir. Gelişmiş dünyadaki ilk kentsel gözlemlerlerinden birisi olan VBKG, çabalarını, sürdürülebilirliğin değerlendirilmesi kuramı kapsamındaki çözümlemelere ve aynı zamanda bilgilendirme faaliyetlerine kanalize etmektedir. Buradaki temel amaç, ortak geleceğimizi geliştirme amacına yönelik olarak mümkün olduğunca geniş halk katılımının sağlanabilmesidir. VBKG'nın yaşadığı süreç ve sonuçları, sürdürülebilirlik ilkelerini hayata geçirme gayreti içerisinde olan diğer bölgeler için de bazı dersler ihtiva etmekte, güvenilir, doğru ve zamanında hazırlanmış bilgilerin sürdürülebilir bölge ve kentler için zorunlu olduğunu göstermektedir (Holden ve Mochrie, 2006: 137).

Nakuru Yerel Kentsel Gözlemevi (YKG) projesi, az gelişmiş bir ülke deneyimi olarak, Nakuru Belediye Meclisi tarafından, Berne Üniversitesi Kalkınma-Çevre Merkezi ve Ortadüzey Teknoloji Geliştirme Grubu ile işbirliği içinde, İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Ajansı'nın mali desteğiyle, Ocak 2003'te başlatılmıştır. Nakuru YKG projesi, karar alma süreçlerine yerel paydaşların katılımını geliştirerek ve bu yönde teknik kabiliyetler oluşturarak, sürdürülebilir kentsel gelişme için bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Bilgi teknolojisi potansiyeli, karar vericilere güncel bilgilerin sunulması ve halk katılımının

geliştirilmesi için bilgiye erişimin demokratikleştirilmesi amacıyla sonuna kadar kullanılmaktadır. Genel hedef, şehirlerin ve çevrelerindeki alanların sürdürülebilir olmayan gelişme eğilimlerini hafifletmek amacıyla kentsel yönetimin daha iyi bir şekilde gerçekleştirilebileceği yollar bulmaktır (Ehrensperger ve Mbuguah, 2004). KKG'nin bir parçası olarak Nakuru YKG'nin, kentsel politika geliştirme ve planlama sürecinde, politikacılar, teknik uzmanlar ve ortaklık temsilcileri arasındaki işbirliğini güçlendirmesi öngörülmektedir (Majale, 2003).

AlpCity Interreg Projesi'nde ise lider ortak olarak çalışan, Piedmont Bölgesel Yetkilileri, Interreg İzlencesi'nin ortaya çıkardığı En İyi Uygulamaları'n yayılımını sabit bir ağ üzerine taşıma niyetiyle, mevcut ağı, BM Habitat Küresel Kentsel Gözlemevi'nin parçası olarak, bir Bölgesel Kentsel Gözlemevi'ne (BKG) dönüştürülmesi önerisini getirmektedirler (Osservatorio Città Sostenibili, 2005). Bu şekilde, hem AB'nin Interreg İzlencesi'nden beklentilerinin yerine getirilmesi, hem de, kendisini sürekli biçimde gözden geçiren ve geliştiren bir yerel ağlar zinciri kurulması öngörülmektedir. Osservatorio Città Sostenibili (2005) bünyesinde yapılan çalışmada belirtildiği gibi, BM-Habitat KKG ağına bağlı Kentsel Gözlemevleri tarafından gerçekleştirilen faaliyetler, AlpCity projesinde gerçekleştirilenlerden çok da farklı değildir. Aslında, Avrupa Topluluğu'nun RECITE (Regions and Cities of Europe) izlencesinin bir parçası olarak, kentsel eğilimleri ve ihtiyaçları irdelemek amacıyla bir veritabanı kurulmasını hedefleyen 'Avrupa Kentsel Gözlemevi', AB'nin gözlemevleri fikrini belli bir süredir etkin biçimde kullandığını göstermektedir. Keza, hem Interreg hem de RECITE izlencesi, AB, Bölgesel Politika ve Uyum Genel Müdürlüğü'nün, kentler ve bölgeler arası bilgi ağlarını oluşturmak amacıyla geliştirdiği ağ izlenceleridir. Diamond'un (1995) değindiği gibi özellikle 'Avrupa Kentsel Gözlemevleri' projesi eşgüdümsel planlama için iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği'ne üye ve üyelik sürecinde olan ülkeler bazında yürütülen bir diğer ilginç gözlemevi deneyimi, **Avrupa Küme Gözlemevi** (European Cluster Observatory) projesidir. Aslında, bu proje, Avrupa Komisyonu'nun Girişim ve Sanayi'den sorumlu genel müdürlüğünün "Europe INNOVA – The network driving European innovation" isimli girişiminin bir alt bileşendir (<http://www.europe-innova.org/>). Avrupa Küme Gözlemevi'nin (AKG) amacı, karar vericileri ve küme üyelerini, tüm dünyadaki Avrupa kümeleri ve siyasaları hakkında bilgilendirmektir (<http://www.clusterobservatory.eu/>). Gözlemevi, kümelerin hangi sektörlerde uzmanlaştığı, ulusal ve bölgesel kümeler, küme örgütleri, yeniliğe ilişkin ulusal ve bölgesel politikalar hakkında zengin veri sağlamaktadır. Avrupa'daki kümeleri tespit etmeye ve haritalamaya çalışan AKG, '3-yıldız' yaklaşımı olarak isimlendirdiği ve yukarıdan-aşağıya niteliğinde basit bir yöntemle kümeleri belirlemeye çalışmaktadır. Türkiye'de de aynı yöntem üzerinden giderek, mevcut kümeleri belirlemeye çalışan resmi bir girişim bulunmaktadır. Bu kapsamda, Dış Ticaret

Müsteşarlığı adına bir ortaklık tarafından yürütülen “Türkiye’de Kümelenme Politikasının Geliştirilmesi Projesi” Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir (<http://www.clusterturkey.com/>).

Bu kısımda inceleyeceğimiz son proje olan **Arazi Kullanımı ve Örtüsü Dinamiklerinin İzlenmesi (MOLAND)** projesi, Avrupa Komisyonu’nun Ortak Araştırma Merkezleri’nden sorumlu Genel Müdürlüğü’nün desteğini almaktadır (<http://moland.jrc.ec.europa.eu/>). MOLAND projesi kapsamında geliştirilen yöntemle, kentsel alanlardaki çevresel ve morfolojik değişimleri izlemek amacıyla, dünya gözlem teknikleri ile mekansal işlem araçları ve istatistiki verilerin birlikte kullanılması hedeflenmektedir. MOLAND projesi, aslında, kentsel alanların gelişmesinin izlenmesi ve Avrupa ölçeğindeki eğilimleri belirginleştirmek amacıyla, Kentsel Dinamiklerin İzlenmesi (MURBANDY) başlığı altında 1998’de başlatılmıştır. Söz konusu yöntem, kentsel gelişme süreçlerini anlamaya yardım etmekte, aynı zamanda bir planlama aracı olarak kullanılmaktadır. MOLAND yöntemi, bölgesel ölçekte, ayrıntılı mülki bilgi sağlamakta, **kalkınma ajanslarının**, belirli çevresel göstergeleri oluşturmalarına ve mevcut kentsel sürdürülebilirlik göstergelerini geliştirmelerine olanak sağlamaktadır. Farklı yerlere ilişkin tarihsel, ancak karşılaştırılabilir veri tabanlarının geliştirilmesi ve bu veri tabanlarının nüfusun büyümesi, hareketliliği ve güvenliği, büyük ölçekli stratejik ve çevresel etki değerlendirmesi ve kentsel yayılma gibi planlama konularına uygulanması, MOLAND yöntemi kullanılarak üretilcek bilgi türlerini tanımlamaktadır.

MOLAND’ın ilk deneyimleri, Doğu Avrupa ve Üçüncü Dünya kentleri üzerine yapılan uygulamaları kapsamaktadır (Laval ve diğ., 2001). 2004 yılından bu yana MOLAND, iklim değişikliğinin neden olduğu sorunlarla baş etmek amacıyla geliştirilmeye çalışılan uyum stratejileri üzerine gerçekleştirilen araştırmalar kapsamında, hava olaylarının etkisinin çözümlenmesi ve değerlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Yeni faaliyet alanları, mekansal planlama ve afetlerin etkisinin hafifletilmesi üzerinedir. Sürdürülebilir arazi kullanımı yönetimi ve Avrupa Mekansal Gelişme Bakış açısı (ESDP) çerçevesinde ele alınan kentsel ve bölgesel gelişmeye ilişkin konular üzerine de odaklanan MOLAND, sürdürülebilir kentsel gelişme üzerine geliştirilen eylemler, Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Stratejik Çevre Değerlendirmesi gibi AB düzeyinde çalışılan diğer bazı çevresel konular ve **ESDP’nin** ileri uygulamaları (Avrupa Mekansal Planlama Gözlemevi Ağı – **ESPON** gibi) ile de doğrudan ilgilidir.

Genel hatlarıyla görüldüğü gibi yerel, bölgesel, ulusal ve küresel ölçekte gözlemevleri, bir ağ etrafında birbiriyle ilişki kurmaya başlamaktadır. Böylece, bir yandan toplanan verilerin birbirine uyumlandırılması sağlanırken, diğer yandan, ortak sorunlara ortak çözümler bulma olanağı sağlanmaktadır. Bir yanda **MOLAND**,

kendisini diğer Avrupa Birliği gözlemevi projeleri (örneğin ESPON) ile diğer yanda, **AlpCity Interreg Projesi**, kendisini BM Habitat'ın **Küresel Kentsel Gözlemevi** ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır. Burada MOLAND yanı sıra ESPON gibi konumuzla ilgili diğer gözlemlerinden bahsetmek mümkün olmakla birlikte, özellikle Avrupa Birliği içerisinde kurumsallaşmaya başlayan bu tür gözlemevi deneyimlerinin ayrıntılı biçimde irdelenmesinin yine ayrı bir çalışmanın konusu olması gerektiğini düşünüyoruz.

Bölgesel Gözlemevinin, Bölgesel Stratejilerin Etki ve İlerleyişini Değerlendiren ve İzleyen, Bölgedeki Bilgi ve İstihbaratı Derleyerek ve Çözümleyerek, Bölgesel Aktörlerin Erişimine Açan Bir Merkez olarak Kurgulanması – İngiltere’de Kalkınma Ajansları’na Bağlı Gözlemleri ve İstihbarat Birimleri Deneyimi

Kentsel ve bölgesel gözlemleri deneyimleri arasında İngiltere’de Kalkınma Ajansları’na bağlı biçimde, daha doğrusu etkileşim içinde, faaliyet gösteren ‘Bölgesel Gözlemleri’nin ayrı bir yeri bulunmaktadır.²³ Özellikle, 2000’li yılların başında karşımıza çıkmaya başlayan bu gözlemleri, bu çalışma kapsamında öngörülen çerçevenin ortaya çıkmasına, önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Kalkınma Ajansları ile dirsek teması halinde olması öngörülen Bölgesel Gözlemleri (ya da istihbarat merkezleri), birer araştırma merkezleri olarak, bölgesel kalkınmada, ihtiyaç duyulan bilgileri toplama, derleme, çözümleme ve raporlama görevini üstlenmektedir.²⁴ Tüm İngiltere’yi kapsayan sekiz bölgesel gözlemevi bulunmakla birlikte, bu çalışmada, bunlardan sadece bir kaç hakkında açıklayıcı bilgi verilmiştir (Orta Batı Bölgesi Gözlemevi, Doğu İngiltere Gözlemevi, Güney Batı Gözlemevi, Güney Doğu İngiltere İstihbarat Ağı). İngiltere deneyiminde karşımıza çıkan Bölgesel Gözlemleri’nin, çok farklı kurumsallaşma stratejileri izlediği görülmektedir. Bir uçta çok ortaklı ve daha iddialı girişimler bulunurken, diğer uçta daha mütevazı ölçüde, sadece bir internet sitesi olarak tasarlanan girişimler bulunmaktadır.

²³ Kalkınma Ajansları deneyimi için özellikle ‘1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu’nda sunulan bildirilere bakılabilir. Her ne kadar, Bölgesel Kalkınma Ajansları, İngiltere’de 1998’de Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası altında kurulmuş olsa da, 1980’lerin ortalarından itibaren birçok İngiliz bölgesinde ajanslar faaliyet göstermiş ve farklı kaynaklardan mali yönden desteklenmişlerdir (Harding, 2006).

²⁴ Walburn (2006: 53), kalkınma ajanslarının, bulundukları bölgenin iktisadi durumu hakkında bir araştırma ve istihbarat merkezi olması gerektiğini vurgulayarak, bu kapsamda her ajansın, öngördüğü kalkınma izlencesinin uygulanmasında lider bir konum üstlenmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Orta Batı Bölgesi Gözlemevi (OBBG); OBBG'nin kurulma kararı, giderek artmakta olan bölgesel gerileme ve bunun bölgesel karar vericiler üzerinde oluşturdğu, bölgedeki yüksek kaliteli ve paylaşıma açık bilgiye ulaşımın geliştirilmesi ihtiyacından kaynaklanmıştır. OBBG, bölgedeki tüm veri ve istihbarat için tek adres olarak geliştirilmektedir. OBBG, Ortaklık Kurulu'nun kurumun oluşumunu onaması ile 24 Eylül 2002'de kurulmuştur. OBBG şu görevleri yerine getirmektedir (www.wmro.org.uk); (1) bölgenin mevcut durumunu, gelişmesi için öngörülen stratejik hedefleri gözönünde bulundurarak gözden geçirmek, (bölgesel stratejilerin ve izlencelerin etki ve ilerleyişini değerlendirmek ve izlemek); (2) gizlilik esaslarına ve fikri mülki haklara uyarak, bölgesel ajanslar, iş adamları ve toplulukların, bölgedeki bilgi ve istihbarata etkin erişimini sağlamak; (3) bölgedeki aktörlerin, bölgesel bilgi ve istihbarat önceliklerin belirlemesine ve gerekli görülen araştırmaların yapılmasına destek olmasını sağlamak; (4) farklı bilgi alanlarından gelen bölgesel veri ve istihbaratın, üretiminde ve kullanımında tutarlılık ve en iyi uygulamanın gerçekleşmesini sağlamak.

Orta Batı bölgesindeki kamu kurumları, şirketler, gönüllü topluluk ve örgütlere, iyi derlenmiş bilgiye gelişmiş ulaşım imkanı sunarak, bütün olarak bölgenin kendisinin ve alt bölgelerinin anlaşılmasını artırmayı, buna koşut olarak, strateji biçimlendirme, politika oluşturma ve hizmet sunumunun kalitesini geliştirmeyi amaçlayan Orta Batı Bölgesi Gözlemevi bünyesinde faaliyet gösteren bir kültürel gözlemevi de bulunmaktadır. **Kültürel Gözlemevi**, Kültür Orta Batı (Bölgesel Kültür Ortaklığı) ve Bölgesel Kültür Forumu'nun ortak bir girişimi olarak, Birmingham Üniversitesi tarafından 2004 yılında gerçekleştirilen bir çalışmaya istinaden kurulmuş olup, kültür ve bölgesel ekonomi arasındaki bağlantıları aydınlatarak, kültürel ve yaratıcı sanayilerin önemi, ölçeği ve kapsamına ilişkin olarak bilgi ve istihbarat sağlamaktadır. Kültürel Gözlemevi'nin çalışması, Kültürel Araştırma ve İstihbarat Heyeti tarafından tasarlanan Bölgesel Kültürel İstihbarat Eylem Planı 2006-2008 doğrultusunda gerçekleşmektedir.

Doğu İngiltere Gözlemevi (DIG); DIG, Doğu İngiltere Kalkınma Ajansı Strateji Takımı tarafından, ajansın ve ortağı olan örgütlerin ortak faydası için idame ettirilen etkileşimli bir internet sitesi olarak 2001'de kurulmuştur (<http://www.eastofenglandobservatory.org.uk/>). Bu internet sitesi, Doğu İngiltere'nin toplumsal-iktisadi ve çevresel yapısının, sürekli güncellenen ve doğru bir resmiyi sunmak amacıyla anahtar öneme sahip bölgesel bilginin toplanması, çözümlenmesi ve yayılmasını amaçlamaktadır. Doğu İngiltere Gözlemevi, Doğu İngiltere Kalkınma Ajansı ortaklarının kullanımı için bir kaynak olarak harekete geçirilmiştir. Bir internet sitesi olarak tasarlanan gözlemevi, bir haritalama ve veritabanı birimine sahip olup, **Doğu İngiltere Kalkınma Ajansı** tarafından mali yönden desteklenmektedir.

Güney Batı Gözlemevi (GBG) ve Güney Doğu İngiltere İstihbarat Ağı (GDİİA); GBG (Nüve Birim-2005), kar amacı gütmeyen bir şirkettir ve Güney Batı Bölgesel Kalkınma Ajansı, Güney Batı Hükümet Dairesi, Güney Batı Bölgesel Meclisi ve Güney Batı Çevre Ajansı gibi pek çok kamu kurumu tarafından mali yönden desteklenmektedir. GBG, ortakları ve alt bileşenleri olarak, konusal bölümler (thematic modules) (Ticaret ve Ekonomi, Kültür, Çevre, Planlama, Kamu Sağlığı, Kabiliyet ve Öğrenme) ve yerel istihbarat ağlarını eşgüdümlemektedir (<http://www.swo.org.uk/>). GDİİA (2005) ise Güney Doğu İngiltere için Bölgesel Gözlemevi'dir (<http://www.see-in.co.uk/>). Çok ortaklıklı bir örgüt olarak, GDİİA, 6 bölgesel ortağın (Güney Doğu İngiltere Kalkınma Ajansı, Güney Doğu İngiltere Bölgesel Meclisi, Güney Doğu İngiltere Hükümet Dairesi, Güney Doğu Kültürel Gözlemevi, Çevre Ajansı, Güney Doğu Bölgesi Gözlemevleri Ağı) desteğini almaktadır. Ağ, ortakları için bölgesel istihbarata ilişkin konuların mercek altına alındığı bir forum görevi görmektedir. Ağın temel hedefi, bölgede bilgiye dayalı politika geliştirme sürecini desteklemek için ihtiyaç duyulan istihbarata ulaşımı sağlamaktır. Bir internet sitesi aracılığıyla, kullanıcılar, önemli bölgesel ve ulusal veri-bilgi kaynaklarına ulaşabilmektedir. GDİİA, ayrıca, Güney İngiltere Bölgesi içindeki araştırmalara eşgüdümlü bir yaklaşımı kolaylaştırmak için çalışmakta, veri ve istihbaratın daha geniş şekilde paylaşımını desteklemektedir. Bu çerçevede, bölge içerisinde faaliyet gösteren diğer yerel ve sektörel gözlemevlerinin (ya da bilgi ağlarının), GDİİA aracılığıyla bir araya getirilmesi hedeflenmektedir. GDİİA bünyesinde de OBBG olduğu gibi yine bir Kültürel Gözlemevi bulunmaktadır.

Gözlemevinin, Sektörel Araştırmalar Yapan Uluslararası, Ulusal ya da Bölgesel Merkezler ya da Ağlar Olarak Kavramsallaştırılması – Fransa'nın Sektör Temelli Bölgesel Gözlemevleri Deneyimi ve Diğer Deneyimler

İngiltere ve Amerika deneyimi ile karşılaştırıldığında, Fransa deneyimi ilginç bir takım özellikler arz etmektedir. Öncelikle, ABD'de olduğu gibi Fransa'da da ilk gözlemevi deneyimlerine 1970'lerden itibaren rastlayabiliyoruz. Ancak, bu deneyim, Amerika ya da İngiltere deneyiminde karşılaşmadığımız ilginç bir takım özelliklerle karşımıza çıkmaktadır. Fransa'daki gözlemevleri sadece farklı bölgelere göre değil sektörlere göre de tanımlanmakta ve kurgulanmaktadır. Verilebilecek örneklerin başında 'İstihdam Oluşumu için Bölgesel Gözlemevi' (OREF) gelmektedir. Yine, Bölgesel Sağlık Gözlemevi (L'ORS), bu kapsamda incelenebilecek ilginç bir örnek olup, OREF girişiminden daha önce başlamıştır. Bu bölümde, Fransa'nın sektör temelli bölgesel gözlemevleri yanı sıra, ilginç

kentsel gözlemevi deneyimleri hakkında da bir takım bilgiler verilmiştir.

L'ORS (L'Observatoire Régional de Santé), bölgesel yönetime bağlı bir araştırma merkezi olarak 1974'de kurulmuştur (<http://www.ors-idf.org/>). Daha sonra, Bölge Kurulu'nun isteğiyle, Ile-de-France bölgesinin Şehir ve Altyapı Planlama Birimi'nin **bağımsız bir teknik bölümü** haline getirilmiştir. 1983'de yerleşme süreci kapsamında, merkezi ve bölgesel yönetim, L'ORS'un çalışmalarının devam etmesi gerektiğini yeniden onaylamış ve söz konusu gözlemevinin hedeflerini belirleyen ilkeleri tanımlayan, aynı zamanda L'ORS'un finansmanını eşit biçimde karşılayacaklarını taahhüdünü veren bir anlaşmayı imzalamışlardır. L'ORS, merkezi ve bölgesel yönetimin eşit sayıda üye ile temsil edildiği, 10 kişiden oluşan bir kurul tarafından kontrol edilmektedir. Kurulun başkanlığı Bölge Kurulu başkanı tarafından yürütülmekte, başkan yardımcılığı görevini ise merkezi yönetimin bölgedeki temsilcisi üstlenmektedir. Sağlık ve toplumsal alanlarda, karar alma sürecine destek olacak araştırmaları yapan bir kurum olarak, L'ORS'un **esas hedefi, başkent Paris'in girişik durumunu dikkate alan bölgesel sağlık ve toplum politikalarının geliştirilmesine yönelik uygulanabilir bilgiler üretmek ve sunmaktır**. Bu hedef doğrultusunda, L'ORS, özellikle başkentteki öncelikli sağlık konuları üzerinde olmak üzere, nüfusun sağlık koşulları hakkındaki verileri toplamakta, çözümlemekte ve sentezlemektedir.

Diğer yandan İstihdam Oluşumu için Bölgesel Gözlemevi (OREF) önerisi, 1980'lerin sonuna doğru gerçekleşme olanağı bulmuştur. Kamu politikalarının bölgeselleşmesi bağlamında, Fransa'da bölgesel kamu yetkililerine, gençlere ve yetişkinlere yönelik mesleki eğitim desteğinin artırılması sorumluluğu verilmesine koşut olarak, bölgesel düzeydeki istihdam oluşumuna ilişkin net ve nesnel bilgiye olan ihtiyacı karşılamak amacıyla 1989-1993 planında, istihdam oluşumunun takip edilebilmesi için her bölgede bir gözlemevinin (OREF) kurulması öngörülmüştür. Örneğin, L'ORM, Alpes – Côte d'Azur bölgesinin OREF'idir (<http://www.orm-paca.org/>). 1980'lerin sonunda kurulan L'ORM, bugün otonom bir yapıya sahip olup, yapılan plan anlaşması gereği, merkezi ve bölgesel hükümetler tarafından ortaklaşa finanse edilmektedir. Fransa'daki benzer örgütlenme biçimine sahip bir diğer gözlemevi uygulaması, Franche-Comté Bölgesel Turizm Gözlemevi'dir (RIET). RIET, bölgeye gelen turist sayısının ölçülmesi ve değişiminin irdelenmesi suretiyle hem bölge turizmcilerine yardım etmesi hem de bölgedeki kamu politikalarının değerlendirilmesi ve ayarlanmasında bir araç olması amacıyla Franche-Comté Bölge Kurulu'nun itici kuvvetiyle 1990'da kurulmuştur (<http://observatoire.franche-comte.org/>).

Bölgesel ölçekteki gözlemevleri yanı sıra, Fransa'da ilginç kentsel gözlemevi uygulamaları da bulunmaktadır. Bunlardan bazıları, tamamen uygulama odaklı

kent müzesi türünde belgelik birimleri iken bazıları ise daha araştırma odaklı merkezler görünümündedir. Roubaix Belediyesi Kentsel Gözlemevi ve Orta Doğu Kentsel Gözlemevi, bu kapsamda incelenebilecek iki güzel örnektir. Roubaix Belediyesi Kentsel Gözlemevi, şehre ilişkin politikaları gözden geçirmek, aynı zamanda Roubaix hakkındaki tüm tarihi belgeleri toplamak amacıyla bir bilgi merkezi geliştirmiştir (<http://www.bn-r.fr/fr/observatoire.php>). Kentsel Gözlemevi, bölge ofisindeki dosyaları arşivine almış olup, tüm dosyaların sayısallaştırılması sürecine başlanmıştır. Kısa süre içerisinde, bu bilgilerin, şehrin sayısal kütüphanesine devredilmesi beklenmektedir. Sayısallaştırılan ilk koleksiyon, bölgenin yerel gazetelerinden oluşmaktadır. Orta Doğu Kentsel Gözlemevi (Observatoire urbain du Proche-Orient) ise IFPO (Institut français du Proche-Orient) bünyesinde, kentsel sorunlar üzerine süreklilik arzeden bir belgeleme-araştırma projesi olarak, Beyrut şehir merkezinin yeniden inşası boyunca 1991’de faaliyete başlamış olup, araştırmanın yapısına koştur olarak 1993’den itibaren kurumsallaşmaya başlamıştır (<http://www.ifpoorient.org/spip.php?rubrique146>). O zamandan bu yana, gözlemevi faaliyetlerini, tüm Beyrut’u kapsayacak, ardından Lübnan’ın kentsel mekanlarını kapsayacak biçimde genişletmiştir. Şimdilerde gözlemevi, tüm Orta Doğu coğrafyasındaki kentlere ilişkin sorunları araştırma gayreti içindedir.

Türkiye’de Önerilen ve Gerçekleşmekte Olan Bölgesel ve Kentsel Gözlemevleri: Üniversite Merkezli Gözlemevleri ve Türdeş Gelişmeler

Türkiye’de önerilen ve gerçekleşmekte olan bölgesel ve kentsel gözlemevlerinin iki temel başlık altında incelenebileceği düşünülmüştür. Bunlardan ilki, isminde gözlemevi ifadesi geçen ve üniversitelerde konuşlanmaları öngörülen araştırma merkezi niteliğindeki girişimleri kapsamaktadır. Bu kapsamda, karşımıza iki örnek çıkmaktadır; (1) Batı Akdeniz Bölgesel Gözlemevi / İstihbarat Birimi Önerisi; (2) Mersin Üniversitesi Kentsel Gözlemevi Projesi. İkinci başlık, isminde gözlemevi ifadesi geçmeyen, ancak gözlemevi türünde girişimler olarak niteleyebileceğimiz öneri ve oluşumları kapsamaktadır. Bunların başında, özellikle üniversite bünyelerinde kurulan kentsel ve bölgesel araştırma merkezleri ile günümüzde oldukça yaygınlaşmaya başlayan, çoğunlukla da belediye bünyelerinde kurulan kent müzeleri gelmektedir. Bu kapsamda, karşımıza sırasıyla, ODTÜ’de 1990’larda kurulan Kamu Politikaları ve Kentsel Araştırmalar Merkezi (KAPKA), Mersin Üniversitesi’nde 2000’de kurulan Akdeniz Kent Araştırmaları Merkezi (AKKENT), yine ODTÜ’de 2003’de kurulan Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı (KBAM), 2007’de Yerel Siyaset Dergisi bünyesinde kurulan Kent Araştırmaları

Merkezi (KAM) ve sayıları gün geçtikçe artmakta olan kent müzeleri çıkmaktadır. Söz konusu gözlemevi ya da türdeş oluşumların irdelenmesine ayrılan bu bölümde, önce isminde doğrudan gözlemevi ifadesi geçen öneri ve projeler, sonra da türdeş gelişmeler incelenecektir.²⁵

Türkiye'deki Oluşumlar: Bölgesel ve Kentsel Gözlemevi Önerileri

İngiltere kalkınma ajansları deneyimi ve bu ajanslarla birlikte çalışan bölgesel gözlemleri örneğine öykünme sonucu ortaya çıktığı düşünülen **Batı Akdeniz Bölgesel Gözlemevi – İstihbarat Birimi önerisi**, Dulupçu (2007) tarafından getirilmiştir. Dulupçu (2007), Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulması yönündeki düzenlemelere gönderme ile genel bir çerçeve çizerek, Antalya'da konumlanmasını önerdiği ve Batı Akdeniz Bölgesi'nin (TR61) kalkınmasından sorumlu olacak bölgesel kalkınma ajansının, Isparta'da Süleyman Demirel Üniversitesi bünyesinde kurulacak bölgesel bir gözlemevi – istihbarat birimi ile desteklenmesini önermektedir. Gözlemleri önerisinin genel çerçevesi ve Türkiye koşullarında konunun nasıl ele alınabileceği üzerine bir öneri geliştirmeyen Dulupçu (2007), kalkınma ajanslarına ilişkin son gelişmeleri ve mevzuat düzenlemelerini ele alarak, doğrudan Isparta'da bir Bölgesel Gözlemevi kurulması önerisini getirmektedir.

Diğer gözlemevi önerisi olan **Mersin Kentsel Gözlemevi** önerisi, Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi üyeleri tarafından, Mersin Üniversitesi'nin DPT'ye yaptığı ortak proje başvurusunun bir parçası olarak kurgulanmıştır.²⁶ Söz konusu proje başvurusunun DPT'ce kabul edildiği bilinmektedir (2008). Mersin Kentsel Gözlemevi projesinde, başta Coğrafi Bilgi Sistemleri olmak üzere merkezde kullanılabilecek yazılım ve donanım ile ilişkin bir altyapı

²⁵ Çok daha önceki yıllarda gündeme getirilen, ancak gerçekleştirilemeyen kentsel araştırma merkezi önerileri, bu çalışma kapsamında irdelenmemiştir. Örneğin, Türkiye'de 1984 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı yasa ile Nazım Plan Büroları'nın kapatılmasının ardından, İstanbul gibi metropoliten alanların planlamasında büyük bir darboğaza girildiğine işaret eden Çubuk (1992: 7-8), 16. Dünya Şehircilik Günü çerçevesinde 3-8 Kasım 1992 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirilen İstanbul'un Kentsel Gelişme Sorunları ve Avrupa Metropollerini Kolokiyumu Sonuç Değerlendirmesi'nde, bölgesel, metropoliten ve kentsel ölçeklerde sorunların çözümü için yeni kurumsal dizgelerin ve örgütlerin oluşturulması gerektiği tespitinde bulunarak, özellikle İstanbul için kentsel gelişme araştırmaları ve planlama çalışmaları yapacak, aynı zamanda bu çalışmaları arşivleyecek bir kentsel araştırma-geliştirme ve planlama enstitüsü kurulmasını önermiş ve bu enstitünün faaliyetlerinin, daha önceki deneyimlerden (Nazım Plan Büroları deneyimi gibi) çıkarılacak dersler doğrultusunda hiçbir suretle kesintiye uğratılmaması gerektiğini vurgulamıştır

²⁶ DPT'nin, bölgesel kalkınmayı desteklemek amacıyla üniversitelerin ortak bilimsel ve teknolojik altyapısını geliştirmek üzere verdiği destek kapsamında, Mersin Üniversitesi, tüm fakülte ve birimlerinden gelen talepleri birleştirerek, araştırma altyapısı ve teknolojisini geliştirmek için genel bir başvuru yapmıştır.

oluşturulması ve pilot projeler ile Mersin'e ilişkin bir takım araştırmaların yapılması öngörülmektedir. Süreç içerisinde Mersin ve içinde bulunduğu bölgeye ilişkin bilgilerin, Kentsel Gözlemevi'nde toplanması ve bu veriler üzerinden karar verme süreçlerine yönelik bir takım çözümlerlerin yapılması planlanmaktadır. Aynı zamanda, gözlemevinden, bölgenin kalkınmasına yönelik toplumsal araştırmaları yapması, buna koşut olarak da hem toplanan ve çözümlenen verileri hem de araştırma sonuçlarını, bölge içinde yaşayan tüm araştırmacıların ve kararvericilerin kullanımına sunması beklenmektedir. Önümüzdeki yıllarda, Mersin Üniversitesi Kentsel Gözlemevi projesine ilişkin ilk araştırma ürünleri de ortaya çıkmaya başlayacaktır.

Türkiye'deki Oluşumlar: Türdeş Gelişmeler

İnceleyeceğimiz ilk türdeş gelişmelerden olan **Kamu Politikaları ve Kentsel Araştırmalar Merkezi (KAPKA)**, ODTÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi bünyesinde kurulmuştur. Merkez bilindiği kadarıyla 1995'den beri faaliyet göstermektedir. Avrupa'nın yeniden dönüşüm ve ekonomik yapılanması sürecinde tarihsel, bölgesel ve ulusal özelliklerinin Avrupa kimlikleri çerçevesinde belirlenmesi projesinin (SPHERE) Türkiye ayağı, KAPKA tarafından eşgüdümlemektedir. Avrupa'dan dört kuruluşun oluşturduğu bir konsorsiyum ile yürütülecek olan projenin toplam bütçesi 889,239 Avro olup, Türkiye'nin bütçesi 92,789 Avro'dur (TÜBİTAK, 2008: 88).

2000 yılında Mersin Üniversitesi bünyesinde kurulan **Akdeniz Kent Araştırmaları Merkezi (AKKENT)** ise, kent tarihi öncelikli olmak üzere, Mersin ve Çukurova Bölgesi'ni ilgilendiren farklı konularda araştırma ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. AKKENT'in amaçları, Mersin öncelikli olmak üzere Akdeniz Bölgesi'nde (<http://www.mersin.edu.tr/>); (1) kentsel konularda inceleme ve araştırma yaparak bilgi ve belge birikimini sağlamak, (2) kentsel sorunların çözümü için yerel yönetim, kurum ve kuruluşların hizmetlerinin karşılanmasında özgün yöntem ve teknikler geliştirmek; (3) sağlıklı kentsel gelişmenin sağlanması ve tarihi süreç – kent – kentte yaşayan üçlü ilişkisinin kurulabilmesi için bir kentsel belgelik ve kitaplık kurmak; (4) bir kent tarihi müzesinin kurulmasına yönelik girişimlerde bulunmak, şeklinde sıralanmaktadır. Merkezin çalışma alanı olarak da coğrafi, tarihi, sosyal ve kültürel öğeler bakımından büyük benzerlikler gösteren Mersin, Adana, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş ve Osmaniye illeri seçilmiştir.

AKKENT'in yürüttüğü önemli faaliyetlerin başında, 2002 yılından beri 3 yılda

bir rutin olarak gerçekleştirdiği, uluslararası nitelikteki “Tarih İçinde Mersin Kolokyumu” serisi gelmektedir (<http://tarihicinde.mersin.edu.tr/>). Kolokyumun amacı Mersin ve bölgesine ilişkin yerli ve yabancı bilim insanlarının ortak bir platformda bir araya gelmesine olanak sağlayarak, farklı disiplinlerden gelen uzmanların Doğu Akdeniz coğrafyasına yaklaşımlarını ve değerlendirmelerini tek bir toplantıda buluşturmak; yeni, özgün ve daha sonraki çalışmalar için açılım sağlayacak çalışmaların yapılmasına zemin hazırlamak; yerel bilgi, kültür ve belge paylaşımı için olanak yaratarak, Mersin’in yakın geçmişi ve yaşam kültürüne ilişkin hiçbir yerde kayıtlı olmayan sözlü bilginin paylaşımına ve kayıt altına alınmasına yardımcı olmaktadır. Tarih İçinde Mersin Kolokyumu’nun ilki 2002 yılı Nisan ayında, ikincisi ise 2005 yılı Eylül ayında, üçüncüsü ise 2008 yılı Ekim ayında gerçekleştirilmiştir.

Kentsel ve bölgesel araştırmalar üzerine bir diğer merkez oluşumu yine ODTÜ’de karşımız çıkmaktadır. ODTÜ’de Bölge Planlama Stüdyosu’nu yürüten ekibin girişimi ile 2003’de başlatılan **Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı’nın** (KBAM) amacı, merkezi ODTÜ’de bulunan bir bilgi paylaşım ağı oluşturarak, kentsel ve bölgesel gelişme konusunda ortaya çıkan yeni kuram ve kavramları tartışmak, paradigma kaymalarını belirlemek ve bu kapsamda yapılan çalışmaların sonuçlarını paylaşmaktır (<http://www.kbam.metu.edu.tr/>). KBAM, aynı zamanda, bilgi paylaşım alanlarının netleştirilmesi suretiyle ortak çalışmalar yapılmasını ve takibinde söz konusu çalışmaların yayınlanmasını hedeflemektedir. Ağ girişimini başlatan ekibin itici gücüyle, 2004 yılında geniş katılımlı bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Bu toplantı sonrasında, KBAM’a katkıda bulunanların çalışmalarının yer aldığı derleme bir kitap yayınlanmıştır (Eraydın, 2006).

Halen etkin olan KBAM sitesinde ana çalışma konuları (<http://www.kbam.metu.edu.tr/>); (1) bölgesel ve kentsel gelişmeye yönelik yeni kuramsal tartışmalar; (2) kent ve bölge planlamada yeni paradigmlar; (3) bölgesel gelişmenin yeni dinamikleri; (4) yeni sanayi alanları ve sanayi odakları; (5) yerel kalkınmanın öğelerinin yeniden tanımlanması; (6) bölgesel yenilik sistemleri; (7) yerel ve küresel ilişki ağlarının mekansal gelişme üzerindeki rolü; (8) kentsel ve bölgesel gelişme amaçlı kurumlaşma arayışları, olarak sıralanmıştır. Ancak, ağın çalışma konuları, katkıda bulunacak araştırmacılardan gelecek önerilere açık olup, ortak çalışma alanları bu çerçevede belirlenmeye çalışılmaktadır.

Kent Araştırmaları Merkezi (KAM) ise Yerel Siyaset Dergisi’nin bir ofisi olarak, 2007 yılında çalışmaya başlamıştır (<http://www.kentarastirma.com/>). Yerel Siyaset Dergisi bünyesinde kurulan KAM, merkezin yönetim kurulu başkanlığını yürüten Kaya’nın (2007) ifadesiyle, kent ve kent yönetimi alanında bilgi üretilmesi, toplanması, çözümlenmesi, değişik ve alışıktık politikalar

belirlenmesine yönelik ihtiyaçtan doğmuştur. Kaya (2007), yerel aktörlerin belirleyiciliğinin arttığı günümüzde, KAM gibi çok sayıda ve nitelikli merkezlerle ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır. KAM'ın hedefleri, kent ve kent yönetimleri konularında; entelektüel birikimlerden sinerji doğuracak işbirlikleri için ortam oluşturmak, kentlerin yaşam kalitesini arttıracak her türlü araştırma, inceleme, değerlendirme çalışmalarını yapmak, uygulayıcılar ile akademisyenler-arştırmacılar arasında işbirliğini geliştirmek, yapılacak veya yapılmakta olan akademik çalışmalara destek olmak, yerel, ulusal ve küresel deneyimlerin paylaşımına yönelik organizasyonlar gerçekleştirmek, konferans, sempozyum, panel, açık oturum ve benzeri etkinlikler düzenlemek, sorunlara çözüm önerileri geliştirmek, raporlamak, yayınlamak, basılı ve elektronik ortamda yayınlar yapmak, bilgi ve belge toplamak, arştırmacılara ve uygulayıcılara hizmet verecek kütüphane oluşturmak olarak sıralanmıştır. KAM'ın çalışma alanları ise (1) planlama ve ulaşım, (2) kent ekonomisi, (3) sosyal ve kültürel politikalar, (4) çevre, (5) etkin yönetim ve (6) kent hukuku olarak sıralanmıştır.²⁷

KAM'ın hedeflerinin, ABD'deki Kentsel Gözlemvleri Ağı izlencesi kapsamında öngörülen hedeflerle büyük oranda örtüştüğü söylenebilir. Ancak, söz konusu girişimin çalışma usul ve esasları sıralanırken, KAM tarafından desteklenen arştırmaların ve benzeri çalışmaların telif hakkının KAM adına 'Plato Danışmanlık Eğitim A.Ş.'ye ait olması hükmünün yer alması oldukça dikkat çekmektedir.²⁸ Gözlemvlerine ilişkin ilk kavramsallaştırma biçimlerinden birisi olan kent müzesi önerisini getiren Wurman, kendi gözlemvi önerisinin, kamuya ait bilginin yeniden kamusallaştırılması çağrısında bulunduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte, Yerel Siyaset Dergisi bünyesinde kurulan Kent Arştırmaları Merkezi'nin, kamu ve üniversite dışı olarak, alanında ilk kurulan merkezlerden birisi olması takdire değerdir. Kaya'nın (2007) da vurguladığı gibi, benzer "merkezlerin açılması ve bu alanda değişik politikalar üretilerek karar vericilere sunulması gerekmektedir". Gerçekten de az sayıda üniversite bünyesinde kurulan kentsel arştırma merkezleri dışında konu hakkında arştırma yapan fazla merkez bulunmamaktadır.

Aslında, bir aralar TMMOB bünyesinde de şehirler üzerine ortak arştırmalar yapması öngörülen bir Kentsel Arştırmalar Merkezi'nin (KAM) kurulması söz konusuydu. Ancak, bu proje maalesef hayata geçirilememiştir. TMMOB bünyesinde kurulması planlanan **Kentsel Arştırmalar Merkezi**'nin öngörülen dönem içerisinde kurulamaması, 2006'da yapılan TMMOB genel kurulunda

²⁷ KAM, ilk uygulama olarak, "kent esnaf ve zanaatkarlarının ekonomik sorunları ve çözüm önerileri" konusunda bir çalışma başlatmış ve söz konusu çalışma kapsamında bir ödüllü makale yarışması açılmıştır (Kaya, 2007: 36).

²⁸ Zaten, KAM'ın bağlı olduğu Yerel Siyaset Dergisi de Plato Danışmanlık tarafından çıkarılmaktadır (Şentürk, 2008: 7).

gündeme gelmiş, “Şehir Plancıları Odası (ŞPO) Onur Kurulu üyesi Tarık Şengül, merkezin kurulması için oluşturulan komisyonun çalışmalarını yönetime sunduğunu, ancak yönetimde kabul görmediğini belirterek, bu konudaki duyarsızlık olduğunu” söylemiş, “TMMOB Yönetim Kurulu’nda ŞPO’yu temsil eden Remzi Sönmez ise komisyonun çalışmalarını olgunlaştırmadan yönetime ilettiğini ve ilerleyen aşamada komisyonun çalışmaları tavsadığını öne” sürmüştür (<http://www.evrensel.net/06/05/28/gundem.html>). Bilindiği kadarıyla ŞPO’nun TMMOB bünyesinde olmasa da kendi bünyesinde bir KAM kurma çalışmaları halen devam etmektedir. Şehir Plancıları Odası 25. Dönem Çalışma Programı’nda (http://www.spo.org.tr/hakkimizda/calisma_programi.php), kurumsallaşma sürecinin önemli bir ayağı olarak, odanın artan faaliyetlerinin önemli bir kısmını üstlenmesi beklenen ve 24. Dönemde yönergesi hazırlanarak onaylanan Kentsel Araştırmalar Merkezi’nin işler hale getirilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda; Şehir Planlama mesleki alanına “yönelik, tartışma, seminer, konferans, eğitim ve araştırma gibi faaliyetlerin KAM tarafından üstlenilmesi ve eşgüdümün sağlanması hedeflenmektedir”. Yine, kütüphane ve arşiv hizmetlerinin etkin hale getirilmesinden, aynı zamanda, üniversiteler ve diğer kurumlarla ortak araştırma, araştırma temelli etkinlik ve benzeri faaliyetlerin düzenlenmesinden KAM’ın sorumlu olması öngörülmektedir.

Son olarak, bu bölümde, gözlemevi niteliği de taşıyabilecek kent müzelerinden bahsedeceğiz. Özellikle, son yıllarda, Türkiye’de bazı kentlerde (Konya, Kastamonu, Kayseri, Bursa ve İzmir), kent müzeleri kurulmuştur (Silier, 2008a). Bunlardan bazılarının, amaç, hedef ve uygulamaları göz önünde bulundurulduğunda aslında birer kentsel gözlemevi yaratma gayreti içerisinde olduğu gözlenmektedir. Ancak, Türkiye’deki oluşumların özellikle kent tarihi üzerine aşırı derece odaklanması, söz konusu müzelerin olası gözlemevlerine dönüştürülmesi ya da eklemlenmesini önleyecek bir süreç yaratmaktadır. Şu anda Antalya, Samsun, Malatya, Mersin, Edirne, Mardin, Bartın ve Kızılcahamam’da da bu doğrultuda kent müzesi kurma projelerinin var olduğu (Silier, 2008a), Adapazarı, Ankara, Bolu, Çanakalle, Çankırı, Çorum, Denizli, Elazığ, Gaziantep, Gümüşhane, Karaman, Kırşehir, Kocaeli, Nevşehir, Trabzon, Uşak, Van, Yalova, Akşehir, Bergama, Beypazarı, Fatsa, Gerede, İnegöl, Mudanya, Nazilli, Nusaybin, Ödemiş, Safranbolu, Selçuk, Tarsus ve Ünye’de de kent müzesi projeleri ya da girişimleri olduğu bilinmektedir (Silier, 2008b: 46). Antalya Kent Müzesi Proje ekibi ile AKKENT’in Aralık 2008’de birlikte düzenledikleri “Mersin Deneyimi ve Antalya-Mersin İşbirliği” konulu “Kent Araştırma Merkezleri Sempozyumu”, farklı kulvarlarda yol alan deneyimlerin birbirinden öğrenmeye başladığını göstermesi bakımından çarpıcıdır. Süreç içerisinde benzer işbirliklerinin, tüm türdeş gelişmelerle, olası gözlemevleri arasında da yaşanması ve farklı ulamların iç içe geçmesi kaçınılmazdır.

Yukarıda sıralanan girişimlerin dışında, tanımlı bir kurumsal çatı altında ve tamamen uygulamaya yönelik olmasa da kentsel ve bölgesel araştırmaların, Türkiye’de uzun süreden beri farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte olduğunu vurgulamak gerekir. Söz konusu araştırmaların, kapsamlı ve genel bir değerlendirmesi için ‘Türkiye’nin Nüfus ve Kalkınma Yazını Araştırması’²⁹ raporlarına (bakınız <http://www.kbam.metu.edu.tr/pub.htm>) ve Kent Araştırmaları Bibliyografyası’na (Tarih Vakfı, 2001) bakılabilir. Keza, TEPAV gibi asıl amacı politika önerileri geliştirmek olan araştırma kurumlarının bünyesinde de Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu örneğinde olduğu gibi kentsel ve bölgesel araştırmaların yapılmasını ve birbiriyle karşılaştırılmasını teşvik eden süreçler bulunmaktadır.

Sonuç Yerine

Bu çalışma kapsamında, önce Türkiye’deki üst ölçek planlar ve bu planları yapmakla sorumlu kurumlar eleştirel biçimde gözden geçirilerek, söz konusu planlara ilişkin sorunlar, özellikle planların devamlılığı ve kullanılan izleme-değerlendirme dizgesi bakımından irdelenmeye çalışıldı. Netice itibarıyla, karşımıza görece zengin, ancak hem kendi içerisinde hem de birbiriyle çok fazla ilişkisi kurulmamış, kimi zaman ağırlıklı olarak mekansal kimi zamanda sektörel pek çok üst ölçek plan çıktı. Şu an üst ölçek plan üretme süreci içerisinde bulunan ve farklı alanlardan gelen çoğu uzmanın ismini bile bilmediği ya da hatırlayamadığı Antalya Bölge Planı’ndan, günümüzdeki üst ölçek mekansal planlara kadar, tüm üst ölçek planlar, genel bir irdelenmeye tabi tutulduğunda, planlama sürecinin uygulama ayağının kesintiye uğradığını, etkin bir izleme ve değerlendirme dizgesinin kurulmadığını görmekteyiz. İşte bu noktada, kentsel ve bölgesel gözlemlerinin, böylesi bir dizgenin kurulmasında önemli bir rol üstlenebileceğini göstermek için bu çalışmanın ikinci ana bölümünde dünya gözlemleri deneyimi, farklı kavramsallaştırma ve kurgulanma biçimleri gözden geçirilerek irdelenmiş, ardın da Türkiye’deki başlangıç aşamasındaki oluşumlar ve gözlemevi benzeri gelişmeler hakkında bilgiler verilmiştir. Sonuç olarak, özellikle üst ölçek planların hazırlanmasından sorumlu kurumlardan başlayarak, kentsel ve bölgesel araştırma merkezlerine kadar pek çok birimin gerçekleştirdikleri araştırmalarla, gözlemevi girişimlerinde olduğu gibi doğrudan olmasa da karar alma süreçlerine yönelik bir takım raporlar hazırladıkları tespit edilmiştir.

²⁹ Aslında, Eraydın (2003) tarafından gerçekleştirilen çalışma da bu araştırmanın bir parçasıdır. Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu’nun finansal desteği ile TÜBA bünyesinde, nüfus ile kalkınma arasındaki karmaşık ilişkiyi sınıflandırılabilir ve irdelenebilir hale getirmek amacıyla Türkiye’nin Nüfus ve Kalkınma Yazını araştırması gerçekleştirilmiştir (bakınız <http://www.tuba.gov.tr/yayin.php?id=67>). Bu araştırma çerçevesinde gerçekleştirilen, “Kentleşme-Kalkınma ve Nüfus Üçgenindeki Dinamikler, Tartışma Başlıkları ve Araştırmalar” başlıklı çalışmada, Eraydın (2003: 1), “kentleşme, nüfus ve kalkınma konularında gündeme gelen olguları, bu olguları tartışan yazını ve bu tartışmalara kaynaklık eden araştırmaları” tespit etmeyi, aynı zamanda “mevcut yapının algılanmasında ve çözüm üretilmesindeki eksiklikleri tanımlayarak gerekli araştırma alanlarını” saptamayı amaçlamaktadır.

Pekala, gerçekten de yapılan kentsel ve bölgesel araştırmalar, mekansal kararalma süreçleri üzerine etkiyebilmekte midir? Araştırma raporlarına ve bulgularına ne olmaktadır? Şüphe yok ki, farklı alanlarda bu etkiyebilme gücü farklı biçim ve derecelerde olmaktadır. Örneğin, bu çalışmanın başında, Türkiye'deki deneyimler gözden geçirilirken, uygulamaya yönelik araştırmalar yürütmüş olan Nazım Plan Büroları deneyimlerinden bahsedilmişti; aslında bu büro tarafından yapılan araştırmalar doğrudan uygulamaya yönelik olduğundan, önemli bir görevi yerine getirmiştir. Ancak, Heiss'in (1974: 44) de belirttiği gibi, ne kadar akılcı olursa olsun, kent ve bölge plancılarının ürettikleri planın uygulanabilmesi, kamusal planlamanın siyasi bağlamını dikkate aldığı ölçüde mümkündür. Gerçekten de, gözlemevi ya da benzeri bilgi dizgeleri, yerel yönetimlerde görevli bulunan uzmanların ve siyasetçilerin acilen ihtiyaç duyduğu bilgileri sağlasa bile, söz konusu kişilere, kendi çıkarlarını dikkate alan bir biçimde sunulmadıkça ya kabul edilmeyecek ya da etkin bir şekilde kullanılmayacaktır. Dolayısıyla planların uygulanabilmesi için plancıların, mekanda birbirinden kopuk biçimde meydana gelen olay ve süreçleri sadece eşgüdümlemesi değil aynı zamanda siyasi bağlamı dikkate alması gerekmekte, bu da ancak gözlemevi deneyimlerinde olduğu gibi ciddi bir bilgilenme ve paydaş yaratma süreci ile mümkün olabilmektedir.

Bununla birlikte, bir gözlemevi deneyiminde dikkat edilmesi gereken önemli başka hususlar da bulunmaktadır. Örneğin, garip bir şekilde, çok sayıda kentsel araştırma yapılıyor olsa da kentsel araştırmaların kullanım durumuna ilişkin az ya da hiç araştırma yapılmadığı tespitinde bulunan Heiss (1974: 46, 95), Savas'ın Amerikan Karar Bilimleri Enstitüsü'ne yaptığı konuşmaya göndermeyle, araştırma çalışmalarını tamamlayan akademisyenlerin, uygulama sürecini güvence altına almadan yerel yönetimlerle olan ilişkilerini kesmelerinin, araştırma ve uygulama arasındaki kopukluğun önemli nedenlerinden birisi olduğunu göstermektedir. Yine Heiss'e (1974: 96) göre, kentsel karar-verme süreci buhran odaklı olup, karmaşık ve uzun erimli kentsel araştırmaların yapılmasına olanak vermemektedir. Öyle ki karar-vericiler, araştırmaların bir hafta içinde sonuçlandırılmasını isterken, akademisyenler, sadece söz konusu araştırmaların yapılabilmesi için gerekli olan verileri aylar süren bir süreç sonunda temin edebilmektedirler. Bu bakımdan, başarılı bir kentsel ve bölgesel araştırma izlencesi, kentsel ve bölgesel sorunlara yönelik araştırmalarda, politikacılarla araştırmacıların omuz omuza çalışmalarını gerektirmektedir. Çünkü, karar-vericilerin, bizzat mekansal araştırma projelerinin içinde olması, araştırmalardan istifade edilmesine vesile olarak, araştırma sonuçların uygulanma şansını arttıracaktır.

Kentsel araştırmaların uygulanabilir olması bakımından bir diğer önemli sorun, ortaya çıkan araştırmaların tekil örnekler olması, bir diğer deyişle bütüncül

bir yaklaşımın parçaları olmamalarıdır. Gerçekten de, kentsel ve bölgesel araştırmaya olan talep, yalnızca kentler ya da bölgesel arasında değil bir kentin ya da bölgenin içerisinde bile birbirinden kopuk ve münferiden ortaya çıkmakta, çoğunlukla da bir politikacının, araştırmacının, yöneticinin ya da birkaç çıkar kümesinin tetiklemesi ile başlamaktadır. Bu sorun da aslında şehirlerin ve bölgelerin bütünlük arz eden birer dizge olarak ele alınmamasından kaynaklanmaktadır. Her ne kadar, çoğu politikacı kentsel ve bölgesel araştırmaya önem verse de, araştırma fikri, tekil sorunların birbirinden kopuk biçimde ele alınması sonucu oluşmakta, sonuç olarak politikacılar, önemli miktarlarda araştırma bilgisi temin etse de, söz konusu bilgiler münferit projelerle sınırlı kalmaktadır. Bu durum, kentsel ve bölgesel araştırma ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik olarak, bütüncül bir yaklaşım geliştirilememesine ve beraberinde yapay bir mekansal veri kıtlığına neden olmakta, mekansal veri kıtlığı da bir yandan kentsel ve bölgesel araştırmaya olan talebi kısıtlarken diğer yandan hangi alanlarda bilgiye ihtiyacın olduğunun belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Diğer bir deyişle, Heiss'in (1974: 97) açığa vurduğu gibi, kentsel ve bölgesel araştırmalar konusunda karşımıza **mekansal bilginin üretilmesi bakımından bir kısır döngü** çıkmaktadır. Bu kısır döngü, aslında başka bir kısır döngüden beslenmektedir. Şöyle ki, kentsel ve bölgesel araştırmaya ayrılan mali kaynaklar yetersizdir ve bu durum, aslında konu hakkında gerekli olan geniş tabanlı halk desteğinin alınamadığı gerçeğini yansıtmaktadır. Ancak, halkın desteği alınamadığı için, doğal olarak, kentsel ve bölgesel araştırmaya yeterli kaynak tahsis edilememekte, kaynak yetersizliğinden dolayı da gerekli kamuoyu desteği yaratılamamaktadır. Diğer bir deyişle, karşımıza bu sefer **mekansal araştırmaların mali yönden desteklenmesi bakımından bir kısır döngü** çıkmaktadır.

Sonuç olarak, ne politikacıların talep ettiği araştırma ihtiyaçları ne de gerçekleşen araştırma faaliyetleri, kente ve özellikle bölgeye bütüncül bir çerçevede yaklaşmamaktadır. İşte hem ABD'deki hem de incelenen diğer örneklerdeki **kentsel ve bölgesel gözlemleri temelde böylesi bir sorunun üstesinden gelmek için ortaya çıkmıştır. Belirsizlik, risk ve eksik bilgi karşısında, kentsel ve bölgesel karar alma süreçleri, adımsal bir nitelik arz etmekte, karar vericiler, elinde bulunan bilgilerle mükemmel değil ancak yetinilebilecek çözümler üretmektedir.** Bu süreç içerisinde, eşgüdümsüz kentsel ve bölgesel araştırma, önemli politikaların belirlenmesinde büyük öneme haiz bir etken olamamaktadır. Elbette, bazı politikalar ve izlenceler, kentsel ve bölgesel araştırmalar sonucu ortaya çıkan bulgulara dayanarak oluşturulmaktadır. Ancak, Türkiye koşullarında da kentsel ve bölgesel araştırma, strateji ve politikaların belirlenmesinde, ABD deneyiminde olduğu gibi diğer pek çok etkenden yalnızca biridir. Bu, sadece kentsel ve bölgesel araştırmalara bütüncül bir yaklaşım getirilememesinden değil, aynı zamanda üst ölçek planlama

deneyiminde bir süreklilik sağlanamamasından ve bu ölçekteki karmaşadan da kaynaklanmaktadır. Gerçekten de, son yasal düzenlemelerle, üst ölçekte mevcut olan planlama karmaşası daha da fazla artmış bulunmaktadır. Bu nedenle, mevcut planlama mevzuatı içerisinde, yetki ve sorumlulukların, farklı ölçeklerdeki planların amaç ve kapsamı göz önünde bulundurularak, acilen ve yeniden tanımlanması, özellikle de bölge planlarının içerik ve kurumsallaşma sürecinin net olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Örneğin, 1995 yılında, özellikle Başkent Ankara için “Ankara İli ve Metropoli-ten Alanı Genel Gelişim Şeması” ismi ile 1/200,000 ölçekte bir planlama çalışması yapılmış, ancak söz konusu çalışmaya gelen itirazlar sonucu, plan yargıya intikal etmiş ve herhangi bir gelişme gösterememiştir. Keza, aynı dönem içerisinde, 1990’ların başında önce Bursa, sonunda ise Bolu’da, ilgili yerellikler ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ortak girişimi ile il bütünü mekansal planlama çalışmaları yapılmıştır. 2000 yılların başında ise daha önce hiç görmediğimiz, ancak Bursa ve Bolu’da yaşanan deneyime koşut İl Gelişim Planları deneyimi ortaya çıkmıştır. Bu son plan türü, sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda her il için yapılması gereken bir plan olarak öngörülse de sınırlı sayıda il için yapılmış olup, yapılan planların ortak bir yöntem üzerinden üretildiğini söylemek mümkün değildir. Planların yapımını üstlenen ayrı uzman kümeleri, sorunlara ve planın üretim sürecini farklı yaklaşımlar geliştirmiş, bir süre sonra da bu konudaki rastgeleliği fark eden DPT’de İl Gelişim Planları’na yönelik ortak bir yöntem belirleme arayışına girmiş, takip eden planlarda bu yöntem çerçevesinde hazırlanmıştır.

Yukarıda kısmen yeniden değindiğimiz ve bu çalışma kapsamında ayrıntılı biçimde irdedeğimiz süreç içerisinde, yasal bir metnin getirdiği zorunluluk olarak üst ölçek planların, özellikle kalkınma planlarındaki, ele alınış biçimi, birbiriyle tutarsız ve kesintili, yer yer de aynı bölge için farklı içerikteki üst ölçek planların üst üste geldiği bir uygulama ortaya çıkarmıştır. Örneğin, yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planlarında, İl Gelişim Planı (İGP) adı altında yeni bir üst ölçek plan tanımı getirilirken, bir önceki dönem kalkınma planlarında bahsedilen Bölge Gelişim Şeması’na (BGŞ) ne olduğu konusu hiç sorgulanmamakta, sessiz sedasızca, kalkınma planlarında kullanılan terminolojiden bir halka eksilirken, yeni bir halka eklenmektedir. Bir önceki halkadan etkilenerek uygulama sürecine başlanmış girişimlerin, ne aşamada olduğu da hiç akla gelmemektedir. Dolayısıyla, Walburn’in (2006: 57) İngiltere Kalkınma Ajansları deneyimine göndermeyle ifade ettiği gibi, üst ölçek plan ulamında devamlılığın sağlanamaması sonucu, deneyimler kaybolmakta, kariyerler zarar görmekte ve stratejik hedefler maalesef gerçekleştirilememektedir.³⁰ İşte, böyle

³⁰ Eke (2002) de, bu sorunu, üst ölçek planlardaki başat sorunlardan birisi olarak ele almaktadır.

bir kısır döngüde, kalkınma planlarında, işlevsel bir bölgeyi esas alması öngörülen BGŞ kavramından, düzgüsel bir bölgeyi temel alan İGP'ye doğru, hiç de anlamlı olmayan bir kayma meydana gelmiştir. Bu kayma sürecinde, ihtisas komisyonlarda görev alan uzmanların konuya bakış açıları ve değerlendiriş biçimleri, aynı zamanda önem verdikleri kavramların, oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

Üst ölçek planların devamlılığının sağlanması bakımından, bu planların izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecinde, kentsel ve bölgesel araştırmaya olan ihtiyaç yukarıda da özetlediğimiz şekilde tekrar ortaya konulurken, bu araştırmaları yapmakla sorumlu olacak, gözlemvlerinin, üst ölçek planlarla nasıl bir ilişki içerisinde olacağının tanımlanması gerekmektedir. Kentsel ve bölgesel gözlemvleri ile üst ölçek planlar arasındaki (olası) ilişkiler irdelenirken de, bir planıcı olarak tarafsız kalmak mümkün değildir. O nedenle, bu çalışma kapsamında irdelenen örneklerden çıkarılabilecek dersler kapsamında, hem planlamanın hem de gözlemvlerinin algılanış biçimlerine ilişkin bir takım kaygıları dile getirmekte büyük fayda bulunmaktadır. Öncelikle, planlama açısından dikkat edilmesi gereken önemli hususların tespit edilmesi ve gözlemvlerinin üstlenebileceği sorumlulukların, bu çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun ardından, gözden geçirilen deneyimler ışığında, gözlemvlerinin Türkiye'de olası örgütlenme biçimleri hakkında bir takım ipuçları verilebilir diye düşünüyoruz.

Gözlemvleri uygulamasından bağımsız olarak, üst ölçek planlarda dikkat edilmesi gereken hususların başında, üst ölçek bir plandan temel beklentinin ne olduğunun tespit edilmesi gelmektedir. Çünkü, planlama salt ekonomik hacim bakımından büyümeyi temin etmek içinse, bu zaten az ya da çok kendiliğinden olmakta ve sosyo-mekansal dizgede müdahaleyi meşrulaştırmağa pek gerek kalmamaktadır. Ancak, planlama kalkınmayı (kişi başına eşit refah düzeyi) sağlamak içinse, her hangi bir sosyo-mekansal dizgede müdahalenin gerekliliği ezici bir şekilde meşrulaştırılmalıdır. Bu nedenle, özellikle üst ölçek planlamanın, toplumsal-mekansal gelişmeleri, belirli amaçlar doğrultusunda etkilemeye çalışan, müdahale eden, bir faaliyet olduğu unutulmamalı; bu kapsamda, **süreci belli noktalarında koparılabilir gibi düşünüp, dizgeye belirli zaman aralıklarıyla müdahale etmek, artık günümüz koşullarında kolay meşrulaştırılamayacağı için planlamanın getirdiği müdahale anlayışı sürecin tümüne serpiştirilmelidir.** Böylesi bir dizgede, gözlemvlerinin üstleneceği temel sorumluluk, planlamanın getirdiği müdahaleleri meşrulaştıracak, kolaylaştıracak ve çeşitlendirecek bilgilerin temin edilmesi ve birleştirilmesi olduğu kadar, planın kendisinin de izlenmesi ve toplumdaki bireylerden gelen talepleri plana girdi oluşturabilecek biçimde çözümlemesidir.

İkinci önemli husus, değişik ölçeklerde, birbirini izleyen **kademesele planlama anlayışının**, gelişen teknolojik olanakların ezici baskısı altında **ağır bir değişim sürecine girmiş bulunmasıdır**. Söz konusu anlayış, günümüz gerçeklerinin temsiliyeti ile artan oranda örtüşmemekte, fiziksel mekan sabit bir mekan olmasına rağmen ağ mekanına yeni düğümler eklenebildiği veya çıkarılabildiği için planlamayı ölçeklerden bağımsız hale gelmeye ve değişikliklere karşı daha **açık uçlu olmaya** zorlamaktadır. Açık uçluluk ile **olumsallıkların**, kademelenmeye dayalı bir planlama anlayışının oluşturduğu bükülmezlikler içinde barındırmak mümkün olamadığından, planlamanın getirdiği müdahale edilebilirlik, mevcut temsil biçiminde kendiliğinden devinen bir kısır döngüye hapsedilmekte, dizgenin bükülmezliklerinin yarattığı denetlenebilirlik yanılsaması, gerçekliğin farklı anlaşılmasına neden olabilirken, müdahaleyi de müdahale olmaktan çıkarmakta, dizgeyi belirli çıkar odaklarının istekleri doğrultusunda, kendiliğinden düzenlenen bir evrene itmektedir. Gerçekten de ileri teknolojik olanaklara rağmen mevcut planlama pratiğindeki izleme ve değerlendirme sistemi, toplumun genelinde oluşan talepleri sürece katmada yetersiz kalmakta, yapılan plan değişiklikleri, planlamanın getirdiği müdahale anlayışının katılımcı biçimde sürecin tümüne yayılmasını değil, siyaseten güçlü aktörlerin isteklerinin meşrulaştırılmasını yansıtmaktadır. Bu nedenle, gözlemvleri, hangi bilgilerin toplanacağından başlayarak, yapacağı araştırmalarda önceliklerini, katılımcı bir süreç içerisinde belirlemeli ve bunu bir ölçek sorunu olarak görmemelidir.

Sonuç olarak, üst ölçek planlamaya duyulan ihtiyaç, toplumsal-mekansal dizgenin işleyişi ve gidişatı hakkında sürekli bilgilenmemizi ve edindiğimiz güncel bilgiler ölçüsünde yeni müdahaleler ve müdahale biçimleri geliştirmemizi gerektirmektedir. Bu noktada, gözlemvleri, ihtiyaçların belirlenmesinde ve plana girdi oluşturacak biçimde stratejik kararlara dönüştürülmesinde etkin bir rol oynamalıdır. Öyle ki, bireylerin, planlamanın aktörleri olarak taleplerini meşru yollarla etkin bir şekilde iletebilecekleri bir dizge, günümüz kent ve bölge planlama pratiğini eşitsiz bölgesel gelişmeyi tetikleyen mekanizmalardan kurtaracak kapasiteye sahip gözükmektedir. Burada planlama, toplumdaki bireylerin taleplerini örgütleyici ve müdahale için meşrulaştırıcı bir rol üstlenmeli, bilgi çağının, plancılara sunduğu, toplumsal-mekansal müdahaleleri halk katılımıyla ve daha demokratik biçimde şekillendirmek fırsatı kesinlikle kaçırılmamalıdır. Bu çerçevede, gözlemvleri de, bilgi çağının getirdiği teknolojik olanakları kullanarak, sadece strateji ve politika belirlemeye yönelik araştırmalar yapmamalı, aynı zamanda, ürettiği bilgileri toplumdaki tüm bireylerin erişimine açarak, onlardan gelecek talepleri, daha sonraki araştırma konularının ve önceliklerinin belirlenmesinde kullanmalıdır.

Bu kapsamda, gözlemvlerinin teknik donanım, çözümleme yöntem ve olanakları da çok önemli konuların başında gelmektedir. Çoğu deneyimde birer

gösterge geliştirme ve bu göstergeleri düzenli aralıklarla izleme merkezleri olarak kavramsallaştırılan gözlemleri, ciddi teknik altyapıya ihtiyaç duymaktadır. Günümüz koşullarında, söz konusu teknik olanaklar artan oranda ulaşılabilir hale geldiği için teminleri konusunda büyük güçlükler yaşanmamaktadır. Özellikle yazılım olanaklarının, artık Açık Kaynak Kod (AKK) hareketi nedeniyle ücretsiz temin edilebiliyor olması, söz konusu araçların temin edilmesinde mali sıkıntıları tamamen ortadan kaldırmaktadır (Beyhan ve Belge, 2008). Söz konusu araçların kullanımının ve üzerinde değişiklik yapılabilmesinin özgür olması nedeniyle de ülkesel, bölgesel ve yerel ihtiyaçlara uyulanabilmesi de daha kolay ve masrafsız olmaktadır. Burada, ilgili kurum ve kuruluşlara düşen tek ve en büyük sorumluluk, bünyelerinde çalışan uzmanları söz konusu araçları kullanmaya özendirmek, konu hakkında gerekli bilgi birikimi ve deneyimi oluşturmalarına yardımcı olmaktadır. Bunun da söz konusu kurumlara çok büyük bir maliyeti bulunmamaktadır.

Bir diğer önemli konu, gözlemlerinin kullanabileceği çözümleme yöntem ve tekniklerinin, farklı mülki birimler için derlenen verilerin karşılaştırmalı biçimde değerlendirmesini olanaklı kılacak biçimde oluşturulması ve geliştirilmesidir (Beyhan ve Yoloğlu, 2008). Burada da özellikle konu hakkında araştırma yapan uzmanlara büyük sorumluluk düşmekte, gözlemleri ile sadece belirli görgül araştırmaların yapılması anlamında değil, yeni yöntem ve çözümleme tekniklerinin geliştirilmesi kapsamında da işbirliği yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Gerçekten de, gözlemevi uygulamalarının da asıl gayelerden birisi olan, toplanan verilerin geliştirilen ortak göstergeler aracılığıyla aynı dili konuşması ve bu veriler üzerinden farklı bölgeler için karşılaştırmalı bir değerlendirmeyi mümkün kılacak ortak çözümleme yöntemlerinin geliştirilmesi, oldukça önemli bir husustur. Ancak, gözlemlerinin sorumlulukları bununla sınırlı olmamalı, planlama ve karar-verme süreçlerine girdi oluşturabilecek, aynı zamanda alınan kararların etkilerini de araştırarak bir çerçevede tanımlanmalıdır.

Çünkü, artık durağan bir **planlama-uygulama** ilişkisinden çok döngüsel bir süreçten ve bu süreç içerisinde, uygulamanın da planlamanın bir parçası olduğu, sürekli bilgilenme ve planın, bu bilgilenme süreci içerisinde yenilendiği bir planlama anlayışından bahsedilebilir. Öyle ki, planlamadan sorumlu birim ve politik karar-alma süreçleri, hem plana girdi oluşturabilecek alt-dizgeleri hem de planın gerçekleşme durumunu izlemeden sorumlu gözlemevi birimiyle sürekli etkileşim içerisinde olmalıdır. Sonuç olarak, kentsel ve bölgesel gözlemleri, birer araştırma ve izleme merkezleri olarak, karar vericilere, planlılara ve toplumdaki tüm bireylere, içinde yaşadıkları toplumsal-mekansal dizgenin evrimi hakkında kolay anlaşılır, çözümlenmiş ve yer yer yorumlanmış bilgiler sunan bir yapıda olmalı, özellikle Türkiye’de yaşanan üst ölçek planlama karmaşasına yeni bir halka eklememeli, planlama sürecine sağlıklı ve güncel bilgi sunma sorumluluğu

içerisinde hareket ederek, kamu kurumları ve planlama alanındaki tüm aktörlerle ilişkilerini bu çerçevede kurmalıdır. Sunulacak bilgiler ve mahiyetleri, toplumdaki tüm bireylerle olabildiğince müzakere edilerek, onların, süreç içerisinde hem talep eden hem de içeriği belirleyen etkin katılımcılar olması sağlamalıdır.

Böylesi bir gözlemevi, Türkiye’de farklı ölçeklerde örgütlenebilir; (1) gözlemleri, bölgesel düzeyde, Türkiye koşullarında, üniversite bünyelerinde ya da diğer ülke deneyimlerinde olduğu gibi kar amacı gütmeyen yarı kamu kurumu niteliğinde bağımsız araştırma merkezleri ve istihbarat birimleri olarak kurulabilir, ancak, bu birim ve merkezlerin başta kalkınma ajansları olmak üzere tüm diğer kalkınma birim ve aktörleri ile çok güçlü dirsek teması içinde olması gerekir; (2) ulusal düzeyde, belirli konularda uzmanlaşmış, sektörel gözlemleri, ilgili bakanlık ya da merkezi kamu kurumu bünyesinde ancak özerk bir yapıda kurulabilir; (3) yerel düzeyde ise kentsel gözlemleri özellikle metropoliten alanlarda, büyükşehir belediyelerine bağlı bağımsız araştırma ve belgeleme birimleri olarak, hatta mevcut Kent Müzesi oluşumlarına eklenilerek, kurulabilir. Tüm bu örgütlenme sürecinde, mevcut bürokrasi arttırılmadan, modern teknolojinin sunduğu üstün hesaplama ve iletişim olanakları kullanılarak, dikeyde en az kademelenme yatayda ise en fazla eşgüdüm ile deneyimli kadrolar, hem gözlemleri içinde hem de gözlemleri arasında bir ağ etrafında, bağlı bulundukları kurumlarda birbiriyle ilişkilendirilmelidir.

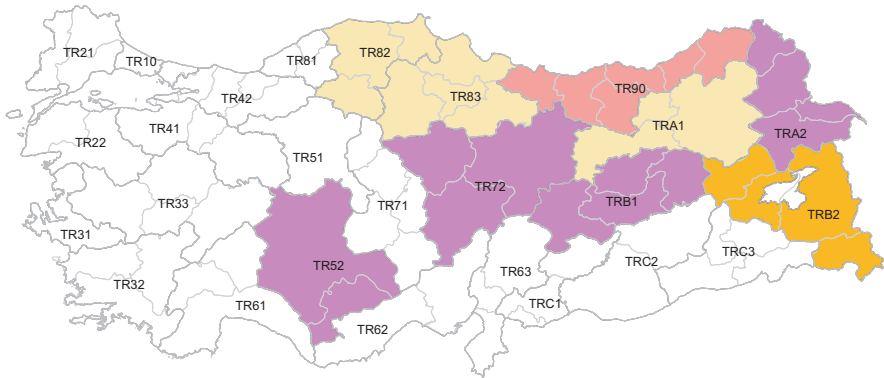
Harita 1 – Bölgesel Kalkınma Planları ve kapsadıkları il sınırları.



Bölgesel Kalkınma Planları (BKP)

- Doğu Karadeniz Kalkınma Planı (DOKAP) ■ Yeşilirmak Havzası Gelişim Planı (YHGP) ■ Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)
- Doğu Anadolu Planı (DAP) ■ Zonguldak Bartın Karabük (ZBK)

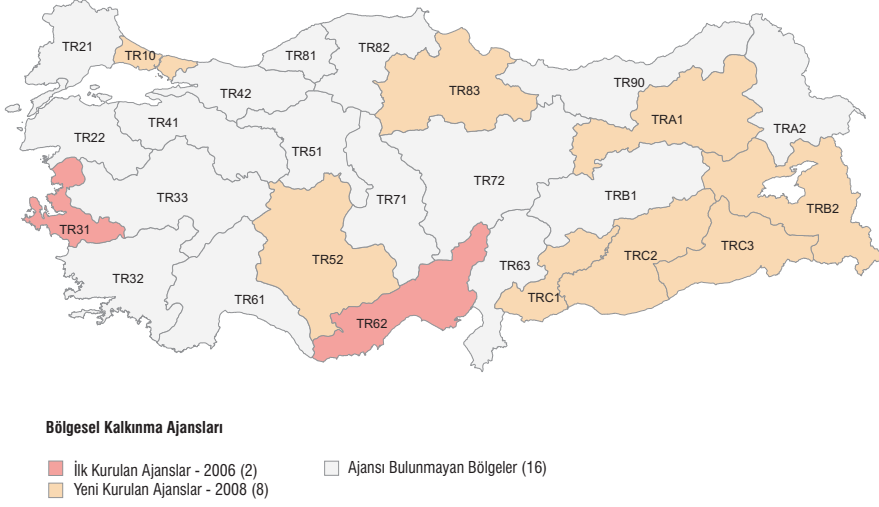
Harita 2 – Bölgesel Gelişme Programları ve kapsadıkları il sınırları.



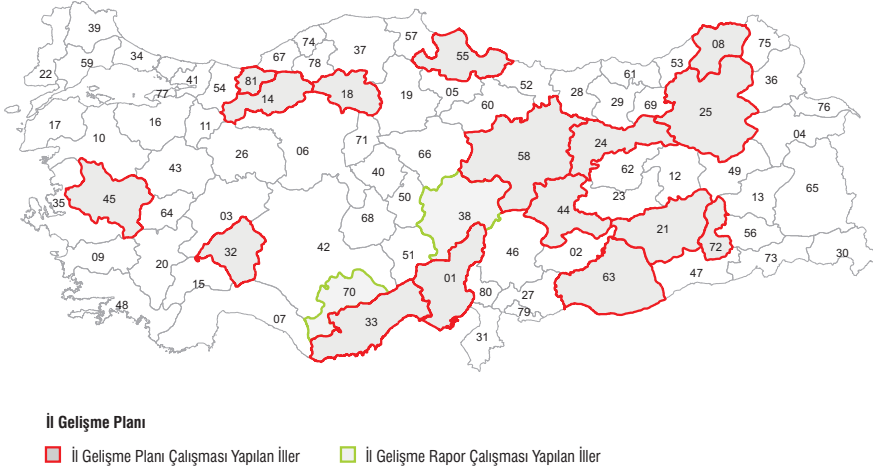
Bölgesel Gelişme Programları (BGP)

- Samsun, Kastamonu ve Erzurum Düzey 2 BKP (396 Proje) (3) ■ Doğu Anadolu BKP (309 Proje) (1)
- Ağı, Kayseri, Konya ve Malatya Düzey 2 BKP (509 Proje) (4) ■ TR 90 Düzey 2 BKP (213 Proje) (1)

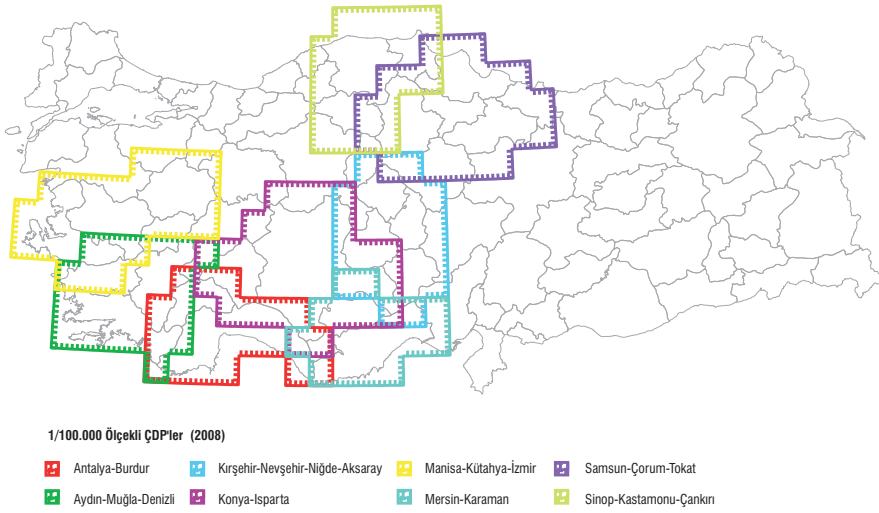
Harita 3 – Yeni ve ilk kurulan kalkınma ajanslarının sorumluluk sahaları.



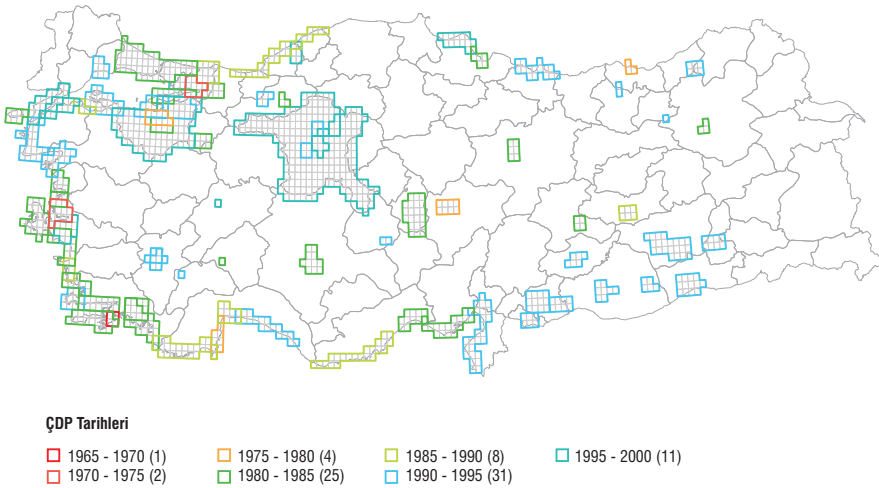
Harita 4 – İl Gelişme Planı ya da raporu çalışması yapılan iller.



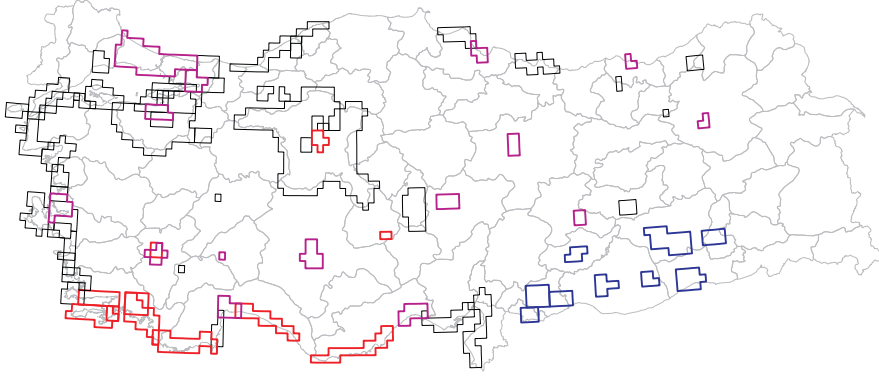
Harita 5 – Çevre ve Orman Bakanlığı'nca onaylanan 1/100,000 ölçekli il ÇDP'leri.



Harita 6 – 1/25,000 ölçekli ÇDP'lerin kapsadığı alanlar ve yapıldıkları tarihler.



Harita 7 – 1/25,000 ölçekli ÇDP’lerin kapsadığı alanlar ve uygulamadan sorumlu kurumlar.



Sorumlu Kurumlar

- | | |
|--|------|
| □ Bayındırlık ve İskan Bakanlığına onaylanmış ve uygulanmakta olan planlar | (47) |
| □ Bayındırlık ve İskan Bakanlığına onaylanmış fakat başka kurumlarda uygulanmakta olan planlar | (15) |
| □ GAP idaresince onaylanmış ve uygulanmakta olan planlar | (9) |
| □ ÖÇK Başkanlığına onaylanmış ve uygulanmakta olan planlar | (11) |

Referanslar

- Adana Valiliği (2008) Adana İl Gelişme Planı, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.ahmetnarinoglu.com/fck/file/word/adana_gelisim_plani.doc
- Akdoğan, A.A. (2007) "Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması", *Mülkiye*, Cilt: XXXI, Sayı:256, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.mulkiyederji.org/>
- Aksu, V.N. (2008) *Erzurum'un İl Gelişme Stratejileri ve Planı Hazır mı?*, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.vahdetnafizaksu.net/bugunerzurum/bugunerzurum_bir.asp
- Aktakas, B.G. (2006) Bölgesel/Yerel Kalkınma, Bölgesel Gelişme İçin Bir Model, T.C. Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.
- Altaban, Ö. (2002) "Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984 (Nazım Plan Bürosunun Kuruluşu, Örgüt Yapısı, Planlama Yaklaşımı ve Sorunlar)", *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 4, 32-45.
- Anadolu Ajansı (2007) *Erzincan Üniversitesi'nde rektörlük seçimi*, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.memurlar.net/haber/66550/>
- Ankara Büyükşehir Belediyesi, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı (2006) 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı, Plan Açıklama Raporu, 2-Tarıkçe, http://www.ankara-bel.gov.tr/AbbSayfaları/ABB_Nazim_Planı/rapor/2-tarihce.pdf
- Arkon, C. ve Gülerman, A.R. (1995) "İzmir Büyükşehir Bütünündeki Nazım Plan Çalışmaları Üzerine Bir inceleme", *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 12, 14-20.
- Artvin İl Gelişim Planı (AGEP) ve Bu Kapsamda Hazırlanan Raporlar internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.artvin.gov.tr/eski/index.php?page=igp&file=igp>
- Artvin Valiliği (2005) Artvin İl Gelişme Planı (AGEP), Artvin Valiliği ve Kafkas Üniversitesi, Artvin, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/aigp_raporu.pdf
- Atalay, D.A., Şakar, D., Sağır, A., Sekin, S. ve Söğüt, T. (2002) Diyarbakır İl Gelişme Planı. Tarım İhtisas Komisyonu Alt Projesi, Diyarbakır.
- Aydın, B. (2003) "Yerel Bazda Tarımsal Üretimde Sorunlar ve Çözüm Önerileri", 8. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan bildiri, Ankara.
- Aydın, B. ve Engin, F. (2002) Düzce İl Gelişme Planı, Tarım Sektörü Raporu, Düzce.

Babayiğit, M. ve Eskiurt, A. (2008) *Erzincan Ticaret ve Sanayi Odası, İl Gelişme Planı Hazırlık Çalışmaları, Ticaret*, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.erzincantso.org/download/dosya/ticaret.doc>

Bademli, R. (2001) "Bursa İl Planı Deneyimi: 'Raci Bademli ile söyleşi'", *Planlama*, Sayı: 1-2, 12-21.

BELDA LTD (2008) Planlama Sürecinin Yenilenmesi Projesi Final Raporu, Mattek Matbaacılık Basım Yayın Tanıtım Tic. San. Ltd. Şti., Ankara.

Belirsiz (2003) Şanlıurfa İli, Gelişme Planı, Envanter Çalışması, (Sosyo-Ekonomik Gelişme, Mekansal Yapı Kaynakları), Ankara.

Beyhan, B. (2000) "Bir Planlama ve Çevre Yönetimi Aracı Olarak Mücavir Alan Uygulaması Üzerine" Bölge Bilimi Türk Milli Komitesi ve Karadeniz Teknik Üniversitesi (KTÜ), Mimarlık Fakültesi, Şehircilik Anabilim Dalı'na düzenlenen 9. *Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi Bildiriler* kitabı içinde, Trabzon, KTÜ Basımevi, 60-71.

Beyhan, B. (2001) İçel İl Gelişme Planı Araştırma Raporları, İçel'in Sosyo-Ekonomik Yapısının Mekansal Olarak Çözümlemesi ve Nüfus Tahminleri, basılmamış teknik rapor, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.geocities.com/burakbeyhan/mersin.zip>

Beyhan, B. ve Belge, B. (2008), "Özgür CBS Yazılımları Üzerine: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", 13-15 Ekim 2008 tarihinde Erciyes Üniversitesi tarafından Kayseri'de düzenlenen 2. *Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemleri Sempozyumu* (UZAL-CBS 2008) bildiriler kitabı içerisinde, 123-154, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.uzalcbs2008.org/bildiriler.php>

Beyhan, B. ve Yoloğlu, A.C. (2008), "Mersin'de Nüfusun Mekansal Dağılım Örüntüsünün Değişimi: CBS ve İstatistik Temelli Bir Çözümleme Yöntemi", 19-22 Kasım 2008 tarihinde Mersin Valiliği ve Mersin Üniversitesi işbirliğiyle Mersin'de düzenlenen *Mersin Sempozyumu*'nda sunulan bildiri.

Burat, S. ve Sarıkaya, Y. (2001) İçel İl Gelişme Planı Araştırma Raporları, Doğal Kaynaklar Raporu, basılmamış araştırma raporu.

Cengiz, T., Tüfekçioğlu, A. ve İskender, A. (2005) AGEP Turizm Sektörü Raporu, Artvin, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_turizm.pdf

Çubuk, M. (1992) "Türkiye'de 16. Dünya Şehircilik Günü Çerçevesinde Gerçekleştirilen İstanbul'un Kentsel Gelişme Sorunları ve Metropollerini Kolokyumu Sonuç Değerlendirmesi", Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler, Sayı: 16, 6-8.

Demircioğlu, D. (1994) "Plancı ve Yasalar", Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler, Sayı: 23, 25-37.

Diamond, D.R. (1995) "Geography and Planning in the Information Age", Transactions of the Institute of British Geographers, 20(2), 131-138.

DPT (1984) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 -1989), internet üzerinden indirilebilir, [http:// ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf)

DPT (1989) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990 -1994), internet üzerinden indirilebilir, <http:// ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>

DPT (1995) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), internet üzerinden indirilebilir, <http:// ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>

DPT (2000a) Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, internet üzerinden indirilebilir, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>

DPT (2000b) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, internet üzerinden indirilebilir, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>

DPT (2006) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu, İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları, Alt Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT (2008) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, internet üzerinden indirilebilir, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/ oik702.pdf>

Dulupçu, M.A. (2007) Bölgesel Gözlemevi Projesi (Regional Observatory/Intelligence Unit), internet üzerinden ulaşılabilir, http://haber.tobb.org.tr/uploads/1179_m.dulupcu.ppt

Duyguluer, F. (2005) "Mücvir Alan ve Ankara" içinde Şenyapılı, T. (der.) Cumhuriyet'in Ankara'sı, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık ve İletişim A.Ş., Ankara, 154-171.

Ehrensperger, A. ve Mbuguah, S. (2004) "Fostering Sustainable Urban Development in Nakuru, Kenya Rift Valley", *Mountain Research and Development*, 24(3), 210-214.

Eke, F. (2002) Türkiye'nin Bölge Planlama Deneyimleri, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 4, 12-18.

Eraydın, A. (2001) *İçel İl Gelişme Planı Çalışmaları: Sanayi Çalışma Raporu; İçel Sanayinin Gelişimi, Sorunları ve Geleceğine Yönelik Kestirimler*, basılmamış araştırma raporu.

Eraydın, A. (2003) *Kentleşme-Kalkınma ve Nüfus Üçgenindeki Dinamikler, Tartışma Başlıkları ve Araştırmalar*, http://www.kbam.metu.edu.tr/published/kentlesme_kalkinma_nufus.pdf

Eraydın, A. (der.) (2006) *Değişen Mekan*, Dost Kitabevi, Ankara.

Eroğlu, H., Öztürk, A., Tüfekçioğlu, A. ve İmamoğlu, S. (2005) *AGEP Teknik Altyapı Raporu: İletişim, Ulaşım, Enerji, Su ve Kanalizasyon*, Artvin, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_teknik_alt_yapi.pdf

Ersoy, M. (2003a) “Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına ilişkin Taslakların Getirdikleri”, *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 4, 41-46.

Ersoy, M. (2003b) *Şanlıurfa İli İl Gelişme Planı Çalışmaları*, Ankara.

Ersoy, M. (2006) “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu”, 7-8 Eylül 2006 tarihlerinde ODTÜ ve TEPAV işbirliğiyle, Ankara’da düzenlenen, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu* bildiriler kitabı içinde, 215-231.

Erzincan Ticaret ve Sanayi Odası (2008) Faaliyet Raporu, 1999-2005, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.erzincantso.org/download/dosya/etso_faaliyet_rapor.doc

Erzurum İl Özel İdaresi (2006) Erzurum İl Özel İdaresi Strateji Planı (2006-2010), internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.ekosep.net/web/Docs/stratejik%20plan/erzurum_ilozel%20strplan.pdf

Eser, U. (2004) Kentsel Gelişme İçin Plan Neden Gereklidir? Kentsel Gelişme Süreçlerinde İl Gelişme Planlarının Rolü: Bolu ve Düzce İl Gelişme Planı Deneyimleri, Pamukkale Üniversitesi ve DPT işbirliğiyle 10-12 Eylül 2003 tarihinde Denizli’de düzenlenen *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*’nda sunulan bildiri internet üzerinden ulaşılabilir, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/keas-I.pdf>, 171-175.

Eser, U. ve Şerifoğlu, F.S. (2002) Düzce İl Gelişme Planı, Sanayi Sektörü Raporu, Düzce.

Eser, U. ve Şerifoğlu, F.S. (2003) “Yeni Sanayi Bölgeleri Perspektifinden Bolu ve Düzce İlleri İmalat Sanayii”, 8. *Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*’nde sunulan bildiri, Ankara.

Evrensel (2006) Merkez niye kurulmadı?, 28.05.2006 tarihli Evrensel gazetesi haberi, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.evrensel.net/06/05/28/gundem.html>

Güler, A., Can, T., ve Mayda, A. (2004) Bolu İl Gelişme Planı: İnsan Kaynakları, Bolu Valiliği. Güler, A., Can, T., ve Yeşildal, N. (2003) Düzce İl Gelişme Planı, İnsan Kaynakları (Eğitim, Kültür ve Sağlık) Sektör Raporu, Düzce.

Güner, S. ve Altıntaş, A., (2004) *AGEP İnsan Kaynakları (Eğitim) Sektör Raporu* (Taslak), Artvin, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_egitim.pdf

Güner, S., Tüfekçioğlu, A., Öztürk, A. ve Eroğlu, H. (2005) *AGEP Ormancılık Sektör Raporu* (Taslak), internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_orman.pdf

Harding, R. (2006) “İngiltere ve Romanya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri”, 7-8 Eylül 2006 tarihlerinde ODTÜ ve TEPAV işbirliğiyle, Ankara’da düzenlenen, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu* bildiriler kitabı içinde, 137-160

Hackney, S. (1986) "The University and Its Community: Past and Present", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 488, 135-147.

Heiss, F.W. (1974) *Urban Research and Urban Policy-Making: An Observatory Perspective*, Denver Urban Observatory, Bureau of Governmental Research and Service, University of Colorado, Boulder, Colorado.

Henrion, A. (1997) *Urban observatory: spatial adjustment-perception in space*, Ball State Üniversitesi, Mimarlık Bölümü, basılmamış master tezi.

Holden, M. ve Mochrie, C. (2006) "The Regional Vancouver Urban Observatory (RVu): counting on Vancouver, 'our view' of the region", Regional Vancouver Urban Observatory (Urban Studies Program, Simon Fraser University Vancouver), *Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, Número 1.

Isparta Valiliği ve SDÜ (2004) Isparta İl Gelişim Planı, 2004.

İHA (2006) İstanbul: "Malatya İl Gelişim Planı" Tanıtım Toplantısı, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.haberler.com/istanbul-malatya-il-gelisme-planı-tanitim-haberi/>

İnci, O. (2001) Trakya Üniversitesi Rektörü Prof.Dr. Osman İNCİ'nin konuşması, TMMOB Makina Mühendisleri Odası tarafından Edirne'de düzenlenen Trakya'da Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, 12-13 Ekim 2001, Bildiriler Kitabı, ISBN: 975-395-506-5.

Kaya, E. (2007) Kent Araştırmaları Merkezi ve Kentsel Yaşam Kalitesi, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/aralik2007/10.pdf>

Kazaz, E. (2008) Bölgesel Gelişim Programları (Kamuda Program Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar), DPT Müsteşarlığı, Bölgesel Gelişim ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, İzleme ve Değerlendirme Dairesi.

Koçer, A.T. (2006) İTÜ Kentsel Gelişim Planlaması Çalıştayı, MİADAP Malatya İl Gelişim Planı Konuşma Metni, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.miad.org.tr/php/haberler/2006/malatya_ilgelisim_plani.php

Lavalle, C., Demicheli, L., Turchini, M., Casals-Carrasco, P. ve Niederhuber, M. (2001) "Monitoring megacities: the MURBANDY/MOLAND approach", *Development in Practice*, 11(2/3), 350-357.

Lee, B.A., Oropesa, R. S. ve Kanan, J.W. (1994) "Neighborhood Context and Residential Mobility", *Demography*, 31(2), 249-270.

Majale, M. (2003) "An Integrated Approach to Urban Housing Development: Has a Case Been Made?", 15-17 Aralık 2003 tarihinde Dünya Bankası tarafından Washington DC'de düzenlenen "Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction" konulu *Urban Research Symposium*'da sunulan bildiri, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.worldbank.org/urban/symposium2003/docs/papers/majale.pdf>

Malatya Haber (2006) İTÜ'de "Malatya İl Gelişme Planı" Çalıştayı..., internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.malatyahaber.com/haberler/templates/malatya-new.asp?articleid=8488>

Murphy, T.P. (1971) Urban Observatories: Problems and Prospects, The American Review of Public Administration, 5, 131-132.

Osservatorio Città Sostenibili (2005) An Outline of Alpcity Regional Urban Observatory Project, Interim Report, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.ocs.polito.it/alpcityruo/en/dwd/guideline/5_ruo_alpcity_en.pdf

Öke M.K. (2002) Düzce İl Gelişme Planı, Yönetmelik ve Kurumsal Yapı Raporu, Düzce.

Öke M.K. (2003) "Türkiye'de Yönetmelik ve Kurumsal Yapının İyileştirilmesinde İl Planı", 8. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan bildiri, Ankara.

Öke, M.K. (2004) Bolu İl Gelişme Planı: Yönetmelik ve Kurumsal Yapı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayını.

Özgür, H. (2008) "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları", içinde *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, İstanbul, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.kentarastirma.com/medya/kitap1.pdf>, 125-166.

Özşen, T., Altınbıçak, A. ve Turaboğlu, T.T. (2004) İl Gelişme Planlaması ve Mersin, Batman, Çankırı Uygulamaları, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, Cilt: 2, 138-159.

Öztürk, A. ve Olgun, Y. (2005a) AGEP Nüfus ve Sosyo-Ekonomik Yapı Raporu (Taslak), Artvin, internet üzerinden ulaşılabilir http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_nufus_sosyo_ekonomik_raporu.pdf

Öztürk, A. ve Olgun, Y. (2005b) AGEP Ticaret, Mali Yapı ve Bankacılık Raporu (Taslak), internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_ticaret_raporu.pdf

Öztürk, A., İmamoğlu, S., Eroğlu, H. ve Olgun, Y. (2005) AGEP Sanayi Sektörü Raporu (Taslak), internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_sanayi_raporu.pdf

Postma-van Dijck, Slob, G, van Zutphen, H.J.A. ve Langeweg, P.H.R. (1978) Monitoring and Adjustment of Regional Plans, Research Center for Physical Planning TNO.

Samsun İl Özel İdaresi (2006) Samsun İl Özel İdaresi Strateji Planı (2007-2009), internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/SamsunIOISP0709.pdf>

Sarı, R. (2003) "Kentsel Gelir Dağılımı Eşitsizliğinin Tespit Edilmesi ve Eşitsizliğin Düzeltilmesine Yönelik Politika Önerileri", 8. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan bildiri, Ankara.

Savas, E.S. (1968) "Information systems in a New York urban observatory", Socio-Economic Planning Sciences, 1(3), 203-208.

Silier, O. (2008a) Kent Müzeleri ve Türkiye’de Bu Tür Müzelere Duyulan İhtiyaç, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.tarihvakfi.org.tr/download/kentmuzemakale.doc> ya da <http://www.antalya.kentmuzesi.org.tr/images/kentmuzemakale.pdf>

Silier, O. (2008b) "Antalya Kent Müzesi Projesi", *İpek Yolu* Mersin Kent Yaşam Dergisi, sayı: 6, 44-48.

Sivas İl Sağlık Müdürlüğü (2008) Sağlık Hizmetlerinin Geliştirilmesi Stratejik Eylem Planı, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.sivassm.gov.tr/eylemplanı.doc>

Sivas Valiliği İl Sosyal ve Ekonomik Planlama Merkezi (2006) Sivas 2023, Stratejik İl Gelişme Planı, Sivas, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.sivasilozelidaresi.gov.tr/%5Cdosya%5C11479675842023.zip>

Şentürk, H. (2008) "Sempozyum Açılış Konuşması", içinde *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, İstanbul, internet üzerinden ulaşılabilir, <http://www.kentarastirma.com/medya/kitap1.pdf>, 7-8.

Tarih Vakfı (2001) *Kent Araştırmaları Bibliyografyası*, Tarih Vakfı Yayınları.

Tatar, Y. (2003) *Düzce İl Gelişme Planı, Çevre ve Mekansal Gelişme Sektörü Raporu*, Düzce.

Tatar, Y. (2004) *Bolu İl Gelişme Planı: Çevre ve Mekansal Yapı*, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayını.

TMMOB Şehir Plancıları Odası (2003) "Dünya Şehircilik Günü, 27. Kolokyumunu Sonuç Bildirgesi", *Planlama*, Sayı: 3, 97-99.

TMMOB Şehir Plancıları Odası (2005) "Adana İl Gelişme Planı ve Çevre Düzeni Planı Hazırlanması Çalışmalarında Olumsuz Gelişmeler", *TMMOB Şehir Plancıları Odası Haber Bülteni*, 22-23.

TMMOB Şehir Plancıları Odası Yönetim Kurulu (2006) "Üst Ölçekli Planlar Çözüm Yerine Sorun mu Oluşturacak?", *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 2, 129-138.

TÜBİTAK (2008) Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu 18. Toplantısı, Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, 24 Aralık 2008, TÜBİTAK UZAY Enstitüsü Toplantı Salonu, Ankara, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/btyk/18/18btyk_karar.pdf

Tüfekçioğlu, A., Sarıyıldız, T., Ermiş, E. ve Onur, Ö. (2005) AGEP Tarım Sektörü Raporu, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_tarim.pdf

Tüfekçioğlu, A., Yavuz, C. ve Duman, N. (2005) AGEP İnsan Kaynakları (Sağlık) Sektör Raporu, Artvin, internet üzerinden ulaşılabilir, http://www.artvin.gov.tr/eski/igp/agip_saglik.pdf

Türkün, A. ve Ulusoy, Z. (2006) “Kentsel SİT Alanlarında Turizm Amaçlı Dönüşüm ve Sorunlar: Ankara Kalesi Örneği”, *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 2, 129-138.

Türkoğlu, H. (1992) “Metropolitan Değişim Sürecinde Planlama: İstanbul Örneği”, *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler*, Sayı: 16, 16-20.

Ulusoy, M. (2002) Düzce İli Gelişme Planı, Nüfus ve Sosyal Yapı, Sektör Raporu, Düzce.

Ulusoy, M. (2004) Bolu İl Gelişme Planı: Nüfus ve Sosyal Yapı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayını.

Ünlü, T. (2001) İçel İl Gelişme Planı Araştırma Raporları, Turizm Raporu, basılmamış araştırma raporu.

Walburn, D. (2006) İktisadi Kalkınmayı Canlandırma Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları, 7-8 Eylül 2006 tarihlerinde ODTÜ ve TEPAV işbirliğiyle, Ankara’da düzenlenen, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu* bildiriler kitabı içinde, 55-60.

Williams, L.A. (1972) “The Urban Observatory Approach: A Decade of Conceptualization and Experimentation”, *Urban Affairs Review*, 5-20.

Wurman, R.S. (1971) “Making the City Observable”, *Design Quarterly*, No: 80, 1-96.

Yosmaoğlu, N., ve Engin, F. (2002) Düzce İl Gelişme Planı, Hizmetler Sektörü Raporu, Düzce.

Yosmaoğlu, N., ve Engin, F. (2004) Bolu İl Gelişme Planı: Hizmetler Sektörü, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayını.

Yücetürk, E. (2002) Düzce İl Gelişme Planı, Teknik Altyapı Projesi, İletişim, Ulaşım, Enerji, Su ve Kanalizasyon, Düzce.

Yücetürk, E. (2004) Bolu İl Gelişme Planı: Teknik Altyapı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayını.

Zickler, J. (1974) Research Notes, *Industrial and Labor Relations Review*, 27(2), 317-327.

Zody, R.E. (1977) “Academic/Practitioner Interchanges: Suggested Guidelines”, *Public Administration Review*, 37(5), 572-574.

Zorlu, F. (2001) İçel İl Gelişme Planı Araştırma Raporları, Ulaşım ve Altyapı Raporu, basılmamış araştırma raporu.

BÖLGESEL KALKINMADA PLANLAMA VE UYGULAMA DENEYİMLERİ

Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi Deneyimi

Akın Atauz

Bölgesel Kalkınma Planlamasında Yeni Bir Fikir

‘Yerelde Merkezileşme’

Ramazan Çağlar

Türkiye’de Bölge Planlama Deneyimleri

Eleştirel Bir Yaklaşım

Prof. Dr. Servet Mutlu

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının

Uygulanma/Uygulanamama Süreçleri

Yrd. Doç. Dr. Çiğdem Varol

Yrd. Doç. Dr. Tanyel Özelçi Ecerel

Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi Deneyimi

Akın Atauz
Bağımsız Uzman

Şimdi size anlatacağım öykü Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi'nin öyküsü ve bu öyküyü 15 dakikada üç bölümde anlatacağım ve söylemek istediğim sözleri kısaca şu başlıklar altında topladım.

Birincisi, bu toplantılar dizisinin temel başlıklarında benim için önemli olan iki anahtar sözcük var. Birincisi, plan uygulaması, yani yapmak fiiliyle ilgili bir durum; ikincisi de yönetim. Yani bunun demokratik ve çoğulcu bir ortamda yapılmasıyla ilgili bir durum. Ve ben de hazırladığınız Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi'ni daha çok bu iki kavram, yani yapmak ve yönetim kavramları çerçevesinde tartışmanıza açmak istiyorum. Onun için ilk bölümde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi ne yapmak istedi, neyi yapmak üzere bu planı hazırladık, bunu çok kısa söyleyeceğim. Bunun üzerinde üç yıl çalıştık ve bunu sadece üç dakikada bilemediniz beş dakikada anlatmaya çalışacağım. Sonra, bence bir bölge planı nasıl uygulanabilir olabilir, buna dair düşüncelerimi söylemek istiyorum. Üçüncüsü de, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi bittikten sonra (bu bitmenin ne anlama geldiğini de söyleyeceğim) neredeyse iki yıla yakın bir zaman geçti. Bu iki yıl içindeki gelişmelere göre hala Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi'nin uygulamayla ilgili bir kabiliyeti, bir yeteneği olabilir mi? Olacaksa, ipuçlarını nereden bulabiliriz? Buna dair düşüncelerimi söyleyeceğim ve sonuçta bağlayacağım her şeyi.

Şimdi, öncelikle, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi esasında stratejik bir plandı ve Türkiye'de, yani ilk stratejik projeyi yaptığımızı iddia etmeyeceğim – ama mekansal içerikli bir bölgeyi stratejik plan anlayışı ile anlamaya, yorumlamaya, yorumlarını plan öngörülerine dönüştürmeye çalışan bir çaba olarak belki ilklerden biriydi diyebiliriz. Mekansal içerikli bir stratejik planlamaya yapmaya çalıştık. Bölgemiz Samsun, Amasya, Tokat ve Çorum illerinin toplamından oluşan bir bölgeydi. Bu bölgeyi 2023 yılına nasıl hazırlayacağız? 2023 yılında bu bölgenin gelişmesiyle ilgili öngörülerimizin en stratejik noktaları nedir? Bu düşümleri nerelerden yakalamalıyız? Bunlara dair yaptığımız çalışma planının özetini oluşturuyor diyebiliriz. Burada biz 5 stratejik amaç belirlemiştik. Bunlardan birincisi, bölgenin mekansal yapısının bu gelişmeye uygun hale getirilebilmesi için neler yapılacağı üzerine kurduğumuz stratejiydi. İkincisi bu bölgede yaşayan insanların, o geleceğe hazırlanması için bilgi toplumunun gerektirdiği özelliklere doğru yükseltilmesi, kentleşmesi, kentlerin içindeki yoksulların ve daha çok yardıma muhtaç kesimlerin o kentlilik kültürüne doğru yaklaştırılabilmesi, kırdaki kalanların da aynı şekilde kırdaki kalmış olmaktan ötürü mağdur olmaksızın bu katılım sürecinde ve bölgenin gelişim sürecinde nasıl yer alabileceğini anlamaktı. Üçüncüsü, belki en kapsamlısı olan, rekabete açık, rekabet edebilir bir bölge yaratmak istiyorduk. Rekabet koşulları içerisinde bu bölgenin, kendisini bütün sektörler itibarıyla (bu sektörler de sadece ekonomik

sektörler olmayabilir) nasıl bir atılım, nasıl bir gelişim, nasıl bir dönüşüm kurmamız gerekir ki bölge 2023'e doğru dönüşmüş, başkalaşmış, gelişmiş bir bölge haline gelsin? Bunun stratejisi üzerine çalıştık. Burada belki en temel noktalarımız ya da önceliklerimiz bölgenin mümkün olduğunca içe kapanmaması, dışa açılması, hem Türkiye'nin içerisindeki diğer bölgelerle hem kendi hemen yakın çevresindeki Karadeniz'le ve dünyayla bütünleşmesiydi. Bu küreselleşme akımı içerisindeki bütün o dezavantajları, kendi bölgesinin içsel gelişimi için nasıl lehine çevireceğinin yolunu bulması; bunu tarımda, sanayide, küçük ölçekli yönetim birimlerinde, hizmetlerde, hayvancılıkta, ormancılıkta vs. nasıl yapacağının yolları üzerinde kurduğumuz önceliklerle oluşan bir stratejik amaç grubuydu üçüncüsü. Ve dördüncüsü, tabi ki bunları yaparken ekolojik dengeleri bozmak istemiyorduk; tam tersine zaten bölgede şiddetli kirlenmeler, bozulmalar ve ekolojik denge, ormanlar üzerinde baskılar; denize ve su kaynaklarına olan baskılar vardı. Bunları geri çevirmek, geri kazanmak, korumak; bunu sadece bölgenin bütün canlı ve cansız varlığı için korumak ve bununla birlikte geliştirerek bölgeyi geleceğe, insan kaynakları itibariyle, ekonomik gelişmeler itibariyle hazırlamak istiyorduk. Ve sonuncusu, yapmak fiiliyle belki en ilgili olan stratejik amacımız, bunun kurumsal yapısını kurmamız gerekiyordu. Ama Türkiye'de, yani bir önceki oturumda dinlediklerimi de hatırlayacak olursak, gerçekten bölge kalkınmasının kurumsal yapısını kurmak bir düşünmekten öte bir şey değil. Ancak kurumsal yapıyı oluşturabilmek için düşünmeliyiz. Ama bu düşün belki somut bazı ipuçları olabilir. Onu yakalayabileceğiniz kurumsal yapıların nasıl evrilebileceği, nasıl ilişkilendirilebileceği, sistemleştirilebileceği, kendilerini daha etkin olabilmek için geleceğe nasıl hazırlayabileceklerine dair söyleyebileceklerinizi de bu kurumsal yapının dönüştürülmesi, beşinci stratejik amacı etrafında, onun altındaki öncelikler, tedbirlerin vs. içinde topladık. Yani, temelde bizim projemiz bölgeyi 2023'e doğru götürürken dışa açılan, Karadeniz'in imkânlarını kullanan; ekonomik gelişmesini mümkün olduğu kadar o toplumun kendi iç dinamizmi ve onun sahip olduğu özellikleri sezen; doğru analizlerle bunu geleceğe yönlendirmeye çalışan bir çabaydı.

Bu yapılabilir bir şeydi aslında bizim yaptıklarımız ama planı yaptık ve bitti. Plan bittiği anda, ben bu planın içinde çalışan bir insan olarak, kesinlikle tam şu duyguya kapıldım. Bin bir sancıyla, mide bulantısıyla, güçlükle, bedeninizin içinde, aklınızın içinde büyüdüğünüz o yavrunuz doğduğu anda şok uğratılıp donduruluyor, küçücük bir kutunun içine konup bir rafa donuk bir şekilde kalması için kaldırılıyor. DPT'nin bölge planlarına yaptığı bence bu. Dondurmak ve rafa kaldırmak ama daha önce söylemiştim uygulama fiili üzerinde, uygulama kavramı etrafında YHGP'yi tartışacaktık. Dolayısıyla bu doğumda da bir ümit var hala çünkü bazı donmuş embriyoların yüz sene sonra yeniden canlanabilmesi; canlanmış olanın belki o zamana göre yaşamasının tuhaflıklar da içerse mümkün

olabilmesi söz konusu olabilir. Yani birazcık böyle bilimkurgu gibi bir beklenti de olsa bence fena değil, gene de bir umut ışığı olduğu için. Donmuş bebeğinizi o bin bir sancı ile doğurduğunuz bebeğinizin dondurularak bir rafta bekletilmesini de bir umut olarak görüyorum ama çok acı verici. Onu kaybetmiş olduğumu da düşünüyorum çünkü bundan da korkuyorum.

Bence bir bölge planının, Türkiye koşullarında çalışan bir bölge plancısı olarak uygulanabilir olması için hangi özelliklere sahip olması gerektiğinden bahsedeceğim sizlere şimdi. Bu benim düşüncem. Yeteri kadar kapsamlı, geniş ve anlamlı da olmayabilir. Ama tartışmaya açmak üzere söylüyorum zaten. Bir bölge planının sahip olması gereken özellik, o bölgede yaşayan toplumun önüne bir hayal perdesi germesi bu İlhan Tekeli'nin terimi ve bu hayal perdesinin üzerine o toplumun ortaklaşmış, tartışarak benimsenmiş, içselleştirilmiş, toplumun çeşitli farklı kesimleri tarafından anlam kazanmış hayalleri ya da imgeleri o perdenin üzerine yansıtmasıdır. Türkiye'de başka araçlarımız yok. Araçlarımız neler olabildiğine sonuna kadar bakmış biri olarak söylüyorum. Başka aracımızın olmadığını biliyorum. O toplumun bu bölge planına sahip çıkabilecek bir anlama ve onla bütünleşme ve inanma durumuna geçmesi lazım. Bunu da yapabiliriz aslında ama bölge planımızı bitirdiğimiz anda DPT bizim de işimizin bittiğini söyledi. "Tamam, teşekkür ederiz planınız bitti" dedi oysa tam o noktada başlaması gerekiyordu. Çünkü bölge planını var edebilmek bence o bölge planını o topluma götürmek; o toplumun bütün farklı ve çıkarları kesişen kesimleri ile tartışabilmek; onların kendi aralarındaki müzakereleri için elverişli zeminlerin nasıl olabileceğini onlara gösterebilecek bir çaba lazımdı. Oysa tam bu çabanın başlayacağı anda plan bitmiş oldu. Ama plan o raporların yazılması ile biten bir süreç olmamalı. Bence bir bölge planı orada başlayan ve toplumla bunu tartışan bir süreç olmalı. Çünkü yazdığım planın her şeyinin doğru, her şeyinin gerçekleşebilir, her şeyinin 2023 yılına kadar benim öngördüğüm gibi olmasını bekleyemem. Stratejik planlama yaklaşımı ile ilgili özelliklerin neler olabileceği ile ilgili örnekleri daha önceki oturumda İngiltere örneğinde ya da Avrupa'daki diğer örneklerde gördünüz. Ben de öyle beklemiyorum. Ben planımı 2023 yılına kadar bütün yazdığım öneriler bütününün öylesine gerçekleşmesi için yaptığım bir plan olarak görmüyorum ki, ben onu o toplumun tartışmasına açmak amacıyla görüyorum.

Bu durumda bir planın sahip olması gereken özellikler şu dört başlık altında toplanabilir. Birincisi bilimsel verilere dayanan ve bilimin kurallarına göre o toplumsal ekonomik gerçekliğin ve doğal gerçekliğin tam bir algısını kurabilmeli; bunlar arasındaki ilişkileri ve bunların geleceğe doğru ne olacağı düşüncesi arasındaki sistematik ilişkiyi kuran bir yapıda olmalı. Yani birincisi bilimsel veri temeline dayanmalı. İkincisi iç tutarlılığını sağlayabileceği bir yapıda bu bilgilerin

geleceğe doğru yansıtılması, gelecekte ne olabileceklerine dair o hayallerin o önerilerin geliştirilebilmesini sağlaması gerekiyor. Ve bunun yönetişimsel olabilmesi için toplum kesimlerinin bu sektörler, toplum birimleri, alt gruplar ve alt sektörler itibari ile yapacakları geleceğin, kendilerinin ve toplumun bütününün yararına biçimlenmesi için yapacakları işlerin ne olacağını müzakere edebilmeleri gerekiyor. Bu müzakere süreçleri (demokratik, çoğulcu bir ortamda oluşturacakları müzakere süreçleri) bu planın bir parçası olmalı. Dolayısıyla benim o müzakere süreçleri içerisinde planımın öngörülerinin dönüşebileceğini, başkalaşabileceğini, birçoğunun dışarıda bırakılacağını, yepyeni düşüncelerin planımın içerisine girmesini, bütün bunlar zaten stratejik planın esnek yapısının gerekleri kabul ediyorum. Bence bir bölge planı bu dört koşula yani bilimsel verilere dayanması, iç tutarlılığının sağlanması, demokratik ve yönetişimsel bir anlayış içinde çoğulcu olması ve esneklikleri taşıması gereken bir belge.

Türkiye’de bundan ötesini bir bölge planı için beklemek çok zor. Toplumun kendisi içinde plan için heyecan duyan kesimler vardı. Mesela en fazla heyecan duyan kesimler valilikler değildi kuşkusuz ama ticaret ve sanayi odaları bu heyecanı gösteriyorlardı. Daha belki küçük yani bütün belediyeler için söyleyemeyeceğim ama bazı belediyeler kentleşme problemleri itibariyle heyecan duyuyorlardı. Kamu kesiminin bazı bölümlerinin de yani bu plan beklentileri açısından, kendi konumlarını ölçmek açısından planı beklediklerini biliyorum ama bekledikleri planın ne olduğunu göremediklerini ve onlara bunun doğru düzgün anlatılabilmiş olmadığını söylemek zorundayım çünkü bu yapılmadı. Plan sadece yazıldı ve bitti. Bu yapılmadığı için de planın uygulama şansı (en azından plan bittikten sonra aradan geçen bir buçuk yıldan fazla iki yıla yakın olan zaman içinde) dediğim gibi dondurulmuş olarak kaldı. Ama plan hiç uygulanmıyor da diyemeyiz. Planın uygulandığını bize düşündürecek sözler de söyleniyor. Bölge planı uygulamaları da var. Bölge planı uygulamaları nasıl yapılıyor Türkiye’de ve neye bölge planı uygulaması diyoruz? Bunları da anlatmak istiyorum.

Burada kalkınma ajansları belki en stratejik, en kritik kavram. Kalkınma ajanslarının kurulmasından önce de bölge planlarını uygulamak için yapılmış olan işler var. Yalnız buradaki bölge planı ve uygulama sözcüklerinin tırnak içinde sözcükler olduğunu düşünmeniz gerekir ve kalkınma ajansı kurulduktan sonra da bölge planı uygulaması için düşünülmüş tanımlar araçlar alet kutuları vesaire var. Kalkınma ajanslarının kurulmasının öncesindeki araçlar aşağı yukarı daha çok Avrupa Birliği hibe yardımlarının kullanılması için tanımlanmış araçlar. Zaten bu 26 bölgeden sadece bir tanesinde bölge planı var. Diğerlerinde bölge planı yok ama oralarda da belli uygulamalar var. Bu uygulamalar kalkınma ajansı yoksa da mesela Kastamonu, Van vesaire için de yapılıyor ve şu çerçeve de yapılıyor: AB

fonlarının kullanılması için geliştirilmiş düzenekler çerçevesinde yapılıyor ve bu düzenekler çerçevesinde yapılan uygulama oralarda kurulmuş hizmet birlikleri ve bu hizmet birlikleri içinde oluşturulmuş proje uygulama birimlerinin teknik desteği ile yapılıyor. Ama buralarda yapılan nedir? Buralarda yapılan şu: Ön Ulusal Kalkınma Planı ve 9. Kalkınma Planı'nın öngörülerini çerçevesinde orada belirlenmiş olan stratejik amaçlar ve öncelikler çerçevesinde bu proje uygulama birimleri projenin o önceliklere uygun yazılması için o bölgedeki toplumsal kesimleri eğitiyorlar ve bence bu harika bir iş. Tarım projeleri, turizm projeleri, KOBİ vesaire projelerini daha yazabilir hale gelen, gelmiş olan, bu eğitimleri almış olan, bunları AB Proje yazma formatına uygun bir şekilde düzenleme becerisini geliştirmiş olan kesimler de var. Onlar projeler yazıyorlar ve bu projeleri proje uygulama birimi oldukça merkezî bir yapı içinde Ankara'dan geçirecek seçiyor ve bu projeler aldıkları destekler hibeler vesaire ile uygulanıyor.

Şimdi sonunda bir soru soracağım isterseniz kalkınma ajansı kurulduktan sonra bölge planı uygulaması ne oluyor, ondan da bahsedeyim, ondan sonra bu soruyu sorayım. Kalkınma ajansları kurulduktan sonra da yeni çıkan yönetmelikler var. Bu yönetmeliklerden en önemlisi de Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği. Bu 8 Kasım'da çıktı yani 20 gün bile olmadı henüz çıkmalı. Ama bu yönetmelik Türkiye'de bölge planlama pratiğinin ne olabileceğine dair tanımlar ipuçları veriyor ve oldukça da iyi ipuçları veriyor. Derli toplu, sistematik işleyiş tanımlıyor. Bu işleyişin tanımında da yine bir önce gördüğümüz benzer yapılar var. Esasında proje çağrılarının yapılması, ihalelerin yapılması, proje seçimleri projeleri seçecek kurumları objektif oluşturulması, o kurulların objektif çalışıp çalışmadığının denetlenmesi, daha sonra sürecin izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili çok ayrıntılı, müthiş ayrıntılı diyebileceğim bir yapı tanımlanmış. Belki de bütün bu istismar sürecinin önünün nasıl kapatılabileceğini; yani dürüstlük ve temiz bir işleyiş içinde bu yapının gerçekten iyi işlemesi için ne düşünülebileceğini son derece iyi tanımlayan bir yapı var ve o da sonuç olarak projeleri seçiyor.

Şimdi sormak istediğim soru şu esasında: Bu projelerin seçilmesi ile o bölgede tabii ki bir takım gelişmeler oluyor. O bölgeyi etkileyecek ve olumlu katkıda bulunabilecek mali kaynakların gelmesi, insanların eğitilmesi, bunların hepsi çok iyi. Bu projelerin seçilmesi uygulanması destekleri alması ile bölge planları gerçekleşmiş oluyor mu? Sorum bu. Teşekkür ediyorum.

Bölgesel Kalkınma Planlamasında Yeni Bir Fikir ‘Yerelde Merkezileşme’

Ramazan Çağlar

**Doğu Karadeniz İlleri Hizmet ve Kalkınma Birliği
Teknik Koordinatörü**

Özet

Bölgesel planlama en genel anlamıyla bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi demektir.

Türkiye’de 1963 yılında başlayan planlı kalkınma döneminden itibaren birçok bölgesel kalkınma planı yapılmış fakat bu çalışmaları uygulaması gereken kurumları ve organizasyonu içeren bir başka plan henüz oluşturulamamıştır.

Birden fazla ili kapsayan, teorik ve uzun birçok hedefi aynı anda içeren bölgesel kalkınma planlarının zamanlama, örgütlenme ve görev tanımları gibi temel noktaları eksik kalmıştır. Planların hayata geçirilmesi merkezi yönetimlere ve planların konusu olan illerin iradelerine bırakılmıştır.

Siyasi iradenin 1960’lardan bu yana ortalama 2–3 senede bir değiştiğini, il yönetimlerinin de siyasi iradeye bağlı olduğunu göz önünde tutarsak, bölgesel kalkınma planlarının uygulayıcı olarak yerelde teknik-uzmanlık kurumlarına ne kadar ihtiyaç duyduğunu daha net görmüş oluruz.

Bu çalışmada Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı örneğinden yola çıkarak Türkiye’de bölgesel kalkınma da planlama değil uygulama sorunu olduğunu, Türk idari sisteminin durağan ve dikey örgütlenme yapısıyla çok yönlü, çok aktörlü planları uygulamakta yetersiz kaldığını tartışılmaya çalışılacaktır. ‘Yerelde Merkezileşme’ tanımı etrafında ise sisteme ilişkin bazı önermeler ortaya konulacaktır.

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Japon Uluslararası İşbirliği Teşkilatının (JICA) ortak çalışmaları sonucunda 2000 yılında yayınlanmıştır.

Plan Doğu Karadeniz Bölgesi için 20 yıllık bir kalkınma perspektifini 3 ana başlıkta, Ekonomik yapının iyileştirilmesi, Bölgesel entegrasyonun sağlanması ve Çevresel sürdürülebilirlik alanlarında toplam da 17 milyar dolarlık bir yatırım maliyetiyle ortaya koymaktadır.

Çalışma kapsamında JICA’dan istenenler, bölgenin kendi içinde bulunan dengesizliklerin giderilmesi için kısa ve uzun dönemli entegre kalkınma

planlarının hazırlanması, öncelikli sektörlerin ve yatırımların belirlenmesi ve Türkiye de planlama tecrübesinin artırılmasıdır.

Bu kapsam da hazır olan verilerin ışığında, toplam 4 anket, 7 saha ziyareti, 3 yerel 3 ulusal izleme komitesi toplantısı ve bölgedeki bilgilendirme toplantıları yapılmıştır.

Planda bölge için yapılan sosyo-ekonomik analizde,

- Bölgenin ülkenin en geri bölgelerinden biri olduğu (ekonomik yapının GAP bölgesinde daha fazla tarıma dayalı olduğu),
- Net göç veren bölge olması nedeniyle işgücü kaybı yaşadığı,
- Bölge içinde (kıyı ve iç bölgeler arasında) büyük gelişmişlik farklılıklarının olduğu,
- Tek ürüne dayalı ve kamuya bağımlı tarım sektörünün dengesizlikler yarattığı tespitleri yapılmaktadır.

Bölgenin mekânsal analizinde ise,

- Coğrafi zorluklar,
- Ana arter ağlarında eksiklik,
- Şehir merkezlerinin dengesiz dağılımı ve göreceli olarak küçük kalmaları
- Dağınık kırsal yerleşmeler bölgenin sorunları olarak dikkat çekmektedir.

Planın kalkınma stratejisi ise 4 ana sacayağına oturmaktadır bunlar; Ana ulaşım altyapısının iyileştirilmesi, Çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi, Toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi ve Mahalli idarelerin güçlendirilmesidir.

Son olarak 10 ana program ve 52 projeyle kalkınma önerileri somutlaştırılarak, bir uygulama planına dökülmüştür.

Ana Programlar ve Projeler

1-Mekânsal Yapının Güçlendirilmesi Programı

1.1 Trabzon Rize Koridor Gelişimi

- 1.2 İç kesimlerde kent merkezlerinin Geliştirilmesi
- 1.3 Karadeniz Sahil yolu
- 1.4 DOKAP bölgesi karayolu ağının iyileştirilmesi
- 1.5 Entegre liman ağının Geliştirilmesi
- 1.6 Telekomünikasyonun iyileştirilmesi
- 1.7 Yüksek Voltajlı elektrik iletim hatlarının yaygınlaştırılması

2-Yerel Yönetimleri İşbirliği Programı

- 2.1 Yerel yönetimler birliği kurulması
- 2.2 Entegre Su tein sistemlerinin geliştirilmesi
- 2.3 Katı Atık yönetim sistemlerinin kurulması
- 2.4 Karadeniz Katılımcı kıyı yönetimi
- 2.5 Eko Toplum Ağı

3- Kapsamlı Toprak ve Su kaynakları Yönetimi Programı

- 3.1 Çok amaçlı barajların geliştirilmesi ve örgütlerin oluşturulması
- 3.2 Sulamada İyileştirmenin hızlandırılması
- 3.3 Toprağın Korunması
- 3.4 Kadastro faaliyetlerinin hızlandırılması
- 3.5 DOKAP çevre envanteri ve yönetim planlaması
- 3.6 Koruma Alanları yönetim sisteminin iyileştirilmesi
- 3.7 DOKAP çevre iyileştirme fonu

4- Sanayi ve Ticaretin Desteklenmesi Programı

- 4.1 KOBİ'lere yönelik Üretim ve pazarlama merkezi
- 4.2 Küçük Girişimci Kredi ve Destekleme Projesi
- 4.3 Mesleki eğitimin iyileştirilmesi
- 4.4 İş imkânları bilgi ve yerleştirme merkezi kurulması
- 4.5 DOKAP Serbest bölgelerinin geliştirilmesi

5-Kırsal Ekonominin Çeşitlendirilmesi Programı

- 5.1 Hayvancılık ve Tavukçuluk Projesi
- 5.2 Seracılığın Teşvik edilmesi
- 5.3 Bir köy Bir ürün projesi
- 5.4 Tatlı Balık yetiştiriciliğinin desteklenmesi
- 5.5 Kırsal Turizmi Geliştirme

6-Uygulamalı Araştırma Programı

- 6.1 Yenilenebilir Enerji için Uygulamalı Araştırma Merkezi
- 6.2 Sulu Tarım alanların dönüşümlü ekim araştırma projesi
- 6.3 Yenilikçi kültür balıkçılığı deneme ve geliştirme projesi

7-Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı

- 7.1 Mahalli İdarelerin güçlendirilmesi
- 7.2 Yerel kalkınma planlamasının geliştirilmesi
- 7.3 Yerel Yönetimler değerlendirme sisteminin kurulması

8- Sürdürülebilir İnsan Kaynakları Gelişimi Programı

- 8.1 Sekiz yıllık zorunlu eğitim sisteminin destekleme projesi
- 8.2 Yaygın eğitim projesi
- 8.3 Değer geliştirme projesi
- 8.4 Halk sağlığı programlarının yaygınlaştırılması
- 8.5 Sağlık eğitimi projesi
- 8.6 Sağlık danışma sisteminin oluşturulması

9- Yaşanılan Çevrenin İyileştirilmesi Programı

- 9.1 Kırsal hizmet merkezlerinin yaygınlaştırılması
- 9.2 Kırsal altyapının iyileştirilmesi
- 9.3 Sosyal Telekomünikasyon ağının geliştirilmesi
- 9.4 Halk katılımıyla orman geliştirme ve yönetim

10- DOKAP kimliğini oluşturmak için özel program

- 10.1 Karadeniz teknoloji merkezi
- 10.2 DOKAP fuarı
- 10.3 DOKAP Turizm ürünlerinin geliştirilmesi
- 10.4 DOKAP Turizm ortaklığı
- 10.5 Genetik kaynak merkezi
- 10.6 Bilgi teknolojileri oluşturma merkezi

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme planının proje önerileri ve programlarından da anlaşılacağı üzere çalışma detay ve daraltılmış bazı hedefler yerine tüm hedefleri içine almaya çalışmış, bir tabirle bölge için iyi olacağı düşünülen her konu planda yer almıştır. Karadeniz sahil otoyolu ile tavukçuluk

projelerinin veya eğitim ile turizm projelerinin aynı yere sıkıştırılması planın ne denli uzun ve karmaşık yapısının olduğunun kanıtıdır.

Türkiye’de hazırlanan tüm bölgesel kalkınma planlarının yapıları benzerlik göstermektedir. Teknik olarak hepsinde mevcut durum analizini takiben ekonomik, sosyal, çevresel ve mekânsal gelişme stratejileri çizilmektedir. Oluşturulan gelişme senaryoları ve sektör stratejileri bunlara uygun olabilecek projeler ve fizibilite etütleri ile desteklenmektedir.

Bu planlar genellikle birkaç ili aynı anda içeren, uzun süreli, daraltılmış hedefler yerine çok geniş sektörel bazlı uygulamaları herhangi bir idari ve kanuni düzenleme öngörmeden öneren ve en önemlisi ayrı bir bütçesi bulunmayan öneriler paketi şeklinde kurgulanmışlardır. Yapıları benzer olan planların içerdiği veya yaşadığı sorunlarda benzerlik arz etmektedir. Bu sorunlar 5 ana başlıkta toplanabilir;

Süre; Bu planlar da 20 yıl gibi bir süre çok fazla detaylandırılmadan planlanmıştır. Bu kadar uzun bir sürenin temel alınması anlık siyasal ve ekonomik gelişmelerin öngörülememesini ortaya çıkarmaktadır.

Aktörler ve Katılım; Bütün plan çalışmaların da yerel yönetimler ve idarelerden çok akademik bilgiyi elinde tutan üniversitelerin etkin olduğu görülmektedir. Uygulayıcı kurumlar olan yerel belediyelerin ve kamu kuruluşlarının katkısının toplantılara katılmak dışında çok sınırlı kalması farkındalık ve sahiplenmeyi de aşağıya çekmiştir. Bölge illerindeki yerel meclisler, sivil toplum kuruluşları veya yönetimler plana ilişkin uygulayıcıların kim olduğu ve planın neleri içerdiği konularında halen çok az şey bilmektedirler.

Uygulama; GAP deneyimi dışında bölge planlarının uygulama kurumları yoktur. Planların tasarım aşamasında uygulama kurumlarının kurulamamış olması planın bölgede ki bilinirlik ve gerçekleşme oranlarını düşürmüştür. Ayrıca eğitimden turizme çok geniş bir içeriğe sahip olan planların tek bir kurum tarafından yürütülüp uygulanması da mümkün değildir. Planlarda ki önerilen projelerin detaylandırılmadan bırakılması ve özel bir bütçenin bölgelere tahsis edilememesi duraklama ve değişiklikleri beraberinde getirmektedir.

Mekân; Planın uygulama alanının görece büyük olması da koordinasyonu zorlaştırmaktadır. 7 ilden oluşan plan bölgesinde ki tüm idari ve sivil yapıların aynı genel plana yönelik hareket etmelerini sağlamak her açıdan zordur.

Finansman ve İzleme; Planlarda projelere ilişkin yerelde izleme ve değerlendirme mekanizması bulunmamaktadır. Halen planların yüzde kaç oranında gerçekleştiği ve öngörülen tamamlanma tarihi açıklanmamıştır. Planın finansmanında, kurumların yatırım oranlarının belirtilmesine rağmen, projelerin detaylı bütçelerinin olmaması, harcamaların nereden finanse edileceğinin ve tarafların katkı paylarının belirtilmemesi planın uygulanabilirliğini azaltmaktadır.

Merkezde Yerelleşme

Şuana kadar zikredilen sorunlar aslında Türkiye de kalkınma planlarının tasarımı ve hayata geçirilmesinde yaşanan ortak sorunlardır. Görüldüğü üzere bölgesel kalkınma planlarının atıl kalmasının birinci nedeni bizzat planların yapısından kaynaklanmaktadır. Fakat ikinci daha önemli neden planların uygulanacağı yerel idareler ve siyasetin yapısından kaynaklanmaktadır. Kalkınma çalışmalarını yürütecek olan Valilikler, özel idareler, ilçe ve mahalle yönetimlerinin kapasiteleri, çalışma usulleri ve karar alma mekanizmaları bölgesel planlama çalışmalarının en başında tartışılmalıdır.

Bu aşamada Bölgesel kalkınma planlarının uygulama sorunlarını kamu örgütlenmemiz bağlamında tartışmanın yararlı olacağını düşünüyorum.

Kamu örgütlenmeleri bakımından dünya da dört temel devlet geleneği bulunmaktadır.¹ Anglo-Sakson, Alman, Fransız ve İskandinav gelenekleri arasında Türkiye tarihsel etkileşim içinde Fransız geleneğine çok yakın bir örgütlenme biçimi oluşturmuştur. Bu model de devletin hukuksal ve normatif üstünlüğü ile birlikte ülke çapında siyasal ve yönetsel hiyerarşik bir örgütlenme biçimi dikkat çekmektedir.

Bu bağlam da Türk kamu idaresinin bir tür *hiyerarşik bağımlılık sistemi* üzerine kurulu olduğu söylenebilir. Köylerin-mahallelerin ilçelere, ilçelerin ise illere bağlı olduğu bu sistem en küçük birimlerin bile aktif olarak yönetilmesinin gerektiği günümüz dünyasında genel bir durağanlık doğurmaktadır.

Bu duruma Kalkınma planları ve aktörleri açısından baktığımızda merkezietçi boşluk olarak tanımlanabilecek ilginç bir durum dikkat çekmektedir. Türkiye de İl yönetimlerinde, her ne kadar yeni İl özel idaresi kanunu ile yerel

¹ Karahanoğulları, Onur (2004). 'Fransa Cumhuriyeti'
80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kars-frans-2004.doc

meclislere yetkiler verilse de, son söz valilerindir. 5442 sayılı kanun Valilikleri ilde ki kamu düzeninin en tepesine yerleştirse de kalkınma çalışmaları anlamında Valilere etkin ve aktif bir rol çizmemektedir. Daha çok idari vesayet ve denetim görevleri verilen Valilere ait özel bir proje veya plan bütçesi öngörülmemiştir. İlde kalkınma üzerine çalışabilecek her kurumun Valilik denetimi ve onayında hareket etmesine rağmen, Valiliklerin bu kurumların stratejilerini belirleyecek olan planlama müdürlükleri de ya boştur ya da zayıf personel yapısına sahiplerdir. Valiler, bir yandan bakanlıkların genel programlarına, diğer yandan ise il genel meclislerinin aldıkları kararlara göre hareket etmektedirler. Alınan bu kararlarda ise kalkınma planlarının öncelik sırası ise her zaman tartışmalıdır.

Valiliğe bağlı bir kurum olan İl özel idareleri ise, çıkan yeni düzenlemeyle stratejik planının veya varsa bölgesel planların uygulama kurumları olarak tanımlanmışlardır. Fakat özel idarelerin bugünkü yapıları itibarıyla bu tip teknik uzmanlık planlarını uygulamaktan uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca il genel meclislerinin de siyaset araçları olduğunu unutmadan buradan planların uygulanması noktasında her dönem aynı kararlılığın çıkamayabileceğini de akılda tutmak gerekir.

İllerdeki görece bu boşluk ilçelerde ise daha net bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. Kendine ait bütçesi, temsil organı veya planlama mekanizması olmayan ilçeler, bir anlam da ildeki siyaseti etkileyebildiği oranda yatırım alabilmektedirler. Türkiye'deki bazı ilçelerin il merkezlerinden daha canlı bir sosyo-ekonomik yapıya sahip oldukları düşünülürse bu yönetim boşluğunun ortaya çıkardığı zaafılar daha iyi anlaşılabilir.

Türkiye'nin önemli bir kısmında sosyolojik anlamda bütüncül şehir kültüründen söz etmek zor olsa da, her ilde benzer yerlerden göç edenlerin oluşturduğu mahallelerin bireyin ve ailenin sosyal yaşamında önemli bir yeri olduğu aşikârdır. Göçle oluşan mahalle dayanışması bir kenara bırakılsa bile Türkiye'de bireyin sosyal yaşamının şehirle değil daha dar olan mahalle ile daha çok etkileşimde olduğu söylenebilir. Vatandaşa en yakın idari birim olan mahalle örgütlenmelerinin yönetim alanındaki yeterlilikleri ise en hafif tabiri ile tartışmalıdır. Nüfus, eğitim, sağlık, sosyal yardım, din vb. her işi takip etmesi beklenen muhtarlar aslında hiçbirini tam anlamıyla yapamamaktadırlar. Mahallede takip edilip çözülemeyen sorunlar ise büyüyüp önce ilçeye sonrada ildeki kamu kurumlarına iş yükü olarak geri dönmektedir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma planlarının uygulanabilmesinin ilk adımı *kamu yönetimini alan savunmasından adam adama savunmaya geçirmektir*. Yönetim tasarısını bireye en yakın birimden başlatmak, ilçe ve mahalle yönetimlerini, özel

idareleri, Valilikleri planları yapan ve uygulayan kurumlar haline getirmek uygulamada en önemli aşamadır.

Yerelleşme ve merkezîyetçilik kavramları son 50 yılın yönetim bilim literatüründe belki de en çok kullanılan kavramlardır. İki kavram da yönetim bilim alanı içinde kullanılsa da, aslında arka planda daha büyük siyasi ve ekonomik yönelimleri yansıtmaktadır.

Burada oluşturulmaya çalışılacak olan ‘Yerelde Merkezîleşme’ tanımlaması en basit haliyle bir kendi kendine yeterliliği ifade etmektedir. Merkezîleşme Türkiye de Ankara etrafında gerçekleşirken, yerelde merkezîleşme bir ilin tüm karar ve yönetim mekanizmalarıyla siyasi, sosyal ve ekonomik bakımdan donanımlı ve idare edilebilir hale getirilmesini tanımlamaktadır.

Bu bağlam da Kamu idaresinde tavan ve taban arasında oluşan dikey boşluk, il ve ilçe ölçeğinde yeni politika araçları kullanılarak yeniden doldurulmalıdır. Türkiye de kalkınma çalışmalarını tamamen sivil kurumlara bırakmak mümkün olmayacağından böyle bir tasarının merkezinde mutlaka Valilikler olmalıdır.

Valilerimiz yönetime vesayet yerine bizzat icracı konumuna olmalıdırlar. Valilerimizin kalkınma konusunda doğrudan çalışma yapmalarına olanak sağlayacak ve il yönetimlerinin kapasitelerini arttıracak ilk düzenleme il ve bölge planlarının uygulanması için öncelikle doğrudan kaynak ayrılması, ayrılan kaynağın kullanımında ise Valililere teknik destek verecek bir danışma kurulunun uzman kişilerden oluşturulmasıdır. Kalkınma planlarının icrasına yönelik yapılacak ön çalışmaları ve proje tekliflerini hazırlayacak bu kurul, ildeki diğer kamu kuruluşlarının yatırım çalışmalarına da destek olacaktır.

İkinci düzenleme ise halen özel idarenin tek meclis ve encümen ile yürüttüğü yatırım çalışmalarına daha geniş katılımlı bir kalkınma kuruluna devretmesidir. İllerin yürütme ve yatırım organı olan il özel idarelerinin kalkınma çalışmalarına odaklanabilmeleri için şu anki çalışma usulleri ve temsil sistemlerinin değiştirilmesi gerekmektedir. Tek bütçe ve tek meclisle tüm ilde çalışma yürüten özel idarelerin planlama ve kalkınma kurumlarına dönüşebilmeleri için merkez ilçe dâhil tüm ilçelerde siyasal ve sosyal temsiline sağlanması, bütçe ve personel tahsis edilerek kendi kendilerine karar alır hale getirilmeleri gerekmektedir. Böylece ilçelerin yatırımları ilçelerde görüşülecek, ilin genelini ilgilendiren yatırımlarla birlikte Vali, danışma kurulu ve sosyal temsilcilerin üyesi olduğu kalkınma kurulundan geçerek karara bağlanacaktır. Bu sağlandıktan sonra özel idare ilçelerin veya köylerin küçük sorunları ile değil ilin genel kalkınma planları ve uygulamalarıyla daha fazla ilgilenebilecektir.

Üçüncü düzenleme kapsamında oluşturulacak denetleme kurulu ise ildeki bu çalışmaların idari ve mali uygunluğunu kontrol edecek, kamu da uzun aralıklarla ve merkezden yapılan denetlemeleri yerinde ve zamanında yapacaktır.

Bu yerelleşme hareketini, bürokraside ise bazı kurumların il veya bölge anlamında merkezileşmesi takip etmelidir. Kalkınma planların ana ayakları olan turizm, tarım, çevre ve bayındırlık işleri tek elden planlamalıdır.

Bu adımların sonuncusu ise Türk kamu düzeninin çekirdek parçası olan Mahalle ve köy yönetimlerinde gerçekleştirilmelidir. Muhtarlıkların, aile, sağlık, eğitim danışmanlarının görev aldığı birer sosyal hizmet merkezlerine dönüştürülmesi, ihtiyaçları mahallede belirlenerek koordine edilmesi, kamu idaresindeki yükün önemli ölçüde azalmasını getirecektir. Halen il idarelerinin ana iş yükü olan sosyal yardım, sağlık ve eğitim ihtiyaçlarının yerinde tespiti ve çözülmesi ilde Valilere, ilçede ise kaymakamlara ekonomik kalkınma çalışmaları için zaman ve kaynak ortaya çıkaracaktır.

Türkiye’de son 20 yıldır bölgesel kalkınma konuşulduğunda güvenlik ile kalkınma arasında bir seçim yapılması gündeme gelmektedir. Böyle bir seçimde kalkınmaya önem veren bürokrat veya siyasetçilerin efsane haline gelmeleri bu tip çalışmaların ülkemizde ne denli zor olduğunu da kanıtlamaktadır.

Bölgesel kalkınma planları tek bir kurum veya otorite tarafından idare edilemeyecek kadar geniş ve entegre çalışmalardır. Planlama çalışmalarını tek tip uygulamalar yerine, mekâna özgü ve katılımcı bir sistemle yapmak, daha da öncesi bu çalışmaları yapacak sistemin kendisini kurmak ülkemizin kalkınmasında temel adım olarak gerçekleştirilmeyi beklemektedir.

Türkiye’de Bölge Planlama Deneyimleri Eleştirel Bir Yaklaşım

Prof. Dr. Servet Mutlu
Başkent Üniversitesi

Özet

Türkiye’nin yarım yüzyıllık bir bölge planlama deneyimi vardır. Bu süre içerisinde çeşitli nitelikte ve farklı amaçlara yönelik bölge planları yapılmıştır. 1980’lerden önce yapılan planlar daha çok kaynak geliştirmeye ve/veya sağlıklı bir fizikî çevre oluşturmaya yönelik iken, son yirmi yıldır yapılan planlar, esas itibariyle görece geri kalmış bölgelerin geliştirilmesine yönelik olmuştur. Kısmen uygulanan GAP hariç, bu planların hepsi rafa kaldırılmıştır. Planların uygulamama nedenleri şöyle sıralanabilir.

- i) 1960’larda üst düzey bürokrasi, bölge planlarının ayrımcılığa neden olacağı görüşünü taşımıştır.
- ii) Karar mekanizması içinde geniş bir kitle, ülkenin birinci hedefinin azamî hızda büyüme olduğunu ve bölge planlarının bu hedefin gerçekleşmesi üzerinde olumsuz etkisi olacağı görüşünü savunmuştur.
- iii) Bütçe sürekli açık vermiş ve bölge planlarının uygulanabilmesi için gerekli kaynaklar yaratılamamıştır.
- iv) Bölge planları bir teknisyenlik işi olarak ele alınmış, katılımcı bir yaklaşım gerçekleştirilememiş, bunun sonucu olarak ta planlar ne geniş bir kitle tarafından sahiplenilmiş, ne de siyasi irade üzerinde uygulama yönünde bir baskı oluşturulmuştur. Katılımcılığın sağlanamamasının kökeninde katılımcı bir yerel planlama geleneğinin olmaması yatmaktadır.
- v) 1980’lerden ve 1990’ların başları dışındaki süre içinde, bölge planları siyasi irade desteğinden yoksun kalmıştır.
- vi) GAP ve Doğu Anadolu Planı konulan hedefler yönünde gerçekleştirmeleri için toprak reformu ve çayır- mer’a ıslahı ve yönetimi konularında radikal uygulamalarla yapısal değişiklikler yapılmasını gerektirmişler, fakat bu yönde bir siyasi irade ortaya konulamamıştır. Radikal değişikliklerden zararlı çıkacak gruplar siyasi irade üzerinde baskın olagelmüşlerdir.
- vii) Ulusal plan yapım morfolojisi bölge planı uygulamasına uygun değildir. Kaynak tahsisi sektörel bazda yapılmakta, sektör uzmanları kendi sektörlerine ayrılan kaynakları sektörel önceliklere göre projelere tahsis etmektedirler. Bölgesel kaygılar, çoğu kez ikincil durumdadır.
- viii) Bölge planlaması ulusal plandan ayrı kendine özgü uygulama araçlarından yoksundur.

Nihaî tahlilde, bölge planlaması ve uygulaması bir siyasi irade sorunudur. Yönetişim; uygulamada bir etkinlik sorunu olup, ikinci plandadır.

Giriş

Türkiye’ de bölge planları çalışmalarının yarım yüzyıllık bir tarihi vardır. Bu deneyimi ülkenin geçirdiği temel yönelimler bağlamında i) planlı dönemden önceki planlar, ii) 1963 – 1980 arası yapılan planlar ve iii) 1980 sonrası yapılan planlar bazında incelemek yararlı olacaktır.

Bildiride önce, bu üç farklı dönemde yapılan bölge planlama çalışmaları ele alınacak, çeşitli planlardaki temel yaklaşımlar irdelenecek ve daha sonra planların uygulanmama ya da ancak sınırlı uygulanma nedenleri üzerinde durulacaktır.

Planlı Dönemden Önceki Planlar

Planlı dönemden önce ilk ele alınan bölge 1957’ de Köyceğiz-Dalaman yöresidir. O.E.C.D’nin İtalya’nın Sardinya ve Yunanistan’ın Spirus bölgelerinde girdiği Akdeniz Ülkeleri için örnek bölgesel kalkınma çalışmalarının üçüncü örneği olarak Köyceğiz-Dalaman seçilmiş ve çalışmalar Türk kamu kuruluşları ve UNESCO’nun katkılarıyla sürdürülmüştür. Projenin amacı bölgeyi kalkındırmak yanında, bu bölgeyi laboratuvar olarak kullanmak, bölge için en uygun kalkınma yöntemlerini araştırmak ve uygulamak ve elde edilen deneyimden benzeri yapıdaki bölgeler için yararlanmaktır (Milli Prodüktivite Merkezi, 1960). Yöredeki çalışmalar (DPT)’nin kuruluşundan sonra durdurulmuştur. Çalışmada operasyonel hedefler konmamış ve üretilen doküman bir tavsiyeler listesinden öte gidememiştir. Deneme alanının küçüklüğü nedeniyle yeterli politik baskının sağlanamaması ve kaynaklar, hedefler ve araçlar arasındaki işlevsel bağlantının eksikliği dolayısıyla öneriler uygulanmamıştır.

Türkiye’nin bölge planı alanındaki ikinci denemesi Marmara Bölgesi Projesi’dir. İstanbul’un hızlı büyümesinin yarattığı düzensiz kentleşme ve girişilen imar hareketlerinin ortaya çıkardığı kentin tarihi çevresinin korunması sorunları, ilgili çevrelerde bunlara planlı olarak yaklaşma gereksinimini uyandırmış (Aru 1968) ve İmar ve İskan Bakanlığı 1960 yılı sonunda ilk bölgesel planlama bürosunu İstanbul’da kurmuştur.

Bölge planlama bürosu, konuyu çok yönlü olarak ele almış ve kamu ve özel yerel kuruluşlarla çok sıkı bir işbirliğine girmiştir. Plan, ülkesel bir yerleşme politikasının yokluğunda, İstanbul’un gelişme eğiliminin süreceğini kabul etmiş ve sonunda daha çok bölge içi yerleşme almasıkları ortaya koyan bir fiziki plan üretilmiştir (İmar ve İskan Bakanlığı, 1963). Plan 1963 te bitirilerek sorumlu sektörel kamu kuruluşlarına ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’ye sunulmuş ve bu kuruluşlar da planı rafa kaldırmıştır.

İmar ve İskan Bakanlığı’nın ele aldığı diğer bir bölge, Zonguldak ili bölgesidir. Türkiye’deki ikinci demir-çelik fabrikasının Ereğli’de kurulmasına karar verilmesi bölgede daha kapsamlı çalışmalar yapılmasını uyarmış ve etüdlere 1961 yılında başlanıp ilk safha Haziran 1961 de, ikinci safha 1962 Şubat’ında bitirilmiştir. Etüdlere DPT’nin ve yabancı uzmanların katılımıyla sektör düzeyinde yapılmış ve üretilen planın esasını fiziki plan teşkil etmiştir.

Planlı dönemden önceki bölge planlama çalışmaları ve bölge planlarını daha sonra yapılan benzeri tür çalışmalardan ayıran temel özellikleri şöyle sıralamak mümkündür.

1. Çalışmalara çok yönlü başlanılmasına rağmen planlar daha çok fiziki sorunlara dönük olmuştur.
2. Bölgeler daha çok tek başlarına ele alınmış ve bölgelerin diğer bölgelerle ilişkileri ve bunlarda meydana gelebilecek değişikliklerin bölge içindeki muhtemel etkileri, dolayısıyla almasıklar, üstünde durulmamıştır.
3. Çalışmalarda seçilen bölge sorunlarına çözümler getirmek yanında bölge plancısı yetiştirmek hedef alınmıştır.
4. Planlar planlama ekibine katılan kişilerin, özellikle yabancı uzmanların, deneyim ve yöntemlerine göre şekillendirilmiştir (Tekeli, 1972:142).
5. Üretilen planlardan hiçbirisi uygulanmamıştır.

Planlı Dönemde Bölge Planlama Çalışmaları

1961 – 1980 Arası Dönem

Planlı dönemde yapılan bölge planlarında göze çarpan başlıca husus ekonomik boyutun önem kazanması ve bölge planlarının uğraş evrenlerinin genişlemesidir. Bütün planlar yapılarını ülkesel plana uydurmaya çalışmışlar ve uyarcı (adaptive) bir yaklaşım izlemişlerdir. Ayrıca her plan değişik bir plan

yaklaşımı sergilemiş ve yöntemleri açısından türdeşlik gösteren bir bölge planlama pratiği gelişmemiştir. Belki de, ülkesel plancıların yapılan bölge planlarını daha kolay değerlendirmelerine ve birbiriyle karşılaştırıp proje seçmelerine olanak tanıyacak türdeş bir bölge planlama yönteminin geliştirilmemiş olması, bu planların da kendilerinden öncekiler gibi rafa kaldırılmalarının nedenlerinden biri olmuş olabilir.

Planlı dönem içinde ele alınan bölgelerden biri yine Zonguldak Bölgesi'dir. Çalışmayı İmar ve İskan Bakanlığı yürütmüş ve bölge ekonomik, sosyal ve fiziksel açılardan bir arada ele alınıp değerlendirilmiştir. Plan kendisine ülkesel planının inemeyeceği ayrıntılara inmek, şehir planlamasının kuramayacağı toplu bakışı kurmak, DPT'nin politika seviyesindeki kararlarının bölgede uygulanmasına yardımcı olmak, uygulamada resmi ve özel kesime tavsiyelerde bulunmak ve çeşitli sektör faaliyetlerinin bölge ölçüsünde eşgüdümünü sağlamak gibi bir işlev alanı seçmiş, bölge içinde gelir farklılaşmasını azaltmak, yapılacak yatırımlardan en yüksek faydayı sağlamak, şehirleşmeyi teşvik etmek, tarım dışı iş imkanlarını arttırmak ve bölge altyapısını plan hedeflerine hizmet edecek biçimde geliştirmeyi hedeflemiştir (İmar ve İskan Bakanlığı, 1964 : 9).

Zonguldak planında oldukça ayrıntılı sektör incelemeleri bulunmaktadır. Fakat bu sektörel incelemelerin birbirleriyle ilgisi ya hiç kurulmamış ya da oldukça genel bir düzeyde kurulmuştur. Ayrıca zaman programlaması da çoğu kez bir öncelikler listesi olmaktan öteye geçememiştir.

Planlı dönemde ele alınan en büyük ve en kapsamlı bölge planlama girişimleri Antalya ve Çukurova Bölgeleri için yapılmıştır. Bu girişimlerde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan ilkeler doğrultusunda iki farklı yaklaşım izlenmiştir. Antalya Bölgesi'nde uygulanmaya çalışılan birinci yaklaşımda esas hareket noktası bölgenin gelişme potansiyeli bulunan alanlarda yatırım öncesi etüdler yapmak, büyüme noktaları sağlamak, gerekli altyapı ve üstyapı düzenlemeleriyle birlikte, bölgede itici gücü oluşturacak yatırımları projelendirerek milli plana önermektir (Candır 1980 : 4; Soral ve Sakman, 1966). Çukurova Bölgesi'nde uygulanan ikinci yaklaşımda ise bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamak amacıyla bölgede sektörel tutarlılığı sağlayıcı bir makro model kurulmuş ve bunun çıktılarına göre, proje çözümlemelerinin yapılması ve bunlardan çok yönlü bir program türetilmesine gidilmiştir.

Antalya, Isparta, Burdur illerinden oluşan Antalya Bölgesi çalışmalarına 1959'da FAO aracılığıyla, Köyceğiz-Dalaman da olduğu gibi, bir kalkınma projesi çalışması olarak başlanılmış, Ekim 1960'da proje üç yıl süreli bir yatırım öncesi araştırmasına çevrilmiş, 1963 Kasımında ise FAO ile yapılan anlaşma uyarınca,

DPT’nin isteğiyle çalışma Türkiye ölçüsünde bölge planlama çalışmalarına öncülük edecek çok yönlü bir bölge planlamasına dönüştürülmüştür. Bölgede çalışma 1965’te bitirilmiş ve plan 1966 yılında yayınlanmıştır (FAO, 1966).

Antalya projesi için yaklaşık 25 milyon TL. sarfedilmiş olmasına, çok farklı disiplinlerden ve kuruluşlardan gelen, kimisi yabancı, çok sayıda, 70’in üstünde uzman çalıştırılmasına ve 1963’ ten sonra DPT’nin sorumluluğunda yürütülmüş olmasına rağmen, bir iki istisna dışında proje uygulamaya konmamıştır. Ayrıca, çalışmada, uygulama olanaklarının çizdiği çerçeveye uyumlu bir yöntem de (methodology) geliştirilememiştir (Tekeli, 1972:160).

Hatay, İçel ve Adana illerinden oluşan Çukurova Bölgesi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın tanımladığı potansiyel gelişme bölgelerinden biridir. Çukurova Bölgesi ilk kez 1962 yılında İmar ve İskan Bakanlığı tarafından ele alınmış ve bir envanter çalışması yapılmıştır. DPT 1963 yılı başında burada bir bölgesel planlama teşkilatı kurmuş ve bundan sonra çalışmalar müştereken yürütülmüştür. Ayrıca AİD ve OECD uzman göndererek çalışmaya katılmışlar ve sektör kuruluşları da gerektiğinde çalışmalarda yer almışlardır. Bölge planı yapılmasının hedeflerinden biri olarak Çukurova Bölgesi’nin ülkesel gelişme içindeki yerini tayin etmek alınmıştır. Birinci Plan’ın bölge planlarına yüklediği görevi yerine getirmek, yani kalkınma planının bölgede uygulanmasına olanak sağlayacak seçeneklerin geliştirilmesi ve bölgenin gelişme olanak ve potansiyelleriyle tutarlı arazi kullanım düzeyinin saptanması da hedefler arasındadır. Kurulan bölge teşkilatı, mahalli organlarla çok iyi ilişkiler kurup, onlarla sıkı bir işbirliğine girmiş, gerekli saha çalışmalarını yapmış, ne var ki proje sentez aşamasına girdiği zaman, o zaman ki DPT Müsteşarı bölge planlamasını Anayasa’ya aykırı gördüğünden (Aytur, 1972), bölgedeki çalışmalara 1966’da ara verilmiştir. Üç yıllık çalışmanın bulgularını daha sonra merkezde bir ekip birleştirip, bir ön proje haline getirmiştir (DPT, 1966).

Çukurova Bölge Planı’nın ikinci aşaması 1969’da başlamıştır. DPT Müsteşarlığı 91 nolu Kanun’un 1 Ağustos 1961 tarihli ve 340 nolu Kanun’la değişik 20’nci maddesine dayanarak planın yapımını Bechtel ve FMC firmalar grubuna vermiştir. Bechtel ve FMC grubu çalışmalara 1 Temmuz 1969 da başlamış ve daha evvelce Çukurova Bölge Planlama Grubu’nun hazırladığı verileri ve kendi sınırlı saha çalışmalarını kullanarak, Çukurova Bölge Kalkınma Programı’nı hazırlamış ve Eylül 1970 de DPT’ye teslim etmiştir.

Bechtel ve FMC grubu, bölge planının amaçlarını bölgenin temel sorun ve gelişme olanaklarını tanımlamak, basit, pratik tedbirlerden oluşan hareket planları oluşturmak, mevcut sistemi ve örgütleri azami ölçüde kullanmak, hemen uygulanabilecek ve ulusal ekonomiye ve bölgeye beş yıl içinde önemli yararlar

getirebilecek belli programlar önermek, Çukurova' nın uzun dönem potansiyelini tanımlamak, uzun dönem sosyal ve ekonomik hedeflerin gerektirdiği acil tedbirleri saptamak, mali ve eğitim olanaklarının getirdiği sınırlamalara gerçekçi bir şekilde yaklaşmak ve gerektiğinde bölgesel hedefleri yeniden tanımlayacak, durumu belli aralıklarla gözden geçirecek bir planlama süreci için ilkeler getirmek olarak almıştır (Bechtel, FMC, 1970; s.1-2). Plan, bu hedeflere ulaşmak için, kurumsal yapı değişikliği, tarımsal dönüşüm, hızlı endüstrileşme ve kentsel büyüme ve arazi kullanım planlamasından oluşan bir strateji önermiştir.

Çukurova Bölge Planı da kendinden önceki diğer planlar gibi, uygulama olanağına kavuşamamıştır. 1960'larda Elazığ-Keban (1966), Trakya (1968), Küçük Menderes (1968) bölgeleri için de sosyo-ekonomik nitelikli ve uzun döneme dönük bölge çalışmaları yapılmış, fakat Keban Baraj Gölü'nün yarattığı bazı sorunların zorunluluk arzeden çözümleri dışında, getirilen öneriler yine uygulanmamıştır. Bunlardan Elazığ-Keban Projesi'ni İmar ve İskan Bakanlığı, Trakya Planı'nı Bretonne Tatbiki Coğrafya Birliğiyle işbirliği yaparak aynı bakanlığın Marmara Bürosu ve Küçük Menderes Planı'nı Litton firması yapmıştır. Ayrıca "Güneydoğu Anadolu Bölgesel Gelişme Projesi" adı altında DPT tarafından, kamu kuruluşlarının işbirliğiyle, bir planlama çalışmasına başlanılmış, geniş bilgi toplama faaliyetlerine girilmiş, bulgular Nisan 1971 de bir ön değerlendirme raporu halinde DPT'ce hizmete özel olarak yayınlanmıştır. Çalışmalar bu tarihten sonra da bir süre devam etmiş, Kalkınmada Öncelikli Yörelere'in sorunlarıyla uğraşmak üzere bir örgütlenme modeli geliştirilmiş, fakat bu model itibar görmediği gibi, yöreyle ilgili olarak DPT içinde yapılan geniş kapsamlı çalışmalara, bir iki araştırma ve kalkınma projesi dışında son verilmiştir (DPT, KÖYD, 1972). 1970 yılında yabancı ve yerli bir firmalar grubuna yaptırılan Aşağı Fırat Projesi ve 1978 tarihli ve yine bir firma, EMSA, A.Ş., tarafından, yapılan Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamlı birer sosyo-ekonomik bölgesel kalkınma planı olmaktan daha çok, belli sorunların çözümüne dönük mühendislik projeleridir. Bunlardan Aşağı Fırat Projesi DSİ tarafından değiştirilerek uygulamaya konulmuştur. (Electro-Watt, et.al, 1970 ; DSİ, 1980).

Uygulama olanakları bulmamaları yanında, planlı dönemde yapılmış planların hemen hemen hepsinin birtakım ortak yanları bulunmaktadır. Bu ortak yanlardan başlıcaları şöyle sıralanabilir:

(1) Bölge planlama sorunları uysal sorunlar düzeyinde ele alınmıştır. Bütün bölge planları belli zaman aralıkları için tanımlanmış sorunları çözmeye yönelik olmuşlardır. Oysa ki kapsamlı bölge planlaması sorunları habis sorunlardır; bir sorunun çözümü önceden görülemeyen başka sorunlar yaratabilir. Habis sorunların uğraşmak için sürekliliği olan bir örgütlenmeye gereksinme vardır.

Halbuki bölge planları plan belgesi hazırlandıktan sonra dağılan, ya da başka işlere yönelen, ya da yöneltilen gruplar tarafından yapılmış, hatta çoğunda bölgede bir çalışma grubu kurulmasına bile gerek görülmemiş, planlardan bir kısmı, plan bölgesinden binlerce kilometre ötede üretilmiştir.

(2) Planlama bir uzmanlık olarak ele alınmıştır. Bu planlamayı uysal sorunlar düzeyinde almanın doğal bir ürünüdür. Planlamanın hedefleri plancılara verilmiş, ya da bu hedefler plancılar tarafından şu veya bu nedenle önemli gruplarca kabul edilebilir bir düzey ve nitelikte saptanmış ve mesele bu bölgesel hedeflerle kaynaklar ve olanaklar arasındaki bağlantıyı kurma sorunu şeklinde ortaya koymuştur. Uzmanlık en azından genel hatlarıyla tanımlanmış bir sorun çözme, amaçlarla araçlar arasında bağlantı kurma, başka bir değişle de araçsal ussallığı sağlama işi olduğuna göre, planlama doğal olarak bir uzmanlık faaliyeti olarak görülmüş ve tamamen bürokratik bir süreç olarak ele alınmıştır. Bazı bölge planları yapılırken yerel güçlerle oluşturulan ilişkiler daha çok bilgi toplama düzeyinde etkinliği sağlamak için kurulmuş ve ne hedeflerin konulmasında, ne de çözüm şekillerinin biçimlendirilmesinde yerel güçlere, plandan etkilenen grup ve kişilere, fazla söz hakkı tanınmıştır. Hiçbir bölgede planın uygulanması yönünde bir politik baskı grubunun oluşmaması, yerel güçlerin planlama süreci dışında bırakılmasına, onlara ancak bürokrasi gerek gördüğünde danışılmasına ve planlamanın tümünden uzmancı bürokratik bir anlayış içinde ele alınmasına bağlanabilir.

(3) Bir iki istisna dışında planlar seçim olanağı verecek tutarlı gerçek almasıklar oluşturmamışlardır.

(4) Bütün bölgesel plan çalışmaları, ülke düzeyinde bir gelişme ve mekan örgütlenmesi stratejisinin yokluğunda yapılmıştır. Ülke genelinde mekânsal stratejinin şöyle ya da böyle olmasının yapılan bölge planı üstünde hiçbir etkisi olmayacakmış gibi hareket edilmiştir. Eğer, strateji değişikliğinin bölge planı üstünde de değişiklikler yapabileceği kabul olunmuş olsaydı en azından bazı temel kesimlerde, değişik olası stratejiler varsayımına göre almasıık öneriler getirilmesi gerekirdi ki, yukarıda işaret edildiği gibi, böyle bir çabaya hiçbir planda rastlanmamaktadır.

(5) Yapılan planlarda kararların birbirine karşı duyarlılık çözümlemelerine rastlanılmamaktadır.

Değişkenlerin birbirine karşı duyarlı olmaları bilincinin yoksunluğu kendisini en fazla firmaların yaptıkları bölge planlarında göstermekte ve kurumsal sorunların teknokratik uzmancı planlamaya tabi tutulmasının tehlikesine işaret

etmektedir. Özellikle yabancı firmalar planları makro düzeyde teknokratik, sistemci, yaklaşımla üretmiş olmalarına rağmen tarım ve sanayide değişik örgütlenme düzenlerinin eş sonlu (equifinal) ya da eşdeğerli sonuçlar vereceğini en azından zımnen kabullenmişler ve değişik sosyal düzenlemelerin değişik planlar üretilmesini gerektireceği bilincinden yoksun gözükmüşlerdir. Örneğin Çukurova Bölge Plan'ında tarımsal endüstriler kurulurken, bunların özel firmalar, üretici kooperatifleri, bütünsel bir şekilde tarımsal üretim, işleme ve pazarlama yapan yabancı şirketler, kamu şirketleri ya da bunlardan oluşan çeşitli bileşikteki örgütlerde kurulabileceği önerilmiş, daha sonra kurulacak tarımsal endüstrilerin tipi, işletme sayıları, gereksinimleri (Bechtel, FMC, 1970 : Cilt 1, 4-20) ve üretim değerleri bu endüstrilerin örgütsel yapısından ya da niteliğinden bağımsız olarak sıralanmıştır.

(6) Bütün bölge planları ulusal planın koyduğu çerçeveye uyarıcı planlardır. Bölge planlarının ulusal planların oluşturulmasını etkileyebileceği yadsınmış ve bu planlar ulusal planın bir uygulama aracı olarak görülmüştür. Hedefler ulusal plandan türetilince değişik bölgelerde yaşayan halkın ölçek nedeniyle ulusal planda ifadesini bulmayan fakat bölge planları aracılığıyla gerçekleştirebilecekleri birtakım hedef, istek ve değerleri olabileceği de kabul edilmemiş, çoğulcu bir toplumun bir tartışma ortamı ve değerlerini gerçekleştirme süreci olarak tanımlanabilecek bölge planlama modelleri birici bir görüşle reddedilmiştir.

(7) Planlama bölgesi dışındaki dünyada olabilecek ve planın kabullerinden farklı olasılı değişiklik ve gelişmeler planlara yansımamıştır.

Bölge planları bu ortak özellikleri dışında birbirine benzememektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı stratejisinde bütün bölge planlarında kullanılabilecek bir yöntem geliştirilmesi hedef alınmış olmasına rağmen böyle bir yöntem geliştirilememiş ve yapılan bütün bölge planları ayrı yaklaşımlar ve ayrı tekniklerle ele alınmışlardır. Bu özellik planların birbiriyle kıyaslanabilme olanaklarını güçleştirmiş ve her projeyi değerlendirmek için uzun zaman ve enerji harcanılmasını gerektirdiğinden, bürokrasinin etkili üst kademelerinde planlara karşı olan ilgiyi azaltmıştır.

1980 Sonrası Dönem

Türkiye'nin gelişmesi ve sanayileşmesi ile birlikte 1980'lerden itibaren düzensiz fiziki gelişme ve kirlenme sorunları ve bölgelerarası gelişmişlik farkları bariz bir şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu sorunların bir ölçüde

giderilmesine yönelik olarak 1980 lerin ortalarında Çukurova Metropolitan Gelişme Projesi hazırlanmış daha sonra Zonguldak Projesi ve Doğu Karadeniz Planı, 2000’de Doğu Anadolu Projesi (DPT, 2000), 2006 da ise Yeşilirmak Havza Gelişme Projesi (DPT, 2006) hazırlanmıştır. Zonguldak ve Doğu Karadeniz planlarını Türk ortaklarla birlikte Japon firmaları, Yeşilirmak Planı’nı bir Türk firması hazırlamıştır. Doğu Anadolu Planı işi yapımı bölgedeki Atatürk, İnönü, Fırat. Kafkas ve Yüzüncü Yıl üniversitelerinin oluşturdukları bir konsorsiyuma verilmiş bu konsorsiyum bir müddet çalıştıktan sonra, işveren olan DPT yapılan çalışmalardan bir sonuç alınamayacağını anlayınca, üniversiteler konsorsiyumunu yeni bir planlama ekibi oluşturmaya zorlamış ve plan üniversiteler konsorsiyumunun bir taşeronu olarak Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü başkanının başkanlığında oluşturulan bir ekip tarafından hazırlanmıştır.

Bu arada altbölge ölçeğinde, Dünya Bankası ve diğer dış kaynaklardan elde edilen kredilerle 1980’lerin sonlarına doğru Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, 1990’larda ise Yozgat ve Muş Kırsal Kalkınma Projeleri hazırlanıp uygulanmıştır.

Yapılan planlardan Çukurova Metropolitan Gelişme Planı, özellikle başta Adana olmak üzere kent bazında sınırlı ölçüde uygulama olanağı bulmuştur. Doğu Karadeniz Planı rafa kaldırılmıştır. Doğu Anadolu Planı da büyük ölçüde aynı kaderle karşılaşmıştır. Planın bazı bileşenleri birkaç il ölçeğinde Avrupa Birliği’nden alınan hibe fonlarla uygulanmış; ya da uygulanmaktadır. Bugüne kadar Avrupa Birliği’nden 232 milyon Euro hibe fon temin edilmiştir.

Türkiye’de yapılan ve hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleşmesi halinde bölgesel, ülkesel ve uluslararası sonuçlar itibariyle en önemli bölge planlama çalışması kuşkusuz Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Master Plan çalışmasıdır. Bir Japon ve bir Türk firması ortak girişimi tarafından hazırlanan plan 1989’da bitirilmiştir. Hazırlık çalışmaları 1960’lardan itibaren Devlet Su İşleri tarafından yapılan plan esas itibariyle bir kaynak geliştirme planıdır. Plan irili ufaklı 22 baraj, 19 hidroelektrik santral yapımı, yılda 27 milyar kilovat-saat elektrik üretilmesini ve 1,642,000 hektar arazinin sulanmasını öngörmüştür. Planın gerçekleşmesi için gerekli kamu harcaması 2007 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 50 milyar Dolar’dır. Planda üç senaryo geliştirilmiştir. Bu senaryolardan en mütevazisi olan C senaryosu 2005 yılı sonuna kadar, hidroelektrik kapasitesinin yüzde 70’inin gerçekleştirilmesini, nihai olarak sulanacak alanın yüzde 55’ine tekabül eden 894 bin hektar arazinin sulanmasını öngörmektedir. Bugün itibariyle öngörülen hidroelektrik kapasitenin büyük ölçüde gerçekleştirilmiş olmasına karşın ancak yaklaşık 250 bin hektar arazi sulamaya açılabilir.

Bölge Planı Yapımı ve Uygulamasına Bir Örnek: Doğu Anadolu Planı (DAP)

DAP, DPT tarafından plan bölgesindeki beş üniversite, Atatürk, İnönü, Fırat, Kafkas ve Yüzüncü Yıl üniversiteleri, tarafından oluşturulan Ortak Girişim Grubu(OGG)'na verilmiştir. DPT'nin DAP'ın yapımını, OGG'ye vermesindeki başlıca nedenler, grup üyesi üniversitelerin bölgeyi ve bölgenin potansiyelini iyi tanımaları varsayımı, bu nedenle grubun daha gerçekçi bir plan ortaya çıkarma beklentisi ve üniversitelerde mevcut kapasiteyi kullanma ve geliştirme amacıdır. OGG plan hazırlanmasına yönelik olarak beş üniversite rektöründen oluşan bir Yürütme Kurulu oluşturmuş, bir genel koordinatör atamış ve planı yapmak üzere bir Proje Yürütücü ve Yardımcıları grubu teşkil etmiştir. Plan süresi içerisinde rektörlerin değişmesi nedeniyle on rektör Yürütme Kurulu'nda görev almış, Proje Yürütücü ve Yardımcıları olarak onyedisi profesör, altı doçent, on yardımcı doçent, bir öğretim görevlisi ve iki araştırma görevlisi; toplam otuzaltı öğretim üyesi ve yardımcıları, görev yapmıştır. Ekipte hiçbir bölge planlaması yer almamıştır.

Plan yapım Süreci

OGG, plan yapımını yüklendikten sonra, iş tanımının bir gereği olarak Mevcut Durum Analizi Raporu'nu hazırlamıştır. Bölgeye ilişkin verilerin sadece toplu bir sunumu olması, fakat yeterli bir analiz içermemesi nedeniyle rapor DPT tarafından kabul edilmemiştir. Bu rapor için yaklaşık bir yıl harcanmıştır.

Planın OGG tarafından öngörülen sürede ve arzulanan nitelikte hazırlanamayacağı kanısına varan DPT, OGG'na kendisine daha deneyimli bir ekip oluşturmasını telkin etmiş, bunun üzerine OGG planı istenilen nitelikte üretebilecek bir grup arayışına girmiş ve Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölüm Başkanı'nın başkanlığında oluşturulan bir gruba plan yapım işini vermiştir. Ana Plan Grubu (APG) olarak adlandırılan bu grup bölge üniversitelerinden veri ve analiz akışı sağlanması koşuluyla işi üstlenmiştir. Bir kısmı Gazi Üniversitesi'nin diğer bölümlerinden bir kısmı da Gazi Üniversitesi dışından olmak üzere APG'nda on profesör, dört doçent, iki yardımcı doçent, iki öğretim görevlisi, altı araştırma görevlisi, biri doktoralı olmak üzere on uzman, toplam otuzdört kişi görev almıştır. Bu satırların yazarı da gruba DPT'nin telkiniyle genel danışman olarak katılmıştır.

APG iş tanımı gereği olarak bir mevcut Durum Analizi Raporu hazırladı. Raporun iki kez revizyonundan sonra, DPT tarafından kabul edilmesinden sonra

bölge planının yapımına geçildi. Bölgede bürokrasinin, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşların katılımıyla toplantılar ve SWOT analizleri yapıldı. Daha sonra bir bölgesel girdi-çıkı (G-Ç) tablosu kuruldu ve bu tabloya dayanarak, yine iş tanımı gereği, üç alternatif gelişme senaryosu üretildi. Üretilen senaryolar Ankara’da ve bölgede ilgililerle yapılan toplantılarda takdim edildi ve tartışıldı. Bu tartışmalardan elde edilen geri-beslemeler ve DPT’nin eleştirileri doğrultusunda senaryolar nihaîleştirildi ve DAP Ana Planı Raporu hazırlandı. DPT tarafından kabul edilen nihaî Ana Plan Raporu, bölgenin geleceği konusunda aşağıdaki üç senaryoyu ve DPT tarafından bu senaryolardan birinin seçilmesini öngörüyordu.

Plan Senaryoları

ii) Plan senaryoları bölgeyi altbölgelere ayırıyorlar, herbirinin gelişme potansiyelinin diğerlerinden farklı olması nedeniyle farklı hızlarda büyümelerini öngörüyorlardı. Ancak, hepsindeki ortak nokta, bölgede ve altbölgelerdeki kişi başına gelirin 2020’ye kadar, Türkiye ortalamasına yaklaştırılmasıydı.

Plan’ın temel varsayımı tarımdaki olanakların kısıtlı, verimlilik artış potansiyelinin görece düşük, sanayi ve hizmetlerdeki olanak ve verimlilik artış potansiyellerinin tarımdakine görece daha yüksek olduğuydu. Üretilen üç farklı senaryoya, A1, A2 ve A3 senaryolarına, göre, bölgede ve ekonomik sektörlerde öngörülen gelişme hızları Tabo 1’de verilmektedir.

Tablo 1: Gayri Safi Bölgesel Hasılanın Yıllık Artış Hızı (%)

	2001-2005	2006-2010	2011-2020
A1 Senaryosu			
DAP Bölgesi	5.3	6.6	6.9
Tarımsal	3.9	5.0	5.4
Sanayi	7.2	9.0	8.5
Hizmetler	5.4	6.5	6.8
A2 Senaryosu			
DAP Bölgesi	6.3	7.9	8.0
Tarım	4.6	5.8	5.7
Sanayi	9.0	10.8	10.4
Hizmetler	6.2	7.8	7.89
A3 Senaryosu			
DAP Bölgesi	5.1	8.7	8.9
Tarım	5.0	5.9	5.9
Sanayi	10.6	11.4	11.2
Hizmetler	6.9	8.9	9.0
TÜRKİYE	5.2	5.3	5.4

Kaynak: DPT, DAP Yönetici Özeti, s.60.

Tablo 1’deki sektörel ve bölgesel gelişme hızlarının sağlanabilmesi, istihdamın farklı sektörlerde farklı hızlarla gelişimi anlamına geliyordu: Plandaki istihdam gelişmesi Tablo 2’de verilmektedir.

Tablo 2: İstihdamın Sektörler ve Senaryolar İtibariyle Gelişimi

Senaryo			
	A1	A2	A3
I. İstihdamın Artış Hızı (%/ yıl)			
Tarım	-1.6	-1.7	-1.9
Sanayi	6.2	6.5	6.8
Hizmetler	3.5	3.8	4.1
TOPLAM	1.1	1.3	1.4
II. İstihdam Artışı (000)			
Tarım	-385	-401	-444
Sanayi	303	330	357
Hizmetler	618	699	768
TOPLAM	536	629	682

Kaynak: DPT, DAP Yönetici Özeti, s.64.

Tablo 1 ve 2’de verilen gelir ve istihdam artışlarını sağlayabilmek için gerekli yatırım 1997 sabit Doları’yla, A1 Senaryosu’nda, 80.3 milyar Dolar, A2 Senaryosu’nda 94.1 milyar Dolar, A3 Senaryosu’nda ise 106.9 milyar Dolar’dır. Her üç senaryoda da yatırımların ağırlıklı özel sektör tarafından yapılması öngörülmüştür. Özel sektör yatırımları senaryolar itibariyle sırasıyla 64.5 milyar Dolar, 75.7 milyar Dolar ve 86.6 milyar Dolar’dır. Senaryolara göre, kamu sanayide yatırım yapmayacak, eğitim, sağlık, sulama ve ulaştırma altyapısı gibi fizikî altyapı yatırımlarını yapacaktır. Bölge Tablo 1’de verilen hızlarda büyüdüğü takdirde, yapılan yatırımlar Bölge Gayri Safi Yurtiçi Hasılasının A1 senaryosunda 2001-2005’te yüzde 25. 8’ini, 2006-2008 döneminde yüzde 28.5’ini, 2011-2020 döneminde yüzde 21.2’sini teşkil edecektir. A3 Senaryosu’nda ise yatırımlar bölge gelirinin, yukarıda verilen dönemler itibariyle yüzde 26.6’sını, yüzde 29.7’sini ve yüzde 22.3’ünü oluşturacaktır. A2 Senaryosu’daki paylar ise A1 ve A3 senaryolarında öngörülen paylar arasındadır.

Öngörülen yatırımlar yapıldığı, sektörler ve istihdam öngörülen hızlarda büyüdükları takdirde alt bölgelerde kişi başına gelir, Türkiye ortalamasının Tablo 3’de verilen düzeylerine ulaşacaktır.

Tablo 3: Türkiye Ortalamasına Görece, Altbölgeler ve Senaryolar İtibariyle Kişi Başına Gelir (%)

	Erzurum Altbölgesi	Malatya-Elazığ Altbölgesi	Van Altbölgesi
1997	38.4	63.6	34.5
A1 Senaryosu			
2010	41.4	68.3	40.4
2020	50.0	75.0	50.0
A2 Senaryosu			
2010	47.5	75.1	44.9
2020	65.0	90.0	65.0
A3 Senaryosu			
2010	51.6	80.2	63.1
2020	80.0	100.0	80.1

Kaynak: DPT,DAP , Ana Plan, s.364.

Yapılacak büyük yatırımlar sonucu özellikle A3 senaryosu’nda altbölgelerde gelir 2020’de Türkiye ortalamasına oldukça yaklaşıp da bu ancak bölge nüfusunun yavaş artması ve bölgeden diğer bölgelere göçün devam etmesiyle mümkün olabilmektedir. Bölge nüfusu, plana göre, dönemlere göre değişmekle birlikte yılda sadece yüzde 0.8 ile yüzde 1.1 arası bir hızda büyüyecek, 2000’de 5.99 milyon olan bölge nüfusu 2020’de 7.29 milyon olacaktır. Oysa bölgedeki doğal nüfus artış hızı 2000’lerin başlarında bile yılda yüzde 2’nin üzerindedir. Eğer bölgede doğal nüfus artış hızının iyimser bir varsayımla 2020’ye kadar yılda yüzde 2 olacağı kabul edilecek olursa, hiç göç olmadığı taktirde, 2020’de bölge nüfusu 8.94 milyona ulaşacaktır. Bu durumda, kişi başına gelirin Tablo 3’te öngörülen düzeylere ulaşabilmesi için bölgeden 1.65 milyon kişinin göç etmesi gerekecektir.

Planda öngörülen yatırımlar bölge kapasitesine görece oldukça yüksek ve kişi başına gelir rakamları oldukça iyimserdir. En mütevazı senaryo olan A1’de bile özel kesim yatırımları bölge Gayri Safi Yurtiçi Hasılası’nın 2001-2005’te yüzde 19.9’unu, 2006-2010’da yüzde 22.5’unu, 2011-2020’de yüzde 17.3’ünü teşkil etmektedir. Bölgedeki yüksek bağımlılık oranları gözönüne alındığında bu rakamlar bölge kapasitesini aşar niteliktedir. Bu; öngörülen yatırım büyüklüklerine ve sektörel büyüme hızlarına ulaşabilmek için bölge dışından önemli ölçüde özel sermaye çekilmesi gerekeceği anlamına gelmektedir.

Planlama Sürecinde Yaşanan sorunlar

Planlama sürecinde ortaya çıkan sorunlar üç kategoride toplanabilir: i) iş tanımından ve enfarmasyon eksikliğinden kaynaklanan sorunlar, ii) DPT’deki Yönlendirme Kurulu’ndan ve DAP Çalışma Grubu’ndan kaynaklanan sorunlar, ve iii) OGG’den kaynaklanan sorunlar.

İş tanımı bir bölgesel girdi-çıkı (G-Ç) tablosu hazırlanmasını ve senaryoların bu G-Ç tablosuna dayanarak hazırlanmasını gerektiriyordu. Bir bölgesel G-Ç tablosunun anlamlı olabilmesi ele alınan sektör sayısının oldukça fazla olmasını gerektirir ve böyle ayrıntılı bir tablonun hazırlanması için de çok miktarda veri ve zamana ihtiyaç vardır. Oysa, bölgeye ilişkin mevcut veriler ayrıntılı bir G-Ç tablosunun gerektirdiğinin çok uzağında idi. İş tanımındaki plan yapım süresi de ayrıntılı bir G-Ç tablosu hazırlanması için, özellikle yeni veri- toplanması gerekmesi nedeniyle, yeterli değildi.

Bütün veri eksikliklerine ve sürenin kısalığına rağmen. Atatürk Üniversitesi'nde, Erzurum Albölgesi için bir doktora tezi olarak hazırlanmış G-Ç tablosu, Türkiye 1990 G-Ç tablosu ve Devlet İstatistik Enstitüsü (şimdi TÜİK)'nin iller itibariyle Gayri Safi Yurtiçi Hasıla ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler adlı yayımlarından yararlanarak ve bölgede ek bilgi toplanarak 64 sektörlü bir bölgesel G-Ç tablosu hazırlandı. Tablo ve bu tablodan giderek iş tanımındaki amaç ve hedeflere uygun üç temel senaryo Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden ve daha önce DPT'de bu konularda çalışmış olan Profesör Gazi Özhan tarafından üretildi. Konusunda yüksek düzeyde uzmanlığa sahip olan bir akademisyen tarafından hazırlanmasına karşın dayandığı veri setinin kısıtlılığı nedeniyle, G-Ç tablosunun bölge ekonomisini ne derece doğru yansıttığı kuşkuludur.

Bölgesel G-Ç tablosu mevcut ekonomik durumu tam yansıtıyor olsa bile, statik olması nedeniyle ancak kısa ve orta dönem planlama için kullanılabilen bir araçtır. Oysa, tablo yalnız kısa ve orta dönemi değil, uzun dönemi, 2020'deki durumu, irdelemek için de kullanılmıştır. Dolayısıyla senaryolarda 2020 için öngörülen resim ve bu resmin gerektirdiği tasarruf ve yatırımların gerçekçilik derecesi şüphelidir.

DTP bünyesindeki Yönlendirme Kurulu sektör uzmanlarından oluşuyordu. Her sektör uzmanı özellikle Mevcut Durum Analizi aşamasında, bunun plan yapımı aşamasında gerekli olup olmadığına ve sektörün bölgedeki önem derecesine bakılmaksızın, kendi sektörüne ilişkin çok ayrıntılı bilgi, veri ve bunların analizini istiyordu. Ana Plan Grubu ile daha yakından çalışan DAP Çalışma Grubu da bu istekleri onaylıyor, ayrıca raporun, çeşitli bölümlerdeki cümle yapısına ve noktalama işaretlerine varıncaya kadar, büyük bir titizlikle inceliyor ve en ufak hatanın ve yazım stiline ilişkin en küçük uyumsuzluğun düzeltilmesini talep ediyordu.

Bu ayrıntılı veri isteği ve rapor yazımı konusunda gösterilen aşırı titizlik Mevcut Durum Analizi Raporu'nun DPT ile APG arasında gidip gelmesine, hayli zaman kaybolmasına ve rapor için öngörülen sürenin hayli aşılmasına nedenlerdi.

Bu zaman kaybının ana nedeni sektör uzmanlarının bir bölge planının ne ve nasıl olması gerektiği konusundaki bilgi eksiklikleri ve APG’daki uzmanlarla aralarındaki görüş farklılıklarıydı. Her uzman; bölge planını kendi tünelinden görme eğilimindeydi

Ortak Girişim Grubu’yla, Grub’un taşarunu olan APG arasındaki ilişkiler de düzgün yürümedi. OGG ile APG arasındaki sözleşmeye göre OGG, APG’na veri, görüş ve analiz akışı sağlayacaktı. Ancak OGG, herşeyi APG’na bırakma eğilimine girdi. APG tarafından istenilen veri ve analizler ya hiç gönderilmedi ya da eksik gönderildi ve APG, hemen hemen herşeyi yapmak durumunda kaldı. Bu da, DPT’den gelen ve Ana Plan’a yansımayan veri ve analiz istekleri yanında, planın öngörülen süreden çok daha uzun bir sürede hazırlanmasının temel nedenlerinden birini oluşturdu.

Planın Diğer Plan Metinleriyle İlişkisi

Plan yapılırken VIII. Kalkınma Planı ve buna eşlik eden uzun dönemli strateji yürürlükteydi. Bu metinler, özellikle strateji dökümanının felsefe ve öncelikleri, bölge planının parametrelerini teşkil etti. VIII. Kalkınma Planı ve stratejisinde içeren ve bölge planında özellikle dikkate alınan hususlar şöyle sıralanabilir.

i) Kamunun ekonomiden çekilmesi; mevcut kamu tesislerinin özelleştirilmesi; kamunun sadece, sulama altyapısı dahil, altyapı, eğitim ve sağlığa odaklanması.

ii) Yukardaki hususların bir gereği olarak özel sektöre dayalı bir birikim ve yatırım modeli.

iii) Avrupa Birliği (AB) ile Gümrük Birliği’nin getirdiği olanak ve sınırlar ve Türkiye’nin AB üyeliği hedefi.

iv) Komşu ülkeler ve Türki Cumhuriyetler’e açılımın sunduğu fırsatlar.

Özellikle kamunun ekonomide öngörülen rolü, senaryolardaki kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payında açıkça görülebilir. Bu pay sadece yaklaşık beşte- bir ile altıda- bir arasındadır.

v) Plan Dökümanı’nın İçeriğinin Planda Olması Gerekenler Açısından Durumu

Plan öncelikle iş tanımının gereklerini yerine getirmeye çalışmıştır. Aksi halde plan DPT tarafından kabul görmezdi.

Plan'a, iş tanımı açısından değil de bir bölge planında olması gerekenler perspektifinden bakıldığında da planda önemli bir eksikliğin olmadığı görülür. Bir bölge planı, önemli güzergahların açıkça gösterildiği bir yol haritasıdır. Bu güzergahlar belirlenirken bölgenin konumu ve faktör varlıklarının belirlediği kısıtlar ve olanaklar dikkate alınmıştır. Bunu görebilmek için sadece senaryolarda içerilen rakamlara değil, rakamlara eşlik eden analizlere bakmak gerekir.

Belki de plandaki tek eksiklik koordinasyon, izleme ve değerlendirme sistemi konusunda bir önerinin getirilmemiş olmasıdır. Bunun nedeni bu üç fonksiyonun DPT'nin ilgili dairelerinin asli fonksiyonları arasında olmalarıdır. DPT'den ayrı bir koordinasyon izleme ve değerlendirme sisteminin önerilmesi bir duplikasyondan başka bir şey olmazdı. Ayrıca böyle bir sistem önerilmesi iş tanımında da öngörülmemiştir.

Ancak, planda önemli bir eksikliğin olmaması, kuşkusuz planın mükemmel yapılmış olması anlamına gelmez. İçerikte bir eksiklik olmasa da, plan daha az veri gerektiren farklı bir yöntemle ve daha sağlıklı verilere oturtularak yapılabilirdi. Fakat, iş tanımında G-Ç tablosundan türetilen senaryoların istenmesi, farklı bir yöntemin kullanılmasını olanaksızlaştırmıştır.

Katılımın Çeşitliliği ve Düzeyi

Hazırlanan bölge planı paydaşlar arasında müzakere edilmiş, bir uzlaşmaya dayalı, bir plan değildir. Bir planın müzakere edilmiş bir plan olabilmesi için üç aşamada, amaç ve hedef belirlenmesi, iş tanımı ve plan yapımı aşamalarında katılım olmaması gerekir. Amaç ve hedef belirlenmesi ve iş tanımı aşamalarında katılım olmamıştır. Plan yapımı aşamasında sınırlı ölçüde katılım sağlanmıştır. Bölgede SWOT analizleri ve senaryolar ortaya çıktıktan sonra, Ankara'da ve bölgede bilgilendirme ve görüş alışverişi toplantıları yapılmıştır. Bu toplantılara DPT uzmanları yanında resmî kurum ve kuruluşların temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları katılmışlardır. Bu toplantılardan ancak sınırlı ölçüde geri-besleme sağlanmış olup, plana yansıyan önemli sonuçlar çıktığı söylenemez. Bunun nedenleri arasında aşağıdaki hususlar sayılabilir.

i) Katılımcıların bir bölge planının ne ve nasıl olması gerektiği konusunda çok farklı görüş ve beklentilere sahip olmaları.

ii) Kimi katılımcılarda plandan yüksek beklentilerin olması; kimilerinde ise tam tersine pek fazla beklentinin olmaması, bundan da bir şey çıkmaz görüşünün hakim olması.

iii) Bir bölge planında girilmesi mümkün olmayan düzeyde ayrıntı istenmesi. Planın kendi iline, kendi kentine ne faydası olacak, hangi projeler ilinde ya da kentinde gerçekleşecek sorusuna yanıt aranması ve bunun her zaman yanıtlanmasının mümkün olmaması nedeniyle plana ilginin kopması.

iv) Özellikle kırsal kesimden katılımın olmaması. Toplantılara ziraat odaları temsilcileri katılmış olsa da, bunların kırsal kesim sorun ve çıkarlarını tam temsil ettikleri söylenemez.

Öte yandan, katılım her ne kadar sınırlı olsa da bölgenin konumu, faktör varlıkları, ekonomik gelişmişlik düzeyi bağlamında, plandaki genel amaçların ve uygulanabilecek gelişme stratejilerinin neler olabilecekleri oldukça açık olagelmıştır. Çok geniş katılım olmuş olsa da, ortaya çıkan plan hazırlanan plandan çok farklı olmayabilirdi. Katılımın sınırlı olması, plana sahiplenme konusunda sorun yaratmıştır.

Planın Uygulamaya Yansıma Derecesi

Plan 20 yıllık bir perspektifle, 2000-2020 dönemi için, hazırlanmıştı. Uygulama döneminin neredeyse yarısının geçmiş olmasına karşın, planın öngörülen doğrultuda uygulandığı söylenemez. Ancak, planın hükümetin programıyla örtüşen kısımları, özellikle ulaştırmaya ilişkin bölümleri, uygulanmaktadır. Bunlar arasında Doğu-Batı koridorunun güçlendirilmesi, Karadeniz ve Akdeniz bağlantıları bulunmaktadır.

Planın özellikle kırsal kesime ilişkin kritik bileşenleri uygulanmamaktadır. Bunların en önemlisi, bölgenin kırsal ekonomisinin temeli olan hayvancılığın ve buna bağlı olarak bazı agro-endüstrilerin geliştirilmesinde hayati öneme haiz mer’a ıslahıdır. Mer’a ıslahıyla ilişkili olarak plan metninde aynen şöyle denmektedir.

“Son 30-40 yıldır nüfus baskısından ve mer’aların ortamalı [olarak] kullanılmasından kaynaklanan nedenlerle iyice bozulan ve verimsizleşen mer’aların ıslahı, dönüşümlü olarak ve taşıma kapasitelerine göre otlatılmaları, Bölge kalkınmasının olmazsa olmaz koşuludur” (Ana Plan, s.52).

Mer'a ıslahı ve otlatma alışkanlıklarının değiştirilmesi, hem kırsal kesimde kısa dönemde bâzı sorunlara neden olacağından ve hem de Tarım Bakanlığı'nın sahada daha etkin örgütlenmesini gerektireceğinden, bu konuda bir yasa da çıkmış olmasına karşın, uygulamada mer'a ıslahına ilişkin neredeyse hiçbir şey yapılmamaktadır.

Plan esas olarak özel kesim yatırımlarına dayanmasına karşın, özel kesim bölgeye gerekli ölçüde yönlendirilememiştir. Plan yapıldığı dönemde marjinalleşmiş bulunan ayrılıkçı terörün bölgenin bazı illerinde tekrar yaygın hale gelmesinin bunda kuşkusuz etkisi vardır. Ancak terörün yaygın olmadığı Malatya, Erzurum gibi illerde de özel kesim yatırım faaliyetinin düşük düzeyde kalmasının altında terör dışı daha belirleyici etmenler yatmaktadır.

AB ile Gümrük Birliği ekonomik faaliyetlerin bir konum yeri olarak Marmara ve Ege bölgelerini diğer bölgelere, özellikle Doğu'ya, görece daha cazip hale getirmiştir. Bunun yanında Gümrük Birliği kuralları, üçüncü ülkelere karşı Avrupa Birliği'nin tarife sistemini uygulama zorunluluğu, bölgede gelişebilecek fakat kısa vadede korunması gereken küçük ve orta ölçekli sanayinin çok düşük ücrete dayanarak üretilen Çin ve diğer ülkelerin mallarına karşı korunmasını olanaksız hale getirmiştir.

Asgari ücret sisteminin ülkesel düzeyde uygulanması ve ülkenin batı kesimlerinde asgari ücrette çalışmaya razı bir emek havuzunun bulunması bölgenin ucuz emek avantajını ortadan kaldırmıştır.

Uzun süredir uygulanan sıkı maliye politikası kamunun bölgeye bir ivme verecek ölçüde yatırım yapmasını olanaksızlaştırmıştır. Uygulamaya ayrılan kamu kaynaklarının ne kadar sınırlı olduğunu göstermek açısından bir örnek aydınlatıcı olabilir.

Bölgede bazı küçük projeler AB katkısıyla uygulanmaktadır. 2008 yılı sonunda bitmesi öngörülen bu projelere AB katkısı 232 milyon Euro, öngörülen toplam harcama, Türkiye katkısı dahil, 273.86 milyon Euro'dur. Bu miktar Türkiye 2006 Yılı Konsolide Bütçesi'ndeki faiz giderlerinin yüzde 1.2'si kadardır ve yaklaşık altı günlük faize eşittir.

Uygulamada Plana Sahiplenme Sorunu

Plan, birkaç ögesi dışında uygulanmamaktadır. Bu diğer şeyler yanında bir sahiplenme sorunu olduğuna işaret etmektedir. Aksi halde yani plan

sahiplenilseydi plan uygulanır, uygulanamıyorsa bunun nedenleri kamu oyuna şu yada bu şekilde yansır. Belediyeler dahil birçok kamu kuruluşunun plana sahip lenmediği açıktır. Fakat, plana asıl sahiplenmesi gerekenler plan uygulanmasından yararlanacak olan bölge halkıdır. Bölge halkının, en azından bölgedeki etkin çevrelerin, planı sahiplendikleri yönünde bir işaret yoktur. Bu; birkaç nedenden kaynaklanıyor olabilir.

- i) Plan yapımında yeterince katılım olmamasından,
- ii) Plan öngörülerinde bilgi eksikliğinden,
- iii) Etkin konumda olan bazı grupların, en azından kısa dönemde plan uygulanmasından zararlı çıkacak olmalarından,
- iv) Özellikle önemli birikimi olan sermaye sahiplerinin Batı’nın yatırım için daha uygun konum yeri olması nedeniyle, bölgeyi esas faaliyet alanı olarak görmediklerinden, dolayısıyla bölgede olup bitenin onlar için önem taşımamasından

Bu nedenlerden hangilerinin daha ağır bastığını söylemek, yeterli enformasyon olmaması nedeniyle, güçtür.

DAP Deneyimi Işığında Öneriler

- i) Bölge planı bir stratejik plan olmalı. Plan kamu tarafından sağlanacak önemli fizikî altyapıyı zamanlaması itibarıyla vermeli, gereksiz ayrıntıdan kaçınmalı; bölgesel faaliyetleri yönlendiren ve uyaran faktörler üzerinde durmalıdır.
- ii) Esas plan dökümanı kısa ve öz olmalıdır. Plana temel teşkil eden veriler ekleme verilebilir.
- iii) Plan yapımına bir girdi teşkil etmeyecek veri ve bilgi toplamak ya da toplattırmaktan kaçınılmalıdır. Nihai planla ilişkisi marjinal olan veri toplanması ve bunun analizi zaman kaybına neden olmaktadır.
- iv) İş tanımı; mevcut veriler ve mâkul bir süre içinde toplanıp analiz edilebilecek veriler gözönüne alınarak hazırlanmalıdır.
- v) Bölge planları DPT tarafından yaptırılmaya devam edilecek olursa, plan yapımında her aşamada, yönlendirme kurulunun onayının alınması yerine, bölge planıyla ilgili Genel Müdürlük onay sorumluluğunu üstlenmelidir.

vi) Eğer bölge planı bir G-Ç tablosuna oturtulmak isteniyorsa, bu tablo plan sürecinin başlamasından önce hazırlanmış olmalıdır. Bunu Türkiye İstatistik Kurumu (TUIK) ya da DPT yapabilir. Bir bölge planının yapımı için öngörülen 18 ya da 24 aylık bir sürede hem gerçekçi bir G-Ç tablosu hazırlamak hem de sağlıklı bir plan üretmek güç, hattâ imkansızdır. Eğer bu süreler içinde her ikisi de yapılıyorsa birinden birinin niteliğinde taviz veriliyor demektir.

vii) Uzun dönemde periodik olarak bölgesel G-Ç hazırlanması bir rutin haline getirilmeli, TUIK ya da yeni kurulan kalkınma ajansları bunu yerine getirecek şekilde sistematik veri toplamalı ve örgütlenmelidir. Eğer yakın tarihli bir G-Ç tablosu yoksa, iştanımında böyle bir tablo yapılması kesinlikle istenmemeli plan senaryoları farklı bir yöntemle üretilmelidir.

viii) Plan yapılırken kamunun bölgeye dönemler itibariyle ne kadar kaynak aktarabileceği önceden bilinmelidir. Kamu bu konuda bir niyet beyanında bulunmalıdır. Kritik hususlarda sınır değerleri bilinmeyen bir plan gerçekçilikten uzaklaşabilmektedir.

ix) Her bölge planını ilgili bölgenin kendisi yapmalıdır. Süreçte, DPT bir yönlendirme ve denetim organı olarak görev yapabilir.

Tüm plan aşamalarında, amaç ve hedeflerin saptanmasında, iş tanımında, plan yapımında ve önceliklerin belirlenmesinde geniş katılım.

Bölge Planlarının Uygulanmama Nedenleri

i) Planların yapımına katılım ya hiç olmamış ya da çok sınırlı düzeyde kalmıştır. Doğu Karadeniz, Doğu Anadolu ve Yeşilirmak Havzası planlarında SWOT analizi teknikleriyle ve planların belirli aşamalarında sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları ve yerel idarelerin temsilcileri ile bilgilendirme ve geri-beslemeye yönelik toplantılar vasıtasıyla katılım sağlanmaya çalışılmış; fakat bunların katkısı çok sınırlı kalmıştır. Bu toplantılara katılanlar, ya çok yüksek beklentiler sergilemişler, ya bundan da bir şey çıkmaz havasına girmişler ya da meseleleri sadece kendi tünellerinden görmüşlerdir. Özellikle çok yüksek beklentilerle bu toplantılara katılanlar, planlara karşı çok olumsuz bir tavır içine girmişlerdir. Katılım ve yerel düzeyde iyi işleyen bir planlama geleneğinin olmaması, yerel aktörlerin planlamaya katılım, katkı ve planlara sahiplenme derecelerinin düşük kalmasında belirleyici olmuştur.

ii) Bölge planlarının ikinci uygulanmama nedeni, 1960’larda bu tür planlamanın, DPT Müsteşarlarından birinin de dahil olduğu bazı çevreler tarafından, Anayasa’ya aykırı olduğu şeklinde yorumlanması, ve planlar yapılmış olsa bile, bunların uygulanmasını dumura uğratmak için azami gayretin gösterilmiş olmasıdır. Uzun süre DPT Müsteşarlığı yapmış Aytür, “Türk planı kavrayıcıdır. Türk Kalkınma Hukuku hiçbir tereddüte yer vermeyecek şekilde kısmi planları, yani mevcut imkanlar ölçüsünde proje yapıp sıralamayı ister sektörel, ister bölgesel olsun reddetmektedir” demiştir (Aytür,1972, s.40). Burada kavrayıcı sözcüğü kapsamlı anlamında kullanılmaktadır. Yine Aytür, Anayasa’nın çok genel biçimde koyduğu amaçları planlama için yeterli saymış ve hedeflerin planlama süreci içinde oluşturulduğu ve bu sürece en geniş anlamıyla ilgili halkın ve /ya da onun temsilcilerinin katıldığı bir planlama modelini Anayasa’nın yadsıdığını ileri sürmüş ve Anayasa’nın “hedeflerin saptanmasını henüz büyük kısmı ile bilinçlenmemiş topluma bırakmamış” olduğunu savlamıştır (Aytür, 1972: 41) .

iii) 1980’lerden önce yapılan bölge planlarının diğer bir uygulanmama nedeni etkin çevrelerde temel sorununun maksimum hızda büyüme olarak kabul edilmesi ve özellikle kalkınma tipi bölge planları uygulanacak olursa, gerekli kaynaklardan bir kısmının daha sosyal içerikli alanlara, ya da daha az etkin projelere ayrılması gerekeceği ve bunun da büyüme hızından fedakarlık gerektireceği kanısının hakim olmasıdır. Türk kalkınma plan metinleri, bir anlamda, bu görüşün en somut örnekleridir.

iv) Bölge planları sırf kamu kesimi için değil, özel kesim için de öneriler getirmişlerdir, planlar bu iki kesimin öngörülen faaliyetlerinin bir sentezidir. Planların kamu kesimini ilgilendiren bölümlerinin yeterli politik destek olduğu takdirde uygulanabilir oldukları bir an için kabul edilse bile özel kesimin hangi özendiriciler ve uyarıcılarla kendine düşeni uygulamaya koymaya itilebileceği özellikle 1980 öncesi planlarda belirtilmemiştir.

v) Bölge planlamasının milli plandan ayrı, kendine özgü, uygulama araçlarının olmaması, bu planların kağıt üstünde bırakılmalarının diğer nedenlerinden biridir. Başka ülkelerin birçoğunda, yapılan bölge planlarının uygulanması için kullanılması bölge otoritelerine bırakılan fonların Türkiye’de olmamaları ya da çok cılız olmaları, bölge planı uygulamalarının planı yapan ya da yaptıranlardan başka kurumlara bırakılmasını nedenlemiştir. Ayrıca, kamusal sektörel kuruluşların kendi sektörleriyle bölge planları arasında bağlantı kurmakta çektikleri güçlük uygulama olanaklarını oldukça sınırlamıştır.

vi) Türkiye bağlamında bölge planlarının diğer bir uygulanmama nedeni ulusal planın morfolojisinden gelmektedir (Candır, 1980:5-6) . Türk planları

sektörlerarası tutarlılığı sağlamaya yönelik planlardır. Pratikte planlama süreci bir büyüme hedefi saptamak, bu büyüme hızını sağlamak için gerekli tasarruf oranını tespit etmek ve devre sonu (ex-post) tasarruf yatırım eşitliği varsayımı altında yatırım kaynaklarını sektörlerarası tutarlılığı sağlayacak şekilde sektörlere dağıtmaktan oluşmaktadır. Kurumsal olarak planlama faaliyeti bu noktada bitmektedir; yayınlanan plan belgeleri bu noktaya kadar olan çabanın ürün ve ifadesidir. Kaynakların somutta hangi faaliyetlere ayrılacağı ise programlama sürecinde ele alınmaktadır. Kamu kesiminde her yıl her kesime belli bir miktar kaynak tahsis edilmekte, sektörel kamu kuruluşları kendi projelerini hazırlayıp DPT'ye sunmakta ve DPT sektör sorumluları, her sektör için ayrılan kaynağın üst sınırlarına kadar, kendilerine intikal eden projeler için fon tahsis etmektedirler. Sektör sorumlularının öncelikleriyle bir bölge planının öncelikleri farklı olabilmektedir.

İstisnalar dışında DPT proje üretmemekte ve proje üretip bunları uygulama sorumluluğu doğrudan doğruya sektörel kuruluşlara ait bulunmaktadır. Çeşitli projeler arasında zaman ve mekanda eşgüdüm kuramsal olarak kaynak tahsisi yoluyla DPT tarafından sağlanmaktadır. Bu süreç içinde bölge planlamasının bir yeri yoktur. Bölge planlarının önerilerine kaynak tahsis edilebilmesi için ya projelendirmenin bölge planı içinde yer alması, öneri olarak DPT'ne intikal ettirilip uygulama sorumluluğunun DPT tarafından yatırımcı kuruluşa verilmesi , ya sektörel bir kuruluşun bölge planının önerilerini benimseyip, bunları projelendirerek yıllık programlarda tahsis koparmaya çalışması, ya da DPT'nin bölgesel plan önerilerinin projelendirilmesini sektörcü kuruluşlardan isteyip olumlu proje üretilebilirse, uygulama alanına sokması gerekmektedir. 1980 öncesi bölge planlarında birinci alması söz konusu olmamıştır, çünkü istisnalar dışında bölge planları proje üretmemiştir. Diğer almasıklardan ise bölge planlaması ikinci derece bir statüdedir ve arkasında politik desteğin olmaması bu kanalların işletilmesi için gerekli baskının yaratılmamasını nedenlemiştir. Fakat her durumda süreç karmaşıktır ve bölge planlarıyla milli plan ve sektörel kuruluşlar arasında yasal, kurumsallaşmış, ilişkilerin bulunmaması bölge planlarının uygulama düzeyinde ele alınmasını ilgililerin iyi niyetine bırakmış ve bölge planlaması hem alışılmış ilişkileri zorladığından hem de çeşitli kuruluşlar tarafından yetki, sorumluluk ve uzmanlık alanlarına dıştan müdahale şeklinde yorumlandığından bu iyi niyet hiç bir zaman gösterilmemiştir.

vii). Yapılan tüm bölgesel planların ortak özelliklerinden ve uygulanmama nedenlerinden biri, bunların hiçbirinde plancılara dönemler itibarıyla ya da toplam olarak bir harcama perspektifi verilmemiş olmasıdır. Plancılar, plan uygulaması için ayrılacak kamu fonları ve özel yatırımcıların imkanları konusunda geçmiş trendlerden hareket ederek çıkarsamalar yapmak, ya da ele

alınan bölge için öngörülen hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli kamu ve özel fonlar konusunda sektörel makro harcama rakamları belirlemek zorunda kalmışlardır. Mali çerçevenin verilmediği bir ortamda planlar bir gevşek bütçe sınırlaması (softbudget constraint) çerçevesinde hareket etmişler, bu da doğal olarak planların gerçekçilik derecesine ve önceliklere yansımıştır.

viii) Planların uygulanmaması ya da GAP’ta olduğu gibi sınırlı ölçüde uygulamalarının en büyük nedenlerinden biri Türkiye’nin nerdeyse sürekli bir mali kriz, kamu gelir yönetiminin vergi toplama konusunda sürekli bir zaaf, içinde olması nedeniyle, planların uygulanması için gerekli kaynak bulunamamasıdır. Bunların gerisindeki asıl neden ise, kaynak yaratılması konusunda siyasi irade yoksunluğudur. GAP’ın uygulanmasında kritik tesislerden Atatürk Barajı’nın yapımı ve Şanlıurfa tünellerinin açılması için dönemin başbakanı Özal’ın özel bir fondan kaynak sağlaması ve Özal zamanından beri, GAP’ın ancak karınca süratıyla ilerlemesi, siyasi iradenin plan uygulamasında yarattığı farka en büyük örnektir.

ix) Planların uygulanmasında siyasi irade yoksunluğu sademe finansman temini ile sınırlı değildir. GAP ve Doğu Anadolu Planı, planlarını başarılı olabilmeleri için yapısal değişim öngörmektedir. GAP’ta ön görülen yapısal değişimin en önemlisi “toprak mülkiyet sistemini iyileştirmek” (DPT, 1990, 2. baskı, c.4, s. 4); daha açık bir ifadeyle toprak reformudur. Toprak reformu Atatürk’ün işaretiyle ta 1930’ların ortasında ele alınmış olunmasına rağmen bir türlü yapılamamıştır. Çünkü bundan zarar görecekt olanlar, bu konuda siyasi irade göstermeleri gerekenler olagelmıştır.

x) Gerekli finansman bulunsa bile, Güneydoğu’nun ve özellikle Doğu’nun plan öngörülerini doğrultusunda gelişebilmeleri için bu bölgelerde gerçekleştirilmesi gereken ikinci bir yapısal değişiklik çayır ve mer’alarla ilgilidir. Çayır ve mer’alar köy ve kasabaların mülkiyetinde kamu mallarıdır. İsteyen istediği kadar mal sala geldiğinden bunların ot kaliteleri ve verimleri zamanla düşmüş, hayvancılık gerilemiş ve kırsal kesim yoksulluğa düşmüştür. Bu yoksulluk çemberinin kırılabilmesi için, çayır ve mer’a ıslahı ve bunlara otlatma kapasitelerine göre ve dönüşümlü olarak hayvan salınması gerekmektedir. 25.02.1998 tarihli ve 4342 sayılı mera kanunu bu istikamette hükümler getirmiştir. Ancak yasa, etkin denetleme mekanizmaları ve müeyyideler getirmediği için, geleneksel uygulamalar sürmekte ve yoksulluk devam etmektedir. Yasa etkin denetleme mekanizmaları getirmiş olsaydı bile ülkenin siyasi ve bürokratik yapısı bağlamında çayır ve mer’aların etkin işletebilmeleri kuşkuludur. Siyasal bakımdan güçlü büyük sürü sahipleri, en azından kısa ve orta dönemde, yasanın uygulanmasından en fazla zarar görecekt olanlardır. Bunlar yasanın uygulanmasını kösteklemeseler bile, Tarım Bakanlığı’nın mevcut yapısı ve kırsala çıkmaktan adeta imtina eden

kadrosuyla etkin bir ayır-mer'a yönetimi neredeyse olanaksızdır. Siyasi irade yoksunluğu bu konuda da belirleyici olagelmıştır.

Nihai tahlilde, bölge planlarının uygulanmaması, ya da GAP' ta olduğu gibi sınırlı ölçüde uygulanmasının arkasındaki sorunlar, birinci derecede bir siyasi irade ikinci derecede ise bir finansman sorunudur. Yönetişim sorunları, ancak siyasi irade bir planı uygulama kararı verdikten sonra ortaya çıkabilecek, etkinlik sorunlarıdır. Türkiye de özellikle koordinasyon konusunda, yönetişim sorunları yaşamakla birlikte, bölge planlaması ve uygulaması konusunda esas sorunlar birer yönetişim sorunu olmaktan uzaktır.

Kaynakça

Aru, Ahmet Kemal (1968), *‘Türkiye’de Metropolitan ve Şehir Planlamalarında Geçirilen Safhalar ve Yorumlanması ‘*, içinde Mimarlar Odası, 1. Milli Fiziki Plan Semineri. Ankara

Aytür, Memduh (1966), *Türkiye’de Plan, Planlı Siyaset ve İdare*. Ankara: DPT, teksir.

Bechtel İnternational Corporation and EMC Machinery International (1970). Regional Development Program for the Çukurova, Final Report.

Candır, Atila (1980), KÖYD’ ün Kuruluşu ve Çalışma Düzeni. Ankara: DPT-KÖYD, yayınlanmamış çalışma.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006), Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Ankara:DTP

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2000), Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, 7 cilt. Ankara: DTP.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1990), Güneydoğu Anadolu Projesi Master Planı Çalışması: Master Plan Nihai Raporu, 4 cilt., 2. baskı. Ankara DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi (DPT-KÖYD) (1972), Güneydoğu Anadolu Yöresel Gelişme Projesi, KÖYD yayın No:1. Ankara: DPT-KÖYD

Devlet Planlama Teşkilatı ve İmar ve İskan Bakanlığı (1966), Çukurova Bölge Planlama Projesi Ön Raporu. Adana:DPT, teksir.

Electro-Watt Engineering Services Ltd, et. al. (1970), Lower Fırat Project Feasibility Report.

Food and Agricultural Organization (FAO) (1966), Prei. Investment Survey of the Antalya Region, Turkey.

İmar ve İskan Bakanlığı (İİB) (1964), Zonguldak Bölgesi Ön Planı. Ankara:İİB.

İmar ve İskan Bakanlığı (İİB) (1963), Doğu Marmara Ön Planı . Antara:İİB.

Milli Prodüktivite Merkezi (MPM) (1960), Köyceğiz- Dalaman Örnek Kalkınma Projesi. Ankara:MPM.

Rittel, Horst W.J. and Melvin M. Webber (1973). *“Dilemmas in a General Theory of Planning”*, Policy Sciences vol.4, 155-169

Soral, Erdoğan ve Erdoğan Sakman (1966). Bölgesel Planlama, Yayın no: DPT435-SPD 101. Ankara :DPT

Tekeli, İlhan (1972). Bölge Planlama Üzerine. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi.

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının Uygulanma/Uygulanamama Süreçleri

Yrd. Doç. Dr. Çiğdem Varol
Gazi Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Tanyel Özelçi Ecerel
Gazi Üniversitesi

Giriş

Bu çalışmada Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının süreç içinde azalmadığı tespitinden yola çıkarak, bölge planlama çalışmalarının, bölge planlama politika ve uygulamalarının neden etkili olamadığının bir değerlendirmesinin yapılması amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede, ilk olarak, dünyada ve Türkiye’deki ekonomik, sosyal ve politik gelişmelere paralel olarak bölge planlama uygulamalarını yönlendiren temel söylemler, kalkınma planları ve bölge planlarında yaşanan dönüşüm süreci değerlendirilmektedir. İkinci olarak ise, çalışmada incelenecek olan son dönem bölge planları kapsamında yer alan illerin tarihsel süreçte bölgelerarası gelişmişlik farklarını ortaya koymak amacıyla, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasındaki yerlerinin nasıl değiştiğinin kısa bir değerlendirmesi yapılarak, ardından son dönemde Türkiye’deki bölgesel gelişmeye yönelik çalışmalar ele alınmaktadır. 1990’ların sonlarından itibaren yaşanan son dönem planlama sürecinde yapılmış olan ve AB uyum politikaları çerçevesinde geliştirilen kalkınma programlarında da kapsanan Türkiye’nin en az gelişmiş bölgelerine yönelik Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (YHGP) bu çevrede değerlendirilmek üzere seçilmiştir. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) tarihsel gelişimi ve kapsamı açısından farklı süreçler içermesi nedeniyle, Zonguldak-Bartın-Karabük Projesi (ZBK) ise kapsamındaki illerin Kalkınma Programlarında yer almaması nedeniyle değerlendirmeye alınmamıştır. Seçilen planların temel amaç, hedefler, örgütlenme, finansman ve uygulama süreciyle bağlantılı olarak karşılaştırmalı bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Daha sonra, Türkiye’de son dönem bölge planlama politikalarının temel belirleyicilerinden biri olan AB’ye uyum sürecinde geliştirilen kalkınma programları ile son dönem çalışmaları değerlendirilmektedir.

Bölge planlarının uygulanma boyutlarını değerlendirmek üzere ise plan öngörülleri ile kamu yatırımları ilişkisi araştırılmakta, bu çerçevede plan kapsamında yer alan illerin plan öncesi kamu yatırımlarından aldıkları pay ile plan sonrası kamu yatırımlarından aldıkları pay karşılaştırılarak aralarında anlamlı bir ilişki olup olmadığı irdelenmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği uyum sürecinde 2000’li yıllarda geliştirilen bölgesel kalkınma programları da bölgesel gelişmenin uygulama boyutu çerçevesinde değerlendirilmiş, bölgesel kalkınma programları ile bölge planları arasındaki ilişki, planların öngördüğü yatırım planları, program ve projeler ile kalkınma programları çerçevesinde geliştirilen projeler çerçevesinde ele alınmaktadır.

Sonuç olarak, bölge planlarının geliştirilmesi ile uygulanma sürecindeki

kurumsal ve finansal boyutlardaki yetersizlikler ortaya konulmakta, yetersizliklerin aşılmasında ele alınması gereken temel konular, bölge planlamanın değişen anlamı ile kurumsal düzenlemeler çerçevesinde tartışılmaktadır.

Tarihsel Süreç İçinde Türkiye’de Bölge Planlama: Temel Söylemler ve Politikalar

Türkiye bölgelerarası gelişmişlik dengesizliğini Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana ekonomik, sosyal ve politik boyutlarıyla bir sorun olarak yaşamaktadır. Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak ve bölgelerin gelişmesini sağlamak üzere süreç içinde farklı politikalar ve araçlar geliştirilmiş, ancak bu çabalar gelişmişlik farklarını azaltmada etkili olamamıştır.

Türkiye’de bölge planlama deneyiminin başlangıç dönemi 1960’lı yıllara dayanmaktadır. Ulus-devlet, refah devleti gibi kavramlarla açıklanan düzenleme biçiminde eşitsizliklere dayalı yeniden dağıtım politikaları ilk bölge planlama deneyimlerinin gerçekleştiği dönemin temel söylemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. 1962 yılından 1980’lere kadar olan kalkınma planlarının hedeflerinde de yer alan bölge planlama konusu her dönemde farklı vurgularla anılmaktadır. 1962-70 döneminde büyüme kutupları vurgulanırken, 1967-72 döneminde bölge ve il planlaması, 1977-82 döneminde az gelişmiş illerin kalkınması, sektörel bölgesel bağımlılık, 1985-89 döneminde sosyal eşitlik, 1990-1994 döneminde dengeli kalkınma gibi hedefler yer almıştır.

Türkiye’nin ilk bölge planlama deneyimleri Antalya, Marmara, Zonguldak, Çukurova, Keban Projeleri, uygulanmaya aktarılmamış ancak bilgi birikimine katkı sağlamış çalışmalardır. GAP ise başladığı dönemdeki hedeflerle birlikte süreç içinde sosyal kalkınma boyutlarının da eklenmesi ile evrilerek gelişim sürecini devam ettirmiştir. 1980’lerin sonlarından itibaren dünyadaki gelişmelere de paralel olarak düzenleme biçimlerinde ulus-üstü ve yerel düzeyler önem kazanmış, sivil toplum kuruluşları da düzenlemenin temel aktörleri olarak anılmaya başlanmıştır. Yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesine yönelik politikalar tartışılırken, ağlar, girişimcilik, yenilik sistemleri, kurumsal yenilik gibi kavramlar önem kazanmıştır. 1990’ların ortalarından itibaren bölge planlama, kalkınma planlarında yeniden önem kazanmış, temel söylemler çerçevesinde yeni vurgular yapılmıştır. 1996-2000 dönemi kalkınma planında yerel kaynakların harekete geçirilmesi için bölgesel kalkınma planı hedeflenirken, 2001-2005 döneminde rekabet edebilirlik, yerel girişimcilik, AB’ye uyum

hedeflenmiş, 2007-2013 kalkınma planında ise rekabetçi üstünlük, yönetim, inovasyon ve AB’ye uyum temel hedefler olarak yer almıştır.

Plan hedefleri ile de ilişkili olarak 1990’ların sonu 2000’lerin başlarında dört yeni bölge planı çalışması, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (YHGP) gerçekleştirilmiştir. Bu dört planın kapsadığı alanların çoğunluğunu Türkiye’nin her dönemde en az gelişmiş illerinin yer aldığı bölgeler oluşturmaktadır (Tablo1). 2000’li yılların bölge planlaması politikalarının diğer önemli ayağını ise AB’ye uyum süreci çerçevesinde geliştirilen bölgesel kalkınma programları oluşturmaktadır. 2007-2013 dönemi kalkınma planı çerçevesinde devam eden süreçte ise bölge planlama politikaları büyük oranda AB uyum süreci ağırlıklı olarak belirlenmektedir.

Tablo 1: Süreç İçinde Temel Söylemler, Kalkınma Planları-Hedefler, Bölge Planları

Temel söylemler	Kalkınma Planları-Hedefler	Bölge Planları
- Güçlü ulus devlet, refah devleti - Eşitsizliklere dayalı yeniden dağıtım - Üretici faaliyetlerle altyapıya yatırım, düzenleyici önlemler - Bölgesel büyüme, gelişme	1. Plan (1962-70)-Bölgesel Planlama; Büyüme Kutupları 2. Plan (1967-72) Bölge ve il planlaması 3. Plan (1972-77) 4. Plan (1977-82)- Az gelişmiş illerin kalkınması; sektörel bölgesel bağımlılık 5. Plan (1985-89)-Sosyal eşitlik 6. Plan (1990-94)- Dengeli kalkınma	- Antalya Bölgesi, Marmara, Zonguldak, Çukurova Planları - Keban Projesi - Çukurova Kentsel Kalkınma Projesi - Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)
- Ulus-üstü ve yerel düzey, STK’lar, - Yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi - Küresel/yerel ağlar, yenilik sistemleri, kurumsal yenilik - Kolektif girişimcilik, teknik ve örgütsel yenilik	7. Plan (96-2000)- Yerel kaynakların harekete geçirilmesi için bölgesel kalkınma planı 8. Plan (2001-2005)-Rekabet edebilirlik, yerel girişimcilik, bölgesel farklar, AB’ye uyum 9. Plan (2007-2013)- Rekabetçi üstünlük, yönetim, inovasyon, girişimcilik, AB’ye uyum	- Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK); Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP); Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP); Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (YHGP) - AB Kalkınma Programları - Operasyonel programlar

Türkiye’de Son Dönem Bölge Planlama Deneyimi

Bu bölümde, 1990’ların sonlarından itibaren yapılmış olan ve AB uyum politikaları çerçevesinde geliştirilen kalkınma programlarında da kapsanan Türkiye’nin en az gelişmiş bölgelerine yönelik planlar incelenerek, karşılaştırmalı değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirme öncesinde, bölge planları kapsamındaki illerin tarihsel süreçte sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasındaki yeri değerlendirilmektedir.

Bölge Planları Kapsamındaki İllerin Tarihsel Süreçte Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması

Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmaları (Çalışkan, vd. 1997; DPT, 1996; DPT, 2003) değerlendirildiğinde; çalışma kapsamında ele alınan bölge planları ile kalkınma programlarında yer alan illerin çoğunun gelişmişlik düzeylerinin süreç içinde daha da gerilediğini söylemek mümkündür. Bu çerçevede Tablo 2’de, plan bölgelerindeki iller iki farklı çalışma kapsamında karşılaştırılmaktadır. Tablodaki veriler değerlendirildiğinde:

- DAP illerinin 1945’den 1985’e gelindiğinde sıralamada oldukça gerilemiş olduğu görülmektedir. Elazığ 25 sıra, Kars ise 9 sıra gerileyerek iller içindeki görece konumları en çok gerileyen iller olmuştur. Tunceli ve Erzincan hariç tüm DAP illeri sıralamada geriye düşmüşlerdir. 1985’de Erzincan sıralamadaki konumunu 1945 yılına göre 10 sıra yükseltirken, Tunceli de 2 sıra üstte yer almıştır. 1996 ve 2003 yılları değerlendirildiğinde ise; DAP illerindeki gerilemenin devam ettiği görülmektedir. En fazla gerileme 11 sıra geriye düşen Erzincan’da görülürken, yine Kars ve Ağrı’nın da oldukça gerilediği görülmektedir. Bu iki yıl arasında da sadece Tunceli’nin sıralamadaki konumunu 8 sıra yükselttiği, Ardahan’ın ise konumunu koruduğu görülmektedir.

- YHGP illerinin tümünün sıralamadaki konumları 1945’den 1985’e gelindiğinde daha geri duruma düşmüşlerdir. En yüksek gerileme 11 sıra ile Samsun’da görülürken, Amasya 11, Tokat 6, Çorum 3 sıra gerilemişlerdir. 1996 ile 2003 sıralaması karşılaştırıldığında ise Samsun’un 3 sıra ilerlediği, Amasya’nın aynı konumda kaldığı, Tokat’ın ise 9 sıra gerilediği görülmektedir.

¹ Çalışkan vd. (1997)’nin kentleşmenin bölgesel farklılaşması analizi çalışması ile DPT’nin illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışması benzer yöntemlerle illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılaşmasını ekonomik ve sosyal değişkenlerin faktör analizi ile değerlendirmektedir. İlk çalışmada iller verilere erişimdeki kısttlılık nedeniyle oldukça sınırlı sayıda değişkenle 1945, 1965 ve 1985 yılları için sıralanmıştır. DPT’nin 1996 ve 2003 çalışmaları ise daha fazla sayıda değişkenle gerçekleştirilmiştir. Çalışmalardaki değişkenlerin farklılaşması nedeniyle iki çalışma ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

• DOKAP illerinin tümü ise diğer bölgelerin illerinden farklı olarak 1945’den 1985’e kadar sıralamadaki konumlarını yükseltmişlerdir. Rize 24 sıra ile en yüksek ilerlemeyi kaydederken, sırasıyla Trabzon 11, Ordu 8, Giresun 6, Artvin 5, Gümüşhane ise 3 sıra ileri gitmişlerdir. Ancak 1996 ile 2003 yılları karşılaştırıldığında konumunu 3 sıra yükselten Artvin ile aynı konumda kalan Rize dışındaki DOKAP illerinin sıralamadaki görece konumlarının gerilediği görülmektedir. Gümüşhane 8 sıra gerilerken, Ordu 7, Giresun 5, Trabzon 4, Bayburt ise 2 sıra gerilemiştir.

Bölge planlama çalışması yapılan illerin diğer illere göre durumu incelendiğinde 1945’de inceleme kapsamındaki bölge planlarının kapsadığı 27 ilin 12’sinin, 1965’de 9’unun, 1985’de 10’unun, 1996’da 14’ünün, 2003 yılında ise 16’sının illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında son 20 sırada yer aldığı görülmektedir.

Tablo 2. Son Dönem Bölge Planları Kapsamındaki İllerin Farklı Dönemlerde Gelişmişlik Sıralamasındaki Yeri

	Kentleşme/bölgesel farklılaşma*			Sosyo-ekonomik gelişmişlik**	
Planda Kapsanan İller	1945 (63 il)	1965 (67 il)	1985 (67 il)	1996 (76 il)	2003 (81 il)
DOKAP İlleri TR90 BKP (2006)					
Ordu	59	56	51 (+8)	55	62/-7
Rize	49	39	25 (+24)	37	37/0
Gümüşhane	58	63	55 (+3)	63	71/-8
Giresun	51	51	45 (+6)	45	50/-5
Trabzon	43	38	32 (+11)	34	38/-4
Bayburt	-	-	-	64	66/-2
Artvin	42	44	37 (+5)	46	43/+3
DAP İlleri TRA2-TRB1 BKP (2005)					
Ağrı	57	62	63 (-6)	74	80/-6
Ardahan	-	-	-	72	74/-2
Iğdır	-	-	-	69	69/0
Kars	37	54	56 (-19)	62	67/-5
Bingöl	63	57	66 (-3)	73	76/-3
Elazığ	8	24	33 (-25)	33	36/-3
Malatya	38	34	41 (-3)	38	41/-3
Tunceli	60	65	58 (+2)	60	52/+8
TRB2DAKP(2003)					
Bitlis	50	55	61 (-11)	71	79/-8
Hakkari	62	67	65 (-3)	84	77/+7
Muş	61	66	67 (-6)	76	81/-5
Van	23	60	64 (-41)	67	75/-8
TRA1(2006)BKP					
Bayburt	-	-	-	64	66/-2
Erzincan	46	41	36 (+10)	47	58/-11
Erzurum	36	35	43 (-7)	56	60/-4
YHGP İlleri TR83 BKP (2006)					
Amasya	27	30	38 (-11)	39	39/0
Çorum	44	46	47 (-3)	44	46/-2
Samsun	21	27	35 (-14)	35	32/+3
Tokat	40	43	46 (-6)	52	61/-9

* Çalışkan vd. (1997)

** DPT (1996, 2003)

Son Dönem Yapılan Bölge Planları

Bu çalışma kapsamında, Türkiye'nin en az gelişmiş bölgelerine yönelik yapılmış olan Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (YHGP) değerlendirilmek üzere seçilmiştir. Bu dönem içinde değerlendirilebilecek olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), tarihsel gelişimi ve kapsamı açısından farklı süreçler içermesi nedeniyle, Zonguldak-Bartın-Karabük Projesi (ZBK) ise, kapsamındaki illerin Kalkınma Programlarında yer almaması nedeniyle değerlendirmeye alınmamıştır.

Doğu Anadolu Projesi (DAP)

Türkiye'nin en geri kalmış bölgesi olan Doğu Anadolu'nun potansiyellerini harekete geçirerek, diğer bölgelerle arasındaki gelişmişlik farklarını azaltabilmek amacıyla, Doğu Anadolu Bölgesi Ana Planı (DAP) hazırlanması kararı alınmıştır. Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, DPT'nin sorumluluğunda Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetimi ve koordinasyonu altında bölgede yer alan Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzüncü Yıl Üniversitelerinin oluşturduğu "Ortak Girişimce" başlatılmış ve Gazi Üniversitesi tarafından tamamlanmıştır.

Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölgesi 16 ili kapsamaktadır; Ağrı, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van, Ardahan, Bayburt ve Iğdır. Temel hedefi bölgenin kendi potansiyellerini harekete geçirecek ortamın yaratılmasını sağlamak olan DAP Ana Planı için; ekonomik, sosyal, çevresel ve mekansal olmak üzere dört grup hedef belirlenmiştir (DPT, 2000):

DAP kapsamında topoğrafya tarafından belirlenen ulaşım kanalları, iklim ile tarihi, ekonomik ve sosyal süreçler çerçevesinde üç ayrı alt bölge ve alt bölge merkezi belirlenmiştir.

- *Erzurum Alt Bölgesi:* Ağrı, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Kars, Muş, Ardahan, Bayburt ve Iğdır illeri - Alt Bölge Merkezi: Erzurum kenti
- *Malatya-Elazığ Alt Bölgesi:* Bingöl, Elazığ, Malatya ve Tunceli illeri - Alt Bölge Merkezleri: Malatya ve Elazığ kentleri
- *Van Alt Bölgesi:* Bitlis, Hakkari ve Van illeri - Alt Bölge Merkezi: Van kenti

Plan bölgenin kalkınmasını ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla bir bütün içinde ele almaktadır. Gelişmesi öncelikle tarım sektörünün

modernleşmesine dayalı olan Bölgede toprak ve su kaynaklarının korunması, erozyonun önlenmesi, mera ıslahı gibi konuların öncelikle ele alınması gerekliliği vurgulanmaktadır. Ekonomik yapının geliştirilmesine yönelik yatırımların tek başına yaşam kalitesinin yükseltilmesini ve refahın yaygınlaştırılmasını sağlayamadığına vurgu yapılarak sosyal amaçlı strateji ve programlara da ağırlık verilmektedir.

DAP Bölgesi’nin kalkınması için kamu kesiminin katkısının yanısıra, toplumun tüm kesimlerinin bilgi, deneyim, işgücü ile yönetsel ve mali kaynaklarının seferber edilmesi gerekliliği vurgulanmakta ana plan ön sektörel stratejilerin geliştirilmesinde bölgede katılımın farklı modellerle güçlendirilmesinin temel alındığı belirtilmektedir. Bu çerçevede kamunun rolünün yanısıra özel sektör ile ulusal ve yerel sivil toplum örgütlerinin önemine değinilmektedir. Bu çerçevede ana planın araçlarından biri olarak Bölge’nin ekonomik ve ticari yaşamının yönlendirilmesinden sorumlu bir kurum olarak Ekonomik Kalkınma Ajansı önerilmektedir. Bunun dışında DPT’nin bölgede yerel bir birim kurarak uygulamalarda etkinlik sağlaması, üniversitelerin de çeşitli projelerin uygulanmasına aktif katılımı öngörülmektedir.

DAP Ana Planı’nda 7 öncelikli müdahale alanı belirlenmiştir;

1. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi
2. Örgütlenmenin yaygınlaştırılması
3. Altyapı temini
4. Mera ıslahı ve yönetimi
5. Çevre kalitesinin iyileştirilmesi
6. Yoksullukla mücadele
7. Finansman

Her bir alt bölge için üç farklı senaryo üretilmiş bu senaryolarda; kent kır ayrımı, kısa ve uzun dönemde her alt bölgenin gelişme potansiyeli, ülkenin geçmişteki büyüme performansı ve gelecekteki olası büyüme hızı gözönüne alınarak ve ülke ortalamasına görece her alt bölge için kişi başına düşen gelir hedefleri belirlenerek, bu hedeflere ulaşmak için gerekli büyüme hızları, sektörel istihdam düzeyleri ve yatırımlar belirlenmiştir. Büyüme senaryoları, sektörel stratejiler insan kaynakları, tarım, sanayi, enerji, ulaştırma, haberleşme, ticaret, inşaat, turizm ve kültür, mekansal gelişme, çevre, mali yapı ve bankacılık sektörlerini kapsamaktadır.

Planın öngördüğü dönüşümlerin gerçekleştirilebilmesi için Bölgede önemli miktarda yatırım yapılması gerektiği tespit edilmiştir. Geliştirilen 3 farklı

senaryoya göre 2001-2020 döneminde A1 senaryosunda 80,3 milyar dolar, A2 senaryosunda 94,1 milyar dolar, A3 senaryosunda ise 106,9 milyar dolar toplam yatırım gerekliliği belirlenmiştir. Yatırımların büyük bir bölümünün (%80) özel sektör tarafından gerçekleştirileceği öngörülmüştür. En az yatırım gerektiren A1 senaryosunun benimsendiği yatırım programında; 2001-2005 dönemi için 2925 milyon dolar, 2006-2010 dönemi için 4008 milyon dolar, 2010-2020 dönemi için ise 8928 milyon dolarlık bir kamu yatırımı gerekliliği öngörülmüştür.

2000 yılı kamu yatırımı temel alınarak yapılan hesaplamada; 2001-2005 dönemi için öngörülen programın gerçekleşmesi için 2000 yılı değerlerinin 1,3 katı bir yatırım yapılması gerektiği, bu yatırımların 2006-2010 döneminde 1,8 katına ve 2011-2020 döneminde ise 2,1 katına çıkarılması gerektiği belirtilmektedir.

Planın gerçekleştirilmesi için; eğitim, sağlık, kadın ve aile, tarım (toprak ve su kaynakları, bitkisel üretim, hayvancılık, su ürünleri, ormancılık) sanayi (imalat sanayi, madencilik, el sanatları), haberleşme, toptan ve perakende ticaret, inşaat, turizm ve kültür, kentsel gelişme, kırsal gelişme ve çevre konularında çok sayıda proje önerisi sunulmakta ve bu projelerin hangi dönemlerde ve hangi illerde yer alacağı detaylı olarak belirtilmektedir.

Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP)

Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsayan Doğu Karadeniz Bölgesi, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden biridir. Sosyal, ekonomik ve çevre konularında gözlenen olumsuzlukları gidermek amacıyla Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin talebi üzerine Japon 'Hükümeti Doğu Karadeniz Bölgesi için bir Bölgesel Kalkınma Planı hazırlanmasını üstlenmiştir. Aralık 1998'de imzalanan sözleşmenin ardından Mart 1999'da çalışmalar başlamıştır. Bu planla ilgili Japon Hükümeti'nin görevlendirdiği Japonya Uluslararası Kalkınma Ajansı (JICA) Ağustos 2000'de çalışmaları tamamlamıştır.

Bölgesel kalkınma amaçları 3 ana başlık altında oluşturulmuştur (DPT-JICA, 2000):

1. Bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini yükseltmek ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmek;
2. Bölgenin sosyal gelişmesini ve dayanışmayı sağlayarak bölge içi bütünlüşmeyi sağlamak;
3. Bölgenin doğal kaynaklarını ve çevre kapasitesini koruyarak uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır.

Kalkınma stratejisi bölgenin temel sorunlarını çözecek şekilde dört temel bileşenden oluşmaktadır; ana ulaşım altyapısının geliştirilmesi, çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi, toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi ve mahalli idarelerin güçlendirilmesidir.

DOKAP Ana Planı 20 yılda uygulamaya konulacak olan 10 program ve bu programların içindeki 52 projeden oluşmaktadır. Önerilen 10 programdan üç program mekânsal yapının düzenlenmesi, üç program bölgenin ekonomik yapısının güçlendirilmesi, üç program idari yapının iyileştirilmesi, sosyal ve çevresel gelişmenin sağlanması ve bir program ise Bölgenin imajının iyileştirilmesi ile ilgilidir.

Önerilen 10 programın başlıkları şu şekildedir.

1. Mekansal Yapının Güçlendirilmesi
2. Yerel Yönetimlerin İşbirliği
3. Kapsamlı Toprak ve Su Kaynakları Yönetimi
4. Sanayi ve Ticaretin Desteklenmesi
5. Kırsal Ekonominin Çeşitlendirilmesi ve Yoğunlaştırılması
6. Uygulamalı Araştırma
7. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi
8. Sürdürülebilir İnsan Kaynakları Geliştirme
9. Yaşanan Çevrenin İyileştirilmesi
10. DOKAP Kimliğini Oluşturma Programı’dır.

Bölgede kamu ve özel sektörün gerçekleştirebileceği toplam yatırım hacmi “Kalkınma Çerçevesi” bölümünde sunulan bölgesel gayri safi hasıladan hareket edilerek hesaplanmıştır. 20 yıllık plan döneminde gerçekleştirilecek toplam yatırımın 46,5 milyar dolar civarında olması ve bunun 15,8 milyar dolarlık bölümünün de kamu eliyle gerçekleştirilmesi önerilmektedir.

Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (YHGP)

Yeşilirmak Havzasında bulunan yerleşim birimlerinin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmalarına yönelik her türlü çalışmaları yapmak, yaptırmak ve bu amaçla ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak üzere havzadaki 5 ilin (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat) katılımıyla “Yeşilirmak Havzası İl

Özel İdareleri Hizmet Birliği" kurulmuştur. Daha sonraki aşamada, DPT Müsteşarlığı tarafından 2003 yılında Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerini kapsayan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Ana Planı ihalesi yapılmıştır (DPT, 2006).

Bu kapsamda yapılan çalışmalar "ekolojik dengeyi bozmadan, en uygun arazi kullanım planlamasının yapılması, kaynakların sürdürülebilir bir biçimde yönetilmesi, YHGP'nin diğer bölgelerle olan sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve mevcut verimlilik düzeyini geliştirerek bölgenin refah düzeyinin ve ülke ekonomisine olan katkısının artırılması"nı amaçlamaktadır.

Planda belirlenen temel stratejik amaç, bölgenin yenilenen mekansal yapısıyla eşleşen, sosyal ve ekonomik yapı dönüşümünün ve sürdürülebilir gelişiminin sağlanmasıdır. Bölge planında öngörülen 5 stratejik amaç başlığı altında öncelikler belirlenmiştir. Bunlar:

1. Etkin bir mekansal organizasyonun oluşturulması için;
 - Bölgesel altyapının etkin bir mekansal organizasyon anlayışına uygun olarak geliştirilmesi
 - Kentlerin güvenli ve planlı biçimde geleceğe hazırlanması
 - Kırsal yerleşim yerlerinin rasyonel bir yapıya dönüştürülmesi
2. İnsan kaynakları ve sosyal yapının geliştirilmesi için;
 - Her düzeydeki eğitimin, bölgenin üretim ve hizmet ihtiyaçlarına göre örgütlenmesi
 - Yoksullaşmaya ve Güvencesizliğe karşı kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi
 - Bölgede kentsel toplumsal yaşam kalitesinin iyileştirilmesi
 - Kırdaki yoksul ve dezavantajlı gruplara hizmet götürülmesi
3. İşletmelerin rekabet gücünün artırılması ve dışa açılma için;
 - Bölge ve kent ölçeğinde yığılma ekonomilerinden ve dışsallıktan yararlanılması
 - Araştırmaların karar süreçlerinde etkili olması ve politikaya yol göstermesi için bilgi ve üretim arasındaki bağın güçlendirilmesi
 - Dışa açılma
 - Bölge turizminin çeşitlendirilerek geliştirilmesi ve tanıtımı

- Tarımda sulamanın geliştirilmesi ve yüksek gelir getiren bitkisel üretimin artırılması, tarımsal araştırmaların yapılması
 - Hayvancılık sektöründe rekabet gücünün artırılması
 - Bölgede tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinde yer alan KOBİ lerin mali yapısının güçlendirilmesi
 - İnşaat ve ulaştırma hizmetlerinin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi
4. Ekolojik dengelerin, çevrenin korunması ve durumunun iyileştirilmesi için;
- Hava, toprak, su ve orman eko-sistemlerinin korunması ve kontrolü, kentsel-tarımsal kirleticilerin etkilerinin azaltılması
 - Biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması
5. Kurumsal yapının güçlendirilmesi için;
- Yerel yönetimlerin ve kalkınma ajansının güçlendirilmesi
 - Sivil toplumun ve özel kesimin yapısal güçlendirilmesi
 - Bölgedeki merkezi kamu yönetim kurumlarının geliştirilmesidir.

Bu stratejik amaçlar ve önceliklerin gerçekleştirilmesi için 68 tedbir, 393 proje başlığı ve 1200 proje ismi önerilmiştir.

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesinin kapsadığı bölge, DPT ile AB’nin ortaklaşa hazırladıkları NUTS-II Bölge Sınıflandırması ile örtüşmektedir. Projenin en önemli özelliklerinden birisi ise bölgesel niteliği ve proje yönetiminin bir yerel yönetim birliği olmasıdır.

Planın seçilen A2 senaryosu yatırım planı incelendiğinde; 2004-2023 yılları arasında gerekli olan toplam yatırım miktarının 66675 milyon YTL (2003 yılı sabit fiyatları ile) olduğu görülmektedir. Bu miktarın %12’sinin (8236 milyon YTL) kamu tarafından sağlanacağı; ve gerekli kamu yatırım miktarının 2004-2010 yılları arasında 1597 milyon YTL, 2011-2015 yılları arasında 1795 milyon YTL, 2016-2023 yılları arasında 4844 milyon YTL olduğu öngörülmektedir.

Son Dönem Bölge Planlarının Karşılaştırmalı Değerlendirmesi

Son dönemde DPT tarafından yaptırılan bölge planlarının karşılaştırmalı değerlendirilmesi Tablo 3’de verilmektedir. Planların üstlenicileri DAP’ta üniversitelerden oluşan bir konsorsiyum olurken, DOKAP’ta JICA, YHGP’de ise özel bir firma olmuştur. DAP’ta Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan 15 il, DOKAP’ta Doğu Karadeniz Bölgesi’nde yer alan 12 il, YHGP’de ise Yeşilirmak Havzası’nda yer alan 4 il kapsamaktadır.

Son dönem planların ortak bir özelliği, üç planda da kurumsal yenilik arayışlarının yer almasıdır (Akkahve, 2004). Bu çerçevede temel olarak DAP’ta Ekonomik Kalkınma Ajansı, Bölgesel Kalkınma Bankası, Yerel Yönetimler Birliği; DOKAP’ta Yerel Yönetimler Birliği, Kalkınma Kurumu, Proje Yönetim Birimi gibi yeni kurumsal yapılanmalar önerilirken, YHGP’de ise var olan Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği’nin, Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği (YHKB) olarak hayata geçirilmesi öngörülmektedir. YHKB; beş ilin özel idarelerinin (Yozgat daha sonra bu birlikten ayrılmıştır) bölgesel kalkınma amacıyla bir araya gelerek oluşturduğu ve Türkiye’nin havza bazında kurduğu ilk hizmet birliği olması açısından önemlidir.

Yine her üç planın da ortak özelliklerinden birisi farklı biçimlerde ortaya koydukları program ve proje önerileridir. DAP’ta yer alan proje önerileri konu başlıkları üzerinden yapılırken, DOKAP’ta belirlenen 10 program çerçevesinde 4 ana başlık için toplam 52 adet proje önerilmiş, YHGP’de ise 5 stratejik amaç çerçevesinde geliştirilen 20 öncelik için 68 tedbir geliştirilmiş, buradan 393 proje başlığı ve 1200 proje fikri geliştirilmiştir. Ayrıca YHGP’de her il için 6 proje olmak üzere toplam 24 proje için ön fizibilite raporları hazırlanmıştır.

Planların gerçekleşmesi için DAP’ta 80 milyar dolar, DOKAP’ta 47 milyar dolar, YHGP’de ise 45 milyar dolarlık bir yatırım programı öngörüsü yapılmıştır. Bu yatırımların DAP’ta %20’sinin, DOKAP’ta %34’ünün, YHGP’de ise %12’sinin kamu yatırımları tarafından karşılanacağı öngörülmüştür.

Tablo 3. Planların Karşılaştırmalı Değerlendirmesi

	DAP		YHGP
Plan Yapım Dönemi	1996-2000	1999-2000	2003-2006
Üstlenici	Atatürk, Fırat, İbni, Kafkas ve Yüzüncü Yıl Üniversitelerinin oluşturduğu "Ortak Girişim"	Japon Hükümeti-Japonya Uluslararası Kalkınma Ajansı (JICA)	Özel Firma
Kapsadığı İller	Ağrı, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van, Ardahan, Bayburt ve Iğdır	Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon	Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat
Hedef Yılı	2020 I. Aşama (2001-2005) II. Aşama (2006-2010) III. Aşama (2011-2020)	2020 I. Aşama (2001-2005) II. Aşama (2006-2010) III. Aşama (2011-2020)	2023 I. Aşama (2004-2010) II. Aşama (2011-2015) III. Aşama (2016-2023)
Amaç/Hedef/Strateji	Bölgenin kendi potansiyellerini harekete geçirecek ortamın yaratılmasını sağlamaktır.	Ekonomik, sosyal ve çevre sorunlarının gidermek	Bölgenin yenilenen mekansal yapısıyla eşleşen, sosyal ve ekonomik yapı dönüşümünün ve sürdürülebilir gelişiminin sağlanmasıdır
Öngörülen Toplam Yatırım	80,3 milyar dolar	46,5 milyar dolar	44,7 milyar dolar
Öngörülen Kamu Yatırımı	15,9 milyar dolar (%20) 2001-2005 dönemi için 2925 milyon dolar 2006-2010 dönemi için 4008 milyon dolar 2011-2020 dönemi için 8928 milyon dolar	15,8 milyar dolar (%34) 2001-2005 dönemi için 2881 milyon dolar 2006-2010 dönemi için 4174 milyon dolar 2011-2020 dönemi için 8743 milyon dolar	5,5 milyar dolar (%12) 2004-2010 yılları arasında 1066 milyon dolar 2011-2015 yılları arasında 1199 milyon dolar 2016-2023 yılları arasında 3235 milyon dolar
2001-2005 yılı kamu yatırımı gerçekleştirme oranı	Öngörülen: 2925 milyon dolar Gerçekleşen: 1993 milyon dolar %68	Öngörülen: 2881 milyon dolar Gerçekleşen: 2160 milyon dolar %76	
Öneri Program ve projeler	edilim, sağlık, kadın ve aile, tarım (toprak ve su kaynakları, büküsel üretim, hayvancılık, su ürünleri, ormancılık) sanayi (inmalat sanayi, madencilik, el sanatları), haberleşme, toptan ve perakende ticaret, inşaat, turizm ve kültür, kentsel gelişme, kırsal gelişme ve çevre konularında proje önerileri	10 program, 52 proje 3 mekansal yapıyı düzenleme (20 proje) 3 ekonomik yapıyı güçlendirme (14 proje) 3 idari yapıyı iyileştirme, sosyal ve çevresel gelişme (13 proje) 1 proje imajını oluşturma (6 proje)	5 stratejik amaç, 20 öncelik 68 tedbir, 393 proje başlığı ve 1200 proje fikri her il için 6 projeden toplam 24 proje için ön fizibilite raporları
Öneri Kurumsal Yapı	Ekonomik Kalkınma Ajansı, Bölgesel Kalkınma Bankası, Yerel Yönetimler Birliği,	DOKAP Yerel Yönetimler Birliği, DOKAP Kalkınma Kurumu, Proje Yönetim Birimi	Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği
	-Katılımın farklı modellerle güçlendirilmesi-Kamunun rolünün yanı sıra özel sektör ile ulusal ve yerel sivil toplum örgütlerinin önemi - DPT'nin yerel birim kurması önerisi	-Uygulama ve proje geliştirme hizmetlerinin DPT bünyesi içinde ayrı bir grup tarafından izlenmesi -Projelerin bir kısmına özel sektörün katılımı	-Plan kapsamında yürütülecek faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi kalkınma alanında gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Geliştirilen Bölgesel Çalışmalar

Türkiye-AB mali işbirliği kapsamında hem bölgesel gelişme politikasının ve uygulamalarının AB'ye uyumu, hem de tespit edilen öncelikli bölgelerde yerel kalkınma potansiyelleri ve girişimlerinin harekete geçirilmesi amacıyla, özel bölgesel kalkınma programları; 2004-2006 yılları arasında ortak finansmanla uygulamaya konulmuştur. Devam eden süreçte ise 2007-2013 dönemi için bölgesel gelişmişlik farklarının analizi, bölgesel odaklanmanın sağlanması ve cazibe merkezlerinin belirlenmesi konularında çalışmalar yapılmaktadır (Can ve Kocagil, 2008). Bu bölümde ilk olarak NUTs düzeyinde belirlenen ve Türkiye'nin geri kalmış bölgelerinde geliştirilen Kalkınma Programları değerlendirilecek, ikinci olarak ise devam eden süreçte 2007-2013 döneminde Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA'nın bileşenlerinden biri olarak bölgesel kalkınma çalışmaları özetlenecektir.

Kalkınma Programları

Türkiye 2002 yılında AB'nin NUTS II sınıflandırmasına uygun olarak yapısal fonların da uygulanabilmesini sağlamak amacıyla 86 ili 26 bölgesel birimle gruplandırmıştır. Bunu takiben DPT'nin öncülüğünde AB fonlarının 2004-2006 arasında nasıl dağıtılacağını gösteren ana öncelik konularını belirleyen ve kalkınma için öncelikli bölgeleri hedef alan Ulusal Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Geliştirilen programlar çerçevesinde küçük ölçekli altyapı projeleri, insan kaynaklarının gelişimi, gelir ve istihdam yaratılması, tarımsal büyüme ve destek, turizm gelişimi, kırsal kalkınma, çevrenin korunması ve yaşam kalitesi alanlarında hibe dağıtımı gerçekleştirilmiştir (<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbbp/abbbp.html>) (Tablo 4).

Tablo 4. AB Kalkınma Programları ve Bölge Planları

	Kapsadığı İller ve Düzeyler	Program Kabul Tarihi	İlgili Kalkınma Birliği	Proje Alanları ve Sayıları	Kapsandığı Bölge Planı
TRB2 Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)	TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van	2003	Doğu Anadolu Kalkınma Birliği (TRB2)	Tarım ve Kırsal Kalkınma KOBİ Turizm ve Çevre Sosyal Gelişme Toplam 309 Proje	DAP (16 ilden 4 il-TRB2)
TR82, TR83, TRA1, Kalkınma Programı	TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum	2003	Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (TR82) Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği (TR83) Erzurum, Erzincan, Bayburt İlleri Kalkınma Birliği(TRA1)	Yerel kalkınma KOBİ Küçük Ölçekli Altyapı Toplam 396 proje	YHGP (tümü-TR83) DAP (16 ilden 3 il TRA1)
TRA2, TR72, TR52, TRB1 Düzey II Bölgeleri Kalkınma Programı	TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars TR72: Sivas, Kayseri, Yozgat TR52: Karaman, Konya TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	2005	Serhat İlleri Kalkınma Birliği (TRA2) Orta Anadolu İlleri Kalkınma Birliği (TR72) Konya ve Karaman İlleri Kalkınma Birliği (TR52) Doğu İlleri Kalkınma Birliği (TRB1)	Yerel kalkınma KOBİ Küçük Ölçekli Altyapı Toplam 509 proje	DAP (16 ilden 8 il,TRA2, TRB1)
TR90 Düzey II Kalkınma Programı	TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	2006	Doğu Karadeniz İlleri Hizmet ve Kalkınma Birliği (TR90)	Yerel kalkınma KOBİ Turizm. ve Çevre Altyapısı Toplam 214 proje	Bayburt hariç DOKAP illerinin tamamı (TR90)

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde AB-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında katılım öncesi fonlardan yararlanmak üzere, ülke politikalarına uyumlu olarak hazırlanan Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP), TRB2 İstatistikî Bölge Birimi Düzey 2 Bölgesini oluşturan Bitlis, Hakkari, Muş ve Van illerini kapsamaktadır. DPT koordinasyonunda yürütülmüş olan Program; yenilikçi bölgesel politika ve planlama yaklaşımlarını uygulamaya yönelik olarak merkezde ve bölgede kapasite oluşturmak üzere ve bölgenin sürdürülebilir kalkınması için yenilikçi bölgesel yaklaşımlara örnek oluşturmak amacıyla hazırlanmıştır (<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/abbp.html>). Bu kapsamda Programda öncelik alanları; Tarım ve Kırsal Kalkınma, KOBİ'ler, Turizm ve Çevre, Sosyal Gelişme ve Kapasite Geliştirme olarak belirlenmiştir.

Avrupa Birliği MEDA fonundan desteklenen Programın Spesifik Finansman Anlaşması 05 Ağustos 2003 tarihinde Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanmış olup AB söz konusu Programa 45 milyon Euro hibe kaynak tahsis etmiştir. Programın uygulanmasına 2004 yılında, proje uygulamalarına ise 2006 yılında başlanmıştır.

TR82, TR83 VE TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

DPT koordinasyonunda yürütülmüş olan “TR82, TR83 ve TRA1 İstatistikî Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı”; Amasya, Bayburt, Çankırı, Çorum, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Tokat olmak üzere toplam 10 ili kapsamaktadır. Söz konusu program, 2003 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında Avrupa Komisyonu ve Türk Hükümeti tarafından onaylanmış olup, programın bütçesi; 40 milyon Euro’su AB desteği, 12,33 milyon Euro’su ulusal bütçe katkısı olmak üzere toplam 52,33 milyon Euro’dur.

Programın amacı, Programın uygulandığı Düzey 2 Bölgelerinde; Yerel Kalkınma Girişimlerinin, KOBİ’lerin, Küçük Ölçekli Altyapının desteklenmesi amaçlı hibe programlarını ve Program uygulamasını destekleyecek teknik yardım hizmetini uygulamaya koymaktır. Programda öncelik alanları; Yerel Kalkınma Girişimleri, KOBİ’ler ve Küçük Ölçekli Altyapı olarak belirlenmiştir.

TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı

“TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı”; Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsamaktadır. Söz konusu Programın da yer aldığı Katılım Öncesi Mali Yardımı 2005 Yılı Proje Paketine ilişkin Finansman Anlaşması, 11 Temmuz 2006 tarihinde imzalanmıştır. Programın temel amacı bölgesel gelişmeye katkıda bulunarak bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve merkezi ve bölgesel düzeyde proje uygulama kapasitesini geliştirmektir. Programda Yerel Kalkınma Girişimleri, KOBİ’ler, Turizm ve Çevre Altyapısı öncelik alanları olarak belirlenmiştir.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 İstatistikî Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı; Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya,

Malatya, Sivas, Tunceli ve Yozgat olmak üzere toplam 13 ili kapsamaktadır. 2004 yılı Mali İşbirliği kapsamında olan Programın finansman anlaşması 12 Ocak 2005 tarihinde imzalanmıştır.

Programın genel amacı, Ön Ulusal Kalkınma Planında ekonomik ve sosyal uyum kapsamında desteklenmesi öngörülen Düzey 2 bölgelerinde ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmanın yanısıra merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesini artırmaktır. Programda belirlenen öncelik alanları; Tarım ve Hayvancılık, Yerel kalkınma girişimleri, KOBİ’ler, Küçük Ölçekli Altyapı ve Kapasite Geliştirme’dir

Program, Avrupa Birliği PHARE kuralları çerçevesinde desteklenmiş olup, bütçesi 70 milyon Euro’su Avrupa Birliği desteği ve 20,67 milyon Euro’su Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti katkısı olmak üzere 90,67 milyon Euro’dur.

Yeni Dönem AB Uyum Çerçevesinde Bölgesel Çalışmalar

Avrupa Birliği - Türkiye Mali İşbirliği süreci, 2007-2013 yıllarını kapsayacak biçimde AB’nin inisiyatifi ile yeni bir yaklaşıma kaydırılmış, tüm katılım öncesi mali yardımlar tek bir program çerçevesinde toplanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA’nın devreye girmesiyle, bölgesel kalkınmanın altındaki fonların büyük bir kısmı yatırım projeleri, bunların büyük bir kısmı da IPA’nın bölgesel kalkınma bileşeninin altında belirlenen altyapının iyileştirilmesi öncelikleri kapsamında yüksek maliyetli yatırımlar olarak belirlenmiştir. Bu bileşen altında Türkiye için ulaşım, çevre ve KOBİ’lerin desteklenmesi alanlarına odaklanan “operasyonel programlar” olarak adlandırılan programlar geliştirilmiştir. IPA’nın, 2000-2006 döneminde uygulanmış olan Katılım Öncesi Mali İşbirliği sürecinden temel farkı yeni dönemde “Proje” yaklaşımli bir uygulamadan “Programlama” yaklaşımli bir uygulamaya geçilmesidir.

IPA bileşenlerinden biri olan bölgesel kalkınma; bölgesel rekabet edebilirlik, çevre ve ulaştırma operasyonel programlarından oluşmaktadır. Bu süreçte Sanayi ve Ticaret Bakanlığı; “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı”nı (BROP) hazırlama ve uygulama görevini üstlenmiştir. Söz konusu yeni yaklaşımın temeli “programlama” ve devamında “proje” finansmanına dayanmaktadır. BROP bölgede önceden uygulanan AB Hibe Fonu Programından farklıdır. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programının uygulanacağı coğrafya kişi başına düşen milli geliri Türkiye ortalamasının % 75’inin altında kalan Düzey II bölgeleri olarak belirlenmiştir. Bu bölgeler içinde yer alan 15 il de büyüme merkezi olarak ilan

edilmiştir. Bu çalışma kapsamındaki plan bölgelerinde yer alan büyüme merkezleri ise Samsun, Trabzon, Erzurum, Kars, Van, Elazığ ve Malatya'dır. Bu çerçevede desteklenecek projelerin öncelik konuları; İş Ortamının İyileştirilmesi, İşletme Kapasitelerinin Arttırılması ve İşletme Kapasitelerinin Geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. TR83 ve TR90 bölgeleri için ise bu öncelikler çerçevesinde öncelikli tedbirler ve sektörel yoğunlaşma alanları belirlenmiştir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2008).

Plan Bölgelerinde Yaşanan Gelişmeler

Yasal boyutlarıyla bölge planlarının yapımı ve uygulamasına ilişkin; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi a) bendinde "sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır" tanımlaması yer almakta, ancak 540 karar sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de bölge planlarına ilişkin sadece ana hizmet birimlerinden Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü görev tanımının yer aldığı 14. maddede "...bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak..." hükmü yer almaktadır.

Buradan da anlaşılabacağı üzere, yasal açıdan bölge planlarının uygulamaya geçirilmelerine ilişkin net bir görev tanımlaması yapılmaması, planların uygulamaya geçmesinde problemler yaratmaktadır. Bu sebeple GAP dışında, bölge planı kapsamında yapılan planların, plan yapım süreci sonrasında uygulanması ve izlenmesi süreci gerçekleştirilememiştir.

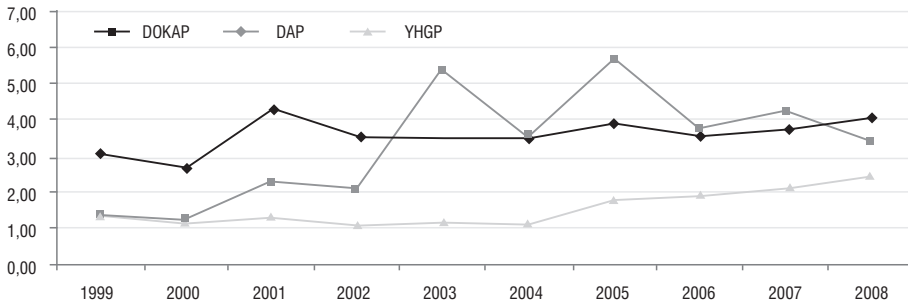
Bu bölümde çalışma kapsamında detaylı olarak incelenen üç planın, doğrudan planla bağlantılı uygulamalar olmasa da, plan öngörülleri ile kamu yatırımları ilişkisi ve AB kalkınma programları ilişkisi kurularak plan bölgelerinde yaşanan gelişmeler değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Bölgelere Olan Kamu Yatırımları ve Bölge Planları Uygulama İlişkisi

Plan kapsamında yer alan illerdeki kamu yatırımları, plan öncesi dönem ile plan sonrası kamu yatırımları karşılaştırması yapılarak, plarlarda öngörülen bütçeler ve kamu yatırımı ilişkisi araştırılmaktadır.

Yıllara göre her bir plan bölgesinin kamu yatırımlarından aldıkları pay, planların yapıma dönemlerine göre farklılıklar göstermektedir (Grafik 1). Planla birlikte bölgelerin toplam yatırımlardan aldıkları payların artan bir ivmeyle gelişmeleri beklenirken, grafikten de takip edilebildiği gibi bölgelerin belli yıllarda düzensiz olarak yatırımlardan aldıkları payı artırdıkları izlenmektedir. DAP’ın ve DOKAP’ın 2000 yılında tamamlandığı göz önüne alındığında 2003 ve 2005 yıllarında yatırım payını diğer planlara oranla hızlı bir biçimde yükselttiği 2006 sonrasında ise bu payın düşme eğilimine girdiği gözlenmektedir. Kamu yatırımlarından alınan paylar iller bazında detaylı olarak irdelendiğinde, yıllara göre düzensiz artışların illerin tekil olarak bölge planlarından bağımsız çeşitli projeler sebebiyle aldıkları yatırımlarla bağlantılı olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin DOKAP’taki 2003 yılındaki hızlı yükselme Artvin’in enerji yatırımları konusunda aldığı payla ilişkilidir. YHGP bölgesi için 2004 sonrası düzenli bir yatırım artışı olduğu gözlenmektedir. Planın 2003 yılında başladığı ve 2006 yılında tamamlandığı göz önüne alındığında bu artışın doğrudan planla bağlantılı olmadığı anlaşılmaktadır.

Grafik 1. Plan bölgelerinin kamu yatırımlarından aldıkları paylar



Planlarda öngörülen kamu yatırımları ve payları incelendiğinde; 2001-2005 yılı arasında DAP’ta 2925 milyon dolar öngörülmekte, bu dönemde bölgeye ayrılan kamu yatırımlarının ise 1993 milyon dolar olduğu görülmektedir. Yine aynı dönemde DOKAP için planda 2881 milyon dolar kamu yatırımı öngörülmekte, bu dönemde bölgeye ayrılan kamu yatırımlarının 2180 milyon dolar olduğu görülmektedir. DAP önerisinde yer alan toplam yatırımların %20’ sini oluşturan kamu yatırımlarının gerçekleşme oranı %68, DOKAP’taki toplam yatırımlar içinde %34’lük payı olan kamu yatırımları öngörüsünün gerçekleşme oranı %76 olmuştur. Ancak bu gerçekleşme oranlarında planların öngördüğü yatırım içeriklerinden öte yatırımcı kuruluşların sektörel temelli kendi programları ön plana çıkmaktadır.

AB Kalkınma Programları ve Plan Uygulama İlişkisi

Türkiye-AB mali işbirliği kapsamında hem bölgesel gelişme politikasının ve uygulamalarının AB'ye uyumu, hem de tespit edilen öncelikli bölgelerde yerel kalkınma potansiyelleri ve girişimlerinin harekete geçirilmesi amacıyla, özel bölgesel kalkınma programları ortak finansmanla uygulamaya konulmuştur. 2002-2004 döneminde AB Kalkınma Programları kapsamında Türkiye'deki 35 il yer almakta, bunlardan 8'i çalışma kapsamında incelenen Bölge Planları kapsamındaki iller dışında kalmaktadır.

Plan bölgeleri ve AB Kalkınma Programı çerçevesinde bu bölgelerde gerçekleştirilen projeler incelendiğinde; toplamda 919 adet proje için 212 milyon Euro'luk bütçeden faydalanıldığı görülmektedir (Tablo 5).

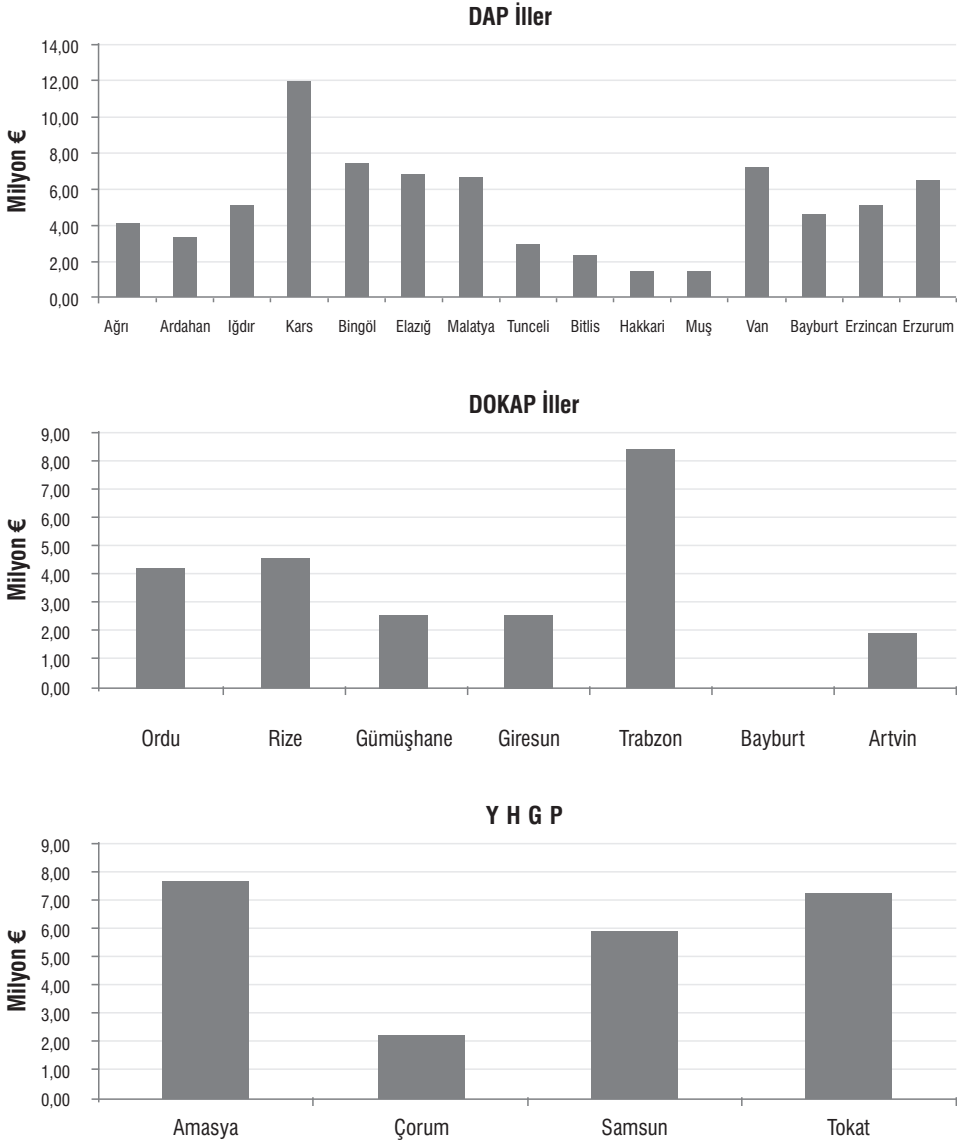
Tablo 5. Kalkınma Programları ve Hibe Miktarları

	Bölge Planları Kapsamındaki iller	Toplam Proje Sayısı	Toplam Hibe Miktarı (milyon €)
TRB2 Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP) Tarım ve Kırsal Kalkınma Bileşeni KOBİ Bileşeni Küçük İşletmeler Programı Turizm ve Çevre Bileşeni Sosyal Gelişme Teknik Yardım	DAP (16 ilden 4 il-TRB2)	309 148 68 - 49 44 -	45 (tamamı AB) 12,40 4,60 10 9,40 3,60 5
TR82, TR83, TRA1 Kalkınma Programı Yerel kalkınma Girişimleri Bileşeni KOBİ Bileşeni Küçük Ölçekli Altyapı Bileşeni Teknik Yardım	YHGP (tümü-TR83) DAP (16 ilden 3 il TRA1)	396 147 204 45 -	52,33 (40 AB+12, 33 TC) 9,86 14,8 24,67 3,00
TRA2, TR72, TR52, TRB1 Düzey II Bölgeleri Kalkınma Programı Yerel Kalkınma Girişimleri KOBİ Bileşeni Küçük Ölçekli Altyapı Bileşeni Teknik Yardım Yönetim Desteği	DAP (16 ilden 8 il, TRA2, TRB1)	509 166 277 66	90,67 (70 Phare +20,67TC) 16,34 24,50 40,83 8 1
TR90 Düzey II Kalkınma Programı (DOKAP) Yerel Kalkınma Girişimleri KOBİ Bileşeni Turizm ve Çevre Altyapısı	Bayburt hariç DOKAP illerinin tamamı (TR90)	214 80 103 30	24 (18 AB+6 TC) 5,6 9,2 9,2

Kaynak: <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/abbb.html>; Akkahve, 2006

İllerin bölgelerine ayrılan hibelerinden aldıkları oran incelendiğinde; bölgede görece daha gelişmiş illerin hibelerden aldıkları payın daha yüksek olduğu görülmekte, bu durum ise sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ile proje geliştirme kapasitesi arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır (Grafik 2).

Grafik 2. İllerin Bölgelerine Ayrılan Hibelerden Aldıkları Pay



İncelenen bölge planları ile AB Kalkınma Programları ilişkilendirildiğinde; her ne kadar bölge kalkınma programları düzenlenirken DAP'ın, DOKAP'ın verilerinden yararlanılmış ve YHGP örneğinde bölgede kalkınma programlarının geliştirilmesi için planla bağlantılı ortak çalışmalar (GZFT analizleri, vb.) yapılmış ise de, AB Kalkınma programlarının, bölge planlarından bağımsız olarak oluşturulduğunu söylemek mümkündür. Bölgeleme açısından değerlendirildiğinde; DOKAP illeri kalkınma programı ve uygulanmasında koordinasyonu sağlayan kalkınma birliği, aynı bölgeyi kapsarken bu yapılanmada YHGP illeri ile DAP'ın üç ili birlikte ele alınmış, DAP'ın dört ili ayrı bir program olarak ele alınmıştır. Böylece, DAP'ın kendi iç tutarlılığı ve belirlediği bölgenin bütünlüğü içinde öngördüğü gelişme seçenekleri uygulama başlamadan geçerliliğini yitirmiştir. Amaç, hedef, strateji çerçevesinde değerlendirildiğinde ise; her ne kadar AB'nin standart konu başlıklarının bölgelere göre düzenlenmesine gayret edilse de, AB'nin fonlarını dağıtmasındaki merkez yetici yapının çok da ötesine geçilememiş, bölgelerin ihtiyaçlarından çok standart konu başlıklarına uygun proje önerileri kabul edilmiştir.

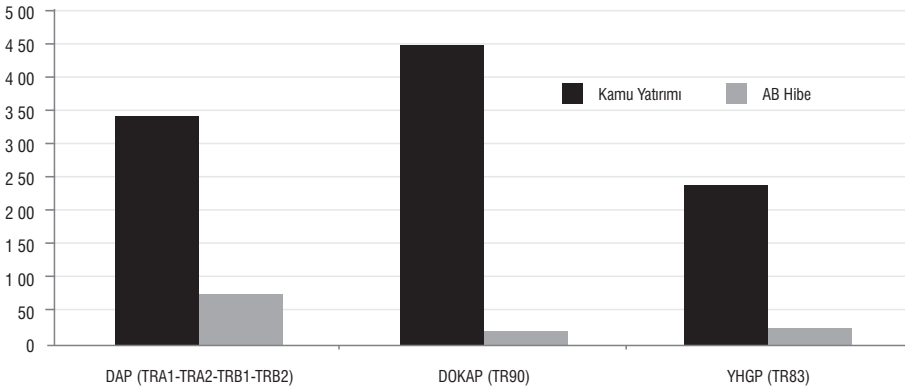
AB'nin AB hibe projeleri üzerinden bölgelere olan katkısı; 2006 yılı için Türkiye toplam kamu yatırımlarının %0.48'ine karşılık gelmektedir. Bunun plan bölgelerine göre dağılımı ise (Tablo 6) TR90 kalkınma programı çerçevesinde DOKAP illeri toplam kamu yatırımlarının %4,4'üne; DAP illeri toplam kamu yatırımlarının %22,3'üne ve YHGP illerinin toplam kamu yatırımlarının %10'una karşılık gelmektedir (Grafik 3). Bu durumda planların gerçekleşmesinde kamu yatırımlarının zaten düşük bir paya sahip olduğu düşünüldüğünde, AB kalkınma programı çerçevesinde hibe projeleri üzerinden bölgelere aktarılan bütçelerin kalkınmayı hızlandıracak oranda olmadıklarını vurgulamak gerekir.

Tablo 6. Kamu Yatırımları ve AB Hibe Projelerinin Bölgelere Katkısı- Kamu Yatırımı Hibe Oranı

Planda Kapsanan İller ve Dâhil Oldukları BKP	Kamu Yatırımı (Milyon €)	AB kalkınma programı (Milyon €)	Hibelerin Kamu Yatırımına Oranı (%)
DOKAP illeri			
TR90 BKP (2006)	446	18	4.4
DAP illeri			
TRA2-TRB1(2005)BKP	163	48	29
TRB2DAKP(2003)	70	12	18
TRA1(2006)BKP	108	16	15
YHGP illeri			
TR83 BKP (2006)	237	23	10

Kaynak: <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/ilozet.html>; <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/abbb.html>

Tablo 6. Kamu Yatırımları ve AB Hibe Projelerinin Bölgelere Katkısı- Kamu Yatırımı Hibe Oranı



Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye’de 1960’lardan bu yana bölge planlama çalışmaları çeşitli ölçeklerde ve çeşitli kurum ve kuruluşların katkılarıyla ele alınmakta, ancak plan hazırlanma ve uygulanma aşamasında yetkilerinin ve kaynaklarının sınırlılıkları sebebiyle, hazırlanan planlar ve bunların uygulanmaları arasındaki bütünlük sağlanamamaktadır. Son dönemde farklı kurumlar tarafından çeşitli ölçekler ve adlarla hazırlanan ve birbirinden farklı net olarak açıklanamayan; bölge planları, il gelişme planları, stratejik gelişme planları, il çevre düzeni planları, sektörel bölgesel planlar (bütünleşik kıyı alanları, lojistik bölgeleri, vb.) gibi üst ölçekli planlar aynı bölge için çok fazla sayıda planın hazırlanmasına sebep olmakta ve belirli bir sistem ve çerçeve içine oturmadığı için plan-uygulama ilişkisinin giderek zayıfladığı bir karmaşa ortamı yaratılmaktadır.

Buradan yola çıkarak plan üretimi ve uygulaması konusunda yaşanan problemleri yasal ve kurumsal problemler ile uygulama araçları ve finansmandaki problemler olarak iki ana başlıkta özetlemek mümkündür. Yasal ve kurumsal problemlerin başında çok sayıda farklı üst ölçek plan türünün ortaya çıkardığı yasal ve kurumsal karmaşada içinde merkezi sistemin ağırlıklı rol oynaması ve dolayısıyla yerel ihtiyaçların belirlenmesinde ve uygulamaya yönelik örgütlenmenin gerçekleştirilmesinde yaşanan güçlükler gelmektedir. Farklı kurumların bölgesel gelişme konusunda kendilerine rol tanımlamalarına karşın, planların uygulaması açısından bir taahhüt içine girmemeleri sahibi belli olmayan plan ve plan kararları ortaya çıkarmakta ve üretilen planların uygulanma şansını yok etmektedir. Özellikle yerelde bu planların hazırlık sürecinde yerel potansiyelleri plana aktaracak ve plan üretildikten sonra uygulamayı belli

aşamalarda koordine edecek bir yerel kurumsal yapının eksikliği göze çarpmaktadır. Bu durumda bölgesel ekonomik kalkınmayla ilgili ve mevcut sistemde hiçbir kurumun üstlenmediği ya da yeterince yerine getiremediği görevleri üstlenecek yeni yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Öte yandan, ikinci problem alanı olan uygulama araçları ve finansmanla ilgili yaşanan temel sorunlar ise; başta bölgesel eşitsizliği azaltmada güçlü bir araç olan kamu yatırımlarının bugüne kadar sektörel yaklaşımla yapılması, programlama, bütçe yapma ve uygulama süreçleri arasındaki ilişkinin zayıflığı ve izleme ve değerlendirmedeki eksikliklerdir. Hazırlanan planlar genelde kendi finansmanlarıyla birlikte tasarlanmış planlar olmadığından, yapılacak uygulamalar merkezi kuruluşların bu planlara sahip çıkması ve kendi kaynak tahsis mekanizmalarını ve politika tercihlerini mekanda bu planlarla uyumlu bir şekilde yapmalarına bağlı kalmakta ve bu genellikle gerçekleştirilememektedir.

Tüm bu sorun alanlarına rağmen Türkiye’de 2000’li yıllarda bölgelerin kalkınması ve bölge planlarının uygulamaya geçirilmesi ile ilgili iki temel aracın gündemde olduğunu söylemek mümkündür; AB uyum sürecinde geliştirilen bölge kalkınma programları ve yönetim mekanizması içinde yer alan kalkınma birlikleri ve kalkınma ajansları ile somutlaşan kurumsal yeniden yapılanma süreci. Uygulanan AB programları görece az gelişmiş bölgelerde kapasite oluşturma ve proje geliştirme çalışmalarına ön ayak olmakta, yerel sorun odaklarının yerelden düşünölmeye başlanması için bir fırsat yaratmaktadır. Ancak bunların bölge planları ile doğrudan örtüşmediği açıktır. Bölge planlamada bu temel araçların yeterince etkileşimli süreçler olarak ele alınamaması, uygulamada etkili olunamaması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Kapsamlı bir biçimde analizlerin yapıldığı ve çok boyutlu önerilerin geliştirildiği bölge planlarının uygulamaya geçirilememiş olması zaman, emek ve para kaybına sebep olmuş, bölgesel eşitsizlik/ bölgesel geri kalmışlık sorununa doğrudan çözüm üretememiştir.

AB Kalkınma Programları çerçevesinde bölgelerin proje sunma kapasitesinde gelişme kaydedilmesi olumlu görölmektedir, ancak sunulan hibeler geri kalmış bölgelerin kalkınmasında etkili olmayı arttıracak bir kapasite yaratmamaktadır. Bölgelerarası eşitsizliği azaltmada, sadece AB programı ve projeleri üzerinden gitmek yetersiz kalacaktır. Uyum sürecinde, özellikle yeni program uygulamalarının ulusal ve bölgesel politikalarla ele alınması ve Türkiye’nin kendi özellikleri ve şartlarına uygun biçimde kurumlar ve kuralları değerlendirmesi gereklidir.

Bölgesel planların üretimi ve uygulanması konusunda iki temel problem alanı olan yasal-kurumsal ve uygulama araçları-finance sorunlarının çözümünde ele alınabilecek bazı temel noktaları vurgulamak gerekir. Kurumsal yeniden yapılan-

ma; kamu yatırımlarının ve devlet yardımlarının yönlendirilmesinde ve koordinasyonunda ulusal bir stratejinin benimsenerek tüm ilgili kurum ve kuruluşların yetkili ve sorumlu olacağı yeni bir organizasyonun yapılmasına ihtiyaç vardır. Bölge planlamaya yaklaşımının kapsamlı planlama çerçevesi ötesinde, çok düzlemli çok aktörlü yönetim yaklaşımı (Eraydın, 2008; Salet, 2008) ile toplumun değişik aktörlerinin karşılıklı bir etkileşim içinde bölgesel gelişmeyi yönlendirmeleri ve bölgede gerçekleştirilecek eylemlerde hangi rolleri alacağını, ne tür fedakarlıklar yapacağını üstleneceklerdir (Tekeli, 2008). Bu çerçevede, çok aktörlü ve etkileşimli yapının kurulmasında yasal olarak yürürlükte bulunan kalkınma ajanslarının itici bir güç olarak yapılandırılması gerekmektedir. Her bölgenin kalkınma ajansı yapılandırması bağlam bağımlı olarak farklılaşmalıdır.

Planların uygulanmalarının sağlanması, planlarda önerilen düzenlemeleri yapabilecek ve gerekli finansman kaynağını bulabilecek örgütlenmelerin/yönetişim biçimlerinin gerçekleştirilmesi ile ilintilidir. Planlama eylemi ile aktörlerin eş zamanlı olarak belirlenmesi ve proje geliştirme, finansman, izleme ve değerlendirme aşamalarının birbirini takip etmesi ve geri beslemeli sürdürülmesi plan-uygulama bütünlüğünün gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Tüm bu düzenlemeler dışında yapılan plan ve projelerin benimsenmesi ve sahiplenilmesi uygulanabilirlik düzeyini artıracaktır. Ayrıca kalkınma programları ile geliştirilmeye çalışılan proje geliştirme kapasitesinin çok daha geniş bir çerçevede kapasite inşası diye nitelendirilebilecek ve yönetim, beşeri sermaye, sosyal sermaye, kültürel sermaye, fiziki sermaye, ekonomik sermaye gibi temel toplumsal sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak ve öğrenme süreçlerini tanımlayacak biçimde ele alınması gerekir.

Kaynakça

Akkahve, D., 2004. “Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi”, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim Konferansı. (<http://www.ipc.sabanciuniv.edu>)

Akkahve, D., 2006. “AB Destekli Kalkınma Programlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık”, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, TEPAV, 7-8 Eylül ODTÜ Ankara

Can, E., Kocagül, A. D., 2008. Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar. TEPAV, Ankara.

Çalışkan, G., Özelçi, T., Varol, Ç., 1997. "Kentleşmenin Bölgesel Farklılaşması Analizi", Planlama Dergisi, 97/1, sayı:15, sf: 22-32.

DPT, 1996. İllerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması, Ankara.

DPT, 2000. Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/dap.html>)

DPT, 2003. İllerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması, Ankara.

DPT, 2006. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Bölgesel Gelişme Ana Planı. (<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/yesilirmak.html>)

DPT-JICA, 2000. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap>)

Eraydın, A., 2008 "Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri" 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu İzmir, TEPAV Yayınları No:37, Ankara.

Salet, W., 2007. "Metropolitan Yönetişim Bağlamında Yeni Politika Stratejileri: Kentsel Avrupa'dan Örnekler" 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu İzmir, TEPAV Yayınları No:37, Ankara.

DPT, AB Türkiye Eş Finansmanlı Kalkınma Programları (2002-2004). <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/abbb.html>

DPT, Kamu Yatırımlarının İllere Göre Sektörel Dağılımı (1998-2007). <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/ilozet.html>

Lekesiz, M.C., Mesci Y. Yorulmaz T., Havza Yönetim Uygulamaları- Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Modeli (<http://www.yesilirmak.org.tr/>)

Poroy H., 2004. "Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Projesi" Gelişim Türkiye İktisat Kongresi

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2007. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı Koordinasyon ve Uygulama Merkezi (<http://ipa.stb.gov.tr/>)

Tekeli, İ., 2008. "Bölge Planlama için Adanmışlık Modeli: Durağan Bölgelerin Kilitlenmişliği Nasıl Çözülür", Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları içinde, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

YEREL STRATEJİ GELİŞTİRME DENEYİMLERİ, TARTIŞMA OTURUMU

**Yerel Stratejik Planlama Faaliyetlerinin
Değerlendirilmesi Araştırması**

TEPAV

Yerel Stratejik Planlama Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi Araştırması

Ana tartışma konusu “Planlamadan Uygulamaya” olarak belirlenen 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu’nun üçüncü oturumu Türkiye’den seçilmiş farklı üç ildeki stratejik planların hazırlanış biçimleri, içerikleri ve uygulamadaki başarılarının ele alınmasından oluşmuştur. Bu çalışmada TEPAV tarafından üç ayrı ilin yaşanan planlama deneyimi değerlendirilmiş ve tartışmaya açılmıştır. Kocaeli, Amasya ve Samsun illerindeki planlama çalışmaları bu bölümde incelenmek üzere seçilmiştir. Bu üç ilin seçilmesinin nedeni, üçünde de planların katılımcı yöntemler kullanılarak hazırlanmış olması ve her birinde farklı bir kuruluş önderliğinde planlama faaliyetlerinin gerçekleştirilmiş olmasıdır. Ayrıca, planların hazırlanmasının üstünden uygulamanın ölçülebilmesini sağlayacak kadar zaman geçmiş bulunmaktadır.

Kocaeli’de Kocaeli Sanayi Odası tarafından gerçekleştirilen bir proje çerçevesinde Arama Konferansı yöntemi kullanılarak Kent Vizyonu oluşturulmuş; Samsun’da, Samsun Valiliği ve Samsun Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı’nın önderliğinde kurulan SABEK tarafından, ildeki paydaşların katılımıyla Samsun İli Gelişim Stratejisi hazırlanmış; Amasya’da ise Amasya Valiliği’nin önderliğinde İl Stratejik Planı hazırlanmış ve alt hedefler ve projelere kadar çalışmalar yürütülmüştür.

Çalışmanın temel amacı planların hayata geçirilmesini etkileyen unsurları ve sorun alanlarını ortaya çıkarmak ve çözümü için politika geliştirilmesine katkıda bulunmaktır. Bu çerçevede, yerel stratejik planlama çalışmaları arasından seçilen örnek planlar, hazırlanma süreci ve uygulama stratejileriyle birlikte, uygulamadaki başarıyı belirleyen faktörler çerçevesinde incelenmiştir. Çalışma, planlama - uygulama ilişkisi ve planların başarısının ölçülmesindeki yöntemlerin incelenmesi konularındaki güncel yazının ve yurtdışındaki uygulamalardan örneklerin incelenmesi sonucu ortaya çıkarılan değerlendirme ölçütleri ile plan metinlerinin değerlendirilmesinin ardından seçilen illerde gerçekleştirilen saha araştırmasından oluşmaktadır.¹

Bir planın hazırlanmasında ve uygulanmasında birçok faktör devreye girmektedir. Bu faktörler ana hatlarıyla ortaya çıkarılan metnin kalitesi (*tutarlı hedefler belirlemek için yeterli düzeyde kapsayıcı ve ayrıntılı bir mevcut durum analizinin ve GZFT analizinin planda yer alması*, *açık, net ve ulaşılabilir bir vizyon cümlesinin kurgulanmış olması*, *amaç, hedef, strateji ve faaliyetler arasında kade-*

¹ Sözü edilen araştırmada kullanılan değerlendirme ölçütleri ekte sunulmuştur.

melenmenin sağlanmış olması, performans ölçütlerinin, sorumlu kuruluşların metinde yer alması ve planın diğer plan belgeleri ile ilişkisinin göz önüne alınması) ve plan hazırlık ve uygulama sürecinin başarısı (*planı sahiplenme ve taahhüt altına girme, sürecin ne kadar katılıma açık gerçekleştirildiği, uygulamaya yönelik stratejilerin varlığı, güvenilirlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gözetilmesi, izleme ve değerlendirme sisteminin kurgulanması ve iletişim stratejisinin geliştirilmesi*) olarak özetlenebilir. Saydığımız bu faktörler, plan üzerinden yapılan değerlendirmeler ve üç ilde TEPAV araştırmacılarının katıldığı yüz yüze görüşmelerle gerçekleştirilen saha araştırması kapsamında ele alındı.

Öncelikle plan metninin; mevcut durumu, ilgili yerel birimin kapasitesini iyi analiz eden, plandan etkilenenleri ve planın uygulayıcılarını dikkate alan, gerçekçi ve tutarlı bir belge olması gerekmektedir. Bu çerçevede plan metni üzerinden yapılan değerlendirmelerde öncelikle mevcut durum analizinin yeterliliği ve kapsayıcılığı ele alındı. Burada mevcut durum analizinin sektörlere ayrılarak mı incelendiği, güncel göstergelerin varlığı, verilerin gerçek durumu yansıtır yansıtmadığı ele alındı. Ardından yine mevcut durumla hedeflerin ve faaliyetlerin nasıl bir ilişki içinde planda yer aldıkları incelendi. Yani hedefler belirlenirken mevcut durum analizinin ne kadar göz önüne alındığı ve mevcut durum analizinde belirlenen temel sorunlar ne ölçüde hedeflere yansıtıldığı araştırıldı. Arkasından planda eğer varsa GZFT ve risk analizlerinin kapayıcılığı ve gerçekçiliği sorgulandı.

Mevcut durum analizinin incelenmesinin ardından ele alınan planlar vizyonları, amaç hedef ve faaliyetleri açısından ele alındı. Bu bölümde vizyon cümlesinin açık ve net olup olmadığı ve ulaşılabilirliği incelendi. Ardından amaç, hedef ve faaliyet çerçevesi bir bütün olarak açıklık, netlik, ölçülebilirlik, ulaşılabilirlik, zaman çerçevesi olup olmaması, oransallık ve devam eden-etmeyen faaliyet oranı gibi ölçütlerle ele alındı.

Plan üzerinden yapılan değerlendirmede daha sonra planın uygulamada sorumlu olacak kuruluşlar ve taahhüt mekanizmaları, izleme değerlendirme çerçevesi ve performans değerlendirme ölçütleri ile ilgili bilgi içerip içermediği incelendi. Daha sonra plan, halkın sürece ne ölçüde katıldığı yani planın kapsayıcılığı, paydaşların dağılımının planda yer alması, görünürlük stratejisinin varlığı, erişilebilirlik ve tartışma sürecinde hangi yöntemlerin kullanıldığı gibi sorularla katılım boyutu açısından değerlendirildi. Planın hayata geçmesi için bir başka önemli unsur olan finansal ve insan kaynakları yapısı da kaynak çerçevesinin planda yer alıp almaması, finansal kaynakların tutarlı ve gerçekçi olması ve insan kaynakları çerçevesinin planda yer alıp almaması bakımından incelendi. Plan metni üzerinden yapılan son değerlendirmede ise planın diğer ulusal planlar ve üst ölçekli bağlayıcı metinlerle uyumu ve yereldeki diğer planlarla ilişkisi incelendi.

Planlama-uygulama ilişkisini incelerken plan metninin gerçekçiliği ve tutarlılığının yanı sıra değerlendirilmesi gereken başka konular da vardır. Bu bağlamda planları hazırlayan kuruluşların yöneticileri ve planlama personelinin yanı sıra, yerel kalkınmayla doğrudan ilgisi olan vali yardımcısı, belediye başkan yardımcısı, il özel idaresi genel sekreteri, sanayi ve ticaret odası başkanı, ilgili sivil toplum kuruluşları temsilcileri gibi çeşitli aktörlerle yüz yüze derinlemesine görüşmeler yapıldı.

Bu görüşmelerde ele alınan konuların en önemlilerinden biri planın sahiplenilmesi oldu. Liderlik statüsüne sahip paydaşların planları sahiplenmemesi uygulama konusunda ciddi boşluklar yaratmaktadır. Planlama sürecine katılan kurumların yöneticilerinin uygulama sürecine de katılım sağlayacaklarını ve planın gereklerini uygulama sürecinde de yerine getirmek için üzerlerine düşeni yapacaklarını taahhüt etmeleri sağlanmalıdır. Bu sahiplenme diğer katılımcılar açısından da bir itici güç oluşturacaktır. Burada önemli nokta planda, görevler tanımlanmalı ve her paydaşın yapabileceği düzeyde sorumluluk altına girmesi sağlanmalıdır. Yüz yüze görüşmelerde planın paydaşlarına planın sahiplenilmesi anlamında üst düzey yöneticilerin tutumları ve liderlik zafiyeti olup olmadığı soruldu.

Yine uygulamada yaşanan sorunlardan bir değeri de bazı grupların planların sürece katılamamasıdır. Dışlanmayı önlemek için plan konusunda güvenilirlik oluşturulmalıdır. Bu ayrıca sahiplenmenin bir önkoşuludur. Bunun için planın ilgili tüm paydaşların temsil edildiği bir katılımı hazırlanması, tüm sürecin şeffaf ve açık olması sağlanmalıdır. Özellikle, planın hazırlanması sürecine katılanların paydaşların planı uygulayacak ve plandan etkilenecek olan kesimleri en doğru şekilde temsil etmeleri sağlanmalıdır. Yine yapılan görüşmelerde kentteki önemli aktörlerin ve etkilenen konumdaki halkın ne ölçüde süreçte söz sahibi olabildiği seçilen aktörlerden öğrenildi.

Planlama-uygulama ilişkisini belirleyen bir diğer etmen iletişim stratejisidir. Plan hazırlanırken yapılan araştırmalar, mevcut durum analizleri ve planlama sürecin her aşaması yayınlanmalıdır. Bu, sürecin izlenebilir olmasını da sağlayacaktır. Sürece tüm paydaşların mümkün olduğu düzeyde katkı sağlamaları, geri bildirim almaları ve süreçten haberdar olmaları çok önemlidir. Plana katkı sağlayan ve planın içeriğini belirleyen paydaşlar, planı benimseyeceklerdir. Bu bağlamda yüz yüze görüşmelerde seçilen aktörlere sorulan sorulardan biri de süreç hakkında, plan hazırlanırken yapılan araştırmalar ve aktiviteler hakkında kamuya duyurular, yayınların yapıp yapılmadığı oldu.

Planın uygulamaya geçirilmesini sağlayacak bir başka unsur ise iyi kurgulanmış bir izleme değerlendirme sistemidir. Planın sürecin işleminde bir

performans göstergesi halini alacağı bütüncül bir sistem oluşturulmasıdır. Bu başarılabilirse bir hesap verebilirlik sistemi kurulmuş olur. Bu bütüncül sistemin kurulmasının en iyi yolu planı uygulayacak yöneticilerin planı kendi kurumlarının yönergelerinin bir parçası haline getirmeleridir. Bu sayede plan, programların ve hizmetlerin yürütüldüğü çerçeveyi belirlemiş olur. Plan tamamlandıktan sonra paydaşların bir araya geldiği ve süreci değerlendirdiği toplantılar ne sıklıkta yapıldığı, paydaşlardan süreç içinde aldıkları sorumluluklar hakkında belirli sürelerde raporlar beklenip beklenmediği gibi sorular sayesinde sürecin izleme değerlendirme boyutu öğrenilmiş oldu.

Yapılan yüz yüze görüşmelerde son olarak uygulayıcıların penceresinden süreç ele alındı ve konunun çeşitli boyutları (yetki-kapasite sorunları, planın uygulayıcılar için ekstra bir yük getirip getirmediği, kurumların uygulamada aldıkları sorumlulukların ve bütçelerinin uyumu, insan, sermaye ve bilgi kaynaklarının yeterliliği) uygulayıcılardan öğrenildi.

Sonuç olarak, her üç ildeki planlama faaliyetlerinin etkileri hem plan metinleri üzerinden yapılan değerlendirmeler, hem de yerel aktörler ile gerçekleştirilen yüz yüze görüşmeler ile analiz edildi. Bu planlama deneyimleri, 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu'nda, bu illerdeki kamu, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin katıldığı üçüncü oturumda, TEPAV'ın değerlendirmesiyle birlikte, aktarıldı ve tartışmaya açıldı.

EK- Araştırmada kullanılan değerlendirme ölçütleri

SAHA ARAŞTIRMASI

1. Planlar Üzerinden Değerlendirme:

1.1. Planın diğer bağlayıcı metinler / mevzuatla ilişkisi

- 1.1.1. Planın ulusal planlar ya da üst ölçekli diğer bağlayıcı metinlerle öncelikler açısından uyumlu mudur?

1.2. Mevcut durum

- 1.2.1. Plandaki mevcut durum analizi kapsayıcı ve gerçekçi midir?

1.3. Planın gelecek senaryosu (amaçlar, hedefler)

- 1.3.1. Vizyon / Misyon / Stratejik hedefleri açık mı?
- 1.3.2. Planın öncelikleri mevcut durumla örtüşüyor mu?
- 1.3.3. Planın kısa vadeli hedefleri ve uzun vadeli hedefleri mantıklı bir şekilde ilişkilendirilmiş mi?
- 1.3.4. Plan hazırlanırken çeşitli kurumlara dağıtılan sorumluluklar o kurumların bütçeleri de dikkate alınarak mı dağıtıldı? Uygulayıcılar bütçelerini hedefler temelinde kullanabiliyorlar mı?
- 1.3.5. Planın getirdiği hedefler, faaliyetler uygulayıcı konumdaki kurumların kendi plan ve programlarına yansdı mı?
- 1.3.6. Planın hedefleri, stratejileri ve uygulamadaki faaliyetler arasında tutarsızlık, ilişkisizlik ya da büyük hedef küçük faaliyet sorunları var mı?
- 1.3.7. Planın hedefleri ölçülebilir hedefler mi, süreci değerlendirme fırsatı veriyor mu?

1.4. Riskler:

- 1.4.1. Dış / iç etkenlerden kaynaklanacak riskler planda öngörüldü mü?

1.5. Planın Sürdürülebilirliği ve İzleme - Değerlendirme Çerçevesi:

- 1.5.1. Uygulama dönemine ilişkin değerlendirme yapabilme amacıyla performans kriterleri belirlendi mi?

- 1.5.2. Plan izleme ve değerlendirme süreci ile ilgili bir takvim belirliyor mu?

1.6. Kaynaklar

- 1.6.1. Öngörülen projeler için gerekli insan ve finansal çerçevesi oluşturulmuş mu?

2. Derinlemesine görüşmeler (Üst yöneticiler ve planlama ekibi):

2.1. Katılım:

- 2.1.1. Süreç hakkında, plan hazırlanırken yapılan araştırmalar ve aktiviteler hakkında kamuya duyurular, yayınlar yapıldı mı?
- 2.1.2. Plandan etkilenen konumdaki grupların plan üzerinde katkı sağlamalarını en azından süreci takip etmelerini sağlayacak bir platform kuruldu mu?
- 2.1.3. Plan hazırlanma sürecinde katılımcıların profili nasıldı? Paydaş analizi yapıldı mı?
- 2.1.4. Uygulama sürecinde uygulayıcıların profili nasıldı?
- 2.1.5. Plandan etkilenen konumdaki grupların plan üzerinde katkı sağlamalarını en azından süreci takip etmelerini sağlayacak bir platform kuruldu mu?

3. Anketler (1. Planlama Ekibi, 2. Katılımcılar):

3.1. Katılım:

- 3.1.1. Süreç hakkında katılımcılar nasıl bilgi sahibi oldular?
- 3.1.2. Katılımcılar plan hazırlama sürecinin hangi aşamalarında yer aldılar?
- 3.1.3. Plan hazırlanma ve uygulama sürecinde üst düzey kamu, özel ve sivil toplum yöneticilerinin katılım düzeyi nedir?
- 3.1.4. Plan hazırlanırken ve uygulama sürecinde özellikle kamu kurumları arasında çatışmalar ya da işbirlikleri gözlemlendi mi?

- 3.1.5. Plan diğer yürütücü kuruluşlar ile koordinasyonu yansıtmakta mıdır? Diğer kuruluşların planları benzer stratejik amaçlara mı ulaşmaya çalışmaktadır ya da benzer faaliyet ve işlevleri mi içermektedir?
- 3.1.6. Plan hazırlanma ve uygulama sürecinde üst düzey kamu, özel ve sivil toplum yöneticilerinin katılım düzeyi nedir?
- 3.1.7. Liderlik zafiyeti var mı? Yöneticiler plana önem veriyorlar mı?

3.2. Plan - Uygulama ilişkisi:

- 3.2.1. Planın hedefleri, stratejileri ve uygulamadaki faaliyetler arasında tutarsızlık, ilişkisizlik ya da büyük hedef küçük faaliyet sorunları var mı?
- 3.2.2. Amaçlar sonuç odaklı mı yoksa çıktı odaklı mıdır?
- 3.2.3. Uygulayıcıların planın hedeflerini yerine getirmek için gerekli yetkileri, kapasiteleri var mı?
- 3.2.4. Uygulayıcıların hedefleri yerine getirebilmelerini destekleyecek stratejiler geliştirildi mi?
- 3.2.5. Planda öngörülen hedefler uygulayıcılar için ekstra yük mü getiriyor, yoksa uygulayıcıların faaliyetlerinde bu esneklik var mı?
- 3.2.6. Plan hazırlanırken çeşitli kurumlara dağıtılan sorumluluklar o kurumların bütçeleri de dikkate alınarak mı dağıtıldı?
- 3.2.7. Stratejiler, hedeflere ve uygulayıcıların günlük aktivitelerine mantıklı bir şekilde ilişkilendirilmiş mi? Uygulayıcı kurumundaki kurumların ve kişilerin kapasiteleri ile uyumlu mu?
- 3.2.8. Planı uygulamak için gereken insan, semeye ve bilgi kaynakları mevcut mu? Yeni düzenlemeler, esneklikler gerekiyor mu?

3.3. Mevcut durum analizi

- 3.3.1. Dış etmenler uygulama sürecini ne yönde etkiledi?
- 3.3.2. Bu etmenler planlama sürecinde öngörülebilmiş miydi?
- 3.3.3. Dışsal faktörlerin potansiyel etkilerini azaltacak ya da iyileştirecek eylemler tanımlanmış mıydı?

3.4. Hesap verebilirlik çerçevesi

- 3.4.1. Paydaşlardan süreç içinde aldıkları sorumluluklar hakkında belirli sürelerde raporlar beklendi mi?
- 3.4.2. Hedeflerin gerçekleşmesine dair hesap verme mekanizmaları var mı, işliyor mu?
- 3.4.3. İzleme / değerlendirme yapılıyor mu?
- 3.4.4. Performans Göstergeleri / uygulama?
- 3.4.5. Planın hazırlanma sürecinde katılımcılardan yazılı ya da sözlü taahhütler alındı mı?

3.5. İzleme / Değerlendirme

- 3.5.1. Plan tamamlandıktan sonra paydaşların bir araya geldiği ve süreci değerlendirdiği toplantılar yapıldı mı? Yapıldıysa ne sıklıkta yapıldı?
- 3.5.2. Paydaşlardan süreç içinde aldıkları sorumluluklar hakkında belirli sürelerde raporlar beklendi mi?
- 3.5.3. Plan hazırlandıktan sonra çıkarılması, değiştirilmesi ya da eklenmesi gereken unsurlar oldu mu?
- 3.5.4. Uygulama sürecinde yapılan değerlendirmeler programda değişikliklere neden oldu mu?

Samsun İl Gelişim Stratejisi Deneyimi¹

Çetin Haşar
TEPAV

Tartışmacılar: Hasan Genççağa, Akın Özgün

¹ Çalışma kapsamında, Samsun İl Gelişim Stratejisi'nin belgelerinde yer alan bilgilerin değerlendirilmesinin ardından, SABEK, Samsun Büyükşehir Belediyesi, Samsun Valiliği, Samsun İl Özel İdaresi, Şehir Plancıları Odası Samsun Şubesi, 19 Mayıs Üniversitesi, Samsun Ticaret ve Sanayi Odası ve Karadenizli Sanayici ve İşadamları Derneği yetkilileriyle derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Yazıdaki değerlendirmeler, bu görüşmelerde dile getirilen görüşler ve plan üzerinden TEPAV'ın yaptığı incelemelere dayanmaktadır.

Samsun ekonomisinin, 1980'den itibaren, Türkiye'ye oranla görece olarak küçülmesi ve ildeki sermayenin zamanla il dışına çıkması, özellikle son dönemlerde, Samsun'daki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından sıklıkla dile getirilen ortak bir tespittir. İldeki ilgili aktörler, uzun yıllar bu durumun tersine çevrilmesine yönelik birbirinden bağımsız çalışmalar yürütmüşlerdir. Samsun'da katılımcı bir plan hazırlama düşüncesi, bu çalışmaların tek başlarına etkisiz olması ve ortak hareket etme ihtiyacının belirginleşmesiyle birlikte, Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Samsun Valiliğinin inisiyatifiyle ortaya çıktı ve Samsun İl Gelişim Stratejisi, ilde kalkınmayla ilgili çalışan temel kurumların katılımıyla, 2004-2005 yılları arasında hazırlandı.

Bu yazıda, Samsun İl Gelişim Stratejisinin hayata geçirilmesini etkileyen unsurları ve sorun alanlarını ortaya çıkarmak ve çözümü için politika geliştirilmesine katkıda bulunmak amaçlanmıştır. Bu çerçevede, Samsun İl Gelişim Stratejisi, uygulama başarısını belirleyen faktörler çerçevesinde incelenmiş, plan metni üzerinde değerlendirmeler yapılmış ve son olarak planlama ekibi ve katılımcılarıyla derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Değerlendirmelerde, liderlik ve sahiplenme çerçevesi, hazırlanma süreçleri, diğer bağlayıcı metinlerle ilişkisi, mevcut durum analizi, gelecek senaryosu, kaynak çerçevesi, katılımcılık düzeyi, uygulama ilişkisi ve hesapverebilirlik çerçevesi boyutları ele alınmıştır.

Samsun İl Gelişim Stratejisinin en güçlü yanlarından birisi planlama sürecinin kurumsal yapısıdır. Sürecin ilk adımı Büyükşehir Belediyesi ve Valilik il için ortak bir gelecek vizyonu oluşturmak amacıyla mutabakata varmasıyla atılmıştır. Ardından merkezi yönetimin desteğinin alınması için Devlet Planlama Teşkilatı süreci dâhil edilmiş ve Temmuz 2004 tarihinde bu üç kuruluş arasında bir protokol imzalanmıştır.

Protokolü takiben, ilk aşamada ildeki temel kurumların, strateji geliştirme süreciyle ilgili faaliyetleri yönlendirmelerini sağlamak amacıyla bir kurumsal yapılanmaya gidilmiş ve Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK) kurulmuştur. SABEKAK'ın üyeleri arasında, kamu yönetimi ve sivil toplum kuruluşları arasından belirlenen 10 farklı kurum yer almıştır. Bu üyeler Valilik, Büyükşehir Belediyesi, 19 Mayıs Üniversitesi, Samsun Belediyeler Birliği, Ticaret ve Sanayi Odası, Ticaret Borsası, Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği, Esnaf ve Sanatkarlar Kredi ve Kefalet Kooperatifi, Ziraat Odası ve TUGİB (Teknoloji ve Uluslararası Gelişim İş Birliği) Samsun Şubesi'dir.

SABEKAK'ın kurulmasının hemen ardından, sürecin yönetilmesi için kâr amacı gütmeyen bir şirket kurma kararı alınmış ve Samsun Büyükşehir Belediyesi önderliğinde, Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi (SABEK)

kurulmuştur. SABEK, planlama sürecine başlar başlamaz, ilk iş olarak planın bilimsel yöntemlerle hazırlanması ve planlama yöntemlerinin belirlenmesi gibi konularda destek sağlamak amacıyla danışmanlık hizmeti ve bahsedilen protokol çerçevesinde, DPT uzmanlarından teknik destek almıştır.

Planlama Süreci

Samsun İl Gelişim Stratejisinin planlama yaklaşımında iki temel ilke benimsendi. İlki, planın tamamen yerelin düşüncelerini yansıtmayı ve ildeki temel aktörlerin kendileri tarafından hazırlanması; ikincisiyse olabilecek en geniş katılımın sağlanmasıydı. Sürecin yönetilmesi için kurulan SABEK'in personeli, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi çalışanlarından oluşturuldu. Planın öncelikleriyle geniş katılımlı toplantılarda şekillendi.

Samsun İl Gelişim Stratejisi, 1) Mevcut Durum Analizi, 2) İl Strateji Raporu ve 3) Ana Plan ve Projeler raporu olmak üzere üç aşamalı olarak hazırlandı.

İlk aşamada, mevcut durumun tespit edilmesi için yerel karar vericilerle toplantılar yapıldı ve ilgili veriler toplandı. Ayrıca, Samsun merkezinde ve ilçelerinde yerel aktörlerin geniş katılımlarıyla GZFT analizleri yapıldı.

Mevcut Durum Analizinde, Samsun'un zaman içinde göreceli konumunda gözlenen gerilemenin nedenleri araştırılmış ve temel sorunun, Samsun'un bölgesel ticaret merkezi kimliğini kaybetmesi olduğu tespit edilmiştir. Mevcut Durum Raporunda, sektörel analizler ve GZFT çalışmalarıyla birlikte, sonraki aşamalara girdi sağlamak amacıyla Samsun'un kalkınmasını sağlayacak üç temel gelişme alanı, **Tarım ve Tarıma Dayalı Sanayi, Uzman İşgücü Kullanan Sanayiler ve Uluslararası Ticaret** olarak belirlenmiştir. İkinci aşamada mevcut durumda ortaya çıkan üç gelişme dinamiğiyle ilgili geniş katılımlı onlarca toplantı gerçekleştirilmiş ve Samsun İl Gelişim Stratejisi çalışması hazırlanmış ve son olarak, üçüncü aşamada hazırlanan Ana Plan ve Projeler raporuyla, temel amaçlar, hedefler, bu hedeflere gerçekleşmesine katkı sağlayacak öncelikli projeler belirlenmiştir.

Katılım ve Metodoloji

Planlama sürecinin başlangıcından itibaren katılım konusuna çok önem verildiği hem plan belgelerinde bu konuya yapılan vurgudan hem de Samsun'da

gerçekleştirilen görüşmelerden anlaşılmaktadır. Her şeyden önce SABEKAK'ın planlama süreci boyunca sık sık toplanarak katkı sağlaması katılımcılığa verilen öneme işaret etmektedir.

Mevcut Durum Raporu, sektörel analizler ve GZFT çalışmalarını içerecek biçimde üretildikten sonra tartışmaya açılmış ve amaçlar, hedefler ve öncelikli projelerin belirlenmesi için, meslek örgütleriyle ve sektörel toplantılar yapıldı. Projelerle ilgili olarak kamu kuruluşları, STK'lar, özel sektör, üniversite meslek odaları gibi kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla düzenlenen toplantılarda, hâlihazırda yürütülen projeler tartışmaya açıldı ve ne tür yeni projelerin üretilebileceği üzerine çalışmalar yapıldı. Bu aşamada projelerin önceliklendirilmesi de yapılmış oldu.

Görüşmelerden, SABEKAK üyeleri haricinde, toplantılara katılan temel paydaşlar arasında Samsun'daki özel sektör temsilcileri (büyük firmalar), yaklaşık 400 STK'nın temsil edildiği Yerel Gündem 21'in 26 konseyi ve meslek odaları gibi kuruluşların bulunduğu görülmektedir. Ancak, tek tek hangi paydaşların planlama sürecinde yer aldığına ilişkin bir bilgiye plan belgelerinde yer verilmemiş, bu belgelerde yalnızca paydaşların dağılımına ilişkin, kamu, özel sektör ve STK'lar gibi genel ifadeler kullanılmıştır.

Toplantılara katılan paydaşlar genellikle, tartışmaların verimli geçtiğini ve fikirlerinin dikkate alındığını dile getirmişlerdir. Ayrıca planda yer alan GZFT analizlerinde yapılan tespitlerin büyük oranda plana yansıdığı ve plan içinde sürekli GZFT analizlerine referans verildiği görülmektedir. Katılımın yalnızca istişare boyutunda kalmadığını, kurumların en üst düzeylerde temsil edildiğini ve katılımcılık ilkesinin planlama sürecinin her aşamasında belirleyici olduğunu söyleyebiliriz.

Öte yandan, katılıma verilen bu öneme rağmen bazı alanlarda eksiklikler olduğu da görülmektedir. Öncelikle, her ne kadar ildeki kurumların temsilcilerinden geniş ve nitelikli katılım sağlansa da bazı önemli kuruluşlardan katılım sağlanamadığı da görüşmelerde dile getirilmiştir.

GZFT analizlerine ayrıntılı olarak bakıldığında, detaylı bir biçimde ve sektörel olarak ele alındığı ve GZFT toplantılarına geniş katılımın hem merkezde hem de tüm ilçelerde sağlandığı anlaşıyor. İlçelerdeki çalışmaların başarısı, hem Vali hem de Büyükşehir Belediye Başkanının tüm toplantılara katılması ve toplantıların Vali başkanlığında yürütülmesiyle sağlanmıştır. İlçelerde yalnızca kamu kurumlarının ya da STK'ların temsilcileri yer almamış aynı zamanda kanaat önderlerinin katılımı da sağlanmıştır.

GZFT analizinin de gayet gerçekçi olduğu ve genelde mevcut durumla örtüştüğü görülüyor. Ancak, GZFT çalışmalarına da planda özet olarak verilmiş, ayrışmalara ve sektörel analizlere yer verilmemiş ve farklı ilçelerde ve ilde ortak çıkan ve farklılaşan görüşlere yönelik il düzeyinde ayrıntılı bir analiz yapılmamıştır. Ayrıca, GZFT analizinde güçlü yön ve fırsat olarak değerlendirilen konulara mevcut durumda yeterince yer verilirken, zayıf yön ve tehditler mevcut durumla tam olarak örtüşmemektedir.

Örneğin planda, doğal afetlere hazırlıksızlık, kalkınmanın sosyal altyapısının bulunmaması, Samsun halkının ümitsizliğe düşmesi, beyin göçüne neden olan teknolojiyi dışlayan düşünce, plansız şehir yapılanması, kent altyapısının yetersizliği ve işsizlik gibi, GZFT’de yüksek oy alan konularla ilgili analizler yapılmış olsa da, mevcut durumda bunlara yer verilmediği ve bu tespitlerin plan hedeflerine doğrudan yansımadağı anlaşıyor.

Planlama sürecine STK katılımının tam olarak sağlanamadığı ortaya çıkmaktadır. Görüşmelerde, bu sorunun, STK’ların mevcut yapılarından kaynaklandığı dile getirilmiştir. STK’larda genelde bir atalet sorunu olduğu, yöneticilerinin çoğunlukla 1980’lerden bu zamana aynı kaldığı tespiti yapılmaktadır. Bu nedenle, STK’lar da planlama çalışmasına sıcak bakmamışlar, sürece dâhil edilememişlerdir.

Merkezi yönetimin planlama sürecine katılımına baktığımızda, öncelikle DPT desteğinin önemli katkısı olduğu ve ulusal önceliklerle yerel öncelikleri buluşturmak anlamında da bir potansiyel taşıdığı görülebilir. Ancak, merkezle ilişkilerde de önemli sıkıntılar yaşanmıştır. Bu sorunların başında, planın DPT tarafından çoğunlukla biçimsel olarak ele alınmış olması ve bu nedenle planlama sürecinin gereksiz yere uzamış olması gelmektedir. Ayrıca, merkezle hedefler bazında tam bir iletişimin sağlanmasının olanaksız olduğu dile getirilmektedir. Merkezi düzeyde, siyasi nedenlerle verilen ve yerel ihtiyaçları yansıtmayan bazı önemli yatırım kararlarının İl Gelişim Stratejisiyle de örtüşmediği ve kaynak israfına yol açtığı belirtilmektedir. Merkezi kuruluşlar arasında olduğu gibi merkezle yerel arasında da iletişimsizlik yaşanmaktadır.

Plan Belgeleri

Planın mevcut durum bölümünün, yapılan analizlerin kısa bir özeti olduğu ifade edilse de oldukça kapsayıcı olduğu görülüyor. Bu bölüm, gayet uzun olmasına rağmen genelde raporda yer alan verilerle ilgili yorumlar ve analizler

yapılmış ve dolayısıyla gereksiz bilgilere yer verilmemiştir. Analizler, ekonomik yapı, sosyal gelişme, çevre, altyapı ve yerleşme yapısı olarak farklı sektörler altında incelenmiştir:

- **Ekonomik Yapı** başlığı altında, GSYH, İstihdam, tarım, sanayi ve hizmetler;
- **Sosyal Gelişme** başlığı altında, eğitim, sağlık, nüfus ve kültür;
- **Çevre** başlığı altında toprak kirliliği, ormansızlaşma ve toprak erozyonu, su kirliliği, hava ve gürültü kirliliği, flora – fauna ve hassas yöreler ve çevre sorunları;
- **Altyapı** başlığı altında, kentsel altyapı, ulaştırma ve iletişim, enerji ve kırsal altyapı;
- **Yerleşme Yapısı** başlığı altında nüfus dağılımı, konut talebi ve üretimi, afet riski ve depremsellik, yerleşme yapısı ve kentleşmeye ilişkin bilgilere ve bunlarla ilgili girdi-çıkı ve sonuç göstergelerine yer verilmiştir.

Kullanılan bilgilerin hemen hepsi güncel verilerden oluşmaktadır. Güncel nüfus verisi bulunmadığından, güncel olmayan verilerin büyük bir kısmını nüfusa ilişkin veriler oluşturuyor. Kullanılan verilerin hemen hepsi DPT ve TÜİK başta olmak üzere merkezi kuruluşların ve İl müdürlüklerinin raporları, planları ya da internet sayfalarından alındığı görülüyor. Raporda, diğer ilgili belgelerden derlenen mevcut verilerin ve alıntılanan tabloların yanı sıra ham veriler üzerinden de sentezleme çalışmaları yapılmış ve mevcut durumla ilgili yeni veriler üretilmiştir.

Planlama sürecinde yaşanan sıkıntıların en önemlilerinden birisi de veri toplamaya ilişkindir. Veri eksikliğinin, Türkiye’de genel bir sorun olduğu birçok farklı çalışmada karşımıza çıkmaktadır. Verilerin eksik olmasının yanı sıra farklı kurumların topladığı verilerin de birbirini tutmadığı görülüyor. Bu sorun nüfus gibi en temel veriler için dahi bulunmaktadır. Samsun’da bu sıkıntılara rağmen birçok önemli veriye ulaşılabilmiş, olmayan verilerin üretilmesi konusunda çalışmalar yapılmış ve ham veriler üzerinden, ayrıntılı analizler yapılmıştır. Örneğin nüfus verileri konusunda kalkınma planlamasıyla doğrudan ilişkili, nüfusun coğrafi dağılımından, göç yapısına kadar ve bunların analizleriyle demografik etkileşime kadar ayrıntılı analizler yapılabilmektedir.

Vizyon bölümünde, stratejik planlamada vizyon, amaçlar, hedefler ve faaliyetlerin nasıl ele alınması gerektiği ve aralarındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği

tarif edilmiştir. Tüm kademelerin birbirleriyle tutarlı olması, bir alt kademe için belirlenen müdahalelerin üst kademe sonuçları doğurmak için yeterli olması ve belirlenen müdahalelerin, istenen sonuçları elde etmenin en etkin yöntemi olması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca planın önerdiği müdahalelerin, mevcut projeler dışında, yeni bir yaklaşım getirmesi gerektiğine işaret edilmektedir. Planın bu bölümü incelendiğinde yukarıdaki ilkelere uyulduğu ve genel olarak tutarlı bir yaklaşım izlendiği görülüyor.

Planın son aşamasında, belirlenen projelerin çok hırslı olmasa da genel olarak hedeflere ulaşmaya hizmet ettiği ve gerçekçi olduğu görülüyor. Gerçekçi olmasını sağlayan en önemli etken, projelerin belirlenmesinde kullanılan yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre projeler uygulayıcılardan bağımsız olarak değil, uygulayıcıların kendileri tarafından tespit edilmiştir. Böylece projelerin uygulama başarısı da doğrudan etkilenmiştir.

Öte yandan, uygulama zamanlamasının yalnızca önceliklendirilen projeler için hazırlandığı görülüyor. Projelerin başarısını ölçmek için sayılarla ya da yüzdelerle hedefler belirlenmemiştir. Performans ölçütleri operasyonel düzeyde öncelikler ve tedbirlerle ilişkili olarak değil, stratejik düzeyde amaçlara ilişkin tespit edilmiştir. Bunun en temel nedeni, İl Gelişim Stratejisinin uygulamaya yönelik önlemlere yer vermemesi ve uygulamaya ilişkin yapılacakların hemen hepsinin İl Özel İdaresi Stratejik Planı'na bırakılmış olmasıdır.

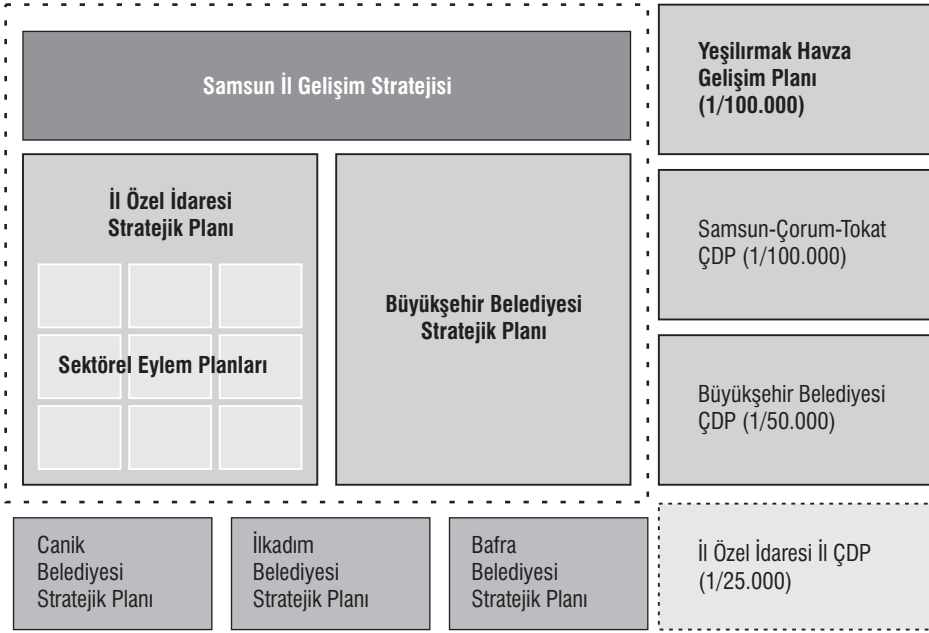
Plan Kademelenmesi

İl Gelişim Stratejisinin diğer planlarla ilişkisine baktığımızda yine oldukça tutarlı bir kademelenme sağlandığı anlaşılıyor. Bunun sağlanmasındaki en önemli avantaj çok uygun bir zamanlaması olmasındandır. Öncelikle, İl Gelişim Stratejisi bölgesel düzeydeki Yeşilirmak Havza Gelişim Planıyla yani aynı zamanda başlamış ve hazırlanma sürecinde Yeşilirmak Havza Kalkınma Birliğiyle koordinasyon içinde çalışılmıştır. Bu dönemde, iki farklı planlama süreci birbirlerine girdi ve geri besleme sağlamışlardır.

Diğer yandan alt kademedeki kurumsal planların da çok uygun bir zamanlamada ortaya çıktığı görülmektedir. Planın bitmesine yakın bir dönemde hem Büyükşehir Belediyesinin hem de İl Özel İdaresinin kurumsal stratejik planları, İl Gelişim Stratejisini hazırlayan ekibin katılımıyla hazırlanmış ve planlar arasında bir bütünsellik sağlanmıştır.

Özellikle İl Özel İdaresinin Stratejik Planı, İl Gelişim Stratejisinin bir uygulama planı gibi hazırlanmıştır. İl Gelişim Stratejisi, 2007 yılının Ocak ayında tamamlanmış, İl Özel İdaresi Stratejik Planıysa 2006 Ocak – Haziran ayları arasında hazırlanmıştır.

Şekil 1 Samsun İl Gelişim Stratejisi'nin Samsun'daki diğer planlarla ilişkisi



Planları incelediğimizde, Samsun için verilen genel amaçların Büyükşehir Belediyesinin ve İl Özel İdaresi Stratejik Planlarına yansıdığı görülüyor. Her iki planda da amaçlar, hedefler ve projeler belirlenmiş ve hepsi performans ölçütlerine bağlanmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı belediye hizmetlerine ve belediyenin kurumsal yapısına odaklanmıştır. Bununla birlikte İl Özel İdaresinin Stratejik Planı aynı ölçekte olması nedeniyle İl Gelişim Stratejisiyle belediyenin planından daha yakın ilişkilidir. Bu plan, İl Özel İdaresi, Kırsal Altyapı Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Sosyal Hizmetler, Gençlik ve Spor Hizmetleri, Kültür ve Turizm Hizmetleri, Çevre ve Orman Hizmetleri, Tarım Hizmetleri ve Sivil Savunma Hizmetleri olmak üzere 10 bölümde ele alınmıştır. Her bölümde ayrı ayrı mevcut durum ve GZFT analizleri, stratejiler, hedefler ve faaliyetler belirlenmiş ve tüm faaliyetler kısa dönemli performans ölçütlerine bağlanmıştır.

İl Gelişim Stratejisiyle ilişkilerine baktığımızda, bu planın İl Özel İdaresi başlıklı ilk bölümünün İl Gelişim Stratejisinin amaçları ve öncelikleriyle doğrudan ilişkili olduğu görülüyor. Bu bölümde belirlenen, Samsun ilinde gelişmeyi destekleyen bir ortam oluşturulması, yüksek katma değer üreten istihdam oluşumunun desteklenmesi ve uluslararası fonlardan yararlanılması olarak belirlenmiş olan amaçlar, İl Gelişim Stratejisinin öncelikleriyle birebir örtüşmektedir. Planın diğer bölümlerinin hazırlanması amacıyla, Kırsal Altyapı, Eğitim Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Sosyal Hizmetler, Gençlik ve Spor Hizmetleri, Kültür ve Turizm Hizmetleri, Çevre ve Orman ve Tarım Hizmetleri konularında geniş katımlı sektör toplantıları gerçekleştirilmiştir. Örneğin, Kültür ve Turizm Hizmetleri konusunda koordinatörü İl Kültür Turizm Müdürlüğü ve paydaşları İl Çevre ve Orman Müdürlüğü, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Müdürlüğü, Ticaret ve Sanayi Odası, Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası, SABEK A.Ş., Samsun Yazarlar ve Kültür Derneği, Samsun Sanatçılar Derneği, Turizmciler Derneği ve Büyükşehir Belediye Başkanlığı olan bir ekiple çalışılmış, taslak raporlar hazırlanmış ve raporlar, amfi toplantıları ve internet yoluyla tartışmaya açılmıştır. Planın her başlığı altında ilgili kurumların kendi somut projeleri ortaya çıkarılmıştır.

Bu aşamadaki temel sıkıntının, somut projeler üretme noktasında ortaya çıktığı görülüyor. Kurumların 4-5 yıl sonrası için projeksiyon yapmak ve projelerle taahhüt altına girmek istemedikleri ortaya çıkmaktadır. Ancak buna rağmen, projelerin sorumlu olan kuruluşlarla birlikte tespit edilmiş olması, planın önemli başarılarından birisidir. Bu ortak çalışma kültürüyle birlikte, yalnızca plan kapsamında projeler belirlenmemiş, aynı zamanda kurumlara kendi faaliyet alanlarına ilişkin diğer paydaşlarla tartışma ve fikir üretme olanağı tanınmıştır. Dolayısıyla, paydaşların planlama toplantılarında dile getirdikleri ve bu toplantılarda üretilen fikirler plana yansımaya bile kurumların daha sonraki faaliyetlerini etkilemektedir.

Büyükşehir ve İl Özel İdaresi planlarının dışında, İlkadım, Canik, Gazi ve Bafra gibi büyük belediyelere de planlarını hazırlama sürecinde İl Özel İdaresi ve SABEK tarafından destek verilmiş ve geliştirilen stratejiler ilçe belediyelerinin planlama faaliyetlerine de yansımıştır.

Öte yandan, İl Gelişim Stratejisiyle, kurumsal planlar arasında sağlanan uyumun, fiziksel planlarla yeterince sağlanamadığı görülüyor. Bunun en temel nedeni il için bağlayıcı olan 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planının (Samsun-Amasya-Tokat) İl Gelişim Stratejisinden sonra, Çevre Bakanlığı tarafından hazırlanmış olmasıdır. Aynı uyumsuzluk fiziksel planlar arasında da bulunmaktadır. Görüşmelerde, Yeşilirmak Havza Gelişim Planı'nın, Çevre Bakanlığının hazırladığı Çevre Düzeni Planıyla örtüşmediği ve bu planlarda birbirine yakın kararların alınmadığı

belirtilmektedir.

Örneğin, İl Gelişim Stratejisinde yatırımcıları Samsun'a çekmek gibi hedefler olmasına rağmen, Samsun'a gelecek yatırımcıya tahsis edilebilecek alanlar çevre düzeni planında bulunmamaktadır. Bu anlamda İl Özel İdaresi, İl Gelişme Planı'nın fiziksel alanda uygulama ayağı konusunda yasal olarak kısıtlanmış durumdadır. Bu sorunun çözümü için İl Özel İdaresi'nin 1/25000 ölçekli bir fiziksel plan hazırlamakta olduğu ve bu planın İl Gelişim Stratejisiyle ilişkilendirileceği dile getirilmektedir.

Uygulama

Samsun İl Gelişim Stratejisi'nde yalnızca planlama aşamasında değil, uygulamada da katılımcı bir yaklaşım benimsendiği görülmektedir. Planlama sürecinin başında yapıldığı gibi plan bittikten sonra yine yerelle iç içe olmasını sağlamak için uygulamanın ne tür bir kurumsal yapıyla yürütüleceği tartışılmış ve Yatırım Koordinasyon Ofisi ve AR-GE Daire Başkanlığının Valilik bünyesinde kurulması ve uygulamanın bu birim tarafından yürütülmesine karar verilmiştir.

Valilik bünyesinde kurulmuş olan bu birimler planın en önemli başarılarından birisidir. Bu birimlerde, hibe programlarına yönelik proje üretme, ilde proje üretebilecek kuruluşları bilgilendirme, yatırımcılara destek sağlama ve sektörel analiz çalışmaları yürütülmektedir. Örneğin, Sağlık, Organik Tarım, Tekstil, Mobilya gibi konularda kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. İl Gelişme Stratejisinin önceliklerinden birisinin uygulama aşamasını oluşturan Sağlık Kenti Samsun projesi de Valilik Bünyesinde yürütülen projelerden bir tanesidir. Bu proje kapsamında bir yönetim kurulu oluşturulmuş ve bir eylem planı hazırlanmıştır. Projeyle merkezi yönetime sağlık alanındaki yatırımlar için ilin öncelikleri konusunda bilgi sağlanmaktadır.

Her ne kadar uygulama için henüz 1,5 yıl gibi kısa bir zaman geçmiş olsa da birçok projenin şimdiden hayata geçtiği görülmektedir. Hayata geçirilen bu projeler arasında Tek Durak Hizmet Merkezi, İŞGEM, Samsun'un tanıtımı projesi, Samsun imajının oluşturulması projesi yer almaktadır.

Öte yandan, İl Gelişim Stratejisi kapsamında belirlenen projelerin bir kısmı SABEK tarafından tespit edilmiş, ancak projelerin hangi kuruluşların sorumluluğunda olacağı muğlâk kalmıştır. Örneğin, Sanayici – Çiftçi Entegrasyonu Projesi, kapsamında özel sektörün teşvik edilmesi ve özel sektörün sözleşmeli çiftçi

modelini geliştirmesi istenmiş ve böylece bir entegrasyonun oluşması istenmiş ancak sorumlu kuruluş “özel sektör” olarak ifade edilmiş, belli bir kurum sorumluluk yüklenmemiştir.

Planın, Valilik ve DPT tarafından onaylanmasının hemen ardından, plan faaliyetlerini izlemek amacıyla TÜİK tarafından bir anket yaptırılmış ve bu anket çalışmasında hizmet sunumu ve yaşam standardına ilişkin belli bazı ölçütler kullanılmıştır. Bu anketlerin iki yılda bir yapılması ve başarının izlenmesi öngörülmüştür. Ancak geçen sene yapılan anketin sonuçları henüz yayımlanmamıştır.

Uygulamanın tamamen Valilik tarafından ele alınmış olmasının, tüm avantajlarına rağmen, katılımcı yaklaşıma engel olduğu dile getirilmektedir. Bu durumun, plan hazırlıklarının yürütüldüğü dönemde başarılı bir şekilde çalışan bir yönetim mekanizması olan SABEKAK’ın etkisini yitirmesine neden olduğu görülmektedir.

Sonuç ve Genel Değerlendirme

Samsun İl Gelişim Stratejisinin en önemli başarısı, ilde ortak düşünme ve eşgüdüm ortamını yaratmış olmasıdır. Planlama süreci kurumların bir araya gelerek, proje fikirlerini paylaşımlarına imkân tanırken aynı zamanda plan toplantıları yeni proje fikirlerinin ortaya çıkmasına da öncülük etmiş ve Samsun’un öncelikleri konusunda, ildeki temel aktörler aynı dili konuşmaya başlamışlardır. Bu başarı, büyük ölçüde Büyükşehir Belediyesinin ve Valiliğin süreci başından beri sahiplenmiş olmasına dayanıyor. Diğer yandan ildeki aktörler arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulmuş olan Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi’nin (SABEKAK), ortak aklın planla birlikte yansıtılması anlamında büyük katkısı olmuştur.

Planın uygulama sorumluluğunun Valiliğe devredilmiş olması, uygulama ayağında aslında ilin bazı önemli paydaşlarının da süreçten habersiz kalmalarına neden olmuş gibi görünüyor. Görüşmelerden anlaşıldığı kadarıyla, planın paydaşlarının hemen hiçbirinin uygulamada neler yapıldığını bilmediği görülüyor. Her ne kadar İl Özel İdaresi’nin uygulama sürecinde, sektörel çalışmalar, eylem planları vb. çalışmaları, yine katılımcı yöntemlerle sürdürüyor olsa da, uygulamanın kurumsal yapısında bir eksiklik olduğu anlaşıyor.

Planın hazırlanmasında kilit bir koordinasyon rolü üstlenen SABEKAK’ın, uygulama aşamasında izleme ve değerlendirme işlevini üstlenmemiş olması, bu

eksikliğin temel nedeni olabilir. Yerel paydaşların yer aldığı bu tür mekanizmanın planın uygulanması için valilik bünyesinde kurulan birimler ile birlikte çalışan bir izleme komitesi işlevini üstlenmesi planın uzun vadede sürdürülebilirliği açısından önemlidir.

Tartışmalar

Hasan Genççağa ve Akın Özgün

Tartışma Konuları

- Planlama çalışması bitti mi?
 - Sürdürülebilirliği nasıl sağlanmalı?
 - İzleme ve Değerlendirme konusundaki eksiklikler nasıl giderilmeli?
- SABEKAK'a ne oldu?
 - Kalkınma Ajansının kurulmasıyla birlikte SABEK ve SABEKAK çalışmalarını bitirecek mi?
 - Kalkınma planları, kurumsal planlar ve mekansal planlar arasındaki kopukluk nasıl giderilebilir?

Hasan Genççağa: İzin verirsiniz biraz içerikle ilgili konuşmak istiyorum. Sam-sun ile ilgili olarak ve bu konuları da o içerik çerçevesinde tartışmaya sunmak istiyorum. Çetin Bey'in çok güzel özetlediği gibi üç konu öne çıktı. Samsun önemli bir tarım merkezi, tarıma dayalı sanayi geliyecekti. Bu katılımcıların, paydaşların isteği idi. Uzman işgücü kullanan sanayi ikinci konu. Burada silahtan gelen, maki-ne sanayinden gelen bir deneyim var. Bu tip sanayilerin geliyeceği düşünüldü ve karar verildi. Bir üçüncüsü de yine ticaretle ilgili. Karadeniz'in kuzeyindeki ülke-lerle ticarete açılıyor olması ile ilgili. Uluslar arası ticaret merkezi ve ulusal ticaret merkezi olacaktı. Şimdi başka konular da var. Bunları nasıl hayata geçireceğiz daha doğrusu bu dinamik dediğimiz, kalkınma kaynağı dediğimiz olguları nasıl hızlan-dıracağız. Samsun planının amacı oydu zaten, ildeki gelişmeyi hızlandırmak. Üç önemli konu belirledik. İlk iki konu kurumsal kapasite ve yapı ile ilgili.

Birinci konu özel sektörün önündeki yatırım engeli, büyüme engeli olabildiğince kaldırılmalı. Samsun iyi iş yapılan, kolay iş yapılan, rekabetçi şartlar altında üretimin yapıldığı bir il olsun.

Şimdi devlet küçülecek diyoruz ama Türkiye'de aksine büyüyor. Son rakamları bilmiyorum. Ben DOKAP için DPT de çalışırken bakmıştım. Milli gelirin yarısını farklı kademelerdeki devlet kurumları harcıyor. Özel sektöre görev ve sorumluluk veriyoruz: ulusal kalkınmayı sağlayın diyoruz ama kaynakların yarısını

devlet harcıyor. Devlet harcamalarındaki etkinlik çok önemli. Ama devlet kaynak israf ediyor. Sulama, ulaşım, sağlık, eğitimde devlet harcamalarını nasıl rasyonelize ederiz? Bir soru da buydu. SABEKAK orada çok önemli. Bizim bir önerimiz şuydu. Dedik ki bir yıl sonraki bütçe önerilerini sektörel kurumlar Samsun'da tartışmaya açsın ya da en azından Samsun'u bilgilendirsin. Devletin sektörel kurumları bir yıl sonraki programlarına dair en azından bizi bilgilendirsin, yapabiliyorlarsa programlarını tartışmaya açsın. SABEKAK orada önemli bir platform. Orada bazı sıkıntılar var, hala beklentilerimiz var. İkinci konu buydu, kamu harcamalarını rasyonelleştirmek.

Üçüncü konu ise yüksek çevre standartlarını Samsun'da hayata nasıl geçiririz? Bu tam olarak hayata geçiremediğimiz ama üzerinde hala çalıştığımız bir konu. Biraz AB'den esinlenme, biraz geleceğe yönelik, öyle bir şey olsun ki insanlar Samsun'da yaşamayı sevsinler, Samsun olabildiğince yüksek standartlarda yaşam olanakları olsun. Bu gelişme ile de ilgili diye düşündük.

Özel sektörün önünü açmak derken aklımıza gelen bir şey vardı, bütün dünyanın da yaptığı one-stop-shop dediğimiz, yatırımın, büyümenin önündeki engeli aşacak, Valilik adına Belediye adına müdahale edecek bir son çare yeri. Yatırım için izin alamayan, yatırımı geciken, sıkıntıyla karşılaşan insanların gelip destek alacakları bir yer kuralım dedik. Bizim önerimiz buydu ama uygulamada bu Valilik Proje ofisine döndü. Aslında bu bunun bir parçası şüphesiz. Ama biz biraz daha Valilik Projelerinin ötesinde özel sektörün destekçisi, önünü açan bir yer diye düşündük. Galiba Başbakanlık'taki Yatırım Ortamını İyileştirme Programı gibi bir şey vardı aklımızda. Samsundaki Ofis tam olarak bizim düşündüğümüz şekilde düzenlenemedi.

Enteresandır, dedik ki Samsun'da bütün kamu kurumları bir yıl sonraki programlarını anlatsın. Vali Bey'in de bulunduğu toplantılarda bunu söyledik. Buna ilk bizim özel sektörümüz kaşı çıktı. Bizim ne hakkımız var, ne yetkimiz var, nasıl soru sorarız? İnsanlar üzerinde öyle bir merkezi baskı oluşturmuşuz ki insanlar sorgulama yeteneğini yitirmiş. Bizim böyle bir yasal yetkimiz yok diyor. Bu beni çok şaşırttı. Vali Bey'den tepki beklerken, tepki özel sektör temsilcilerinden geldi.

Yaşam evresi kalitesi ile ilgili çok mesafe alamadık ama ön çalışmalarımız var. Planlarda ve gelişme programlarında olabildiğince yüksek çevre standartları koyalım bunu zaman içinde hayata geçirelim diye bir beklentimiz var. Ben içeriğe dair bu açıklamaları yapmak istedim. Teşekkür ediyorum.

Akın Özgün: Planlama çalışması hiçbir zaman bitmez, bu yaşayan bir organizma gibi. Siz 2005 yılında bir plan yapmışsınızdır; bu planın neticesinde uygulamadaki eksiklikleri görür yeni uygulamalar yaparsınız, dolayısıyla planlama süreci bitmedi. SABEK tarafından da takip ediliyor. Sürdürülebilirliği nasıl sağlanabilir? Sürdürülebilirliği aslında SABEKAK'ın aktif çalışması ile mümkün.

İzleme değerlendirme konusundaki eksiklikler nasıl giderilmeli? Aslını sorarsanız herkes planı kabul etti; herkes aynı şeyleri konuşuyor ama kimse izlenmek istemiyor. Bu zamana kadar izlenme alışkanlığı yok kimsenin. Herkes kendine göre Çetin Bey'in dediği gibi plandan önce bir takım proje başlıkları koymuş. Bunu dünyanın ve Türkiye'nin güncelinden almış ve o doğrultuda götürüyordu çalışmalarını. Şimdi tarif edilmiş bir iş var onların da kabul ettiği ama bunları götürecek gerek STK'larda gerek kamuda enerji yok. Çünkü kamuda bir atalet var, kamu yöneticilerinde de var STK'larda da hem siyasilleşme var hem de kapasite eksikliği var. Dolayısıyla herkes kabul ediyor ama itme kakma ile gidiyor bu iş. SABEKAK'a ne oldu? SABEKAK şehrin önderlerinden oluşmuş bir konsey. Bunun başkanı da Samsun Valisi. Sayın Valim planın başında ama biz planı devrettikten sonra bir kez toplanabildi SABEKAK. Onun arkasından valiliğin ARGE ofisi ile bu işi götürüyor ağırlıklı olarak ama SABEKAK'ın toplanmaması bir eksiklik. Kalkınma Ajansı'nın kurulması ile birlikte SABEK ve SABEKAK çalışmaları bitecek mi? O benim de merak konum. Ne olacağını bende bilmiyorum. Çünkü bu planlama çalışmasının içinde DPT zaten çok aktifti. Bize katkıları oldu. Biz daha ziyade yine Çetin Bey'in dediği gibi yine merkezi teşkilat bu işin içinde olsun isterken hem Samsunlu ne diyor onu duysun istedik hem de onların deneyimlerinden yararlandık. Dolayısıyla bu soruyu zannediyorum DPT'li arkadaşlar daha iyi cevaplarlar.

Kalkınma planı, kurumsal planlar ve mekansal planlar arasındaki kopukluklar giderilebilir mi? Aslında yine Çetin Bey'in belirttiği gibi bizim planlamanın zamanı gerçekten çok güzel oturdu. Aynı anda Yeşilirmak Havza Planı ile biz Akın Atauz Bey'lerle birlikte çalıştık. Hasan Genççağa zaten DOKAP'ın da içindeydi. Bizim Yeşilirmak Havza Gelişim Planı ile Samsun Planı ve kurum planları tamamen iç içe geçmiş matruşkalar gibi. Bizim plan içindeki uyum üst ölçekli planlarda da var. Ama mekansal planı ben çok değerlendirmedim. Mekansal planda 1/100.000'lik ile bazı şeyler uymayabilir. Onun için net bir şey söyleyemeyeceğim. Çetin arkadaşımıza ve TEPAV'a teşekkür ediyorum.

Amasya İli Stratejik Planı Deneyimi¹

Selçuk Serteser
TEPAV

Tartışmacılar: Murat Şimşek, Yelgin Mesci

¹ Amasya İli Stratejik Planı'nın plan belgesi üzerinden değerlendirilmesinin ardından, Amasya Valiliği Stratejik Planlama ve Proje Koordinasyon Ofisi, İl Özel İdaresi, İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, İl Tarım Müdürlüğü, Amasya Belediyesi, Amasya Ticaret Odası ve Yeşilırmak Havzası Kalkınma Birliği ile derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Aşağıdaki değerlendirmeler, bu görüşmelerde dile getirilen düşüncelere ve plan üzerinden TEPAV'ın yaptığı incelemelere dayanmaktadır.

Arka Plan-Ortak Akıl Arayışları

Amasya İli Stratejik Planı çalışmaları başlamadan önce bölgede yaşanan bazı deneyimler; planlama kültürünün gelişmesi, yerel meselelerin gündeme gelmesi ve temel aktörlerin harekete geçebilmesi açısından önemli bir zemin hazırlamıştır.

1997 yılında Amasya, Çorum, Samsun, Tokat illerinin katılımıyla bölgesel sorunların çözümlenebilmesine yönelik ortak proje yürütülebilmesine imkan sağlamak için Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği kurulmuştur.

Merkezi Amasya’da bulunan Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği (YHKB) beş ilin özel idarelerinin bölgesel kalkınma amacıyla bir araya gelerek oluşturduğu ve Türkiye’nin tek havza bazında kurduğu ilk hizmet birliği ve yerel kalkınma modelidir. YHKB 2002 yılında Türkiye’de AB Destekli Bölgesel Programları’nın uygulanması için model yapılanma olarak belirlendi. Aynı yıl, AB bölgesel programının önceliklerini belirlemek amacıyla YHKB koordinasyonunda gerçekleştirilen toplantılarda DPT’nin ve AB proje uzmanlarının teknik desteğiyle bölge illerinden gelen resmi ve sivil kuruluş temsilcilerinin katılımıyla GZFT analizi yapıldı. Takip eden süreçte yine il temsilcilerinin katılımıyla bölge vizyonu oluşturuldu.

2006 yılında Kültür ve Turizm Bakanlığı, Amasya Valiliği ve Amasya Belediyesi’nin ortaklığında düzenlenen Amasya Destinasyonu Çalıştay’ı da ilin planlı gelişimi için önemli bir adım olmuştur. Çalıştay, ilin kültür ve turizm potansiyelinin değerlendirilmesi açısından kurumlar arası koordinasyon ve eylem birliğinin gerekliliğini ortaya koymuştur.

Amasya İli Stratejik Planı sürecinden önce yaşanan bu deneyimler kentte ortak akıl arayışının stratejik planlama sürecinden önce de var olduğunu ve il stratejik planına doğrudan girdi sağladığını göstermektedir. Örneğin kültür alanında planda yer alan öncelikler, Amasya Destinasyonu çerçevesinde oluşturulan çalışmadan alınmıştır.

İl Özel İdaresi Stratejik Planından İl Stratejik Planına

İl Özel İdarelerinin Stratejik Plan hazırlaması, 2003 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile gündeme geldi. 2005 yılında il özel idaresi

kanununun yenilenmesinin ardından diğer illerde olduğu gibi Amasya'da da plan hazırlıkları başladı. Fakat İl Özel İdaresi Stratejik Planı salt özel idare kurumuna odaklanan yapısıyla ildeki diğer kamu kurumlarının ortak hareket etmesi için dar bir çerçeve sunuyordu. Kurumlar arası eşgüdümü sağlamak adına Amasya İli Stratejik Planı bir gereklilik olarak ortaya çıktı ve özellikle Vali'nin önyak olmasıyla İl Özel İdaresi Stratejik Planı ile eşzamanlı olarak hazırlanmaya başlandı.

Planlama çalışmaları Amasya merkez ve ilçelerinde ilçe yöneticileri, muhtarlar, öğretmenler ve imamların da aralarında yer aldığı devlet memurlarının geniş katılımı ile yapılan GZFT analizleri ile başladı. Ardından 13 sektörde ilgili kurumlardan proje önerileri alındı.

Daha sonra bu sektör toplantıları ve anket çalışmalarının girdilerinin ışığında Ağustos 2006'da 13 sektörde ilgili kamu kuruluşlarının organize ettiği birer günlük genel katılıma açık, fakat halkın ve sivil toplumun sadece bazı toplantılara ilgi gösterdiği şura toplantıları düzenlendi. Bu toplantılarda ilgili sektörlerde yapılması gerekenlere dair fikirler alındı. Kamu kurumu temsilcileri, yürütmekte oldukları projelerin yanı sıra maliyetleri yüksek de olsa kendi çalışma alanlarında yapılması gerektiğini düşündükleri projeleri de bu toplantılarda dile getirme şansı buldular.

Amasya İli Stratejik Planı, sadece Valilik girişimi ile ortaya çıkması ve yürütülmesi nedeniyle kamu kurumları arasındaki koordinasyonunun sağlanması ve kamuya sistemli çalışma alışkanlığının kazandırılması konusunda ilerleme sağlasa da ildeki en geniş iddia sahibi profilinin katılımını (hem il planının tek kurum öncülüğünde yürütmesi hem de özellikle sivil toplum kuruluşlarının belli konular dışında-örneğin turizm- toplantılara çok fazla ilgi göstermemesi gibi nedenlerle) sağlayamamıştır. Örneğin Amasya Belediyesi 2005 yılında kendi planını hazırlamış ve gündemini kendi planına göre oluşturmuştur. Belediye, Amasya İli Stratejik Planı'na kentsel altyapı sektörü altındaki projelerin bazılarının sorumluluğunu alarak girse de, izleme değerlendirme sisteminin yürütülmesinde Valilik'e karşı bir bağlayıcılıkları olmadığı için İl Müdürlükleri kadar düzenli raporlama ve projelerde ilerleme sağlamamaktadırlar.

Şura toplantıları basına ve genel katılıma açık toplantılar olarak tasarlanmış ve süreç yerel basında yer bulmuştur. Bazı sivil toplum kuruluşu temsilcileri şura ve komisyon toplantılarında yer almış ancak genel olarak uygulayıcı konumunda olmamaları nedeniyle uygulayıcı paydaş olarak planda belirtilen projelerin sivil toplum tarafından üstlenilenleri %10'un altında kalmıştır.

Şura toplantılarında 13 sektöre ilişkin görüşlerin kayıt altına alınmasının ardından Vali, Vali Yardımcısı, ilgili İl ve İlçe Müdürleri, çeşitli kamu kurumu ve

sınırlı sayıda sivil toplum temsilcilerin katılımı ile oluşturulan şura alt komisyonlarında sektörel vizyonlar, stratejik amaçlar, hedefler ve projeler son şekline getirildi.

Planlama Toplantıları Ardından Ortaya Çıkan Metin

Planın mevcut durum bölümü bir danışmanlık firması tarafından hazırlanmış ve şu başlıklar altında oluşturulmuştur:

- Sosyal yapı (genel göstergeler ve ayrıca eğitim, gençlik ve spor, sağlık hizmetleri, sosyal refah ve güvenlik, kültür ve turizm)
- Ekonomik yapı (temel ekonomik göstergeler, sanayi ve ticaret, enerji, madencilik, tarım)
- Kırsal ve kentsel altyapı
- Çevre ve orman

Planda hem mevcut durum kısmında yer alan bilgiler hem de hedef ve stratejiler kısmında yer alan hedefler göstergelerle ilişkilendirilerek izlenebilirlik sağlanmıştır.

Mevcut durum kısmında yer alan bilgiler arasında kamu hizmetlerinin çıktıları ve sonuçları hakkında fikir veren veriler yer alsa da ağırlıklı olarak girdilere ilişkin veriler kullanılmıştır. Kullanılan verilerin %90'ından fazlası son beş yıla ait güncel verilerdir ve planda gereksiz bilgilere yer verilmemiştir. Mevcut durum analizi sorun tespiti konusunda eksik kalmaktadır. Veriler yorumlanmadan sıralanmış, bazı tablolarla yıllar bazında eğilimler gösterilmiş ancak sorunlara ilişkin tespitler yapılmamıştır.

Planda, Amasya merkez ve ilçelerinde ilçe yöneticileri, muhtarlar, imamlar, okul müdürleri, ve öğretmenlerin dahil edildiği anket çalışmaları ile oluşturulmuş her sektöre ait kapsamlı, detaylı GZFT analizleri bulunmaktadır. Mevcut durum analizinin sorun tespiti konusunda eksik kalıyor olması sorunu, GZFT analizleri ile kapatılmıştır. Örneğin, mevcut durum analizinin eğitim ile ilgili kısmında öğrencilerin yaş grupları arasındaki dağılımı, derslik ve öğretmen sayıları, eğitim kurumlarının dağılımı (özel lise, Fen Lisesi, Anadolu Lisesi, vb) öğrencilerin ÖSS ve OKS deki başarı durumları, yurt kapasiteleri gibi daha çok Amasya'da eğitim alanındaki durumu betimleyici bilgilere yer verilmiştir. Eğitim alanında anket çalışmaları ile

elde edilmiş GZFT analizlerinde ise öğretmenlerin yeni açılımlara ve müfredatlara uyum sorunu çekmeleri, kırsal kesimdeki okullardaki öğretmen sirkülasyonu, yine kırsal kesimde birleştirilmiş sınıfların varlığı gibi daha sorun tespit eden bilgilere yer verilmiştir. Bunun yanı sıra risk unsuru plana katılmamıştır.

Planda mevcut durum kısmında ele alınan sektörler, stratejik amaçlar ve hedefler kısmında da tekrar ele alınmış ve planın hedeflerinin büyük çoğunluğu (%90) mevcut durum verisine dayandırılarak, bu verilerle tutarlı bir şekilde oluşturulmuştur.

Planda amaç, hedef ve projeler arasında uyumlu bir hiyerarşik yapı bulunmaktadır. Sanayi ve ticaret, kültür ve turizm, tarım, kentsel ve kırsal altyapı, eğitim, gençlik ve spor, sağlık, sosyal refah ve güvenlik ve çevre ve orman başlıklarının tamamı için hem mevcut durum analizleri, hem GZTF analizleri hem de vizyon, stratejik amaç, hedef ve faaliyet/proje çerçevesi performans göstergeleri ışığında hazırlanmıştır. Her sektörün bu şekilde ele alınması hiyerarşinin sağlanmasını kolaylaştırmıştır.

Planın genelinde ulaşılabilir ve makul olma kaygısı görülebilmektedir. Hedeflerin hemen hepsinde bir zaman perspektifi ve ölçülebilir göstergeler bulunmaktadır. Hedeflerin ölçülebilir olmasına özen gösterilmiş, bu amaçla her hedefe ilişkin girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite göstergeleri tanımlanmıştır. Planda proje bazında olmasa da projelerin bağlı olduğu hedefler bazında takvim belirlenmiş, hedeflere ulaşmak için gerekli zaman çerçeveleri beş yıla kadar çizilmiştir. Ayrıca mevcut durumda tespit edilen referans verilere dayalı olarak hedeflerde belli makul artış oranları saptanmıştır.

Stratejik plan, izleme değerlendirme süreci ile ilgili detaylı bir çerçeve içermektedir. Bu izleme sürecinde değerlendirilecek kıstaslar:

- Stratejik hedeflerin vizyon ile uyumluluğu ve hedefe götürme derecesi,
- Stratejik hedeflerin önceliği, güncelliği, anlamlılığı, ölçülebilir olma özelliği,
- Stratejik hedeflerin il özel idarelerinde ve kamu kurumlarında uygulanması ve takibi olarak planda tanımlanmıştır.

Hedeflerin yüzde kaçının gerçekleştiğine ilişkin her yıl raporlama ve grafiğe aktarma kararı alınmış ve buna yönelik önleyici ve uygulamaya yönelik tedbirler alınacağı plan metninde belirtilmiştir. Plan metninde bu sürecin böyle detaylı olarak tarif edilmesi, başarılı bir izleme değerlendirme sisteminin hayata geçirilmesine

kolaylık sağlamıştır.

Plan metni hazırlanırken merkezi yönetim birimleri ile kurumsal anlamda bir yardımlaşma sağlanmamış fakat planın üst ölçek planlarla ilişkisinin kurgulanması konusunda Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği Koordinatörü'nden yardım alınmıştır. Bunun yanında Amasya İli Stratejik Planı hazırlanmadan önce Amasya Belediye'sinin planı tamamlanmış ve bu plandaki bazı maddeler kentsel altyapı başlığı altında ve Belediye'nin sorumluluğuyla Amasya İli Stratejik Planı'na yansıtılmıştır. Ayrıca il ölçeğinde hazırlanan bu plan, her ne kadar kentin yönetiminden sorumlu olan belediyenin kendi planı ve ona göre şekillenmiş bir gündemi olsa da kenti ve kırsal alanı kapsama gayreti içindedir.

Politika tasarımıından uygulama ve izleme sürecine

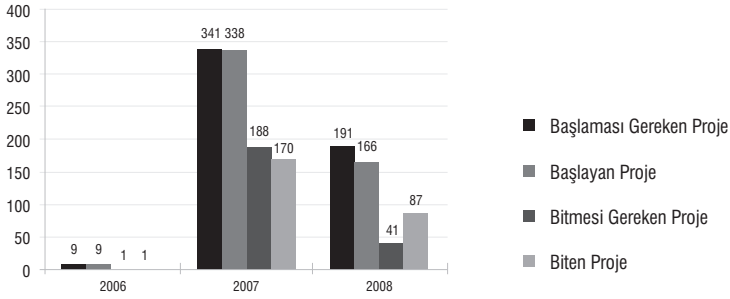
Plan metninin hazırlanmasının ardından 1 Ocak 2007'de planın yürürlüğe girmesi ile planda ana hatları çizilen izleme değerlendirme sistemi hayata geçirilmeye başlanmıştır. Plan hazırlık döneminde bu hazırlık çalışmalarını yürütmek için Valilik bünyesinde Stratejik Planlama Ofisi kurulmuştur. Bu yapı planın tamamlanmasının ardından genişletilmiş ve izleme değerlendirme projelerini yürüten "Stratejik Planlama ve Proje Koordinasyon Ofisi" adını almıştır. Ofis görevlileri AB destekli SKE Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programında aldıkları eğitim ve uygulamadaki tecrübelerini buraya aktarmıştır. Bu ofis her ay aşağıda belirtilen izleme değerlendirme sisteminin işletilmesini ve bunun yanı sıra yüksek bütçeli "vizyon" projeleri için gereken ek finansman kaynaklarını (AB fonları) araştırmaktadır. Plan hazırlıkları ve izleme çalışmalarına teknik destek bir danışmanlık firması tarafından sağlanmaktadır.

Planın izlenmesi için başlıca üç araç olduğundan bahsedebiliriz. Bunlardan ilki iki aylık periyotlarda Valilik girişimi ile gerçekleştirilen Stratejik Plan Değerlendirme toplantılarıdır. Bu toplantılarda uygulayıcı kuruluşlar üstlendikleri projeler hakkında ilerleme raporları sunmaktadır. Ayrıca bu toplantılarda uygulamayı desteklemek adına bir çeşit teşvik mekanizması olarak başarılı ilerleme sağlayan proje sorumlularına Valilik tarafından "Takdir Belgeleri" verilmektedir.

İzleme değerlendirme sisteminin ikinci aracı ise Temmuz 2007'de yürürlüğe giren ve internet üzerinde çalışan bir bilgi yönetim sistemi olan Stratejik Plan Proje İzleme Sistemidir. Planda belirlenen projelerin her birinden sorumlu kuruluş içinden seçilen bir personel sorumlu tutulmuştur. Genellikle her teşkilattan bir kişi proje sorumlusu olarak belirlenmiştir. Sorumlu kişiler proje hakkındaki gerçekleş-

meleri, bu sistem sayesinde her ay her Stratejik Planlama ve Proje Koordinasyon Ofisi'ne raporlamaktadır. Bu sistem sayesinde planda yer alan 449 projenin tamamı için her yıl ne kadar bütçe ayrıldığı, şu ana kadar bu bütçenin ne kadarının harcadığı, her ay projenin ne ölçüde gerçekleştiği gibi proje bazında hedefler ve gerçekleştirmelere ulaşabilmektedir. Yine bu sistem sayesinde toplam parasal ve fiziki gerçekleşme, başlayan ve biten projeler ve performans gösterge raporu gibi bilgiler toplanabilmektedir. Örneğin, 2007-2011 dönemi için hazırlanan planın toplam bütçesi 830 milyon YTL'dir ve 2007 Ocak'tan günümüze kadar bu bütçenin % 34'ü harcanmıştır. Aşağıdaki grafikte ise planın uygulamaya geçmesi ile birlikte günümüze kadar yıllar itibariyle başlaması gereken projelerin ne kadarının başladığı ve bitmesi beklenen projelerin ne kadarının bittiği görülmektedir.

Tablo 1: 13. 11. 2008 İtibariyle Başlayan ve Biten Proje Sayıları



Grafikte de görüldüğü gibi ilk iki yıl itibari ile projelerin gerçekleşme oranları çok yüksektir. Bu sistem sayesinde programda ne kadar sapma yaşandığı ve hedeflere ne kadar ulaşılabilirdiği görülebilmektedir. Şu anda 2007 yılında uygulanmaya başlanan planın 449 projesinden 83 tanesi tamamlanmıştır.

İzleme değerlendirme sisteminin üçüncü aracı ise performansın pek çok yönünü ele alan ve bunlar arasında denge sağlayan bir yöntem olan kurumsal karne yöntemidir. Stratejik planın uygulamadaki performansını ölçmek için de tek bir göstergeye değil, pek çok göstergeye bakmak gerekmektedir. Bu yöntemde genel olarak performansı ölçmek için dört boyut vardır. Verimlilik ve etkinlik göstergelerinin yer aldığı finansal boyut, hizmet kalitesini ölçmek için kullanılan müşteri boyutu, kurum misyonunun gerçekleşmesini ve sonuçlarının artırılmasını sağlayan iç süreçler boyutu ve son olarak da öğrenme ve yenilik boyutu bu dört boyutu oluşturmaktadır.²

² Yenice, E. 2007, *Performans Ölçümünde Karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yaklaşımı*, Bütçe Dosyası Dergisi, Cilt 2 Sayı 25

Yukarıda özetlediğim kurumsal karne yöntemi ile performans ölçümü yaklaşımı Amasya ilinde stratejik planın performansının ölçülmesi için kullanılmış ve performansın ele alınmasında kullanılan boyutlar da il stratejik planının performansını ölçmek amacıyla değiştirilmiştir. Adı İl Karnesi yöntemi olarak belirlenen ve Ekim 2008’de kullanılmaya başlanan yöntemde kullanılan boyutlar: sonuçlar, hedef kitle konumlandırma, kentsel süreçler, finans, altyapı, insan kaynakları-bilgi yönetimi ve yönetim olarak altı kategoride oluşturulmuştur.³

İl karnesi yönteminde Stratejik Plan Proje İzleme Sistemi’nden farklı olarak tüm 449 proje değil, planda yer alan stratejik amaçlar uluslararası yaşam kalitesi ölçütleri ve DPT’nin sosyo ekonomik gelişmişlik ölçütlerini kapsayacak şekilde yeniden kurgulanarak ele alınmıştır. Bu yeniden kurgulanmış stratejik amaçlar yukarıda belirtilen kategorilere ayrılmıştır. Ardından her amaç ile ilgili performansın değerlendirilmesi için hangi ölçütlere bakılacağı belirlenmiştir. Planda her amaçtan sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir ve her kuruluştan seçilen temsilcilerin, her ay düzenli olarak il karnesinde belirtilen ölçütlerle ilgili gerekli bilgileri, yani o amaç ile ilgili o ayın performansını içeren bilgiyi internet ortamında sisteme girmeleri öngörülmüştür. Örneğin: kentsel ve kırsal kesimdeki yaşam kalitesinde yükselmeyi sağlamak stratejik amacı il karnesinde sonuçlar kategorisinde değerlendirilmektedir. Bu amacın değerlendirilmesi için ise bir gösterge olarak yaşam kalitesi belirlenmiştir. Bu göstergedeki ilerlemeleri ölçmek için ise, bu stratejik amaca ulaşmak için sorumlu kuruluş olarak belirlenmiş olan İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nden yetişkin okuryazar oranı ve orta öğretimdeki OSS barajını aşma düzeyi bilgileri ve İl Sağlık Müdürlüğü’nden onbin kişiye düşen hekim ve yatak sayıları ve bebek ölüm oranları istenmiştir. Fakat il karnesi yönteminin henüz çok yeni olması ve veri sıkıntıları nedeniyle tam anlamıyla uygulandığını söyleyemeyiz.

İl Karnesi yöntemi ve Stratejik Plan Proje İzleme Sistemi, izleme değerlendirme sürecinin internet tabanlı ve birbirlerini bütünleyen iki aracı olarak tasarlanmıştır. İl karnesi yöntemiyle stratejik amaçlara ne ölçüde ulaşılabildiği belirlenen ölçütler ile ölçülebilecek, diğer yandan bu ölçütlere ulaşmak için planda belirlenmiş olan projelerin ilerleme durumu Stratejik Plan Proje İzleme Sistemi ile izlenebilecektir. Bu sayede belli bir stratejik amaca ulaşıp ulaşılamadığını gösteren göstergeler ışığında proje takip sistemine dönülüp bu ilerlemenin neden sağlanamadığı sorgulanabilecektir. Bu da planda öngörülen projelerin ilin gelişmişlik düzeyine katkısının ne olduğunu anlamayı ve gerekli müdahaleleri zamanında yapabilmeyi sağlayacaktır. İzleme değerlendirme sisteminden elde edilen veriler ışığında 2009 yılında ana eksen sabit kalmak kaydıyla plan güncellenecek, yeni projeler planda yer alacak, bitirilmiş olanlar ise plandan çıkarılacaktır.

³ <http://www.amasya.gov.tr/ilkarnesi/ilKarnesi.asp>

İl karnesi yöntemi ve Stratejik Plan Proje İzleme Sistemi'nin işletilmesinde yaşanan başlıca sorun veri sıkıntısıdır. Projelerdeki gerçekleştirmeleri ve performans ölçümelerini yapabilmek için gereken veri her proje için bulunamamaktadır. Bu gibi sorunlarda ölçüt olabilecek nitelikteki veriler üretilmeye çalışılmaktadır. Diğer yandan planda belirlenmiş proje sayısının çok yüksek olmasının (449) sürecin izlenme ve değerlendirilmesini zorlaştırdığı belirtilmektedir.

Uygulama sürecinde yaşananlar

Amasya İli'nde yaşanan süreci incelediğimizde bu süreçte yaşananların genel anlamda kamu sektöründe stratejik planlamanın başarısını etkileyen faktörlerle açıklanabildiği görülmektedir.⁴ Bu faktörlerden Amasya'da yaşanan süreçte en açık olarak görüleni kurumsal alışkanlıklar, insan kaynakları boyutu ve kapasite boyutudur.

Kurumsal alışkanlıklar ve insan kaynakları boyutunu ele alırken bakılması gereken değişkenlerden biri planlı çalışma alışkanlığıdır. Yönetmelik, kısa vadeli düşünme ve çalışma alışkanlığına yol açmıştır. Kuruluş yönetiminin süreklilik göstermesi ve uzun vadeli çalışma anlayışı planın başarısı için son derece önemlidir. Kurumsal alışkanlıkları etkileyen bir başka unsur ise değişime direnç unsurudur. Değişime direncin yüksek olduğu kurumlarda stratejik planlama gibi yeni yaklaşımları çalışanlara benimsetmek zor ve zaman alıcıdır. Bu direnci kırmak için çalışanların stratejik planlamanın yararları ve uygulanabilirliği konusunda ikna edilmeleri gerekmektedir. Böylece çalışmanın başarısı için gerekli olan motivasyon sağlanabilir. Yaşanan bu değişim sürecinin konjonktürel olmadığı inancı yaratılmalıdır.

Uygulayıcıların ortak hedeflere dayalı bir eylem birlikteliği içinde farklı kurumların koordinasyonunu, veri üretmesi ve çıktıların izlenmesini gerektiren stratejik yönetim kültürüne alışmaları Amasya örneğinde de zaman almıştır. Kamunun iş yapma biçimi ile ilgili yapısal konular uygulamanın kalitesini de etkilemektedir. Örneğin planın hazırlanmasından önce kamu kurumlarında herhangi bir stratejik eylem planına uyma, hedefleri gerçekleştirmeye odaklanma, planda yer alan projeler için ek kaynak arama gibi alışkanlıklar bulunmuyordu. Daha çok kısa vadeli düşünen, bütçe arayışlarına girmeyen bir yönetim anlayışına sahip olan kamu kurumları yöneticileri, yukarıda belirtilen izleme ve değerlendirme sistem-

⁴ Erkan, V. 2008, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, Devlet Planlama Teşkilatı

leri sayesinde ve yapılan düzenli toplantılar ile plandaki gerçekleşme oranlarını da görerek giderek planın faydalarını fark ettiklerini ve uygulanabilirliği konusunda zamanla ikna olduklarını ifade etmektedirler. İlk zamanlarda uyum sorunları görülse de yaşanan bu planlama deneyimi zaman içinde uygulayıcı kurumların kendi stratejik yönetim kültürlerini geliştirmelerine katkı sağlamıştır. Personel değişiklikleri ve projelerden her kurumda kısıtlı sayıda personelin sorumlu olması sürecin işleminin önünde önemli bir sorun olarak hala durmaktadır.

Yine kamu sektöründe stratejik planlamanın başarısını etkileyen bir başka faktör ise plandan sorumlu kuruluşların sahip oldukları insan kaynaklarının eğitim projeleri ve danışmanlık hizmetleri ile eğitilmeleridir. Amasya örneğinde bir danışman firmanın 2006 yılından başlayarak planın hazırlanmasında, izleme değerlendirme sisteminin işletilmesinde ve veri sıkıntılarının aşılmasında, aktif rol aldığından söz edebiliriz.

Kurumlar arası iletişiminin sürekli etkili bir iletişim mekanizması kurularak ve bir defaya mahsus olmadan sağlanması ve bu sayede alınan geribildirimlerin projelere yansıtılması da yine stratejik planın özellikle kamu sektöründe başarıya ulaşmasının anahtarlarından biridir. Amasya örneğinde bu iletişim özellikle Valilik öncülüğünde iki ayda bir yapılan Stratejik Plan Değerlendirme Toplantıları ile sağlanmıştır. Planda yer alan projelerle ilgili sorumlular arasında (özellikle valilik bünyesinde bulunan il müdürlükleri) herhangi bir iletişimsizlik olmamakla birlikte Amasya Belediyesi ile farklı bir planlama süreci yaşanması nedeniyle bazı sorunlar yaşanabilmektedir. Hazırlık döneminde belediyenin önceki yıl hazırladığı planında yer verdiği kentsel altyapı projeleri planda yer alabilmiştir fakat proje gerçekleştirmeleri ile ilgili aylık raporlamalar konusunda aksamalar olabilmektedir. Bununla birlikte projelerin büyük çoğunluğu birkaç kurumun ortak çalışarak yapması gereken projelerdir. Plan metninde de projelerden sorumlu kuruluşlar ve işbirliği yapılacak kuruluşlar belirlenmiştir. Uygulamaya geçildiğinde ise her proje için ilgili kurumdan bir kişi ana sorumlu olarak seçilmiş ve diğer kurumlarla ilişki kurma görevi ona bırakılmıştır. Projelerin uygulanmasından ve izlenmesinden sorumlu olanların açık bir biçimde tanımlanmış olmaları olumlu bir unsur olmakla birlikte, uygulamadan ana sorumlu olanların proje başına bir kişi ile kısıtlı oluşu ortak iş yapma kültürü açısından (dolayısıyla da ildeki sosyal sermaye gelişimi açısından) kısıtlayıcı bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Kurumlar arası iletişim, izleme değerlendirme sistemleri sayesinde özellikle Valilik'e bağlı kurumlar arasında sorunsuz işlerken, planın asıl faydalanıcıları konumundaki Amasya halkının planın ilerleme durumu hakkında internet üzerinden uygulayıcıların ulaşabildiği detaylı bilgilere ulaşamaması da bir eksiklik olarak not edilmelidir. Ayrıca kamuoyunu düzenli olarak bilgilendirmek ve

katılımını sağlamak üzere bir halkla ilişkiler stratejisi de bulunmamaktadır.

Teknolojik altyapı yani web sitesi, intranet ve elektronik dokümantasyon sistemlerinin kurulması da bir stratejik planlama sürecinin özellikle izleme değerlendirme sistemi ve şeffaflık açısından başarısının sağlanmasında önemli rol üstlenir. Amasya örneğinde de stratejik plan metni internet üzerinden erişilebilir durumdadır. Ayrıca yukarıda belirttiğimiz Stratejik Plan Proje İzleme Sistemi ve İl Karnesi gibi yöntemlerde de ilde geliştirilen teknolojik altyapıdan faydalanılmaktadır.

Uygulamadaki bir diğer sorun ise bütçedir. Amasya İli Stratejik Planı ile aynı zamanda hazırlanan İl Özel İdaresi Stratejik Planı arasındaki fark projelerin bir bütçe kısıtlaması ile belirlenmesidir. İÖİ Stratejik Planı bütçe kısıtları göz önüne alınarak hazırlanmış gerçekçi bir plandır (İÖİ'nin bütçesi aynı zamanda planın da bütçesidir) ve İl Özel İdaresi, planı uygulamakta bütçe açısından sıkıntı yaşamamaktadır. Fakat Amasya İli Stratejik Planı, İÖİ Stratejik Planı'ndaki projeleri aynen kapsamakta ve üzerine uygulama potansiyeli olan diğer tüm projeleri de bir bütçe kısıtı göz önüne alınmaksızın dahil etmektedir. Yani İÖİ Stratejik Planı'nı, Amasya İli Stratejik Planı'nın tüm projeler için bütçesi tanımlanmış bir alt kümesi olarak düşünebiliriz. Bu nedenle uygulayıcı kamu kurumları İÖİ Stratejik Planına dahil edilen projeleri yapmakta sıkıntı yaşamazken, il planındaki diğer projeleri gerçekleştirmek için kaynak bulmakta sıkıntılar yaşamaktadır ve bazı durumlarda kaynak bulunamayan projeler ertelenmektedir. Bu sorunu aşmak için kurumlar yeni finansman fırsatlarını değerlendirmeye çalışmaktadır. Bunların başında da AB fonlarından elde edilebilecek gelirler gelmektedir. Özellikle Stratejik Planlama ve Proje Koordinasyon Ofisi izleme sistemini sürdürmenin yanı sıra AB fonlarından kaynak bulmak yönünde çalışmalarını sürdürmektedir. Bölgede AB fonlarından kamu kurumlarının da iştirakçi olarak faydalanmalarının sağlanmasıyla önümüzdeki yıllarda fonların giderek daha aktif olacağı ve ek finansman fırsatlarının sağlanacağı aktarılmaktadır. Bu gibi alternatif kaynak arayışları ile bütçe kısıtları engel olarak görülmeden hedeflerin belirlenmesi, uygulayıcıların finansman fırsatlarını zorlamalarını ve bu sayede mümkün olduğunca fazla projeyi yerine getirmeleri amaçlanmaktadır. Bu bağlamda doğan ihtiyaç sonucu planın kurumsal omurgasını oluşturan ofis yapısal bir değişikliğe giderek Eylül 2008'de Stratejik Yönetim, Yatırım ve Kalkınma Ofisi adını almış ve yatırımcı bulma çabalarını yoğunlaştırmıştır.

Son olarak kuruluşların ürettikleri hizmetlerin ölçülebilir çıktı ve sonuçlar ile ifade edilmeleri geçiş dönemindeki stratejik planlama çalışmalarının başarılarını doğrudan etkileyen bir unsurdur. Amasya'da yukarıda belirttiğimiz izleme değerlendirme sistemleri ile planın çıktıları her ay alınabilmekte ve uygulayıcılar tarafından takip edilebilmektedir. Şu ana kadar planın öngördüğü 449 projeden 83 tanesinin

tamamlandığını biliyoruz. Ayrıca periodik olarak yapılan Stratejik Plan Değerlendirme Toplantıları sayesinde üstlendikleri projeleri zamanında yerine getiren kuruluş temsilcilerinin ödülleriyle motive edilmeleri de yine plan çıktılarının görünürlüğü ve sorumluların motivasyonunun sağlanması açısından önemli bir noktadır.

Genel değerlendirme

Katılımcılar ve uygulayıcılar arasında kamu sektörünün büyük çoğunlukta (yaklaşık %80) olduğu bu planın hazırlama ve uygulama sürecinin Amasya'ya sağladığı en önemli katkı kamuda stratejik planlama kültürünün geliştirmesidir. Özellikle sürecin başlarında yeni bir çalışma yöntemi ve yeni kavramlarla karşılaşan kamu çalışanları, kamunun idari yapılanmasının ve mevzuatının kurumlar arası koordinasyonu sağlamaya uygun olmaması, teknik personel kapasitesinin yetersizliği ve bütçe kısıtları gibi nedenlerle plan hazırlıkları için gerekli olan iletişimi kurmakta zorlanmışlardır. Fakat süreç başladıktan sonra zamanla stratejik planlama sürecine uyum sağlamışlar ve sürecin devamı için çok önemli olan izleme ve değerlendirme sürecinin işletilmesinde önemli roller almışlardır. İzleme değerlendirme sisteminin detaylı kurgulanmış olması (düzenli periyotlarla Valinin başkanlığında toplantılar düzenlenmesi, İl Karnesi yöntemi ve Stratejik Plan Proje İzleme Sistemi) ve lider konumdaki yöneticilerin planı sahiplenmiş olmaları planın öne çıkan artılarından.

İzleme değerlendirme sisteminin bu deneyime kattığı önemli bir katkı da kamu kurumlarının hantal yapıdan kurtularak değişimlere hızlı tepki verebilme yeteneği kazandırmasıdır. İzleme değerlendirme sistemi sayesinde elde edilen geri bildirimler plan sorumlularına süreçte oluşan gereksinimleri göre yeni açılımlar yapma şansı vermiştir. Örneğin planlama sürecinin kurumsal altyapısını oluşturan valilik bünyesindeki ofis bütçe sıkıntıları ortaya çıkınca dönüştürülerek yatırımcı çekme misyonunu da üstlenmiştir.

Planın uygulanmasında karşılaşılan en önemli sorun olan bütçe yetersizliğini gidermek için alternatif kaynak arayışı (planda belirlenmiş projeler için merkezi yönetimden ek bütçe talepleri) gibi stratejiler üretilmekte ve yeni fırsatlar aranmaktadır. Planlama sürecinde Amasya'yı belirlenen vizyona götürmek için gerekli projelerden bütçe kısıtları nedeniyle vazgeçilmemiş, uzun vadede ortaya çıkabilecek olanaklar da düşünerek iddialı hedefler belirlenmiştir.

Planın uygulayıcıları, yaşanan bu planlama deneyiminin kendilerine bu gibi süreçlerde ne gibi sıkıntıların yaşanabileceğini gösterdiğini ve dersler alınmasını sağladığını ifade etmektedirler. Bu dönemde yaşanan deneyimler ve gelişen kurumsal kapasite bir sonraki planlama döngüsünün daha başarılı olmasına imkan verecektir. Fakat burada atlanmaması gereken nokta geliştirilen bu kurumsal kapasitenin sürdürülebilirliğidir. Kamu kurumlarındaki personel değişiklikleri bu kapasitenin sürdürülebilirliğinin en önemli engelidir. Yine danışman firmanın süreden çekilmesi durumunda benzer bir sorunla karşılaşılması riski de unutulmamalıdır.

Sürecin sürdürülebilirliği önündeki bir diğer engel ise Amasya İli Stratejik Planı gibi bir il planlama modelini kanunlarımızca tarif edilmemiş olmasıdır. Stratejik planlamanın kamu kuruluşlarının koordinasyonuna imkan verecek şekilde il düzeyinde il özel idaresi stratejik planı ile sınırlı kalmayarak ele alınması Valilerin inisiyatifiyle gerçekleşmektedir. Bu nedenle ilin valisinin değişmesiyle bu sürecin kesilmesi riski bulunmaktadır. Bu riskin önüne geçmenin bir yolu VIII. Beş Yıllık Kalkınma planında yer almasına rağmen sonraki dönemde hazırlanan üst politika metinlerinde yer almayan İl Gelişme Planları'nın planlama sistemi içindeki yerinin ve bağlayıcılığının mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılarak belirlenmesidir. Daha kalıcı olanı ise vatandaşları da planlama sürecinin temel unsuru haline getirmektir.

Sürecin çıkış noktasında Valilik'in büyük ağırlığının olması ve özellikle Amasya Belediyesi'nin Valilik ile bir ortaklık kurarak planın ana yürütücüsü konumunda yer almış olmaması planın ili bütüncül bir şekilde kapsamasını engellemektedir.

Sonuç olarak il ölçeğinde stratejik plan çalışmaları ülkemizde çok yeni bir deneyimdir ve bu planlar hakkında değerlendirmeler yapılırken bu unsur da mutlaka göz önünde tutulmalıdır. Bu bakış açısıyla Amasya İl Stratejik Planı plan metni, uygulama süreci ve özellikle de izleme değerlendirme sistemi açısından diğer yörelerin de faydalanabileceği çok önemli bir girişimdir.

Planın kamu hizmetlerinin etkinliği ve Amasya'nın sosyo ekonomik gelişmesine katkısı ise birkaç yıl sonra değerlendirilmesi gereken bir araştırma konusudur.

Tartışmalar

Murat Şimşek, Yelgin Mesci

Tartışma Konuları

- Planın sürdürülebilirliği nasıl sağlanabilir?
- Planın yasal dayanağı olmaması
- Sürecin tek kurum (Valilik) girişimi ile ilerliyor oluşu
- Kurumsal kapasitenin sürdürülebilirliği
- İzleme değerlendirme sisteminin önündeki en önemli engel olan veri sıkıntıları nasıl aşılabılır?
- Sivil toplum kuruluşlarının hazırlık ve uygulama sürecinde daha aktif katılımı nasıl teşvik edilir, planın daha geniş kitleler tarafından sahiplenilmesi nasıl sağlanabilir?
- Kamu projelerine ilişkin bütçe sıkıntıları nasıl aşılabılır?

Murat Şimşek: İl Özel İdaresi Stratejik Planı'nın hazırlanmasını gerektiren kanuni zorunluluktan doğan bu fikir -aslında Sayın Valimizin fikridir. İl stratejik planı ile bütüncül bir yaklaşım ile bütün ilin özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumlarını içine alan, bunları projelerde paydaş olarak ortak bir vizyon doğrultusunda hareket eden, ilin tüm kaynaklarını maksimum verimle, kullanmayı amaçlayan bir plan olarak ortaya çıktı. Selçuk Bey'in güzel tespitleri var, birkaç ekleme yapmak istiyorum ben.

Planın hazırlık sürecinde daha metin olarak ortaya çıkmadan Stratejik Planlama ve Proje Koordinasyon Ofisi kuruldu Valilik bünyesinde. Burada kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcilerine ait projeler de var, örneğin Sanayi ve Ticaret Odası'nın sorumlu olduğu 14 tane, Amasya Belediyesi'nin sorumlu olduğu 23 tane proje bulunmaktadır. Bunların ve diğer bütün projelerin izlenmesini, yaşanan her aksaklıkta her aşamada müdahale etmesi için kuruldu bu ofis. Ve iki ayda bir Sayın Vali başkanlığındaki stratejik değerlendirme toplantıları, her ay stratejik planlamadan sorumlu Vali Yardımcısı başkanlığındaki toplantılarla teşvikler, takdir belgeleri ve neden ilerlemiyor sorularına çözüm arayışları ile de oldukça başarılı ilerleyen bir sürece dönüştü diye düşünüyoruz biz. İl bilgi sistemi aslında DPT'nin kurmuş olduğu izleme sisteminin bir farklı versiyonu. Bizim öznel koşullarımıza uyarlanmış halidir. Herkesin kullanabileceği basitlikte tasarlanmıştır ve herkes sisteme girebilmektedir. İl bilgi sistemi bize her

ay zamanın ve bütçenin bir fonksiyonu olarak fiziksel gerçekleştirmeleri izleyebilmemizi sağladı. İl stratejik planında vizyonumuza ulaşmamızı sağlayacak 446 projenin bu şekilde her ay izlenmesi yapılmaktadır, fiziksel ve parasal gerçekleştirmelere dökülmektedir. Başlangıçta stratejiyi kurumlarınızın ya da çalışmanızın merkezine almasanız değişime karşı bir dirençle karşılaşıyorsunuz.

Başka bir sorun da kamu kurumlarında izlemeyi yürütecek kapasitede teknik elemanların bulunmamasından çıkıyor. Fakat il bilgi sisteminin çok basit olması ve uzun dönemli kurum bazında eğitimlerle bu sorunu aşmış bulunuyoruz. İşin güzel tarafı, artık süreç, stratejik plan ile ilgili kurumlardan hatta sivil toplum kuruluşları ile özel sektör temsilcilerinden şikayetlerin gelmediği, aslında planlama sürecine şu projeleri de dahil etmeliydik gibi insan kaynakları ve sosyal sermaye açısından kazanımların olduğu bir sürece dönüştü. Ancak ildeki proje portföy yönetimi anlayışı ile 446 projeyi izlemenin yanında bütün il vizyonuna tek bir açıdan, idareci gözüyle bakmak, gerektiğinde 446 projenin içerisinde sadece vizyon projelerine odaklanabilmek ve kişi kişi performansları ölçmek için dünyada örnekleri ender görülen; ABD ordusunda, Avustralya’da, Kanada’da bir takım kentlerde ve Brezilya’da ülke ölçeğinde uygulanan Balance Scorecard – Dengeli Karne, yaklaşımını stratejik planla birlikte uygulamaya koymaya çalıştık. Ama Selçuk Bey’in bahsettiği gibi veri bizim için çok büyük sıkıntı oluşturuyor. Hiç vaktinizi almadan bir tane örnek vereceğim. Örneğin bütün değerlendirmelerde önemlidir ve vazgeçilemezdir- kişi başına GSYİH verisi. 2001’dir iller için en son verilen Amasya 1439 \$ ve Türkiye ortalaması 2146 \$ dir. Üzerinden yedi yıl geçmiştir, değerler beşe katlanmıştır, ama illerle ilgili veriler yoktur.

Yine aslında plan sürecine çok ciddi bir katılım yaşandı. Bütün muhtarlardan, sivil toplum kuruluşlarından, kamu kurumlarından katılım sağlandı. Ama katılımcılığın niteliği tartışılabilir. Yani katılımda destek verme, projelere katılma, projeleri ile ortaya çıkma ya da taşın altına elini koyma anlamında, tabii ki bir takım sorunlar yaşandı. 1997 yılındaki Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği deneyimi ile birçok insan katıldı ve proje fikirleri ile de öne çıktı ama Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi’nde de var özellikle ilin bir kültür turizm marka kenti olarak yapılaşması üzerinde büyük bir heyecan yaşandı. Ama ulaşım sektörü ile ilgili projelerde hemen hemen hiç kimsenin söz almak istemediği ya da kimsenin müdahale etmek istemediği bir şura-ortak akıl toplantısı- ve proje belirleme süreci yaşandı. Dolayısıyla nitelikli katılımların olmadığı sektör şuraları yapıldı. Ancak şu anda izleme ve değerlendirme aşamasında yeniden görüyoruz ki 1/100.000 Çevre düzeni planında, il stratejik planından kaynaklanan sinerji ile Amasya çevre yolu gibi çok kötü tasarlanan bir projenin uygulanmasını bu bizim oluşturduğumuz 154 kişilik proje takımı yani Stratejik Yönetim ve Kalkınma Ofisinin liderliğinde kurumlarda oluşan 154 kişilik proje takımı projenin düzeltilmesini sağlamıştır. Bu

çok büyük bir kazanımdır diye düşünüyorum.

Yine çeşitli başarı öykülerimiz var. Planlama sürecinde hedeflerimizi küçültmemek için koyduğumuz projeler mesela Amasya teleferik projesi, özellikle kamu kurumlarındaki arkadaşlarımızın büyük çabasıyla ek ödenekler veya farklı finansman kaynakları ile fiziksel gerçekleştirmelerimizin tahminlerimizin de ötesinde yüksek çıktığını görebiliyoruz. Amasya kalesinin aydınlatılması projesi, örneğin bunlara bir bütçe yoktur ve yüksek bütçelidir, buna TURSAB sahip çıktı.

Planın yasal dayanağının olmaması ya da planın sürdürülebilirliği açıkçası kurulan bu 154 kişilik proje takımının bundan sonra değişmesini ya da bozulmasını mümkün görmüyoruz. Çünkü 154 kişilik bir ekip birlikte çalışıyor, izleme değerlendirme yapıyor. Hem kurumsal kapasitede hem de sürecin işleminde büyük bir ilerleme kat edildiğini görüyoruz. Veriler yerelde üretilmeli dendi, bir ölçüde katılabilir belki bu sava ama şimdi bir küçük örnek daha vereceğim. 2006 yılı turist sayısı Kültür Bakanlığı'nda 19.275.000 verilmiştir. Aynı veri DPT de 19. 833.000'dir, yine Kültür Bakanlığı'nın başka kaynaklarında daha farklıdır, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kapı çıkış verileri daha farklıdır. Dolayısıyla bu verilerin bile çok farklı kurumlarda çok farklı olması ki bunlar yanlıştır demiyorum hepsinin belirlenmelerinde farklı yöntemler kullanılıyor. Bunları ortak bir dilden konuşturmak bile büyük bir problemken bunu yerelde yapmak gerçekten zor. Biz özellikle il karnesinde ihtiyacımız olan göstergeleri bulurken-yaptığımız işler doğru mu, doğru işi mi yapıyoruz sonra işi doğru mu yapıyoruz? Bunları ölçerken daha önce yapmadığımız gibi her ay Amasya'ya gelen ziyaretçi sayısını ölçüyoruz. Acaba stratejik planımız başarı ile yürüyor mu diye ve bunu görmek bize fayda sağlıyor. Biz diğer illerle kıyaslama yapmak istiyoruz. Biz büyüyoruz ama diğer illerde, Türkiye de ve dünyada durum nedir? Bakıyoruz ki hepsinde farklı bir yöntem var dolayısıyla anlamlı bir kıyaslama yapmak kendinizi doğru yerde konumlandırmak da büyük bir problem olarak karşımıza çıkıyor ve enerjimizin büyük bir kısmını verilerin belirlenmesi aşaması harcamış oluyor.

Bütçe sıkıntılarıyla ilgili de bizim şu girişimlerimiz oldu. Stratejik Planlama ve Proje Koordinasyon Ofisi, tek durakta yatırım ofisi ile birleştirilerek Stratejik Yönetim Yatırım ve Kalkınma Ofisi haline dönüştürüldü. Bizim stratejik planlar oluşturulduktan sonra kamu kaynaklarının tamamen bu stratejik planlar doğrultusunda harcanacağını ve buradaki projelerin dikkate alınması ile ilgili kamu kurumlarına ve özel sektör temsilcilerine yazılarımız oldu. Bunların destekleneceğine dair bilgilendirmeler yaptık. Bu şekilde de yine kamu olanaklarından fazlası ile yararlanabildiğimiz gibi oluşturulan sinerji ile de biraz önce başarı öykülerinin birkaçını vermeye çalıştım, farklı kaynaklardan edinebildiğimiz kaynaklar da oldu. Fakat bu yine de önümüzde bir problem olarak duruyor.

En önemli kazanım olarak sosyal sermayenin gelişmesine büyük katkı sağladığımızı düşünüyoruz. 2009'da güncellediğimizde planı hem halktan hem de kamu kurumlarından çok daha nitelikli bir katılım bekliyoruz.

Yelgin Mesci: Benim konuya ilk 1996 yılından başlamam gerekiyor. O zamanki Sayın Amasya Valimiz Kemal Nehrozoğlu'nun girişimleri ile Yeşilırmak Havzası'ndaki sorunların tek elden çözülemediği ve koordinasyonun sağlanması gereğinden havzadaki tüm illere bir çağrı gönderiliyor. Bunun üzerine Yozgat, Çorum, Samsun, Amasya ve Tokat Valilikleri'nin katılımı ile 1997 yılında Türkiye'nin havza bazında kurulan ilk hizmet birliği ve bölgesel kalkınma birliği olarak Yeşilırmak Havzası İl Özel İdareler Hizmet Birliği kuruluyor. Buradaki temel amaç doğru ve uygun verilerin toplanarak öncelikle bir bölge planının oluşturulmasıdır. Bu amaçla DPT'nin de katkıları ile 1997 de CBS altyapısı kuruluyor ve bölge verileri toparlanmaya başlanıyor. Daha sonraki süreçte İl Özel İdareleri kendi bütçelerinden kaynak aktararak o zamanki adıyla Yeşilırmak Havzası Projesi'nin ihalesini yapıyor birlik. Burada vermek istediğimiz mesaj şu - bizim bölge planımız yerelin sahiplendiği bir plan. Bunun bütün aşamalarında DPT yer alıyor, bütçelendirmede gerekli desteği veriyor. 2002 yılından itibaren NUTS 2 bölgelerinin oluşturulması aşamasında havza bazından birliğimiz NUTS 2 bölgeleri konumuna dönüştü; Yozgat birlikten ayrıldı. Bu süreç sonrasında AB katılım süreci için örnek bir plan ihtiyacı da tabii ülkenin gündemine geldiği için DPT, Kalkınma Birliği'ne bu planın bütçesini üstlendiğini belirtti. Kendi bütçemizi ihtiyacımız olan farklı alanlarda kullanma fırsatı bulduk.

2002 yılındaki süreçte DPT'nin AB uzmanlarının ve her ilde yapılan yerel katılımcılarının katkıları ile GZFT analizi yapıldı. Daha sonraki süreçte tüm bu illerin katılımı ile bir vizyon tanımlaması yapıldı yine DPT'nin de bir fiil işin içinde olduğu şekilde. Bu süreç bizim bölgemizde bir planlama bir programlama kültürünü geliştirdi. Daha sonra bölge planı DPT tarafından ihaleye çıkarılarak DOLSAR firmasına verildi. Bu süreçte bizim bölgemizde yaptığımız bütün bu çalışmalar Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi olarak isimlendirilen bu plana bir zemin oluşturdu.

Bundan sonraki süreçte bölgemizde AB Bölgesel Programları'nın uygulanması ile birlikte DPT katkısıyla program uygulama birimleri kuruldu. Bu birimler kurulup programlar uygulanmaya başlanınca Samsun, Kastamonu, Erzurum Düzey 2 bölgeleri olarak isimlendirilen bu program kapsamında hibenin %50'si bizim bölgemize aktarıldı. Çünkü bir yarışma ortamıydı. Bu süreçte DPT'nin teknik yardım ekibinin eğitim süreçleri yaşandı. Buna illerden katılımlar

oldu. Örneğin şunu söylemek istiyorum: bir fiil ben bölgede 3000 kişinin eğitimi veren grubun içinde yer aldım. Gerek DPT'nin gerek Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği'nin bütün bu planlama programlama çalışmalarının tabana yayılması sağlanmış oldu. Daha sonraki süreçte izleme bilgi sistemi kuruldu. Bu kapsamda DPT illerden izleme elemanları görevlendirilmesini istedi ve bizler burada eğitimlere katıldık. Bölgede bu amaçla 29 kişinin bir fiil eğitimi sağlandı AB uzmanları tarafından.

2006 yılında bizim Bölgesel Gelişme Ana Planı'mız tamamlandı. Aynı süreçte Çevre Düzeni Plan'ları devreye girdi. Biz Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği olarak bu planlara da destek verdik. Kamuda bu kapasitenin oluşması için illerin valiliklerinde proje ofisleri kuruldu ve bu eğitimlerde izlemeci olarak yetişen arkadaşlarımız bu valilik proje ofislerinin ve kalkınma ofislerinin çekirdek kadrosunu oluşturdu.

Amasya İli Stratejik Planı hazırlanırken şunu vurgulamak lazım: valilerin desteği olmadan taşrada hiçbir şey yapamazsınız. Öncelikle valilerimizin, yöneticilerimizin bu işi kabullenmesi ve sahiplenmesi gerekiyor.

Ben DPT'nin bir elemanı olarak, Bölgesel Gelişme Ana Planı'nın hazırlanışında çalışmış, bölgeden desteklemiş bir insan olarak, İl Stratejik Planı hazırlık sürecine çağırıldım ve İl Stratejik Planı'nı biz tamamen Bölgesel Gelişme Ana Planı'nın bir alt birimi olacak şekilde oluşturduk.

Süreç tek kurum (Valilik) girişimi ile başladı ama Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi'nin, Yeşilirmak Havza Kalkınma Birliği'nin ve AB Bölgesel Programları'nın çarpan etkisi ile aslında şu anda yerel bunu sahiplenmeye başladı.

Amasya İli Stratejik Planı'nda her proje bazında bir kişinin görevlendirilmesi ile sahiplenme sorunu ortadan kalktı ve bunun etkisini bir iki yıl içinde gözlemleyebileceğiz. Amasya İli Stratejik Planı'nda izleme sistemi hazırlanırken bize DPT izleme bilgi sistemi temel teşkil etti ki hatta bu programı hazırlayan yine o süreçte bizimle çalışan bir arkadaşımızdı. DPT'nin hazırlamış olduğu izleme bilgi sistemini Amasya şartlarına uydurarak Amasya'ya has bir izleme sistemi oluşturuldu.

Sivil toplum kuruluşlarının katılımına gelecek olursak, ilk başlarda biz yerele yapmamız gerekenleri ifade ederken, bugün yerelden bizlere baskı gelmeye başladı. Bizlere günde 10-15 kişi geliyor –benim şöyle bir projem var ne yapmam gerekiyor diye. Yani katılım meselesinin de belli bir süreci alacağını ama Kalkınma Ajansı'nın kuruluşu ile bunun çok daha hızlanacağını düşünüyorum.

Bütçe sıkıntısına gelince de bence bir plan hazırlanırken bütçe eylem planlarının da yapılması gerekiyor. Akın Bey rafa koydunuz benim planımı dedi ama o hepimizin planı. Biz o planı rafa koymadık. O plandaki bizim en büyük eksikliğimiz eylem planının da hazırlanması gerekliliğidir. Bunun muhakkak olması gerekiyor. Bir de şunu vurgulamak istiyorum: Ben 25 yıldır sahada çalışan bir mühendis ve 10 yıldır da bölgesel kalkınmayla uğraşan bir insan olarak planları başarısızlığa götüren en büyük etkenin projelerdeki fizibilitelerin yapılmaması olarak görüyorum. Çünkü diyelim bir fon açılıyor ve bu fona sizin planınıza uygun bir sürü proje olabiliyor. Ama proje başvurusu yapabilmemiz için fizibiliteler gerekiyor. Ama bunun için herhangi bir bütçe gözüküyor hiçbir yerde. Bence en temel sorunun önfizibiliteler değil fizibilitelerin yapılması olarak görüyorum. Teşekkür ediyorum.

Kocaeli Kent Vizyonu Çalışması Deneyimi¹

Emre Koyuncu
TEPAV

Tartışmacılar: Mehmet Toker, Elif Bilgisu

¹ Kocaeli Kent Vizyonu kitapçığında yer alan bilgilerin değerlendirilmesinin ardından, Kocaeli Sanayi Odası, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Kocaeli Valiliği, Kocaeli İl Özel İdaresi yetkilileri ile İzmit Kent Kurultayı çalışmalarında aktif olarak yer almış sivil toplum temsilcileri ile derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Aşağıdaki değerlendirmeler, bu görüşmelerde dile getirilen görüşler ve plan üzerinden TEPAV'in yaptığı incelemelere dayanmaktadır.

Kocaeli'nin kendi sorunlarına çözüm arayışının kısa geçmişi

Kocaeli, İstanbul'a yakınlığı ve coğrafyasının sunduğu lojistik imkânlar sayesinde özellikle 1960-1975 yıllarında yoğunluk kazanan sanayi yatırımlarıyla hızla büyümüştür. Sanayiye temel alan ekonomik büyüme ve hızlı göç artışı planlamanın önemini artırmasına karşın endüstriyel gelişimi sekteye uğratmama endişesiyle imar disiplininden vazgeçilmiş, göçle gelenlerin barınma gereksinimlerini kendi tasarruflarında kaçak yapılaşmayla karşılamalarına göz yumulmuştur. Kocaeli Türkiye'nin kentleşme serüveninin temel niteliklerini taşısa da çarpık sanayi ve konut yapılaşması, etkilerinin büyüklüğü itibarıyla diğer kentlere göre daha belirgindir. Türkiye'de "sanayileşme" denilince, akla "kalkınma" yerine, "çevre sorunları" ve "sağlıksız kentleşme'nin gelmesindeki temel nedenler Kocaeli'de sergilenmektedir.²

İzmit Körfezi'nin kuzeyini tamamıyla saran sanayi yapılaşması, İstanbul-Ankara karayolu ve tren yolu ile birlikte bir sahil kenti olan Kocaeli'nin denizle bağlantısını koparmakta, kentte yaşayanları hapsetmektedir. Sanayi kuruluşlarının %10'u halen kentsel alanlarda yer almaktadır.

90'lı yıllarda çarpık büyümeden kaynaklı sorunlar çok daha fazla hissedilir olmuştur. Kocaeli 1992-1996 yılları arasında görev yapan Vali Kemal Nehrozoğlu'nun o dönemde sıkça dile getirdiği gibi Kocaeli "büyürken küçülmektedir". Kent ağır sanayiye dayalı olarak plan disiplininden tamamen uzak bir şekilde kısa vadeli gelişim ihtiyaçları çerçevesinde büyürken kentin kültürel ve tarihsel dokusu gün geçtikçe harap olmaktadır. Aynı dönemde imza atılan iki girişim Kocaeli'nin çarpık büyümeye ilk somut tepkilerini özetlemektedir.

1994 yılında Vali Nehrozoğlu'nun girişimiyle havza düzeyinde bir planlama çalışması başlatılmıştır. Çalışmayla Kocaeli'nin gelişme imkânlarını, orta ve uzun vadede kentin altyapı ihtiyaçlarını tespit ederek önlem önerileri geliştirmeyi amaçlanmıştır. Kocaeli Üniversitesi'nin koordinatörlüğünde yürütülen çalışma için hazırlık toplantıları ve ön çalışmalar yapılmış ancak valinin başka bir ile atanmasının ardından akamete uğramıştır. Bu çalışma sırasında STK'larla yapılan danışma toplantılarında il ve kent yönetiminin bir araya getirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuş bunun için vizyon birlikteliğinin şart olduğu ifade edilmiştir.

Diğer bir girişim ise kültürel mirasın korunması konusunda yapılan ortak taahhüt olmuştur. 1993 yılında Valilik ve Mimarlar Odası öncülüğünde başlatılan

² Mimarlar Odası Kocaeli Kongresi 2005

alışmalar Yerel Yönetimler ve gönüllü pek çok kişinin de katkılarıyla desteklenerek “İzmit Evleri Yaşatma Projesi” oluşturulmuştur. 18 Haziran 1994 tarihinde 25 resmi kuruluş ve sivil toplum örgütünün birlikteliğinde; “tarihimize ve kültürel miraslarımıza sahip çıkmak amacıyla yapılacak güç birliğinin ifadesi” olarak Sırrı Paşa Sözleşmesi imzalanmıştır ve bu alanda Türkiye’de bilinen ilk “sosyal sözleşme” özelliğini taşımaktadır.

Kent Kurultayından Kent Vizyonu Çalışmasına

İstanbul’da 1996 yılında gerçekleştirilen Habitat - İnsan Yerleşimleri Zirvesi ve ardından belediyelerin gönüllü katılımıyla uygulanmaya başlayan Yerel Gündem 21 Programı Kocaeli’yi geniş tabanlı katılıma dayalı toplumsal uzlaşma sağlayıcı mekanizmalar öngören sürdürülebilir kalkınma kavramlarıyla tanıştırmıştır.

Yerel Gündem 21 Programı ile kentin tüm iddia sahiplerini kentine sahip çıkmak, çözümde ortaklık ve aktif katılım prensipleriyle bir araya getiren şemsiye örgütlenme modeli öngörülmekteydi ve yapılanması kentlere bırakılmaktaydı. 1998 yılı başlarında Kocaeli’nin sivil dinamikleri yerel yönetimlerle birlikte bu örgütlenme modelini Kocaeli için oluşturarak adına Kent Kurultayı adını verdiler. Belediye temsilcilerinin atanarak, merkezi yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları ve hatta siyasi partilerin kendi aralarında yaptıkları seçimlerle oluşturduğu yönetim organları ve açık katılımlı çalışma gruplarıyla kent kurultayının demokratik temeller oluşturuldu. Geliştirilen katılım modeli kuruluşundan 1999 Gölcük depremine kadar ciddi boyutlarda çalıştı. 2-3 bin kişinin katıldığı süreçlerle 12 alanda 120 civarındaki kentsel sorunu tespit etti. Tespit edilen sorunlara dayalı olarak çözüm üretme çalışmaları başlatılacağı sırada deprem oldu.

Kent Kurultayı koordinasyonunda 2002 yılında 402 kuruluşun katılımıyla depremin yarattığı sorunlar tespit edilerek çözüm önerileri geliştirildi. Çalışma Afetin Ardından Kocaeli Raporu adıyla kamuoyuna duyuruldu. Depremin etkilerine odaklanan bir çalışma olsa da raporda kentin geleceğine ilişkin bazı sorun tespitleri ve öneriler de yer aldı.

1998 yılında bir kapalı spor salonunda yapılan ve 574 sivil toplum kuruluşu temsilcisinin oy kullandığı, koordinasyon kurulu seçimleriyle resmen başlayan, 1999 ve 2002 yıllarında geniş katılımlı çalışmalarla kentin sorunları ve çözümlerine yönelik envanter üreten kent kurultayı çalışması 2003 yılında çekirdek bir grupta sınırlı kalmıştı. Ortak sorunları tartışarak çözümlerin arandığı kolektif

motivasyon yetki sahiplerinin yetki alanlarına müdahale edilmesinden hoşnut olmamalarından kaynaklanan dirençleri sonucu çözümlerin hayata geçirilememesi ve birikmiş sorunları bir an önce çözmek istemenin sabırsızlığı nedeniyle kaybolmuştu. Oluşturulan katılım ve paylaşım ortamının siyasi ya da kişisel çıkar sağlamaması da kurultay katılımcılarının zamanla azalmasına yol açan etkenlerden biriydi. Kent Kurultayı'nın depremde sonra işlevi değişmiş, rehabilitasyon çalışmalarına odaklanmıştı. Ancak depremin yaralarının sarılması kentteki kuruluşların ve kentinin önceliğinden düşmekte ve geleceğe yönelik beklentiler filizlenmekteydi.

2003 yılına gelindiğinde halen kentteki iddia sahipleri arasında istenen ve özlenen düzeyde bir diyalog oluşmamış, kentin geleceğine ilişkin belirsizlik giderilememişti. Özellikle depremde sonra çok daha belirgin hale gelen çarpık kentleşmeyle iç içe girmiş sanayinin yarattığı güvenlik ve çevre sorunları yeniden yapılanmaya yönelik gündem oluşturmaya devam etmekteydi.

Kocaeli Kent Vizyonu çalışması Kocaeli'yi zevkle yaşanabilir, çalışabilir ve ziyaret edebilir bir kent olabilmesi için kentin ortak aklının bulunarak geleceğinin tasarlanabilmesi için Kocaeli Sanayi Odası (KSO) tarafından Temmuz 2003'te başlatıldı. İnisiyatifin Sanayi Odası tarafından gelmesi tesadüf değildir.

Yabancı ve yerel sermayeye ait büyük işletmelerin üretim tesislerine ev sahipliği yapan kentin Sanayi Odası, sanayi ortamının deneyimleri, kazanımları ve modern öğretilerinden faydalanan referans bir kurum haline gelmiştir. Gümrük Birliği sürecinde KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması için büyük ve küçük işletmeler arasında bir deneyim köprüsü işlevi görmeye başlayan Sanayi Odası KOBİ'lerin kalite belgeleri almalarını sağlamış, bu şekilde kalite hareketinin içine girmiş, Türkiye'de ve Avrupa'da kalite ödülleri almıştır. Kocaeli Sanayi Odası bu birikimini Kocaeli'nin vizyonunu oluşturmak için kullanmak istemektedir. Odanın birikimi ve mali gücüne dayanan itibarı merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum arasında müşterek çalışma ortamının olgunlaştırılması için kolaylaştırıcı olmuştur. Diğer yandan KSO'nun sanayinin insan ve çevre sağlığına duyarlı bir şekilde dönüşümünün sağlanması konusunda ortaya koyduğu samimiyet sivil aktörlerin vizyon çalışmasına katılımını kolaylaştırmıştır.

Kent Vizyonu Çalışmasının Koordinasyonu

Kent Vizyonu Çalışması'nın süreçleri KSO ve katılımlı yöntemler konusunda danışmanlık hizmetleri veren bir şirket tarafından tasarlanmıştır. Süreç

adımlarının tasarlanması, yürütülmesi ve katılımlı toplantılara davet edilecek kişilerin belirlenmesi işleri KSO ve danışmanlık şirketi yetkililerinin katılımıyla oluşturulan bir “koordinasyon ekibi” tarafından gerçekleştirilmiştir. Toplantılar KSO’nun ev sahipliğinde ve KSO’nun çağrısıyla gerçekleştirilmiştir. Toplantılara çağrılan iddia sahipleri yine KSO tarafından belirlenmiştir. Toplantıların katılımlı yöntemlerle yönetilmesi yukarıda söz edilen danışmanlık şirketi tarafından gerçekleştirilmiştir.

KSO süreç boyunca iddia sahiplerini yönetmek değil onları kent için bir araya getirme görevini üstlendiğini vurgulamasına, kullanılan modern katılım yöntemleri ile tüm katılımcıların görüşleri çıktılarına yansıtılmasına rağmen kent vizyonu çalışması süreç boyunca KSO ile özdeşleştirilmiştir.

Uygulamanın Valilik ve Büyükşehir Belediyesi’nin de içinde olduğu bir koordinasyon yapısında tasarlanması ve yürütülmesi tercih edilmemiştir. Kentsel bir eşgüdüm modeli olan Kent Kurultayı’nın deprem sonrasında uygulanmaya çalışıldığı ancak merkezi anlayışın baskınlığı ve ekonomik kriz ortamının değiştirdiği öncelikler nedeniyle başarılı olamadığı ve yerel vizyon geliştirme ihtiyacının karşılanmaması nedeniyle bu alandaki liderlik insiyatifini KSO’nun aldığı oda tarafından dile getirilmektedir. Diğer yandan resmi kuruluşların sürecin yönetiminde olmasının baskıcı bir bürokratik anlayışın doğmasına yol açacağına inanılmakta, kamu ağırlıklı yapılan çalışmalara sivil toplumun kaygılı baktığına işaret edilmektedir.

Kocaeli’nin katılımlı planlama geçmişi içinde Kent Vizyonu çalışması Kent Kurultayı deneyiminin hemen ardından gelmesine rağmen iki deneyim arasında bir süreç ilişkisi kurulmamıştır. Halbuki kent vizyonu çalışmasında bir araya getirilen fikirler ve çözüm önerilerinin önemli bir kısmı Kent Kurultayı’nın 99 depremi öncesinde ve sonrasında yaptığı vizyon çalışmalarında yer almaktaydı. Katılımcıların benzerliği ve sorunların güncelliğini koruması nedeniyle saptanan sorunlar ve çözüm önerileri benzerlik göstermektedir.

Vizyon çalışması fikrinin olgunlaşmaya başladığı dönemde Kent Vizyonu çalışmasının KSO’nun sponsorluğun da ama Kent Kurultayı şemsiyesi altında yürütülmesi teklif edilmiştir. Ancak KSO bu fikre iki nedenle sıcak bakmamıştır. 1) Valilik ve Büyükşehir Belediyesi Kent Kurultayı’na mesafeli durmaktadır. 2) KSO liderliğindeki bir çalışmanın Valilik ve Büyükşehir Belediyesi tarafından daha çok sahiplenileceği düşünülmüştür.

Kocaeli Kent Vizyonu geliştirme çalışması Kocaeli Katılımlı Dönüşüm Projesi adıyla tanıtılmış ve amacı kent vizyonunun ve stratejilerinin katılımlı bir şekilde gerçekleştirilmesi, öncelikli projelerin tasarlanması ve uygulama takip sisteminin detaylandırılması olarak sunulmuştur. Çalışma ile aynı zamanda kentsel dönüşüm

için katılımlı, sürekli, tekrarlanabilir ve geliştirilebilir bir süreç işletilmesi amaçlandığı katılımcılara vurgulanmıştır. Bu amaç seti, çalışmanın uygulama deneyimleriyle geri beslenecek döngüsel bir planlama arayışında olduğunu göstermektedir.

Tasarım Süreçlerine Bakış

Vizyonu arayış: Arama Konferansı

İddia sahiplerinin katıldığı ilk toplantı 1-2 Temmuz 2003 tarihinde Arama Konferansı adıyla gerçekleştirilmiştir. Arama Konferansı kamu kuruluşları, akademisyenler, siyaset, özel sektör, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve medyadan 37 kişinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Arama konferansı büyük gruptan küçük gruplara bölünerek ve süreç kolaylaştırıcısı eşliğinde çalışarak Kocaeli'nin vizyonu, değerleri, temel hedefleri, stratejik konuları ve potansiyel proje başlıklarını belirlemiştir.

Netleştirme Konferansı

29 Eylül 2003'te Vizyon ve Strateji Netleştirme toplantısı gerçekleştirilmiştir. Toplantıya KSO, Baro, AKP ve CHP il teşkilatı, Büyükşehir Belediyesi, Vali Yardımcısı, Rektör, Makine Mühendisleri Odası, Kent Kurultayı ve Kolordu Komutanlığı gibi kişi ve kuruluşların üst düzey temsilcileri katılmıştır. Toplantıda Arama Konferansı'nda çıkartılan vizyon, ana hedefler, hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik alternatifler ve proje başlıkları gözden geçirilerek netleştirilmiştir. Arama Konferansı ve Netleştirme toplantısının çıktıları çerçevesinde koordinasyon ekibi tarafından bir karar modeli oluşturulmuştur. Model ile vizyona ulaşmayı sağlayacak 7 temel strateji belirlenmiştir. Bu stratejiler proje fikirlerinin vizyonla ilişkisini tanımlamak için kriter olarak kullanmak üzere geliştirilmiştir.

Bu stratejiler (karar kriterleri) aşağıdaki gibidir:

- Toplumsal ve kentsel duyarlılık oluşturma (Kocaelili olma bilincini geliştirme, Toplumsal dayanışmayı güçlendirme, kent içi iletişimi artırma)

- Çağdaş kent yönetimi oluşturma (Katılımlı yönetim sağlama, yerel yönetim bütünlüğünü organize olarak sağlama, proje üreten dinamik yönetim, etkin tanıtım yapma, toplam kalite yönetimini yaygınlaştırma)
- Ekonomik ortamı iyileştirme (Seçici ve katma değeri yüksek sanayiye barındırma, yerel ticaret, finans ve hizmetini destekleme, dört mevsim turizmi geliştirme, katma değeri yüksek tarımı destekleme)
- Teknolojik ortamı iyileştirme (Yüksek teknolojiyi geliştirme, sanayi spesifik teknolojiyi geliştirme, çevre teknolojisini geliştirme)
- Fiziksel ortamı iyileştirme (Kenti güzelleştirme, Kocaeli yerleşim planını oluşturma, planlı kentleşme; kara, hava, deniz, demiryolu ulaşımından oluşan entegre ulaşımı planlama, çağdaş altyapıyı kurma)
- Sosyal ve beşeri ortamı iyileştirme (Kentliye özgü eğitim hizmeti sağlama, yeterli sağlık hizmeti sunma, kent ve doğa sporunu destekleme, kongre ve müzelerle kültür/sanat/tarihi mirası değerlendirme; eğlence/dinlenme hizmeti sağlama; toplum ihtiyaçlarına yönelik sosyal hizmetleri sunma; girişimci insan yetiştirme (sosyal, akademik, ekonomik alanda); yaşamı tehdit eden risklerin azaltılması)
- Doğal ortamı iyileştirme (Havanın temizliğinin sağlanması, suyun temizliğinin sağlanması, kaliteli toprak/yeşil bir kent sunma)

Bu stratejilerin kendi aralarında ve proje fikirlerinin bu stratejilere katkısı çerçevesinde önceliklendirilmesi bir sonraki adım olan Karar Konferansı'nda gerçekleştirilmektedir.

Mevcut Durumu Herkes Biliyor, Geleceğe Bakalım

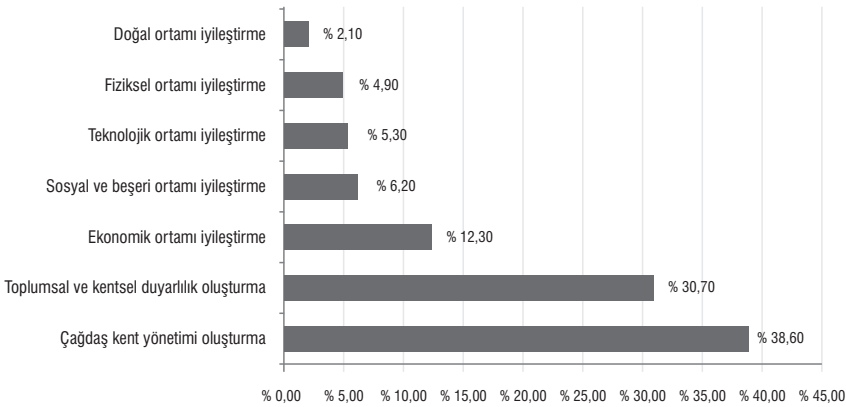
Arama Konferansı'nda ortak akla dayalı olarak etkileşimli bir şekilde belirlenen vizyon, ana hedefler, strateji alternatifleri ve proje fikirlerinin netleştirildiği bu aşama iddia sahiplerinin bilgi birikimi ve deneyimleri çerçevesinde iki günlük bir toplantıda ortaya koyduğu görüşlerin kanıt ve verilerle desteklenmesi açısından oldukça önemlidir. Arama Konferansında belirtilen ihtiyaçlar, ortaya konan hedefler ve proje fikirleri ile uyumlu olarak Kocaeli'nin mevcut durumun analiz edilmesi sürecin kalitesini doğrudan etkilemektedir.

Önerilen çalışma planında bu konuyla ilgili netleştirme toplantılarına paralel olarak “mevcut kent çalışmalarının incelenmesi” çalışması öngörülmüş ancak gerçekleştirilmemiştir. Mevcut duruma ilişkin bilgilerin toplantılara katılan iddia sahiplerinin görüşlerini şekillendiren bilgi altyapısında var olduğu kabul edilmiştir.

Karar Konferansı ve Kamuoyu Araştırması

Vizyon çalışmasının üçüncü katılımlı etkinliği 12 Aralık 2003 tarihinde gerçekleştirilen Karar Konferansı olmuştur. Önceki toplantılara benzer çeşitlilikte 37 iddia sahibi toplantıya katılmıştır. Karar Konferansında oluşturulan grupların ortak puanlamaları çerçevesinde önceki aşamada geliştirilen karar modelinde yer alan karar kriterlerinin göreceli ağırlıkları ikili karşılaştırmalara dayalı Analitik Hiyerarşik Proses (AHP) yöntemi ile belirlenmiştir. Buna göre vizyona ulaşmak için kullanılması gerektiği düşünülen stratejiler aşağıdaki grafikten de görülebileceği gibi kendi aralarında ağırlıklandırılmıştır.

Grafik 1. Plan bölgelerinin kamu yatırımlarından aldıkları paylar



Ardından katılımcılar yine gruplar halinde verdikleri ortak kararlar arama konferansında belirlenen proje fikirlerini bu stratejilere katkısına göre ikili karşılaştırmalar yaparak ağırlıklandırmışlardır. Buna göre her bir proje fikrinin her bir stratejide ne kadar başarılı olduğunun değerlendirilmesi ve her bir stratejinin vizyona ulaşmadaki görece önemine ilişkin değerlendirme sentezlenerek proje fikirlerinin vizyona ulaşmadaki başarısı tespit edilmiştir.

Karar konferansında yapılan önceliklendirme sonucunda en yüksek puan alan proje fikirlerinde kentin yönetimine ilişkin olanların başı çekmesi dikkat çekicidir. Bu proje fikirlerinden “yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması: belediye sınırlarının nominal büyüklük ve planlama temelinde yeniden yapılması” birinci sırada, “körfez yönetim modelinin oluşturulması” ikinci sırada “Kocaeli yarımadası master planının yapılması” beşinci sırada yer almaktadır. Kent vizyonu çalışmasını doğuran yönetim meseleleri etkisini önceliklendirme çalışmasında da göstermektedir.

Karar konferansı katılımcılarının değerlendirmelerinin yanında proje fikirleri 1093 kişinin katıldığı bir kamuoyu anketi ile de önceliklendirmeye tabi tutulmuştur. Bu çalışmanın sonucunda halkın gündelik hayatını etkileyen meseleler üst sıralarda yer almıştır. Denizlerin/su kaynaklarının temizlenmesi ve koruma planı yapılması birinci sırayı alırken sosyal hizmet ve yardımların planlanması ikinci sırada, sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi üçüncü sırada ve konut alanlarının depreme dayanıklı olarak düzenlenmesi dördüncü sırada, rafineler ve körfez bölgesinin güvenli hale getirilmesi beşinci sırada yer almaktadır. Kocaelililer vizyonda da ifade edildiği gibi yaşanabilen bir kent taleplerini önceliklendirmelerde dile getirmiştir.

Proje Çalıştayı

Karar konferansı ve anket çalışmalarını takiben 10 Mart 2004 tarihinde Proje Çalıştayı gerçekleştirilmiştir. Proje çalıştayında proje fikirlerini oluşturulan alt gruplarda çalışarak somutlaştırmışlardır. Proje fikirleri vizyon projeleri ve iyileştirme projeleri olarak aşağıdaki gruplarda çalışılmıştır:

Vizyon Projeleri: 1) *Çağdaş Kent Yönetimi Oluşturma* 2) *Sanayinin Gelecekteki Yapılanması ve Uzgörü* 3) *Sanayi Kent İlişkileri ve Konut Planlaması* 4) *Kültür, Turizm, Spor* 5) *Ticaret* 6) *Ulaşım*

İyileştirme Projeleri: 1) *Çağdaş kent yönetimi oluşturma* 2) *Çevre* 3) *Eğitim ile ilgili hizmetler* 4) *Sağlık ve sosyal hizmetler* 5) *Sanayi kent ilişkileri ve konut planlaması*

Proje çalıştayı, bir önceki aşamada gerçekleştirilen önceliklendirme çalışmalarının çıktılarını doğrudan kullanmamaktadır. Çalıştayda her iki önceliklendirme çalışmasında düşük puan alan projeler de ele alındığı gibi,³

³ Örneğin karar konferansında 40., halk önceliklendirmesinde 33. sırada yer alan Cengiz Topel Havaalanı ile ilgili hava ulaşım planı yapılması projesi

önceliklendirilen birkaç proje de dışarıda bırakılarak somutlaştırılmamıştır.⁴ Burada KSO'nun sürecin yöneticisi olarak takdir gücünü kullandığı söylenebilir. Bununla birlikte proje çalıştayında somutlaştırılmayanlar dahil tüm proje fikirleri sürecin sonunda basılan ve kentte yaygın dağıtımı yapılan Kocaeli Kent Vizyonu raporunda yer almıştır.

Proje çalıştayında 25 proje fikri ele alınmış ve bunlardan bazıları ayrıştırılarak 42 proje fikri somutlaştırılmıştır. Bu çerçevede her bir proje fikri için projenin adı, amaçları, hedefleri, tarafları temel faaliyet adımlarını içeren 1-2 sayfalık proje bilgi notları hazırlanmıştır. Bilgi notları büyük ölçüde proje çalıştayında oluşturulan çalışma gruplarının çalıştay sırasında ürettiği çıktılar olup Kocaeli Kent Vizyonu raporunda bu çıktılara yer verilmiştir. Bu çalışma gruplarından bazıları toplantının ardından birkaç kere bir araya gelmiş ve ardından dağılmıştır.

Tasarımdan Uygulamaya Geçiş

İzleme

Kent Vizyonunda ortak akla dayalı olarak ele alınan proje fikirlerinin süreç içinde oluşturulan çalışma gruplarının devamı olarak koordineli bir çalışma ortamı içinde fizibilite çalışmalarına dayanan kaynak planlamalarının yer aldığı bir proje dokümantasyonuna dönüştüğünü söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte bazı proje fikirlerinin 2008 yılına gelindiğinde hayata geçirilmiş olduğunu görmekteyiz. Kent Vizyonu çalışmasında ortaklaştırılan proje fikirlerinin hemen hepsi çalışma öncesinde iddia sahipleri tarafından zaten üretilmiş olan fikirlerdir. Bunların önemli bir kısmı da yazının girişinde anlatıldığı gibi kent kurultayının envanterinde yer almıştır. Kent Vizyonu çalışması karşılıklı iknaya dayalı olduğundan tek bir iddia sahibi tarafından ortaya atılan bir fikir olsa dahi birlikte sahip çıkma ve geliştirme imkânı sunmaktadır. Ancak projeleri olgunlaştırıp içinde yer alan uygulayıcı kurum temsilcileri aracılığı ile uygulama bağlantısını kurması gereken çalışma gruplarının devamlılığı proje çalıştayının ardından sağlanamamıştır.

Halbuki projelerin somutlaştırılmasını ve uygulamayı izlemek üzere proje çalıştayının ardından bir kurul oluşturulmuştu. İzleme kurulu gözetiminde fikir düzeyindeki projelerin somutlaştırılması, proje taraflarının bir araya getirilmesi, bu tarafların katılımıyla bilimsel verilerle projelerin sonlandırılması ve taahhütler imzalanarak uygulanmaya başlanması öngörülmektedir.

⁴ Örneğin halk anketinde birinci sırada yer alan deniz ve su kaynakları ile ilgili koruma planı yapılması ile ilgili proje fikri çalıştay çıktıları arasında yer almamıştır.

İzleme Kurulunda Büyükşehir Belediyesi, Valilik, KSO, Üniversite ve sivil toplum temsilcileri de yer almaktaydı. İzleme Kurulu vizyon çalışmasının çıktılarını kurumsal bir çerçeveye oturtulması konusunda anahtar bir rol üstlenmekteydi. Bir anlamda sivil toplumun düşünce ve fikirlerini belirttiği düşünsel ortamdan işin yapıldığı kurumsal alana geçilmekteydi. İzleme faaliyeti ile aynı zamanda uygulayıcı kamu kuruluşlarının yönetim alanına girilerek atılması gereken adımlar konusunda “ısrar etmeye” ve “hesap sormaya” başlanmaktaydı.

Karar verme noktasında olan kişilerin bu yetkilerini başkalarıyla paylaşp paylaşmamasıyla doğru orantılı olarak süreç devam etti ve izleme kurulu yapılan beş toplantının ardından dağıldı. Bir görüşe göre kamu yönetimi ve sivil toplum birlikteliğinin mümkün olamayacağını izleme kurulu toplantısına katılan Belediye ve Valilik temsilcileri hissettirdiler.

Diğer yandan sürecin tasarlanması ve yürütülmesinde oluşturulmayan Valilik, Büyükşehir Belediyesi, KSO ve Sivil Toplum koordinasyonunun izleme faaliyeti söz konusu olduğunda yapılabirliği düşük kalmaktaydı. İzleme kurulunda valilik veya belediye temsilcisinin olmasından ziyade bu kurumların üst yöneticilerinin sürecin izlenmesiyle ilgili görüşleri belirleyici oldu.

Sonuç olarak izleme sorumluluğu sürecin finansörü ve yürütücüsü olan KSO’da kaldı. Tanımlanmış bir görev çerçevesinde çalışan çok ortaklı bir izleme mekanizması kurulamamış olmasına rağmen KSO kent vizyonu çalışmasının ardından Valilik ve Büyükşehir Belediyesi ile ilişkilerini güçlendirdi. Sürecin yürütücü olarak yüklendiği sorumlulukla kendi ilgi alanına giren projelerin hayata geçirilmesi konusunda aktif oldu. Örneğin kent vizyonu çalışmasında da vurgulandığı gibi çevreye duyarlı sürdürülebilir bir sanayi yapılanması için yapılması gerekenler konusunda bir vizyon oluşturmak üzere Kocaeli Endüstriyel Dönüşüm Projesini başlattı. Rafine ve körfez bölgesinin güvenli hale getirilmesi için Enerji Organize Sanayi Bölgesi kurulması konusundaki çalışmalarını yoğunlaştırdı.

Toplantılara katılım

Kent vizyonu çalışması, temsil edilen kurumlar açısından nitelikli bir çeşitlilik gösterse de katılımın kalitesini etkileyen bazı eksiklikler özellikle kamusal katılım alanında yaşanmıştır. Üst düzey kamu yöneticileri genellikle toplantıların başından sonuna kadar kalmayı tercih etmediler. Kamu kuruluşları çoğunlukla orta düzey yönetici veya uzmanları aracılığıyla toplantılarda yer aldı.

Vizyon toplantılarına kamu kuruluşlarından genellikle farklı temsilcilerin gelmesi toplantılar arasında girdi çıktı ilişkilerinin kurulmasını ve sürekliliği olumsuz etkiliyordu. Diğer yandan gelen temsilcilerin toplantı gündemine katılımı; bilgi paylaşımı, fikir belirtilmesi ve etkileşim sağlanması açısından genellikle düşük kaldı. Ayrıca katılımcı süreçlere inanmayan, sürecin oluşturduğu sonuçların nasıl olsa dikkate alınmayacağını düşünen bazı katılımcılar da toplantılarda pasif kaldılar.

Sivil temsilciler ise, sivil toplumun temel aldığı gönüllülük ve çıkarlarıyla doğru orantılı olarak toplantılara nispeten daha aktif olarak katıldılar. Ancak sivil kesim kent vizyonu çalışmasından önce sorunlarını dile getirmiş ve uygulayıcılar tarafından dikkate alınmadıklarını düşünmekteydi. Bu nedenle kent vizyonu çalışmasında motivasyonları daha düşük kaldı.

Belirtilen nedenlerle ortak aklın üretilmesi için gerekli olan karşılıklı ikna süreçleri katılımın kalitesine bağlı olarak toplantılarda oluşturulan her çalışma grubu için etkili olarak gerçekleşmedi.

Görünürlüğün Sağlanması

Kent vizyonu çalışması için özel bir kamuoyu iletişim stratejisi yürütülmedi. Süreç başlatılırken ve yürütülürken yerel basında çıkan haberlerle kent halkının haberi oldu. Çalışma devam ederken halkın bilgisi sınırlı kaldı. Çalışmalara medya temsilcileri de davet edilmişlerdi ama gelenler kendilerini çalışmanın bir ortağı olarak değil daha çok bir muhabir gibi gördüler. Bu nedenle konu medyada yeterince anlaşılmadı ve işlenmedi.

Çalışmanın görünürlüğünün sağlanması ile ilgili olarak sürecin sonunda ise kent vizyonu ve bu vizyonun hayata geçirilmesine yönelik taahhütname⁵ katılımcı kuruluşların listesiyle yerel basına verilen tam sayfa ilanlarla duyuruldu. Süreç adımları, yöntem, oluşturulan vizyon ve önerilen projelerin kısa tanıtımlarından oluşan bir kitap basılarak çok sayıda kişi ve kuruma dağıtımı yapıldı. Ancak paylaşım basılan kitaplarla sınırlı kaldı. Çalışmanın içeriğine ilişkin bilgiler web ortamında bulunmamaktadır.

⁵ Taahhütname; “belirlenen kentin vizyonuna katkıda bulunmayı, bu vizyon çerçevesinde oluşan ve çağdaş bir kent olma sürecinin önemli aşamalarını meydana getiren projelerin geliştirilmesine, sahiplendirilmesine katkıda bulunmayı, projelerin gerçekleşmesini izlemeyi, karar alıcı ve uygulayıcı birimlerle işbirliği içerisinde ülkemiz için de örnek olacak katılımlı bir kent yönetimi anlayışını yerleştirmeyi öngörüyor ve taahhüt ediyoruz” denilmektedir.

Çalışmanın ardından KSO yöneticileri söylemlerinde Kent Vizyonu çalışmasının çıktılarına vurgu yaptılar. Özellikle kentin sanayi vizyonunun ortaya konmasına ilişkin olarak gerçekleştirilen Kocaeli Endüstriyel Dönüşüm Projesi ile vizyon çalışmasına doğrudan gönderme yapmaktadır. Diğer yandan KSO katıldığı il koordinasyon toplantıları ve belediye planlama çalışmalarında kent vizyonu çalışmasının sonuçlarını aktararak çalışmayı gündemde tuttu.

Hayat bulan projeler

Kent vizyonu çalışmasının tamamlanmasının ardından geçen yaklaşık 4,5 yıl içinde çalışma kapsamında gündeme gelen vizyon projelerinin azımsanmayacak bir kısmının hayata geçmiş olduğunu görmekteyiz. Bunlar arasında aşağıdaki projeler örnek gösterilebilir.

- *İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin sınırlarının genişletilmesi* konusunda 2004 yılında çıkarılan kanunla il sınırlarını kapsayan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi kuruldu.

- *Belediye sınırlarının nominal büyüklük ve planlama temelinde yeniden tanımlanması* konusunda 2008 yılında çıkarılan kanunla tüm büyükşehir ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüş, Kocaeli'nde 45 olan belediye sayısı 12'ye inmiştir.

- Karadeniz sahillerinin ulusal turizme açılması konusunda 2006 yılında "Kocaeli-Sakarya Kıyı Bandı Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi" ilan edilmiştir. Bölgede birçok yeni otel ve konaklama tesisi kurulmuş, sahil bandı düzenlenmiştir.

- *Dağ turizminin geliştirilmesi* konusunda Kartepe Kayak Merkezi Büyükşehir Belediyesi katkılarıyla hayata geçmiş, 5 yıldızlı otel kompleksi açılmış, yolu rehabilite edilmiştir. Kayak ve trekking imkanları geliştirilmiştir.

- *Riskli bölgelerde, yerleşim alanlarında kalan - körfez kıyısındaki sanayinin yeni planlanmış ve OSB alanlarına taşınması* konusunda KSO ve üniversite 2006 yılında 180 kuruluşun kent dışına taşınmak istediğini tespit etti. 2007 yılında tüm il sınırlarını kapsayan Nazım İmar Planı ile kentin sanayi, hizmet, ticaret, yerleşim, eğlence, park, orman, vb. alanları belirlendi.

- *Kentin varlıklarının korunabileceği ve değerlendirilebileceği müzeler*

kompleksi projesinin planlanması konusunda Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından Donanma Tarihi Müzesi, Osman Hamdi Bey Müzesi, SEKA Bilim Merkezi çalışmaları yürütülmektedir.

- *Kaynak Oluşturma ve Planlama için Proje Üretim Merkezinin Oluşturulması konusunda* KSO bünyesinde yer alan ABİGEM (AB İş Geliştirme Merkezi), Valilik AB Projeler Koordinasyon Merkezi, Büyükşehir Belediyesi AB Koordinasyon Merkezi ile alt belediyeler, Kocaeli Üniversitesi Uluslararası İlişkiler ve AB Ofisi ve çeşitli Sivil Toplum Kuruluşları bir araya gelerek projeler üretmektedir

- *Kocaeli Endüstriyel Dönüşüm Projesi konusunda* 2007-2008 döneminde KSO koordinatörlüğünde ve sponsorluğunda kent vizyonu çalışmasına benzer bir süreç ile Kocaeli sanayi vizyonu ve projeler belirlenmiştir.

Hayata geçen projeler arasında vizyon çalışması sırasında fikren geliştirilen yeni projeler olduğu kadar merkezi yönetimin ulusal politikaları kapsamında gerçekleştirilen, Kocaeli'ye özgü olmasa da Kocaeli'nin de yararlandığı projeler, kurumların proje hafızasında tuttıkları ve fırsat bulunca hayata geçirdikleri projeler, kent vizyonu çalışmasında belirtilenlerle başlık olarak örtüşen ancak beklentilerle uyumlu olmayan projeler de yer almaktadır.

Belediye Stratejik Planlama Çalışması ile Bağlantıları

Yeni belediye kanunu gereği olarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2006 yılında belediye stratejik planı çalışmasını başlatmıştır. Çalışma yalnızca kurumsal değil kentsel, ekonomik ve toplumsal dönüşüme ilişkin hedefler de içermektedir. Stratejik Planlama çalışması kent vizyonu çalışmasına herhangi bir referans vermese de iki çalışma arasında hedefler düzeyinde ortaklıklar kurulabilmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanı Kent Vizyonu çalışmasından seçim çalışmaları sırasında yararlandığını dile getirmektedir. Belediyenin planlama çalışmalarında da vizyon çalışmasında ortaya konan fikirlerden yararlanıldığı belirtilmektedir. Bununla birlikte stratejik planlama çalışması Kent Vizyonu çalışması arasında bir süreklilik söz konusu değildir. Kent Vizyonu çalışmasının moderasyonu KSO tarafından yapıldığı, katılımcıları KSO tarafından belirlendiği gibi belediye stratejik planı katılımcılarının belirlenmesi sürecinin yönetilmesi belediye tarafından gerçekleştirilmiştir.

Belediyenin stratejik plan çalışmasına görüş farklılıkları nedeniyle bazı sivil toplum temsilcilerinin çağrılmadığı bazılarının da çağrılmış olsa bile aynı nedenlerle katılmadığı iddia edilmektedir. Stratejik plan çalışmasının katılımcı çeşitliliği Kent Vizyonu çalışmasına göre nispeten daha düşük düzeyde kalmış olabilir ancak katılımcı kuruluşların incelenmesinden iki çalışmanın benzer bir iddia sahibi profiliyle yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Kent Vizyonunda üretilen ortak aklın yeni bir tasarımla büyük ölçüde aynı olan katılımcılarla tekrar üretildiği görülmektedir. Dolayısıyla iki çalışma vizyon ve hedefler açısından birbirine yakındır.

İki çalışma projeler düzeyinde ayrılmaktadır. Büyükşehir stratejik planlama çalışmasının projeleri kurum içinde belediye birimleri tarafından tasarlanmış, belediyenin siyasi öncelikleri proje seçiminde belirleyici olmuştur. Projelerin belediye birimleri tarafından tasarlanması kısıtlar da oluşturmuştur. Belediyede her hedefi karşılayan birim olmaması veya kapasitelerinin yeterli olmaması nedeniyle bazı hedeflere ilişkin proje üretilememiştir. Örneğin Kent Vizyonu çalışması kapsamında ayrıntılı olarak ele alınan sanayi ve turizm konusunda tatmin edici projeler üretilmemiştir.

Sonuç

Kocaeli Kent Vizyonu çalışmasının amacı sürece başlarken Kocaeli kent vizyonu ve stratejilerinin katılımlı bir şekilde geliştirilmesi, öncelikli projelerin tasarlanması ve uygulama takip sisteminin detaylandırılması olarak belirlenmiştir. Ayrıca vizyon çalışmasının ile Kocaeli'nin dönüşümü için sürekli, tekrarlanabilir ve geliştirilebilir bir süreç örneği olması amaçlanmıştır. Bu çerçevede vizyon çalışmasının tek seferlik bir egzersiz değil sürekliliği olan, uygulamanın izlenmesi ve vizyonun güncellenmesini içeren döngüsel bir yapıyı hedeflediği anlaşılmaktadır.

Ancak vizyon çalışması sürecin sonuna gelindiğinde ortak bir vizyon doğrultusunda iddia sahiplerinin kolektif bir eylem içinde oldukları bir plan uygulamasına değil kentteki dinamikleri motive etmiş, düşüncelerini sağlamış bir egzersiz ve beyin fırtınası çalışmasına dönüşmüştür.

Kent vizyonuna yönelik projelerinin koordineli bir izleme faaliyeti kapsamında izlenmediği, gelişmelerin vizyona uyumlu olup olmadıkları konusunda iddia sahiplerinin yer aldığı değerlendirme çalışmalarına dayalı geri beslemeler ile desteklenmediği için vizyon çalışmasının marjinal faydasını Kocaeli'nin doğal

gelişiminden ayırıştırmak mümkün değildir. Ancak çalışmanın çıktıları bir yana, yürütülen katılımlı sürecin kendisinin kente ve kurumlarına katkısı dikkate değerdir. Kent Vizyonu sürecinin Kent Kurultayı'nın gerçekleştirdiği sorun tespit çalışmalarının devamı olarak sunulmaması bir eksiklik olsa da çalışma, kentin sorunlarının uygulayıcılar nezdinde daha görünür olmasını sağlamıştır. Başta uygulayıcı kuruluşlar olmak üzere kentin iddia sahiplerinin zihninde ulaşılması istenen gelecek konusunda bir yol çizmiştir. Başvuru belgesi olarak sivil kesim ve kamu kesimi tarafından referans verilmesi de kullanılmaktadır.

Süreç sanayi kenti Kocaeli'nin güçlü Sanayi Odasını katılımcı süreçlerin destekçisi ve takipçisi haline getirmiştir. KSO'nun belediye ve valilik ile olan ilişkilerinde ikna gücü vizyon çalışmasının ardından üstlendiği savunuculuk rolü ile artmıştır.

Yerel ve merkezi yönetim kuruluşlarının 2-3 yıl içinde stratejik planlama çalışmaları gerçekleştirmesiyle kamu yöneticileri iş yapma biçimlerinde değişimler söz konusu olmaktadır. Strateji geliştirme, katılımlı karar alma, hedefler ve kaynaklar arasında ilişki kurma gibi konulara aşinalıkları artmaktadır. Kurumların strateji kavramlarına aşina oldukları ve kendi kurumları için bu kavramları uyguladıkları bir ortamda kent vizyonu gibi ortak akıl üretme çalışmasının etkisinin daha yüksek olması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması mümkün olabilir.

KSO'nun liderliğinde yürütülen bu çalışma kent yönetiminin temel aktörleri olan valilik ve belediye yönetimini bir araya getirerek sivil toplumla birlikte düşünmeye teşvik etse de uygulamanın başarısı bu temel aktörlerin süreci ve çıktılarını sahiplenmesi ile doğru orantılı kalmıştır. Kocaeli için vilayet, yerel yönetim ve sivil toplumu içine alan ve güçlü izleme ve koordinasyon mekanizmalarına dayalı ortak bir plan ihtiyacı devam etmektedir.

Tartışmalar

Mehmet Toker, Elif Bilgisu

Tartışma Konuları

- Kent Vizyonu çalışmasının merkezi yönetim, yerel yönetim, iş dünyası ve sivil topluma kazandırdıkları nelerdir?
- Yeni bir vizyon çalışmasına ihtiyaç var mı yoksa mevcut planlama çerçevesi bu ihtiyacı karşılıyor mu?
- Yerel seçimlerin ardından nasıl bir stratejik plan süreci tasarlanmalı?
- Vizyona dayalı bir eylem birliğinin sağlanması ve yürütülmesinde hesap verme – hesap sorma ilişkileri gerilim yaratmadan kurulabilir mi?

Elif Bilgisu: Ben önce bu tartışma konularından başlamak istiyorum; daha sonra da bazı ilavelerim olacak. Kent vizyonu çalışması bize kentin tüm karar vericilerinin ortak akıl üretmek için bir araya gelerek çalışması alışkanlığını sağladı. Bu alışkanlık kent kurultayı ile başladı aslında, gerçi öncesi de var ama Kocaeli’de katılımlı bir takım çalışmalar yapıldı ve kentin tüm dinamikleri ortak vizyonu belirlemek için bir araya geldi. Bu çalışmanın devamını da biz yaşadık. Diğer örnek çalışmalar var. Sanayi dönüşümü için gene kentin bütün dinamikleri bir araya geldiler, Kocaelispor mesela benzer çalışmalar, arama konferansları yaptı. Bugün Kocaeli Büyükşehir Belediyesi nazım imar planını hazırlarken kentin tüm dinamiklerini dinliyor. Ama bu görüşler ne kadar yansıtılıyor, o tartışılır. Fakat gene de çok büyük adımlar olmasa da ufak adımların atıldığını ben görüyorum. Biz yaptığımız diğer çalışmalarda da bunu gördük. Mümkün olduğunca Kocaeli Sanayi Odası olarak kentin tüm dinamiklerinin katıldığı bu platformlara katılmaya gayret ediyoruz.

Bir kere yeni bir vizyon çalışmasına bence ihtiyaç yok. Çünkü zaten belirlenen vizyon gayet doğru bir vizyon: “Yaşanan ve Yaşatan Sanayi Kenti Kocaeli”. Buna ihtiyaç yok ama bu vizyona ulaşmak için belirlenen projelerin izlenebilirliği, projelerin ne kadarının hayata geçirildiği, bunun takibi bence çok önemli. Burada sorunlar yaşadık ve tabii ki gözden geçirmeler gerekiyor. Neden gözden geçirmeler diyorum? Her yıl kentte çevresel birçok faktör var. Yani ekonomik gelişme, başka çevre kentlerde belirlenen vizyonlar, bizim kentimizi de doğrudan etkiliyor. Dolayısıyla tekrar bir araya gelmelerin, sıkça gözden geçirmelerin yapılması gerekiyor. Ancak Emre Bey’in de bahsettiği gibi bu tamamen gönüllü katılıma dayalı bir çalışma. Yani yasal dayanağı ve bir bütçesi yok. Bütçeyi oluşturacak olan, bu pro-

jeyi sahiplenecek kurumlar olmak zorunda ve bir kısmı da doğal bir süreçte sahiplendi. Özellikle Büyükşehir Belediyesi'ne çok fazla iş düşüyordu. Kocaeli Valiliği'ne de aynı şekilde. Ancak sahiplenme kendi ortak stratejik planları doğrultusunda oldu aslında. Yani onların stratejilerinde benzer yaklaşımlar vardı, ortak akılda da benzer yaklaşımlar üretildi ve çıkarışlar aslında sahiplenildi, diğerlerinin de fazla üzerinde durulmadı. Ancak bunu biz çok fazla gözlemleyemedik. İzleme eşgüdüm kurulu oluşturduk. Aslında kurulun üyeleri çok doğru kişilerden oluşuyordu. Kocaeli Valiliği, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Kent Kurultayı temsilcileri, meslek odaları, sanayici temsilcileri- bunlar doğru kişilerdi fakat maalesef ki Kocaeli Valiliği ve Büyükşehir Belediyesi etkin bir katılım sağlamadılar bu toplantılara. Dolayısıyla bu aşamada daha fazla yürümediği görülünce "bu çalışma misyonunu tamamladı" denildi. Zaten diyalog konferansında Kocaeli Valisi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Başkanı ve diğer bütün sivil inisiyatifler, meslek odaları taahhütnameye imzalarını atmıştı. Yani bu yapıldı dendi, zaten kabul edildi dendi, bu yayında da bu projeler yer alıyor. Bu projeler Kocaeli'nde ki tüm kurumlara dağıtıldı, paylaşıldı dendi. Kamuoyu ile de paylaşıldı. Bundan sonra bu misyonunu tamamladı. Çünkü çalışmayınca bu işi daha fazla zorlamanın anlamı olmadığını gördük.

Şimdi ben bir ikinci deneyimden daha bahsetmek istiyorum. Demin de bahsettiğim gibi bu çalışma kültürü başka çalışmaları da doğurdu. Biz vizyon projelerinden biri olan sanayinin yeniden yapılandırılması, sanayinin dönüşümü başlığı altında yine katılımlı bir süreç izledik. Kentin tüm dinamiklerini yine bir araya getirdik. Çünkü sanayinin Kocaeli için çok büyük bir ağırlığı var. Gayri safi milli hasılanın % 75'inin sanayiden karşılandığı bir ilden bahsediyoruz ve biz sanayi odası olarak da bu ilin temsilcisiyiz. Yine aynı süreci, aynı yaklaşımı izledik. Dışarıdan bir moderatör danışman firma tarafından süreç yönetildi ve bu aşamaların hepsini gerçekleştirdik. 6 tane proje ortaya çıktı. Bu projenin ekiplerinin kimler olacağı, adımları aşağı yukarı ortaya çıktı. Ama bunlar biraz daha yüzeysel çalışmalardı. Şu andaki aşama aslında bu projeleri biraz daha detaylandırma, fizibilite çalışmalarının yapılıp, fonları bulunması.

Şimdi bu aşamada yine projelerin izlenmesi, ekiplerin bir araya getirilmesi gerekiyor. Bu ekiplerin yine gönüllü olarak çalışmaları gerekiyor. Yine aynı sorunlarla karşı karşıyayız ve bu aşamada biz Kocaeli Sanayi Odası olarak Kocaeli Üniversitesi ile işbirliği sözleşmesi imzalayarak koordinasyonu onlara verdik. Yani bunun finansmanını yine Kocaeli Sanayi Odası olarak biz üstlendik. Kocaeli Üniversitesi projelerin fizibiliteilerini mevcut gönüllü ekiplerle birlikte yapacak. Belediyenin Ulaştırma Daire Başkanlığı ile gerekirse iletişim kurulacak, gerekirse Sabancı Üniversitesi'nden uzmanlarla görüşülecek, yani bu alanda belirlediğimiz projelerle ilgili gerekli tüm irtibatı onlar oluşturacaklar. Yani yöntemi biraz değiştirdik açıkçası. Onu da dipnot olarak paylaşmak istedim.

Aslında bu projeler yine katılımlı bir süreç içinde ortaya çıktı; biz Sanayi Odası olarak bunu belirlemedik; ortak bir akılla ortaya çıktı. Ancak ilk tecrübemizde bunun çok fazla işlemediğini görünce mecburen böyle bir yola girmek zorunda kaldık. Yerel seçimlerin ardından mutlaka stratejik plan süreci tasarlanmalı, gene benzer şekilde tasarlanması gerektiğini düşünüyorum. Çünkü bunlar birer fırsattır, bizim vizyonumuz belli, bu projelerin gözden geçirilmesi ve yine mevcut tehditler, fırsatlar değerlendirilerek, yeni projelerin de oluşturulması gerekiyor ki bunda da bence Büyükşehir Belediyesi'nin öncü olması gerekiyor. Çünkü neticede onların stratejileri, projeleri olacak. Ama onların projeleri kentin tüm dinamiklerini ilgilendiren projeler, ucu Kocaeli Sanayi Odası'na da dokunan projeler, Kocaeli Valiliği'ne de keza.

Vizyona dayalı bir eylem birliği yürütülmesi, hesap verme-hesap sorma ilişkileri gerilim yaratılmadan kurulabilir aslında. Bu çalışmalar sık sık Kocaeli'de gerçekleştiriliyor. Gerçi biz sanayi vizyonunu belirlerken yöntemi biraz değiştirmek zorunda kaldık. Yani gönüllülükle bu işin belli bir noktaya kadar olduğunu gördük. Bir de bizim bu projelerimizin bir bütçesi yok. DPT ile hiçbir bağlantısı yok. Biz bunu tamamen gönüllü, kentin ortak katılımı ile gerçekleştirdik. Vizyonu oluştururken de yanlış yöne sapmasını engellemek istedik. Bu aşamada Belediye'nin, Kocaeli Valiliği'nin, tüm karar vericilerin bu vizyona bir şekilde odaklanmalarını, yanlış kararlar almalarını engellemeyi istedik. Teşekkür ediyorum.

Mehmet Toker: Merhabalar. Emre ve Elif'in söylemlerini tekrar etmemeye çalışacağım. Zamanı epey tükettik zannediyorum. Ben Kocaeli'yle ilgili bir fotoğraf çizmeye çalışacağım. Bütün bu çalışmaların eksikliği, aksaklıkları nerede nasıl oluştu onun algılanması için yardımcı olmaya çalışacağım. Kocaeli'nin en özgün görünür yanı Türkiye'deki tüm kentlerden belki farklılığı-Kocaeli'ndeki sivil toplum çalışmalarının çok baskın çalışmalar olmasıdır. Yerel gündem 21 çalışmaları başlamadan, merkezi yönetimin temsilcileri ve yerel yönetimlerle buluşmadan da önce kendi aralarında bir ortak çalışma alışkanlığı, deneyimleri var çok eski yıllara dayanan. Bu nedenle bir sivil alan yaratıldı ve böylece Yerel Gündem 21 sonrası günlerde o ortaklık anlayışıyla beraber Valilik ve Belediye'lerle buluşma düzlemi bir ortaklık anlayışına taşındı. Bekli de zorlama ile taşındı, toplumun zorlaması ile taşındı. Zaman zamanda çizmeyi aşan zorlamalar olduğunu da hissettiriyorlardı merkezi yönetime yerel yönetim temsilcileri ama o baskının gücü nedeniyle bu kaçınılmaz bir rotaya girmişti ve yürüyordu.

Şimdi Kocaeli'de bir başka özellik de emre altını çizdi: Kocaeli'de şu anda denenmeye çalışılan idari yapılanma türü aslında bir örnek yapılanma türü.

Merkezi yönetim denemeye çalıştı. Yani Kocaeli’de hiçbir toprak parçası belediye sınırlarının dışında değil şu anda. Köyler dahil olmak üzere tamamı Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde. Böylece kent kurultayı ve sivil iradenin de baskılarıyla yapılan çalışmalar sonrası kentte kentsel yaşamın planlanmasındaki Valilik, İl Özel İdaresi ve Belediyelerin parça parça müdahaleleri ile bir irade oluşturulamaması sorununun çözümü ve bir kentsel irade oluşturulmasına olanak kılacak bir değişim yaşandı bu son deneyimle beraber. Bu da hakikatten son 15 yıldır yapılan çalışmalar sonrasında ortaya çıktı.

Aslında tüm bu özelliklere baktığımız zaman umutlu olunması gereken, yaşayanların da mutlu olması gereken bir süreç olması gerekiyor. Baktığınız zaman çok ciddi deneyimler var. Kent Vizyonu çalışmasının öncesi tam dört kez birbirini tekrarlayan değil birbirini takip eden, önce sorun tespit eden sonra gelecek tasarımları yapmaya çalışan, vizyon çalışmaları yapmaya çalışan, sonra deprem sonrasında da bu çalışmaları bir kez daha, kentin karşı karşıya olduğu sorunları bir kez daha topyekun görerek, yeniden yapılandırma çalışmalarıyla başlayan bir deneyim yaşandı. Aslında burada geçekten çok ciddi bir katılım düzeyi var. Yani bir kere sadece bilgi alma bilgi verme değil, özellikle İzmit Kent kurultayı deneyimi sürekli, günlük çalışmalarda bile birlikte olma, birlikte bilgi paylaşımı ve yaşama müdahale etme örgütlenmesini de içeriyor. Sadece bir koordinasyon ve organizasyonun ötesinde proje üretim grupları, çalışma grupları ile beş binin üzerinde insanın, değişik platformların sürekli ilişki halinde olduğu, sürekli birbirini gördüğü, değişik toplantılarda bir araya geldiği böyle bir yaşam tarzı oluştu. Yani yazılı, sözlü bilgi alışverişinin ötesinde çok doğrudan bir ilişkiydi; insanlar ve kurumlar arasında bir ilişki ağıydı.

Ancak tüm bu olumluluklarla karşın elbette gelinen noktada çok kritik şey şu bizim tespit ettiğimiz. Kentte biz korkunç düzeyde hissedilebilecek bir siyasal ayrımcılık hissettik. Bir sefer Kocaeli’de hiçbir yapının tek başına hareket etmeye cesaret edemediği kadar bir ortaklık anlayışı yaygınlaşmış durumda. Burada bir problem yok. Üniversite, Valilik, sivil toplum ve belediyeler arasında hemen hemen kendi işleri ile ilgili bile olsa birbirleri ile danışma artık refleks haline geldi. Ama burada bu refleksi negatif etkileyen ciddi bir siyasal ayrımcılık var. Örneğin yerel yönetim yerel değil Kocaeli’de. Kocaeli’de yerel yönetim neredeyse merkezi hükümet tarafından yönetilir hale geldi. Yani bu bir siyasal iradenin basması ile oluyor. Büyükşehir Belediyesi yerel anlamda ciddi bir inisiyatif elde edip planlama yapabilecek bir örgütlenme düzeyine ulaşmış olmasına karşın Kocaeli Büyükşehir Belediyesini’nin hemen hemen tüm üst düzey yöneticileri genel sekreterinden genel müdürlüklerine kadar il dışından atanmış arkadaşlardır. Ve bunlar siyasal merkezi iradeye çok bağlı kişiler tarafından yönetiliyor. Maalesef o siyasal yapının yerel birimleri de buna çok biat etmiş durumda. Mesela kentte şu anda

karşılaşılan en çarpıcı sorun bu. Bunun için bu kadar birbiri ile çalışma anlayışı geliştirmiş, hem kurumsal hem siyasal farklılıklarına rağmen birbiriyle yan yana gelmiş, çok şey de üretmiş, aslında onlarca yüzlerce projeyi birlikte üretmiş, halen de yürüyen o kadar da çok proje var ki inanamazsınız takip etmekte bile zorluk çekiyoruz. Sanayi Odası, Belediye, Üniversite, sivil toplum örgütleri ortaklaşa tek tek AB projesi olsun, kendi kaynakları ile ürettikleri projeler, sosyal projeler olsun çok sayıda proje var. Yani insanlar toplantılara yetişemez haldeler. Bu sonuçta ciddi bir yoğunluk ve karmaşa da yaratıyor aslında. Bunun en temel nedeni söylediğim gibi şu an karşı karşıya olduğumuz aslında merkezi yönetimi, yerel yönetimi, sivil toplum örgütlerini, ortaklık düzlemine çeken o ilişkinin yerel yönetim ayağının yerel özelliğini yitirmesidir. Tabii görüntüsel olarak bu ortaklığın sürdürülebilmesi için örneğin günümüz siyasal iradesi kendine bağlı kendi ile doğrudan ilişkili sivil toplum kuruluşları üretiyor ve bunlarla yapmaya çalışıyor. Kendi başına yapmıyor çünkü kentte bir alışkanlık var; hesap soruluyor çünkü ciddi bir şekilde. Ciddi refleksler var ve bu zaman zaman gerilimlere de yol açıyor. Çünkü bu baskıyı reddeden de ciddi bir sivil alan var her şeyin başında. Ama bu dışlanıyor, nedeni işte bu siyasal iradenin kendi siyasal ayrımcılığına yakın sivil toplum örgütleri yaratma çabası.

Bunun ötesinde belki ders çıkarılması gereken önemli bir şey de vizyon çalışması ile ilgili (arkadaşlarda altını çizdiler) vizyon çalışması aslında Sanayi Odası'nın girişimi ile bir noktaya geldi ama Sanayi Odası vizyon çalışmasında işin süreci açısından baktığınız zaman sanayi odası bu işin sadece kolaylaştırıcısıydı. Yani bir şeyler çıktıysa ortaya bu Sanayi Odası'nın kolaylaştırıcılığında oldu ama yıllardır kentteki o gelişen birimlerin ortak çalışma anlayışının getirdiği bütün kurumlar ortak çalışmayı kabul ettiler zaten. Sanayi Odası'nın kolaylaştırıcılığını hiçbir reddetmedi ve İzmit Kent Kurultayı adına yapılması tartışmaları bir talep olarak geldi ama olmayınca Sanayi Odası'nın öncülüğünde de olsa o çalışmaya katıldı sivil yapılar ve ciddi bir üretim oluştu. Bunun ardından izleme sürecinde bu vizyon çalışmasının ciddi çıktılar elde etmesine rağmen yaşamda sürdürülebilir müdahil olmaya devam etmemesinin en temel nedenlerinden birinin de izleme kurulu ile ilgili bir sorundur. İzleme kurulunda Belediye'nin ve Valilik'in çekince koyması konusunda aslında Sanayi Odası bir zafiyet gösterdi, kabullendi. Kabullenemeyebilirdi. Eğer Sanayi Odası izleme kurulu ile bu işi sürdüreceğim deseydi, orada üreten güçler bu işi çözebilirdi kanaatimce. Sanayi Odası da orada bir izlenimle sanki Belediye ve Valilik'le bu sıcak ilişkileri takip edebileceği gibi yanlış bir kanaate vardı ve sonuçta da o yapı artık tamamlanmış bir yapı olarak raflara kalktı diye düşünüyorum.

Şimdi Kocaeli'deki örneğin hiçbir çalışma, mesela Kemal Nehrozoğlu'nun çok önemli katkısı vardır gerçekten kentimize ama Kemal Nehrozoğlu'nun

önerdiği ya da daveti ile yapılan hiçbir çalışma yoktur (İZEYAP örgütlenmesi hariç). Ama Kemal Nehrozoğlu çok ciddi şekilde o çalışmaların içinde yer almıştır. Hiç aksatmadan hiç gecikmeden sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının koordinasyon toplantılarına katılmıştır. Şimdi oradaki özellik şu: Valilik'in zorlaması ile oluşan bir çalışma olsaydı zaten Kemal Nehrozoğlu'nun gitmesi ile beraber bu iş biterdi, bitmedi daha da güçlendi. Yani biz kent kurultayının oluşum çalışmalarını Kemal Nehrozoğlu döneminde yaptık ama örneğin kent kurultayının olduğu dönemde Kemal Nehrozoğlu yoktu artık. Bunu şunun için söylemeye çalışıyorum: şimdi valilerimiz (çok yakın tanıdığımız ikisi de burada aramızda) aslında çok değişik deneyimlerle illere gidiyorlar. Bu kentlerde valilerimiz eğer kendi deneyimleri ile buluşacak yapıları bulabilirlerse sürdürülebilir birtakım yapılar oluşuyor. Bulamazlarsa zorlamaları ile bir şeyler oluyor. Gitmeleri ile beraber o iş bitiyor.

Özellikle planlama çalışması bir kaynak planlaması çalışması aslında. Yani kentsel planlama kentsel sorunlara çözümlerin planlanması ama sonuçta öz olarak bir kaynağın planlanması. Mesela Kocaeli gibi kentsel rantların çok yüksek oluşu, çok değişik dinamiklerin olduğu, belki İstanbul'da buna benzer, bunun gibi başka kentler de var zaten. Siyasi iradenin kentte bu kadar baskın bir şekilde, yerelliğini ortadan kaldıracak kadar baskın ve müdahil olmasının nedeni de bu olabilir. Çünkü kentsel rantların paylaşım kavgası ciddi bir çatışma konusu. Bizim örneğin Kocaeli'deki deneyimi diğer kentlerde paylaşıırken, yerel gündem 21 süreçlerinde paylaşıırken önermeye çalıştığımız hep şuydu: sivil toplum yapılanması eğer kamusal alan dışında özgün bir sivil toplum alanı yaratılmasa zaten o çok çalıştığımız çok çabaladığımız geleceğin vizyonu diye bahsettiğimiz o ortaklık ilişkisi içindeki katılımcı alanın gelişmesi mümkün olmuyor.

Şimdi Kocaeli'de örneğin bütün bu gelişmiş tartışma konularının gelişebilirliği, geleceğe yönelik gelmesi kent konseylerinin bu sefer hakikaten çalıştırılması lazım. Kent kurultayı aslında çok baskın bir sivil yapılanmaydı ama Kocaeli'nin tamamını kucaklayan bir mekanizma değildi. Kocaeli'nin içinde İzmit merkezi daha önce İzmit Büyükşehir Belediyesinin yapısı nedeni ile çok küçük bir alanda yapılanmıştı, bütün Kocaeli'yi kapsamıyordu. Tam kent kurultayı çalışması Kocaeli yapılanması sürecinde işte bu yasallaşma çabaları yapıldı ve yerel seçimlerin ardından da kent konseyleri yapılandı biliyorsunuz. Ancak ben şahsen bizim takım arkadaşlarımızla beraber o yasallaşma çalışmalarında çok şey bekledik, çok şey umut ettik, birlikte çalıştık Sayın Valilerimizle ama örneğin Kocaeli açısından bunu da belki bir çıktı olarak paylaşmakta yarar var bugün itibarı ile bütün bu birikimler deneyimlere rağmen Kocaeli kent konseyi çalışmıyor. Çalışmamasının nedeni siyasal ayrımcılıktan geçiyor. Başka bir nedeni yok, mesela bir kapasite eksikliği -hayır fazlası ile var. Yani bir insan kaynağı açısından

bilgi birikimi, deneyim birikimi açısından, veri toplama açısından çok fazla bir kapasite var ama bizim bu planlama çalışmaları sürecinde genelinde de bir önerimiz şudur: bundan sonraki süreç orada yaratılan, yasallaşma sürecine de ulaşmış olan kent konseylerinin çalıştırılması ile mümkün. Yani bu işin iradesi artık Valiliğin mi, sivil toplum örgütünün mü, Belediye'nin mi elinde olacak tartışmasından çıkıp bir ortak iradeye doğru mutlak gelişmesi lazım hazır yasal tabanı da var. Ulusal ölçekte bir yönlendirme ihtiyacı da var. Yasal tabanı da varken kent konseylerini hak ettiği ölçüde çalıştırmak ve kentlerin ortak iradesi ile dönüştürmek ile ancak bütün bu tartışma konularının çözümü var.

Yeni bir vizyon çalışmasına hiç gerek yok Kocaeli'de. Bu gelişmiş birikimi kucaklayacak ve yerel eylem planlarını uygulayacak bir iradeye ihtiyaç var.

Onu da zannediyorum yerel seçimler sonrası umarız bu kez kentin yerel yöneticileri yerel olmayı becerecek yapılardan oluşur ve ondan sonra da aradığımız o ciddi ortaklık çalışmalarında hep beraber buluşuruz. Teşekkür ediyorum.

Yalova İl Stratejik Planı Deneyimi

Doç. Dr. Yusuf Erbay
Vali

Öncelikle burada bulunan bütün dostlara teşekkür ediyorum. Çoğuyla birlikte ortak çalışmalarımız oldu. Ortak deneyimlerimiz var. Ayrıca benim 5 yıldır Yalova'da yaşadığım deneyimi de arkadaşlarımla bugün paylaşacağım için çok mutluyum. Mehmet Bey'in bıraktığı yerden birkaç şey söylemek istiyorum müsaade ederse. Gündem 21 çalışmalarının içinde hep birlikte bulunduk. Burada pek çok arkadaşımız bulundu, çok iyi uyuştuk ama, bana göre, kent konseyi yönetmeliğinin çıktığı andan ve belediyelere bağlantı kurulduğu andan itibaren, hukuki bağlantı kurulduğu andan itibaren bu iş bitmiştir. Bu yaklaşım çok sert bir eleştiri olarak algılandı. O zaman ben bu eleştiriyi ilgililere yaptım. Birlikte çalıştığımız insanlara yaptım. Neyse şimdi onun tartışmasına girmeyeceğim. Bir kere biz bu projede eskilerin deyimiyle meccani olarak çalıştık. Çok önemli, heyecan verici bir projeydi bizim için. Çok şeyler de yapıldı. En azından bu projenin uygulandığı yerlerdeki insanların kafasına bir soru işareti koyduk: Demokratik katılım ne demek acaba? Belki çok iyi anlatamadık ama her şey soru işaretleriyle başlıyor aslında. Bu açıdan çok önemli. Böyle bir süreç yaşandı ve katılımcılığı öngören bu süreç çok önemli bir süreçti. Bir taraftan da kamuda yerel yönetimlere yetkiler devredilmesi alanında çalışmalar yapıldı. Gündem 21'in ayaklarından bir tanesi katılımcılıksa bir diğeri de yerelleşmeydi. Buna paralel olarak bizim bakanlığımızda bu çalışmalar devam etti ve yanımda oturan Sayın Valimizin büyük katkılarıyla 2005 yılında yasalar çıkarıldı. Bir anlamda örtüştü bu çalışmalar. Eleştirilerin yanında bu kazanımları da ortaya koymak zorundayız. Gündem21'lerden çok şey çıktı. Onu söylemek istiyorum. Örne veriyim. Nevşehir dendi biraz önce evet Nevşehir'de benim dönemimden sonra pek ilgilenilmedi ama o dönemde yapılan "Kapadokya Mevcut Durum Raporu" nün tespitlerinden ve açılımlarından bugün Ürgüp'ün Mustafapaşa beldesinde çok güzel bir örnek olarak çalışan bir yüksek okul kuruldu. Kapadokya Meslek Yüksek Okulu'nda, o mevcut durum raporunda yapılan tespitlerden yola çıkılarak bölgesel anlamda ihtiyaç duyulan alanlarda çok farklı, çok renkli eğitimler yapılıyor. Balon pilotçuluğundan nalbantlığa kadar insanlar yetiştiriliyor o bölgede. Bunlar gerçekten ihtiyaç duyulan nitelikteki insanlar. Kapadokya Mevcut Durum Raporunun bir benzerini Yalova'da yine biz Yerel Gündem21 ile gerçekleştirdik. Ve onun sonucunda da bir strateji planı ortaya çıktı. Bazı eleştirilerle karşılaştık ama çok hayırlı bir şey oldu. 2005 yılında üç tane yasa çıkarıldı yerel yönetimlerle ilgili. Eleştirilebilir, benim de eleştirilerim var ama o güne kadar yapılmış ve kadük olmuş pek çok çalışmanın bence bir sonucuydu ve orada bana göre en önemli enstrüman yerel yönetimlere aktarılan strateji planlarının yerelde yapılması ve bunun üzerine de mümkünse çevre düzeni planlarının yapılmasıydı. Bu aşamadan sonra çok ciddi çalışmalar başladı. Öncesinde, bahsettiğiniz kurultaylar, kent konseyleri ve yerel gündemler gibi çalışmalar vardı. Bu birikimler olmasaydı, tarla eğer sürülmeseydi o tohum atılmazdı. Fidan şu anda yeşertilmeye çalışılmazdı. Dolayısıyla bütün bunlarda katkısı olan herkesi burada tebrik etmek gerekiyor. 2005 yılında

Yalova'da yapılanlarla Amasya, Denizli ve Kars'da yapılanlar arasında çok benzerlikler var. Çok güzel, çok değerli çalışmalar yapılmış. İl'lerde şöyle bir sıkıntısı vardı 2005 yılındaki çıkan yasanın. Kent konseyleri kurulmuştu, ancak bunlar belediyelerin alanlarını kapsayan kent konseyleriydi. Bütün İl'i kapsayan bir kent konseyi anlayışı yoktu. Belediyelerin alanlarını kapsayan kent konseyleri bir şekilde hizmet edebilirlerdi. 50 binin üzerindeki belediyeler strateji planlarını yaparlarken yasanın içerisinde belirtildiği gibi katılımcılığı kent konseyleriyle sağlayabilirlerdi. Ama biz İl strateji planını yaparken bunu nasıl sağlayacaktık? Çünkü benim oradaki düşüncem tam da Amasya Valiliğimizin düşüncesiyle paralel bir düşünceydi. Bütün ili kapsayan bütün kurumları kapsayan bütün alanı kapsayan ve bütün özel sektörü, üniversiteleri, odaları harekete geçiren bir bütünsellik içerisinde stratejik planı yapılmalıydı. Yoksa tarım müdürlüğüne ayrı strateji planı, belediyelerin ayrı strateji planı, özel idarenin ayrı... Böyle bir şey olamaz. Bütün birimleri koordine ederek ortak hedeflere yönelten ve bütün İl'i kapsayan bir plan yapılmalıydı. Özel İdare Türk idare sisteminin içerisinde bulunduğu yer itibarıyla de böyle bir hizmeti yapmalıydı. Peki, o zaman biz bunu neye dayanarak katılımcı metotla gerçekleştirecektik. Biz buna şöyle bir çözüm bulduk. Ulusal anlamda yapılan ekonomik ve sosyal konsey yasası vardı hatırlarsanız, çok işlemeyen bir yasaydı. Odalar birliğinden burada bulunan arkadaşlarımız da onu bilirler. Zaman zaman sıkıntılar çıkar, toplanmıyor diye. Buna benzer bir şey yaptık Yalova'da. Yalova Ekonomik ve Sosyal Konseyi adıyla 450 kişiden, birimlerden ve sivil toplum örgütlerinden oluşan bir konsey kurduk. İlk adımımız buydu. O konseyle birlikte bir stratejik planda olması gereken bütün aşamalar üniversiteyle ve TESEV'le işbirliği yapılarak aşıldı. Paydaş analizleri, SWOT analizleri, ondan fazla toplantı yapıldı, adım adım bunlar gerçekleştirildi ve sonuçta biz Yalova'yı üç sektöre ayırdık, 14 faaliyet alanı tespit ettik. 32 stratejik amaç, bunun altında 155 stratejik hedef ve bunun altında da 379 stratejik faaliyet belirledik. Ve bunun takibini de yapıyoruz, o mekanizmaya da çok fazla girmek istemiyorum. Önümüzdeki toplantıyı da seçim döneminden sonra yapmayı düşünüyoruz. Şunu da söylemek isterim ki, bu toplantıların açılış toplantısı dışında hiçbirine ben katılmadım. Bilerek katılmadım. Çeşitli gruplar oluşturuldu. Paralel toplantılar yapıldı, tamamen Yalovalıların ortaya koyduğu hedeflere odaklanıldı. Daire müdürlerimiz de bu toplantılara katılmadı, sadece teknik bilgi verecek birer eleman bu toplantıların içinde bulundu. Bu da belki bir ayrıntı olarak hatırlanması gereken bir şey.

Süresi beş yıl olan Stratejik Planın daha ikinci yılı dolmadan %58 i bitirilmiştir. Bu çalışmaların, yani 379 stratejik faaliyetin %12'si ise halen devam etmektedir. Geri kalan %30'un bir kısmına başlanmamıştır, bir kısmı da hiç başlanmayacak diye bize geri dönmüştür. Bunların izlemesini de o bahsettiğim seçim dönemi sonrası izleme toplantısında geniş olarak yapacağız. Bu teferruata daha fazla girmek istemiyorum.

Bizim planlamamız üçayaklı bir planlamadır. Yani stratejik planlama bu işin sadece birinci ayağı. Sektörel anlamda gelişme hedeflerini belirleyen bir plan olarak tanımlanabilen strateji planının fiziki plana dönüştürülmesi gerekiyordu. Belki bütünüyle fiziki plan haline getirilmesi mümkün değildi ama mekansal bir fiziki planlama yapılması gerekiyordu. Bunun adı da, o yasalarda bize verilen yetkiyle, Çevre Düzeni Planıydı. Yalova’da 1/25.000’lik çevre düzeni planını bitirdik. Bu, iller arasında yapılan ya da merkezden yaptırılan bir plan değildir. Bu tamamen Yalova İl Genel Meclisiyle İl Belediyesinin birlikte yaptıkları bir plandır. Çok zor bir süreçten sonra meydan gelmiştir. Her iki meclis ayrı ayrı onaylamıştır. Valiliğin koordinasyonunda son derece katılımcı bir metotla gerçekleştirilmiştir. Teknik anlamda planlaması ihale edilmiştir. Netice itibarıyla hem Belediye Meclisinde hem de Yalova İl Genel Meclisinde bir takım zorluklarla, bayağı bir takım zorluklarla onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Altını çizerek belirtmeliyim ki, il genelinde yapılan bir il çevre düzeni planından bahsediyorum. Bu çok sıkıntılı bir şey ancak asıl anlatacağım bunu sonuçları.

Çevre düzeni planı ile ilgili olarak örneğin, Sanayi ve Ticaret Bakanlığından iki tane başlık altında ondan fazla itiraz geldi. Sen nereden çıktın, bu planları neye dayanarak yapıyorsun anlamında itirazlardı. Bunlara karşı biz dedik ki, biz bunu Çevre Düzeni Planına göre yaptık, bu plan bağlayıcıdır ve yerele verilmiş bir yetkidir. Bunun üzerine bazı konularda idari mahkemelere gidildi. Hukuki bir süreç açıldı. Mahkemeler lehimize sonuçlanmaya başladı ve şu anda hukuksal içtihatlar oluşmaktadır. Bu planlama hukuku açısından önem arzeden bir gelişmedir.

İkincisi, Tarım Bakanlığı’nın itirazlarıdır. Duruşumuzu hiç değiştirmedik. Biz bunu yerelde yaptık, tekniğine ve yasasına uygun olarak yaptık dedik. Onlar da gittiler mahkemeye ve onların itirazları da reddedildi. Sonra Milli Savunma Bakanlığı da itiraz etti, aynı şekilde mahkemeleştik biz ve yine mahkeme onların da itirazlarını reddetti. Ayrıca, özel ve tüzel kişilerin itirazları var iki tane. Onların itirazları da reddedildi. İki şirketin itirazı var onun çalışması devam ediyor.

Asıl meseleyi sizle paylaşacağım bu konuda parantezi kapayacağım. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile başımız dertte ve onların da başı da bizle dertte. Bu Bakanlığın Maden Dairesi yetkilileri, Yalova ilinde ilan edilmesini istedikleri 17 adet maden bölgesi gönderdiler Valiliğe. Diyorlar ki 17 tane bölgeyi maden alanı olarak ilan edin, biz maden arayacağız. Memleketin madenlerini kullanalım. Ben de dedim ki, memleketin madenlerini kullanalım da, yerin altındaki yerin üstündekinden değerli ise kullanalım. Yani Nevşehir’in kır dağlarında maden arama yöntemiyle Yalova’nın ağaç denizinde maden arama yöntemi aynı olabilir mi? bunun sonuçlarını Çanakkale’de, Kaz Dağlarında, Muğla’da görüyoruz. Bir

cevap yazdık. Çevre düzeni planına, strateji planına ve bunların bağlı olarak aldığı-mız mahalli çevre kurulu kararına dayanan bir cevap. Böyle şey olmaz biz bunu ilan etmiyoruz, hukuki dayanağımız da şunlardır diye. Bir cevap geldi, anlamı şu: "sen valisin, otur oturduğun yerde bakanlık olarak gönderiyoruz, 15 günde bunu ilan et ve gönder". Biz de onu iki sayfayla geri gönderdik. Yeni yasaların ve sürecin ne olduğunu anlattık. Çünkü bu yeni durumu kabullenmek istemiyorlar. Yerelde belediye ile özel idare kalkmış plan yapmış, benim bakanlığımın yetkisini elinden almış, diye düşünüyorlar. Neticede 17 tane maden bölgesini hala ilan etmedik, 14 ay oldu. Biz İl olarak ilan etmeyince başka yollara başvurdular. Arama ruhsatlarını yerele hiç sormadan merkezden vermeye başladılar. Biz ısrarla dedik ki, arkadaş-lar Valiye güvenmiyorsanız çevre müdürüne sorun, ona güvenmiyorsanız başka yetkililere sorun, yerelde durum nedir? Türkiye 780 bin kilometrekare bir yer ve Türkiye'nin içinde 50 tane Türkiye var, her yerde aynı süreci uygulayamazsınız. Bunu yapmayın.

Yalova İlinde bu daire tarafından verilen 22 adet arama ruhsatı konusunda da tavrımızı koyduk. Taraflara, maden bulunsa bile bizim yetkimizde olan gayri sıhhi müessese açma ruhsatlarını vermeyeceğimizi resmen bildirdik. Dayanağımız strateji planında ve çevre il planında belirtilen hükümlerdi. Bu hükümlere göre, planlar yürürlüğe girdikten sonra Yalova'da yeni taş ocağı, maden ocağı açılmaz. Çünkü bizim planlardaki hedefimiz yeşil dostu bir Yalova yaratmaktır.

Planlama sürecimizin üçüncü ayağı, Yeşil-Mavi Yol diye adlandırdığımız, alternatif turizm ve bölgesel kalkınmaya dayalı bir plandır. Yalova'nın strateji planında sadece körfez sanayinin devamı niteliğinde olan Altınova bölgesi sanayi bölgesidir. Burası da zaten Yalova'ya daha sonra katılan bir alandır. Körfez sanayi birikiminin aktarılması ile ilgili bir meseledir. Onun dışındaki %95 lik bir alan yeşil-mavi turizm yolu olarak planlanmıştır. Kültür Bakanlığı ile birlikte bir eylem planı oluşturulmuştur. Bu eylem planı her 6 ayda bir güncellenmektedir. 2003 yılında başladık bu projeye. Yerelle ilgili kanunlar çıkmadan önce yaptığımız taslak strateji planıyla başladık. Kanundan sonraki planla koordineli hale getirdik. 2007'nin sonu itibarıyla 711 tane alt proje gerçekleştirilmiştir. Yatırım için gelenler bazen bunu söylediğim zamanlar müstehzi bir edayla bakıyorlar. Ben de diyorum ki bakın burada hangi plan, hangi proje, kaç para harcandı, ne zaman uygulandı ve bitti görebilirsiniz. Tabii bunun içerisinde onu da söylemem lazım, KÖYDES'ten aktarılan kaynakların önemli bir etkisi olmuştur. KÖYDES son derece önemli bir kaynak olarak Valilere aktarılmıştır. KÖYDES kararında belirtilen turizm yolları da yapılabilir hüküm burada bizim de çok işimize yaradı. Yeşil-mavi turizm seyir yolu çerçevesinde, Altınova'dan başlayıp Yalova'nın diğer ucu olan Armutlu'ya çıkan 250 kilometresi asfalt 300 km den fazla yol yapılmıştır. Yalova'da bütün tarihi değerleri, doğal değerleri, turistik değerleri, yaylaları, şelaleleri, oluşturduğumuz

göller, organik tarım alanları birbirine bu yollarla bağladık. Beş yıldır ciddi biçimde çalışıyoruz. Geçen sene 200 ton organik çilek ve kiraz elde ettik ki, bizim önemli çıktılarımızdan biridir. Bir tarafında Gemlik Körfezi ve İzmit gölünün, bir tarafında Marmara denizinin görüldüğü ormanlar içerisinde bir turizm seyir yoludur. Bu planlamanın bir parçası olarak ısrarlı bir biçimde yürütülmektedir.

Son bir şeyden bahsederek bitirmek istiyorum. Bizim bu planlarda karşılaştığımız en önemli sıkıntılardan bir tanesi de çevre düzeni planımızda açılmak istenen gediklerdir. Örnek vermek gerekirse, çevre düzeni planında yapılacak değişikliklere belediye meclisi ve il genel meclisi ortak karar veriyor. Yakınlarda, Belediye siyasi saiklerle bir beton santralinin kurulmasına karar verdi. Biz Vilayet olarak kentsel servisi alanında beton santrali yoktur diye ÇED raporunu vermedik orayı kapattık. Bunun üzerine belediye gitti çevre düzeni planında değişiklik yapacağım dedi ve beton santrali kentsel servis alanına girer diye garip bir karar aldı. Meclisinden, ona dokuz geçirdi ve biz bu ruhsatı vereceğiz dedi. Bu karar İl genel meclisine geldi. İl genel meclisi ittifakla reddetti. Dolayısıyla belediyenin o girişimi sonuçsuz kaldı. Yani katılımın ve katılım mekanizmalarının hukuki anlamda güçlendirilerek dağıtılması ve kontrol mekanizmalarına dönüştürülmesinin önemi burada ortaya çıktı. En son özür dileyerek onu da atlamak istemiyorum. Bayındırlık bakanlığından kimse var mı burada bilmiyorum. 1/50000lik bir plan yapmaya kalktılar bizim çevre düzeni planından sonra. İzmit ve Kocaeli bölgesiyle birlikte bir kıyı düzenleme planı. Bizim çevre düzeni planını hiç ciddiye almadan bu işi yapmaya kalktılar. Biz o planın ciddiye alınması gerektiğini kendilerine anlattık. Geçen hafta onlar da geldiler ve yaptığımız uyarıları dikkate aldılar. Çünkü bir planlamada önce mevcut durumun tespit edilmesi gerekir. 1/25. 000 lik plandaki mevcut durum 1/50. 000 e aktarılması zorunludur.

Görüldüğü gibi, Çevre Düzeni Planı ve bu plandaki hükümlerden dolayı, bakanlıklarla, kurumlarla, özellikle madencilerle ve onların arkasındaki insanlarla ciddi bir çatışma içerisindeyiz. Biz artık bu çatışmanın alandaki mücadelesini vermek zorundayız, bunu da yapıyoruz. Arkamızda destek olan sivil toplum örgütleri var. Ve açıkça söylüyorum arkamızda destek olan bazı siyasiler de var. Hepsine çok teşekkür ediyorum. Dinlediğiniz için teşekkür ederim.

YEREL PLANLAMADA MERKEZİ YÖNETİMİN ROLÜ

Bölgesel Kalkınma ve Hibe Programları

Ali Şen

**Merkez-Yerel Koordinasyonunu Geliştirmede
İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi**

İdris Doğan

Bölgesel Kalkınma ve Hibe Programları

Ali Şen
DPT

Özet

Rekabetçi hibe programları, proje tabanlı hibe uygulamalarından; katılımcılığı esas alan, eş-finansman içeren ve projelerin rekabetçi bir ortamda seçimini sağlayan bir destek mekanizmasıdır.

Bu bildirinin amacı, yerel potansiyeli ve dinamikleri harekete geçirerek, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla uygulanan rekabetçi hibe uygulamalarını, Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonunda yürütülen Avrupa Birliği destekli bölgesel hibe programlarından edinilen deneyimler ışığında takdim etmektir.

Giriş

Ülkemizde bölgelerarası gelişmişlik farkları halen önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Planlı dönemde ve öncesinde izlenen politikalar zaman zaman etkili olmakla birlikte değişen dünya koşulları ve uluslararası yükümlülükler nedeniyle zamanla etkilerini kaybetmişlerdir.

Diğer yandan, AB'ye uyum sürecinde farklı destek mekanizmaları bölgesel kalkınma araçları içinde yer almaya başlamıştır. Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Uygulamasına Yönelik AB'nin Mali Aracı (MEDA) ve AB - Türkiye katılım öncesi mali işbirliği kapsamlarında AB fonları ile desteklenen bölgesel kalkınma programları uygulamaya geçmiştir. Bu kapsamda rekabetçi hibe programı uygulamalarına özel önem verilmiş olup, uygulanan bölgesel kalkınma programlarında temel araç olarak kullanılması tercih edilmiştir.

Geçmişte başvuru politikaları genellikle özel sektör odaklı olup, yerel aktörleri kapsamamaktadır. Bölgesel kalkınmanın ekonomik ve sosyal boyutları göz önünde bulundurulduğunda sadece özel sektör odaklı desteklerle bölge kalkınmasının tam anlamıyla sağlanamayacağı anlaşılmıştır. Nitekim Dünya Bankası'nın kalkınma yaklaşımında, yerel sahiplenme olmadan kalkınma politikalarının sürdürülebilir olmayacağı, kalkınmanın kamu idareleri, özel sektör ve sivil toplum arasında işbirliklerini gerektirdiği ve bir ülkenin gelecekteki kalkınmasını desteklemek için, bir yandan makroekonomik ve finansal hususlara, diğer yandan yapısal, sosyal ve beşeri hususlara odaklanması gerektiği vurgulanmıştır.¹

¹ World Bank, 2000: VII

Bu nedenle uygulanacak politika araçlarının yerel aktörleri de içeren bütüncül bir yapıda olması gerekmektedir.

Bu araçlar içerisinde rekabetçi hibe mekanizmaları bu yönüyle öne çıkmakta olup, özellikle yerelde girişimciliğin ve proje geliştirme kapasitesinin artırılmasında sıklıkla başvurulmuş bir bölgesel/yerel kalkınma politika aracıdır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin hazırladığı projelerin belirlenen kriterlerle seçilerek hibe ile desteklenmesinin yanında yerelin inisiyatif olarak kalkınmada söz sahibi olmasına, katılımcılığa ve kaynakların daha etkin kullanımına imkan sağlayabileceği beklenmektedir.

Bu nedenlerle, ülkemizde AB destekli bölgesel kalkınma programları ile yaygınlaşan ve Avrupa Komisyonu (AK) tarafından aday ülkelerin yapısal fonlara hazırlığı için en önemli mekanizma olarak görülen hibe programlarının; gelecekte hem adaylık sürecindeki mali yardımların hem de ulusal kaynakların dağılımında daha fazla başvurulmuş bir politika aracı olması yönünde bir eğilim bulunmaktadır.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere oluşturulacak Kalkınma Ajanslarının işler hale gelmesi ile hibe programları daha da etkin bir mekanizma olarak kullanılabilir.

Hibe Tanımı ve Uygulama Alanları

Ekonomik ve sosyal alanlarda yaygın olarak kullanılan hibe, kullanılış amacına, yerine ve türüne göre farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu çalışmanın amacı ile uyumlu olarak hibe aşağıdaki gibi tanımlanabilir;

Önceden belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesi için uygulanacak bir faaliyeti desteklemek amacıyla kişi veya kuruluşlara geri ödeme beklemezsizin yapılan aynı ya da mali katkıdır.

Hibe Yardımlarının Türleri

Hibe yardımlarını, formül hibeleri ve proje karşılığında sağlanan hibeler olarak sınıflandırmak mümkündür.

Formül Hibeleri

Formül hibeleri, belirli kriterleri sağlayan her kişi veya kuruluşun doğrudan faydalanabileceği hibelerdir. Bu hibelerin hedef kitlesi, mali yapıları zayıf ve bu nedenle faaliyetlerini yerine getirmede sorunlar yaşayan gruplardır.

Proje Karşılığında Sağlanan Hibeler

Formül hibelerinde destekten faydalanacak kuruluşun ve yapılacak tahsisatların belirli ölçütlere göre seçimi söz konusu iken, bazı programlarda, uygulanacak projelerin seçimi neticesinde hibe desteği sağlanır. *Proje karşılığında sağlanan* hibeleri kendi içinde ihtiyari hibeler, doğrudan hibeler ve rekabetçi hibeler olmak üzere üçe ayırmak mümkündür.

İhtiyari hibelerde, hibe verme kararı, programı yürüten kuruluş tarafından başvuruların değerlendirilmesi neticesinde verilir. Projeler, kısmen rekabetçi bir ortamda seçilmekle beraber, rekabetçi hibe programlarından farklı olarak, belirli bir tarihe bağlı kalımsızın “önce gelen hizmeti önce alır” esasına göre değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Mali kaynakların olası talepleri karşılayacak düzeyde yeterli ve sürekli olduğu, seçilecek projelerin kalitesi ve proje uygulayıcılarının yönetim kapasitesi konusunda büyük risklerin olmadığı durumlarda daha yaygın kullanılan bir yöntemdir. Proje seçim esasına göre yürütülen bir hibe türü olduğu için formül hibelerine göre idari maliyetleri daha yüksektir. Bunun yanında, programın çıktı, sonuç ve etkilerinin ölçülmesine imkan verecek göstergelerle desteklendiği takdirde izlenmesi ve değerlendirilmesi görece daha kolaydır.

Bir amaca veya politikaya hizmet edecek tanımlı bir projenin uygulanması için özel uzmanlık ve tecrübenin gerekli olduğu durumlarda, yardım, *doğrudan hibe* yoluyla bu projeyi gerçekleştirebilecek kişi ya da kuruluşlara yapılabilir. Proje seçimi ve değerlendirmesi yapılmayan bu tür uygulamalarda idari maliyetler de düşüktür.

Proje karşılığında sağlanan hibeler içinde *rekabetçi hibeler*, proje tekliflerinin rekabetçi bir ortamda değerlendirilerek, sıralamaya tabi tutulması yoluyla desteklenecek projelerin belirlendiği hibe türüdür. Hibe kaynağı, bu sıralama esas alınarak en yüksek puanı alan projeden başlayarak projelere tahsis edilmektedir. Hibe programını uygulayan kurum ya da kuruluş, başvuru sayısına ve kalitesine göre asgari bir puan sınırı getirerek, sadece bu sınırın üstündeki projelere hibe aktarabilmekte veya programa ayrılan hibe kaynağı tamamen kullanılacak biçimde tahsisatı gerçekleştirebilmektedir.

Bu tür programların uygulama süreleri ve bütçeleri kısıtlıdır. Projelerin seçim ve uygulama sürelerinin kısıtlı olması, program amaçları hala geçerliyken projelerin tamamlanmasını hedeflemektedir.

Diğer yandan sınırlı bütçe dahilinde, programın hedeflerine ulaşılmasına en büyük katkıyı sağlayacak projelerin seçilebilmesi için projeler kendi aralarında bir yarışa tabi tutulur. Böylelikle, kaynakların en verimli şekilde kullanılması temin edilmiş olur.

Rekabetçi hibe programlarında başvuru, proje seçimi, uygulama, izleme ve değerlendirmeye ilişkin usuller diğer hibe türleriyle kıyaslandığında görece karmaşıktır. Hibe programının idari maliyetlerinin artmasına neden olan bu usuller, bunların şeffaf bir şekilde amaçlarına uygun olarak yürütülmesine katkı sağlamaktadır.

Bu çalışmada detaylı olarak anlatılacak olan DPT koordinasyonunda yürütülen AB destekli bölgesel kalkınma programları kapsamındaki hibe uygulamaları rekabetçi hibe kapsamına girmektedir.

Hibe programlarının bölgesel kalkınma amaçlı kullanılması düşünüldüğünde, ihtiyari hibeler ve rekabetçi hibeler ön plana çıkmaktadır. Ancak, ayrılacak bütçelerin de kısıtlı olacağı hesaba katıldığında rekabetçi hibe programlarının kullanılması tercih edilmektedir. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde aksi belirtilmediği sürece hibe programları ifadesi rekabetçi hibe programları için kullanılacaktır.

Hibe Uygulamalarının Katkıları ve Zorlukları

Bölgesel kalkınmada kullanılacak politika araçlarının etkinliği, değişen koşullara göre farklılık göstermekte olup, programların tasarlanmasında bu araçların seçimi, uygulamadaki zamanlaması ve kaynak ihtiyacı gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu nedenle, hibe programlarının hangi koşullarda en etkin olarak kullanılabileceğinin tespiti amacıyla bu bölümde hibe uygulamalarının katkıları ve zorlukları aşağıda sunulmaktadır.

Hibe Uygulamalarının Sağladığı Katkıları

Hibe programları, yerel ihtiyaçların daha iyi anlaşılmasına, bunların ulusal önceliklerle uyumlulaştırılmasına, *katılımcılığı* artırarak aşağıdan yukarıya planlama anlayışının geliştirilmesine, *yerel ortaklık ve işbirliklerinin teşvikine*, projecilik kapasitesinin artırılmasına ve şeffaflığın sağlanmasına imkan veren bir politika aracıdır.

Hibe programları, yerel ve bölgesel *önceliklerin tespiti*ne imkan vererek bu düzeylerdeki plan ve politikaların uygulanabilirliğine katkı sağlar. Hibe programına gelen proje tekliflerinin sayısı, mali büyüklüğü, konu ve içeriği, bölge önceliklerini ortaya koyarken, taleplere bağlı olarak bölgedeki kaynak ihtiyacının anlaşılabilmesine de imkan verir.

Bölgesel kalkınma faaliyetlerinin ulusal önceliklere doğru çekilebilmesi, ulusal stratejilerde tanımlanmış roller çerçevesinde bölgelerin teşvik edilmesi açısından da hibe programları etkili araçlardır. Böylelikle, bir yandan bölgesel önceliklerin ulusal önceliklere yakınsaması sağlanırken, diğer yandan bu önceliklerin yerel aktörler tarafından sahiplenilmesi sağlanmış olacaktır.

Hibe programları, yereldeki aktörlere kendi ihtiyaçlarına yönelik proje hazırlama ve uygulama fırsatı tanımakta olup, yereldeki katılım düzeyinin ve kapasitenin artırılmasına katkı sağlar.

Ortak bir amacın gerçekleştirilebilmesi için iki veya daha fazla tarafın, sorumlulukları, riskleri ve sonuçları paylaşması ile kurulan ortaklıklar, bölgesel kalkınmanın en önemli dinamiklerinden biri olan ortak çalışma kültürü ve işbirliğinin yerel düzeyde yerleştirilmesine büyük katkılar sağlayacaktır. AB destekli bölgesel kalkınma programlarının bölgelerdeki ilk etkileri değerlendirildiğinde, hibe programları, yerel girişimleri harekete geçirmiş olup yerel aktörlerin işbirliği ve ortaklıkların gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır.²

Ülkemizde kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının sorun ve ihtiyaçlarına dönük tanımlı ve nitelikli proje üretme ve uygulama kapasiteleri sınırlıdır. Yerele indikçe daha da belirginleşen bu kapasite eksikliği, ulusal ve yerel kaynakların verimli kullanılmasını engellemektedir. Hibe programları aracılığıyla yerel düzeyde proje döngüsü yaklaşımı konusunda kapasite geliştirilmesi mümkündür. Nitekim AB destekli bölgesel kalkınma programları bu çerçevede değerlendirildiğinde, program uygulamalarının ilk yılında; proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme kapasitesinin hem bölgesel hem yerel

² Integration Consortium, 2007:II

düzeyde önemli ölçüde arttığı tespit edilmiştir.³

Hibe programları, özellikle son yıllarda kamu yönetiminde ön plana çıkan iyi yönetim uygulamalarına da katkılar sağlamaktadır. Hibe programları; rekabetçi doğası, açık amaçları ve seçim kriterleri, bağımsız değerlendirme, kazananların halka duyurulması gibi aşamalar içerdiği için karar vermedeki şeffaflığı artırır. Diğer yandan, farklı kademelerde işbirliği ve koordinasyonu gerektiren yapısıyla katılımcılığa, her kademedeki aktörün görev ve sorumluluklarının net bir biçimde ortaya konmasıyla da hesap verilebilirliğe katkı sağlamaktadır.

Hibe uygulamalarındaki zorluklar

Politika araçları ancak uygun ortamlarda etkili olmaktadır. Değişen ortamlarda her bir aracın etkisi ve etkinliği farklı olurken, zaman zaman da olumsuz etkilere yol açabilmektedir. Benzer şekilde hibe programları da tasarımı, uygulama, yönetim yapısından ve hibe programlarının karakteristiğinden kaynaklanan nedenlerle amaçlanan etkiyi yaratmada yetersiz kalabilmektedir.

Hibe programlarının tasarımı kaynaklanan sorunlardan ilki, belirlenen hedef grubun kapasite sorunlarıdır. Diğer destek araçlarıyla karşılaştırıldığında, hibe programlarının proje hazırlama ve uygulama usulleri ve sözleşme yükümlülükleri genel olarak karmaşık sayılabilir. Proje uygulama kapasiteleri yetersiz olan hedef grupların bu yükümlülükleri tam olarak yerine getirememeleri, kaynakların verimsiz kullanımı riskini doğurabilir.

Hibe programlarında amaçların ve önceliklerin belirlenmesi ve seçim kriterlerinin net bir şekilde tanımlanması gereklidir. Coğrafi ve tematik odaklanmaması olmayan programların başarıya ulaşma ihtimali düşüktür. Çünkü hibeler diğer destek mekanizmaları ile karşılaştırıldığında daha küçük mali kaynaklarla uygulanır ve eğer odaklanma olmazsa bölgesel ve yerel etkileri sınırlı kalır. Ayrıca, genel ve özel amaçları net ve ölçülebilir bir şekilde belirlenmemiş hibe programlarında, çok geniş bir faaliyet alanında sunulacak proje tekliflerinin değerlendirilmesi idari maliyetlerin artışına yol açabileceği gibi, amaçlar açısından en yüksek katma değeri sağlayacak projelerin seçilmesi de güçleşecektir.

Hibe programlarına ayrılacak bütçe belirlenirken bölgenin kaynak talebi iyi değerlendirilmelidir. Yeterli talep düzeyinin yakalanamaması, programa tahsis edilen kaynakların atıl kalmasına ve bu nedenle kaynakların verimli kullanıla-

³ Integration Consortium, a.g.e:II-III

mamasına neden olacaktır. Proje başvuruları ile talep edilen kaynak miktarının bütçeyi aşması durumunda ise yerel düzeyde beklentilerin karşılanması kısıtlı kalacak, böylece hibe programlarına olan güven ve sahiplenme düzeyi düşecektir.

Hibe programı tasarlanırken uygulama ve yönetim düzenlemelerine özel önem verilmelidir. Hibe programlarının yönetimine ayrılacak gerek mali kaynaklar gerekse insan kaynakları iyi tahmin edilmelidir. Proje yönetim döngüsünün herhangi bir aşamasında yaşanacak kaynak sıkıntısı, döngünün tamamının aksamasına neden olarak programın başarıya ulaşmasını zorlaştıracaktır.

Hibe programları aracılığıyla finanse edilecek projelerin sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi programların başarısı açısından önemli bir husustur. Hibe yardımının bitiminden sonra projeler mali sıkıntılar nedeniyle varlıklarını sürdüremeyebilirler. Seçim kriterlerinin iyi belirlenmemesi ve seçim sürecinin kalitesinin düşük olması nedenleriyle ortaya çıkabilecek bu durum, hibe programlarının uzun vadeli etkilerini azaltacaktır. Hibe programlarının projelere sürekli destek vermeyeceği her zaman göz önünde bulundurulmalıdır.

Tablo 1: Hibelerin olumlu katkıları ve zorlukları

Olumlu Katkıları	Zorlukları
Ulusal öncelikler doğrultusunda bölgesel önceliklerin desteklenebilmesi	Hedef gruplarının kapasitesinin düşük olması
Bölge ihtiyaçlarının somut proje teklifleri ile tespit edilmesi	Fon kullanım kapasitesinin yetersiz olması riski
Yerel katılımcılığın desteklenmesi ve sahiplenmenin sağlanması	Coğrafi ve tematik odaklanma sağlanamaması riski
Ortak çalışma ve işbirliği kültürünün yerleştirilmesi	Uygulamaya ilişkin usullerin, uygulama ve yönetim düzenlemelerinin yoğunluğu
Proje hazırlama ve uygulama kapasitesinin artırılması	Projelerin sürdürülebilirliğinin sağlanamaması riski
Kamuda iyi yönetim ilkelerinin desteklenmesi	

Hibe Programlarının Uygulanmasının Uygun Olacağı Durumlar

Bölgesel kalkınmanın teşviki için kullanılması düşünüldüğünde aşağıdaki koşullarda hibe programlarının katkı sağlayabileceği öngörülmektedir.

Yerelde uygulanacak küçük ölçekli çok sayıda projenin finansmanı: Hibe programları doğası gereği, tek elden yürütülmesi güç, çok sayıda küçük ölçekli projenin yürütülebilmesi için uygun bir araçtır.

Yerelin katılımı ve sahiplenmesinin önemli olduğu alanlar: Bölge kalkınmasına hizmet edecek projelerin bölge aktörleri tarafından yürütülmesi yereldeki sahiplenme ve katılımı artıracaktır.

Yereli belli alanlara yönlendirme gereği duyulan alanlar: Ulusal ve bölgesel planlarda bölgenin potansiyellerinin belirli alanlarda kullanılmasının teşvik edildiği durumlarda bölgesel kalkınmaya ayrılacak kaynakların spesifik alanlara yönlendirilmesi gereği ortaya çıkar. Hedef grupların ve desteklenecek proje tiplerinin iyi tanımlanması koşuluyla hibe programları bu yönlendirmenin sağlanabilmesi için uygun bir araçtır.

Sivil toplum gelişiminin desteklenmesi: Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) Türkiye'de sivil toplum ve filantropiye dair araştırmaları, sivil toplum sektörünün gerek boyutlarının, gerekse faaliyet alanlarının genişlemesinin, artan kaynak ihtiyacını beraberinde getirdiğini, ancak mevcut bireysel ve kurumsal bağışların bu ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğunu göstermiştir.⁴ Sivil toplum kuruluşlarının (STK) gelirlerinde bağışlara bağımlı oldukları düşünüldüğünde, bölgesel kalkınmanın sosyal ayağına yapacakları katkı da bununla orantılıdır. STK'lara yönelik öncelikleri ve destek alanları iyi belirlenmiş hibe programları, STK'ların bölgesel kalkınmaya katkısını artıracığı gibi, sivil toplum-kamu, sivil toplum-özel sektör ortaklıklarının teşviki için de önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Kaynakların kısıtlı olduğu durumlar: Özellikle Türkiye'de devlet eliyle kalkınmanın desteklenmesi kaynak kısıtlarına takılmaktadır. Bu nedenle kamu kaynaklarının ulusal kalkınmayı sağlamak üzere en etkin şekilde dağıtılması önemlidir. Program/proje desteklerinde kaynakların en yüksek katma değeri sağlayacak projelere ve programlara tahsis edilmesi gereklidir. Bu açıdan bakıldığında hibe programlarındaki proje seçim süreçleri bu amaca büyük katkı sağlayacaktır.

⁴ Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı, 2006: 2

Tetikleyici etki: Hibe programları doğası gereği sürekliliği olmayan programlardır. Hibe programının amacı bir faaliyeti ya da kuruluşu sürekli olarak desteklemek değil, karşılaştığı güçlükler açısında geldiği eşik noktaları atlatmak olmalıdır. Sürekliliği olmayan bu programların sürdürülebilirliğinin sağlanması buna bağlıdır.

Eklenebilirlik: Hibe programları ile finanse edilecek projeler hibe desteği olmadan gerçekleştirilmesi mümkün olmayacak projeler olmalıdır.

Hedef Gruplar ve Paydaşlar: Müdahale aracının seçiminde öncelikle hedef grupların ve konu ile ilgili yerel aktörlerin belirlenmesi gereklidir. Sorunun, hedef grupların ve paydaşların katılımı ile yürütülecek bireysel projelerin yürütülmesi ile çözülebileceği durumlarda hibe programlarının bir araç olarak kullanılabilir. Ancak bu durumda hedef grupların ve paydaşların mevcut proje yürütme kapasitelerinin iyi değerlendirilmesi gereklidir.

AB Destekli Bölgesel Hibe Programları

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının temel dayanağı, Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere hazırlanan ve 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planıdır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinasyonunda katılımcı bir yaklaşımla hazırlanan bu plan kapsamında bölgesel programların öncelik alanları ve desteklenecek 12 öncelikli düzey 2 bölgesi belirlenmiştir.⁵ AB-Türkiye mali işbirliği kapsamında Ekonomik ve Sosyal Uyum başlığı altında, ÖUKP'de belirlenen öncelikli düzey 2 bölgelerinde bölgesel kalkınma programları (BKP) uygulanmıştır.

DPT koordinasyonunda uygulanan AB destekli BKP'lerde temel destek mekanizması olarak hibe programları uygulanmaktadır. Rekabetçi hibe programları şeklinde yürütülen bu programlarda, katılımcılık ön plana çıkmakta, şeffaf ve adil bir değerlendirme sonucu projeler rekabetçi bir ortamda seçilmektedir.

BKP'lerin genel amacı, az gelişmiş bölgelerin istihdam düzeyi ve rekabet güçlerinin artırılması yoluyla bölgeler arası ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasının yanında merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesinin geliştirilerek yapısal fonlara hazırlığa katkı sağlanmasıdır.

⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, 2003:36

Söz konusu programlara ilişkin özet bilgiler aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 2: DPT koordinasyonunda yürütülen AB destekli bölgesel kalkınma programları özet tablosu

Program	Hibe Programlarına Ayrılan Bütçe (Milyon €)	Sözleşmeye Bağlanan Hibe Miktarı	Hibe Projelerinin Toplam Bütçesi ² (Milyon €)	Uygulandığı Düzey 2 Bölgesi Sayısı	Kapsadığı İl Sayısı	Bilgilendirme Toplantıları ve Eğitim Faaliyetlerine Katılan Kişi Sayısı	Proje Başvuru Sayısı	İmzalanan Sözleşme Sayısı	Sözleşmeye Bağlanma Oranı
DAKP ¹	33,50	29,00	43,40	1	4	2.776	716	309	%87
SKE ²	49,33	48,27	69,77	3	10	4.669	1050	396	%98
AKKM ³	81,67	84,92	119,88	4	13	11917	1680	510	%104
Toplam	164,50	162,19	233,05	8	27	19.362	3.446	1.215	%99
DOKAP ⁴	24,00	- ⁶	-	1	6	-	-	-	-
Genel Toplam	188,50	-	-	9	33	19.362	3.446	1.215	-

1. Doğu Anadolu Kalkınma Programı
2. TR82 (Kastamonu), TR83 (Samsun) ve TRA1 (Erzurum) düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı
3. TRA2 (Ağrı), TR72 (Kayseri), TR52 (Konya) ve TRB1 (Malatya) düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı
4. TR90 düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı
5. Hibe faydalanıcılarının eş finansmanlarının da dahil edilmesiyle elde edilen miktar
6. Projelerin seçimi ve sözleşmelerin imzalanması henüz tamamlanmamıştır

Kaynak: DPT, İzleme Bilgi Sistemi, 2008

AB Bölgesel Hibe Programlarından Kazanımlar ve Çıkarımlar

- Programlardan edinilen deneyimler, hibe programlarının devam eden tüm aşamalarında programlama ve planlamadan kaynaklanan eksikliklerin zincirleme sorunlara yol açabileceğini göstermiştir.
- Teklif çağrıları ve başvuru döneminde yapılan yoğun eğitim faaliyetleriyle kamu çalışanları, özel sektör kuruluşları ve STK'ları kapsayan çok geniş bir kitleye ulaşılarak proje hazırlama eğitimleri verilmiştir. Görece az gelişmiş yörelerde uygulanan programlara gelen başvuruların beklentilerin çok üstünde gerçekleşmesi, bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin başarısının bir göstergesidir. Nitekim DPT tarafından yapılan ara değerlendirme anketi de bu başarıyı doğrulamaktadır. Bu aşamada merkezi ve bölgesel birimlerin yanında, illerde kurulan AB ofislerinin etkin bir koordinasyon içinde çalışması bu başarının en önemli etkenlerinden biridir. Böylece yerelde, proje hazırlama, uygulama ve izleme konularında önemli bir kapasite oluşturulmuştur.
- Proje seçimi sürecine ayrılacak mali kaynakların, insan kaynaklarının ve zamanın çok iyi belirlenmesi gereklidir. Bu kaynakların gereğinden az ya da fazla olması değerlendirmenin kalitesini düşürebileceği gibi, sürecin uzaması neticesinde zaman aralıklarında sarkmalar neden olabilir. Bu süreçte yaşanacak gecikmeler proje uygulamalarını doğrudan etkilemektedir. Ara değerlendirme

anketine göre, faydalanıcıların birçoğu değerlendirme sürecine ayrılan zamanın projelerini olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedir.

- Hibe programlarının yönetim ve uygulama süreçleri doğası gereği çok katmanlı ve aktör sayısının fazla olduğu bir yapı gerektirmektedir. Bu nedenle bu yapıda iş, evrak ve bilgi akışlarında meydana gelebilecek karışıklıkların azaltılması için bütün aşamalar bir yönetim bilgi sistemi ile desteklenmelidir. DPT tarafından kurulan ağ yapısı ile programların uygulanması ve izlenmesi etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir.
- Proje uygulamalarının başlangıcında hibe faydalanıcılarının uygulama konusundaki kapasite eksiklikleri ortaya çıkmıştır. Yoğun eğitim ve destek faaliyetleri bu sorunun çözülmesinde etkili olmuştur. Ara değerlendirme anketine göre, faydalanıcıların büyük bir çoğunluğu verilen eğitim ve destek faaliyetlerinden büyük ölçüde yararlanmış ve memnun kalmışlardır.
- Hibe projelerinin izlenmesine ilişkin DPT tarafından kapsamlı bir altyapı oluşturulmuş olup, bu yapı AB nezdinde de dikkate değer bir gelişme olarak görülmüş, 2006 yılı ilerleme raporunda izleme ve değerlendirmeye ilişkin önemli ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir.⁶
- DPT koordinasyonunda yürütülen bölgesel kalkınma programları aracılığıyla, merkezi ve bölgesel düzeyde hibe programlarının tasarımı ve uygulanmasına ilişkin önemli bir kapasite oluşmuştur. Bunun yanında, hibe faydalanıcılarına verilen eğitimler ve destek faaliyetleri ile bölgelerde proje hazırlama ve uygulama konularındaki kapasitede artış gözlenmiştir.
- Merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde kurulan ağ yapısı ile merkez ve bölgelerin etkin koordinasyonu ve işbirliği sağlanmıştır.
- BKP'lerle 150 milyon Avro'nun üzerinde kaynak yaklaşık 1300 projeye tahsis edilmiştir. DOKAP projelerinin başlamasıyla bu kaynağa 300'e yakın projeye tahsis edilecek 24 milyon Avro daha eklenmesi beklenmektedir. Faydalanıcıların sağlayacağı eş-finance katkıları da eklendiğinde, bölgelerde 250 milyon Avro'nun üzerinde bir kaynak bölgesel kalkınma amaçlı projeler için kullanılacaktır. Böylece sağlanan hibe kaynağın yanında yaklaşık 100 milyon Avro bölgesel kaynak faydalanıcıların eş-financeını aracılığıyla harekete geçirilmiş olacaktır. (Tablo 2)
- Bölgelerde kurulan birimlerde toplam 47 uzman istihdam edilmiş, valiliklerce görevlendirilen toplam 107 kamu görevlisinin desteğiyle proje uygulamalarının takibi ve kontrolü etkin bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu, bölgelerde işbirliği ve ortak çalışma kültürüne önemli bir katkı sağlamıştır.

⁶ European Commission, 2006c: 54

- Oluşturulan bölgesel yapılarda oluşan kapasite neticesinde, bu yapılar hibe programlarını teknik yardım ekipleri olmadan yürütebilecek kapasiteye ulaşmıştır.
- Hibe projelerinin uygulanması için kurulan ortaklıklar, bölgelerde ortaklık kültürünün gelişmesine katkı sağlamıştır. Uygulanan projelerle, kamu, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirlikleri önemli ölçüde gelişmiştir. Ara değerlendirme anketine göre ortağı bulunan faydalanıcıların birçoğu projelerinin bu işbirliklerine olumlu yönde katkı sağladığını belirtmişlerdir.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'deki bölgesel kalkınma politikalarının etkinliğini artıracak bölgesel kalkınma araçlarının çeşitlendirilmesine ve bu araçlarla aktarılabilecek yeni kaynakların bulunmasına olan ihtiyaç devam etmektedir. Bu kapsamda hibe programlarının, özellikle geri kalmış yörelerde, etkin bir bölgesel kalkınma aracı ya da diğer araçları destekleyen bütünleyici bir araç olarak kullanılabilmesi düşünülmektedir. Bu aracın, AB katılım öncesi mali yardımları içerisinde önemli bir yer tutacağı ve önümüzdeki dönemlerde bölgesel gelişmeye ayrılacak kamu kaynaklarının kullanımında da önemli bir paya sahip olacağı beklenmektedir.

Ülkemizde günümüze kadar kullanılan bölgesel politikalar ve araçlar genellikle merkezi bir anlayışla uygulanmış ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine önemli katkılar sağlayamamış olup, bu farklılıklar zamanla artarak devam etmiştir.

Bölgesel kalkınmaya yönelik politika, plan ve programların stratejik çerçeveleri belirlendikten sonra, bunların etkin araçlarla bütünleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de kullanılan bölgesel kalkınma araçları bu anlamda kısıtlı kalmaktadır. Bu araçların en önemli eksikliği, bölgesel kalkınma sürecine yereli yeterince dahil edememesi ve yerel kapasite oluşumuna katkı sağlayamaması olarak görülmektedir.

Bu bağlamda hibe programlarının, bir bölgesel politika aracı ya da mevcut araçları destekleyici bir mekanizma olarak, bu eksiklikleri giderebilecek özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Bu nedenle, ülkemizde de özellikle AB destekli bölgesel kalkınma programlarında hibe uygulamalarına yer verilmiştir.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarıyla, merkezi ve bölgesel düzeyde hibe programlarının uygulanmasına ilişkin önemli bir kapasite oluşmuştur. DPT

koordinasyonunda yürütülen bölgesel programlarda merkezden yerele kadar bütün aktörleri kapsayan bir ağ yapısı kurulmuş ve etkin bir koordinasyonla işletilmiştir.

Bu yapının merkezinde, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü hibe programlarının tasarımı, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi konularında önemli bir deneyim elde edilmiştir.

Diğer yandan, düzey 2 bölgelerinde kurulan mahalli idare birlikleri ise programların bölgesel düzeyde uygulama ve koordinasyonundan sorumlu olurken, il düzeyinde kamu görevlilerinden oluşan yerel izleme birimleriyle desteklenmiştir.

Oluşan bu kurumsal kapasitenin yanında, bölgelerde ortak iş yapma ve birlikte çalışma kültürü önemli ölçüde gelişmiş olup, bölgesel kalkınmaya yerelin katılımının sağlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Programlar henüz tamamlanmamış olmasına rağmen, kurulan mekanizmaların işler hale gelmesi ve benzer programların uygulanabilmesi için gerek merkezde gerekse bölgelerde gerekli altyapının oluşmuş olması önemli bir gelişmedir.

Diğer yandan, Kalkınma Ajanslarının kuruluş amaçları ve faaliyet alanları incelendiğinde, hibe programlarının ajanslar için de önemli bir araç olacağı görülmektedir. Hibe programlarının etkinliği, ajansların dinamik yapısı ve destekleyici diğer araçların mevcudiyeti nedeniyle daha da üst düzeylere çıkmaktadır.

DPT'de hibe programları konusunda edinilen deneyimler ışığında oluşturulan Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde hibe mekanizması temel araç olarak göze çarpmaktadır. Ajanslar, teklif çağrısı yöntemi ile rekabetçi hibe programlarını, doğrudan faaliyet desteği ile ihtiyari hibe programlarını ve güdümlü proje destekleri ile ise doğrudan hibe desteği mekanizmasını geniş ölçüde kullanacaklardır.

KAYNAKÇA

World Bank, *Toward a Comprehensive Development Strategy*, OED Working Paper Series No. 16, Washington D.C., 2000

Integration Consortium, *Sectoral Interim Evaluation, EU Pre-Accession Assistance to Turkey, Economic & Social Cohesion*, 2007.

TÜSEV, *Bağışçılar ve Sivil Toplum Kuruluşları için Sosyal Yatırım Fonları ve Türkiye Arama Konferansı Sonuç Raporu*, İstanbul, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Ön Ulusal Kalkınma Planı*, Ankara, 2003.

**Merkez-Yerel Koordinasyonunu
Geliştirmede
İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi**

İdris Doğan
DPT

Şu ana kadarki konuşmacıların yakındıkları iki temel konu var. Birincisi veri eksikliği, diğeri izleme ve değerlendirme sisteminin olmayışı. Aslında veri eksikliği konusunda çok daha önceleri çok kapsamlı düşünülmüş. İl koordinasyon kurulları tasarlanmış. Bu kurulların sekretaryasını yapmak için il planlama ve koordinasyon müdürlükleri hayata geçirilmiş ama zaman içerisinde bunlar etkilerini kaybetmişler. Şu anda da biz o eksikliği hissettiğimiz için ve il planlama koordinasyon kurulu kararları sürekli bize geldiği halde bir şey yapamadığımız için yeni bir sistem tasarladık.

Sunumun içeriğinde ilk önce neden bu sisteme ihtiyaç duyulduğunu, bu sistemin hukuki dayanaklarını, genel tanıtımını, bu sistem içerisinde hangi kuruluşların olduğunu, yerelden hangi verilerin nasıl alınacağını, işleyişi, beklenen faydaları, proje sürecini ve gelinen durumu aktaracağım.

Bu sisteme ihtiyaç duyulan en önemli nokta kapasite geliştirme analizini yapabilmesi. Çünkü her danışman kurum gibi bizim de veriye ihtiyacımız var. Bizim ana ürünümüz bilgi, bilgi üretebilmek için de eliniz de veri bulunması lazım. Veriyi enformasyon ile üst analizler ile bilgiye dönüştürmeniz gerekir. İkinci ihtiyaç yerelden geliyor. Yerelin planlama ve uygulama sürecine katılımının sağlanmasını istiyoruz. Üçüncü ihtiyaç il düzeyinde valilikler ile yatırımcı kuruluşları (il müdürlükleri) arasındaki sorunların giderilmesine yardımcı olmak, yatay koordinasyonu güçlendirmek. İl koordinasyon kurullarının etkinleştirilmesi ve düzenli hale getirilmesi. Dördüncü ihtiyaç yereldeki sorun ve taleplerin merkeze sürekli ve düzenli bir şekilde iletilmesinin sağlanması ve bunların merkezden takibinin sağlanması. Dikey koordinasyon ise en önemli ihtiyaçlardan birisi. Yereldeki uygulayıcı kuruluşlarla merkezdeki uygulayıcı kuruluşlar arasındaki dikey koordinasyonun sağlanması önemli ve bu sistemde ona da bir çözüm önerisi getirmeye çalışacağız. Son olarak ilerideki yatırımlar ve sektörler hakkındaki düzenli verilerin elde edilmesi de bu sistemin oluşturulmasını da ihtiyaçlar arasında sayabiliriz.

Hukuki dayanak 9.Kalkınma Planı'nda ve D.P.T'nin kuruluş ve görevleri hakkındaki kanun hükmünde kararname var. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin Kuruluş, Çalışma Yönetmeliği'nde var ve 2008 Yılı Programlarının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında da var. 2009 yılında da olacak.

İl müdürlükleri eğer kendi alanlarıyla ilgili veriler tutuyorsa o verileri biz düzenli olarak kendi sistemimize taşıyacağız ve il müdürlükleri belirli aralıklarla bu verilerin doğru olup olmadığını kontrol edecek. Bazı il müdürlükleri çok iyi veri tutuyor(sağlık il müdürlükleri, millî eğitim müdürlükleri gibi), bazılarında da hemen hemen hiç yok gibi. Tutanlar ile tutmayanları ayırt edeceğiz.

Bu sistemde 4 tane kuruluş var. D.P.T, bakanlıklar ve merkezi kuruluşlar, il planlama ve koordinasyon müdürlükleri ve ildeki yatırımcı kuruluşlar var. Sistemin genel tanıtımını yapmak görevlerimiz arasında. İlgili birimler arasında koordinasyon ve iletişimi sağlamak, sistemdeki bilgileri ilgili tüm kesimlere açmak ve kamuoyu ile paylaşmak. Böylece şeffaflığı sağlamak. Yerel taleplerin merkezdeki ilgili kurum ve bakanlıklar tarafından izlenmesine ve sorunların çözümlenmesine imkan verecek bir sistem tasarlamak en önemli şeylerden birisi. Bir il müdürlüğü sisteme bir sorun girdiğinde karşılığında ilgili bakanlığın, ilgili müdürlüğün soruna karşı ne işlem yapıldığını görecektir. Sorun hiç çözülmemiş olabilir, çözülemedi denir, sorun kısmen çözülmüş olabilir çözülmüş denebilir. Bu da bizim sistemimiz sayesinde olacak. Merkezi kurum ve kuruluşlardan, bakanlıklardan biz toplantı yaptık, sistemimizi tanıttık, sayılan hususlarda yardımlarını istedik. Bunlardan gerekli katkılar konusunda bir iki kuruluş dışında tamamıyla mutabakat var. O bir iki kuruluş da karayolları gibi, D.S.İ. gibi bölge müdürlüğü düzeyinde kuruluşlar.

Bunlardan yerel talepleri takip etmek ve sonuçlandırmak için bir birim atamalarını istedik. Bu muhtemelen strateji başkanlıkları olacak ve orada ilgili kişiler olacak. Yerelden gelen sorun onlara gelecek, onlar takip edecek ve sisteme karşılığını girecekler. Yerel birimlerin il planlama ve koordinasyon müdürlüğü ile yakın işbirliği ile çalışmaları konusunda gerekli talimatları yapmalarının merkezi kuruluşlardan ve bakanlıklardan istiyoruz. Yerel birimlerin kurumsal kapasitelerini geliştirmelerini istiyoruz. Yerel birimlerin çalışma usul ve esaslarını sistemle uyumlu hale getirmelerini istiyoruz. Gelişmeler konusunda da yerel birimlerin sürekli güncellemelerini istiyoruz. Yani kendi yapacakları yatırımdaki değişiklikler, sorunlardaki çözüm önerileri konusunda sürekli yerel birimlerin bilgilendirilmesini istiyoruz. Valiliklerimizden ve sizden de isteklerimiz olacak. En büyük isteğimiz il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin güçlendirilmesi. Hem personel ve hem de fiziki altyapısının güçlendirilmesini talep ediyoruz. İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerine destek vermenizi talep ediyoruz. İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin asli fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için gerekli imkanların sağlanmasını talep ediyoruz. Burada en önemli aktörlerden birisi de il planlama ve koordinasyon müdürlükleri. Onlar illerde tüm sistemin yönetimini yapacaklar. Burada tüm kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu yapacaklar. Sisteme veri girişleri konusunda ildeki yatırımcı kurumları eğitecekler, onlara gerekli şifre yönetimi girişlerini yapacaklar.

Sisteme eğitimle ilgili veriler örneğin birçok kanaldan girebiliyor. İlköğretim ve lise konusunda milli eğitim müdürlükleri, yükseköğretim konusunda ilde üniversite varsa üniversite rektörlükleri, sistemde istenen verilerin hangi birimlerden alacağı konusunda o birimlere yetkilendirmelerini verecekler, gerekli

şifre işlemlerini yapacaklar. İlde veri girişlerinin doğru ve zamanında yapılıp yapılmadığını kendi kontrol panelleri aracılığı ile kontrol edecekler. İldeki sisteme girilen verilerin il koordinasyon kurulunda görüşülmesi için onları kurul gündemine taşıyacaklar. İlde sistemle ilgili bir sorun çıktı ise onu bize iletcekler. Bunlar çoğunluk ile il müdürlükleri. İl planlama ve koordinasyon müdürlükleri tarafından belirlenen alandaki verileri doğru, eksiksiz olarak zamanında girmeleri gerekiyor. Sistemde ilgilenilecek bir personel belirleyip yani en önemli anahtar personeli belirleyip, onu eğitime katılması konusunda görev vermeleri gerekiyor. Kurumsal kapasitenin artırılması konusunda çalışmalar yapılması gerekiyor. İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerine zamanında, doğru veri vermeleri gerekiyor. Bir sorun yaşıyorlar ise de bunu doğrudan il planlama ve koordinasyon müdürlüklerine bildirecekler. Burada akla hangi veriler alınacak diye bir soru geliyor. Biz burada sektörel ve yatırım verilerini alacağız. Bu verileri belirlerken, bir sektörü tanımlamada eğitim sektöründeki, eğitim sektörü diyince aklınıza ne geliyor, bunu ilgili kişilerle, bizdeki D.P.T'deki sektör uzmanı, o ilgili bakanlığın ilgili uzmanları, T.Ü.İ.K'ın uzmanları ve bizden oluşacak bir ekip tarafından belirlenecek. Bunlar artık o sektörün referans göstergeleri olacak. Bu veriler zaman ve ihtiyaca göre güncellenecek, arttırılacak, eksiltilecek. Referans verilerinin yanında örneğin öğretmen sayısını referans veri olarak aldınız. Bizim sistemimize Milli Eğitim'den sadece öğretmen sayısı girecek. Ama yanında bir linkle öğretmen sayısının hangi kurumda olduğu doğrudan M.E.B'nin veri tabanına bağlanıp alınabilecek. Bu sistemdeki veriler kolay anlaşılır olacak. Sektörel envanter ve ihtiyaç verileri olacak. Bu verilerin amacı sektör hakkında genel bir bilgi edinmeyi amaçlayacak. İl koordinasyon döneminde yılda bir kez girilecek. Sektörel izleme verileri, bunlar sektörelde yaşanan gelişmeleri, fiziki ve siyasal ilerlemeleri veya ilerleyememeleri, sorunları öğrenmeyi amaçlayan şeyler. Her il koordinasyon kurulu döneminde yapılacak. İl koordinasyon kurulları yılda üç kez yapıyor. Ama kanunda da belirtildiği gibi dört kez de yapılabilir.

Son olarak sektörel sorunlar ve çözüm önerilerine değinilecek. Biz burada yereli işte sorun bu çözümü de bu konusuna çekmeye çalışıyoruz. Özellikle il müdürlüklerinde herkes kolaycılığa kaçıp da benim sorunum finansman eksikliği demeyip, bunun çözümü şu finansman şu kaynaklardan temin edilebilir gibi bir çözüm önerisi de getirsın istiyoruz. Burada yatırım bilgileri dedik ki iki ana başlıkta veri toplanacak. Bunlar temel proje bilgileri, içinde bulunan yılın yatırım programında yer alan projelere ilişkin bilgilerden oluşacak. Her il, il koordinasyon kurulunda sisteme girilecek. Bundan sonraki dönemlerde izleme verileri girilecek. Artık il müdürlüklerinden, taşradan yatırım teklifi getirmesini istiyoruz. Yatırım programında bir sonraki dönemde bunun da il koordinasyon kurulunda görüşülerek, valilik görüşü ile bize gelmesini istiyoruz.

İl koordinasyon kurullarından belirli süre önce, bu veriler il müdürlükleri tarafından girilecek, bunlar kurula raporlanacak ve kurula sunulacak. Kurulda alınan kararlar bundan sonra kamuoyunun aydınlanması için sistemde yayınlanacak. İl koordinasyon kurulunda ne görüşülmüş, bunlar nasıl kararlaştırılmış, hangi kuruma hangi roller biçilmiş, merkezden ne istenmiş, tamamı sistemde yayınlanacak. Kurulda alınan kararlar değerlendirilecek. Yatırım teklifleri değerlendirilecek. İl müdürlüğü bir yatırım getirdiğinde, valilik bu il müdürlükleri arasında eş zamanlı olması konusunda bir görüş oluşturacak, aynı zamanda yürütülmesi gereken faaliyetler var, birbirini takip etmesi gereken ardışık faaliyetler var. Bu konuda da görüş oluşturacak.

Bu sistem ne getiriyor; yerelden başlayan bir proje teklif ve önceliklendirme süreci var. Bu yeni araçlar ve ürünler olarak proje fikri ve ihtiyacını ortaya koyacak. Projelendirmeyi destekleyecek. Valiliklerin kullanımı için karar destek sistemleri oluşturulacak. Yeni bir süreç olarak yerelde proje izleme ve koordinasyon süreci güçlendirilecek. Girdi, çıktı ve sonuç göstergeleri toparlanacak. Performans değerlendirmesine ilişkin yöntemler keşfedilecek. İzleme rehberleri oluşturulacak. Proje sonrası etki değerlemesi konusunda yeni yöntemler geliştirilecek. Sektörel sorun, ihtiyaç ve performans takip süreci yapılacak. Analiz yöntemleri geliştireceğiz. Sorun ve ihtiyaç analizleri, boşluk analizleri, benchmarking dediğimiz en iyi uygulamaları Türkiye’de yaygınlaştırmak için değişik analiz şekilleri geliştireceğiz. Örneğin Yalova’da yapılan iyi bir uygulamayı Türkiye’ye yaygınlaştırmak için onu sistem ön plana çekecek. Bu örnek uygulamadır denilecek. Tüm Türkiye ile paylaşılacak.

Biliyorsunuz koordinasyon belirli bir amaca yönelik tüm faaliyetlerin birbiri arkasına konulması, birlikte çalışmayı gerektiriyor. Biz burada yereldeki tüm kamu kuruluşlarını birlikte çalışmaya yönlendireceğiz. Birlikteki ilişkileri güçlendirmek için, koordinasyonu güçlendirmek için elimizden geleni yapacağız. Ayrıca yerel ve merkez arasındaki iletişimi de bir şekilde güçlendireceğiz.

Gelinen son durumda şu anda ilk versiyonu tamamlandı, çalışıyor. 4000’e yakın kullanıcımız var. D.P.T. olarak TÜBİTAK ile kamu araştırmaları fonundan bir proje başvurusu yaptık. Başvuru kabul edildi, tüm paneller yapıldı, şu anda sözleşme aşamasında. Biz müsteşarımız başkanlığında bir toplantı yaptık. Tüm kurumları çağırdık. Bir çok kurum çok üst düzeyde katıldı. Bir iki kuruluş dışında genel bir mutabakat sağlandı. Bazı bakanlıklar konusunda bu ellerinde veri bankaları var mı yok mu, varsa bizimle paylaşırlar mı konusunda bir görüşmelerimiz oldu. Onda da çok başarılı sonuçlar aldık. Sağlık Bakanlığı, M.E.B. bu konuda bizimle ortak çalışmaya hazır. Elleriinde topladıkları verileri bizim ile sürekli paylaşmaya hazır. Son olarak da illerden il planlama müdürleri ve uzmanlarına sistem tanıtıldı ve onlara gerekli eğitimler verildi.

GENEL DEĞERLENDİRME VE TARTIŞMA PANELİ

Prof. Dr. Ayda Eraydın

Prof. Louis Albrechts

Prof. Dr. Tamer Gök

Ahmet Yaman

Prof. Dr. Alpay Filiztekin

Yrd. Doç. Dr. Ulaş Bayraktar

Prof. Dr. Ayda Eraydın :

Benden önceki konuşmacılar biraz umutsuz bir resim çizdiler. Doğrusu ben 2 gün süren bu toplantıdan o kadar umutsuz bir görüş ile ayrılmıyorum. Tam tersi sunulan örnekler bir sürü içinde sorunları olsa bile, belirli bir anlayışın, belirli bir yaklaşım biçiminin ortaya çıktığını ve bazı başarıların elde edildiğini göstermesi açısından bence çok olumlu. Bu örnekler bölge planla-ma konusunda çok yol alamadığımızı ve çok başarılı olamadığımızı göstermekle birlikte en azından bu konudaki çabalarımızın olduğuna işaret ediyor. Bu toplantı-da pek çok şey sunuldu. Bu sunulmuş olmasından ve bütün bunları duymuş olmaktan mutluyum.

Bu konuşmada burada tartışılan dört konuda 4 konu hakkında ne izlenimler edindim bunları özetlemeye ve benim bunlarla ilgili yorumlarımı söylemeye çalışacağım. Sonra da ne yapmamız gerekiyor konusunda da birkaç şey eklemek istiyorum.

Bunlardan ilki ve bu iki günlük tartışma içersindeki en önemli konulardan birini, farklı şekilde ele alınsa bile, kurumsallaşma, yönetimin yeniden yapılanması, planlamanın kurumsallaşması oluşturdu ve çok değişik boyutlarda ve farklı perspektiflerde sunuldu. Ve gördük ki aslında burası oldukça mayınlı bir tarla. Çünkü birbiriyle çelişen yetkiler var, birbiriyle uyumlu olanlar yanında uyumun sağlanamadığı noktalar var. Bunun ana nedenlerinden biri yönetim yapısını değiştirmeden planlama sistemini değiştirmeye çalışmaktan kaynaklanıyor. Yeni bir kademe öne sürerken eski kademeleri olduğu gibi korumaya kalkıştığınızda doğal olarak yeni birtakım gerilim alanları ortaya çıkıyor. Burada yapılan tartışmalarda bölgede planlama uygulama birlikteliği nasıl sağlanacak sorusuna tam bir yanıt getiremedik. Bu en önemli sorunlu alanlardan biri.

İl yönetimi ile belediye yönetimi arasında yine sorunlar var. Bölge yönetimine yönelik düzenlemelerde yeni sorun alanlarının çıkacağı çok açık Çünkü büyükşehir belediyesine verilen yetkilerle bölge yönetimi arasında çakışmalar gündeme gelirken, bakanlıkların bölge ve il teşkilatları ile bölge yönetimi arasında yine birtakım sorun alanları ortaya çıkacak. Bakanlıklar ile iller arasında zaten birtakım sorunlar da var ve bu toplantıya katılan valilerimizin aktardığı gibi valilikler, bakanlıklar ve belediyeler arasında da bir sürü çelişkiler, çekişme alanları var.

Yeni yasal düzenlemelerle gündeme gelen planlama biçimleri ve planlama aşamaları da bu işi kolaylaştırmıyor, tam tersine bu işi daha da karmaşık hale getiriyor. Özellikle de başında çevre sözcüğü olan planlar son dönemlerde planlama kademeleri arasındaki ilişkileri daha da karıştırmaya başladı. 2000 den bu yana

planlamanın içeriği ile değil, plan hazırlama yetkisi ve farklı kurumların belirlenmiş alanlarda plan hazırlama ve uygulamasına yönelik bir dizi yasa çıktı veya bir dizi maddeler eklendi. Son iki ayda bu yasaların tümünü incelediğinizde farklı yasalara eklenen çok sayıda madde ile farklı kurumlara plan yetkisi verildiğini görüyoruz. Yaptığımız çalışmalar son yasal düzenlemelerle çok farklı kararı üretme biçiminin ortaya çıktığını gösteriyor. Farklı yasalarda yer alan maddelere referans vererek farklı yönetim kademelerinin devreye girdiğini görüyoruz. Böylelikle, zaten kaotik olan ortam 2000 den sonra çıkan yasalarla daha kaotik hale gelmeye başladı. Özellikle TOKİ merkezi hükümetin bir kuruluşu olmasına karşın çok farklı ölçekte planlama hakkı elde ederek kentlerin, kent bölgelerin ve bölgelerin bile gelişme doğrultularını ve yapılarını etkileyebiliyor. Kültürel ve tarihi niteliği olan alanlarda bile TOKİ'nin devreye girdiğini görebiliyoruz. Dönüşüm yasaları ile hem belediye sınırları içinde hem de dışında verilen planlama kademeleri parçalanmış planlama sistemini örnekliyor. Toplantıda bir arkadaşımızın belirttiği gibi, bir sürü delikleri olan mevcut planlama yapısı bir sürü farklı kurumların yetkili olduğu biraz daha yamalı bir bohça haline gelmeye başlıyor.

Bu nedenle iş yapılması gereken şeylerden biri giderek karmaşık ve parçalı hale gelen planlama sistemini gözden geçirerek temizlenmesi. Diğer bir deyişle, yetkili olan kurumların bir araya gelip kim neyden sorumlu, nasıl sorumlu sorusuna yanıt araması zorunlu. Bu ayıklama ve temizleme süreci yaşanmadan farklı kurumların uyum içinde çalışması ve anlaşmazlıkların önlenmesi mümkün gözüküyor. Mevcut kargaşayı yeni yasalar çıkarak da halledemiyoruz. Belirli kademelere ihtiyacımız var. Ama o kademelere getirdiğimiz zaman diğerlerini de temizlemek zorundayız. Bu nedenle planlama yapısı ile yönetim yapısını uzlaştıran, bütünleştiren ve gereksiz olanları da devre dışına çıkaran bir düzenlemenin yapılması ve yeniden kurgulanması lazım diye düşünüyorum.

İkinci nokta ise yönetimde ve planlama süreçlerinde güç dengeleriyle ilgili bir konu. Sorumluluk paylaşımı nedense Türkiye kolay gerçekleştirilip, sürdürülemiyor. Birtakım haklar var, yetkiler var, sorumluluklar var ama bu sorumlulukların nasıl paylaşıldığı konusu çoğu kez çok net değil. İki gün süren konuşmaların da gösterdiği gibi herkes birtakım yasalarla verilen yetkileri kullanmak istiyor, buna karşılık sorumluluklarından kaçıyor veya yüklenmek istemiyor. Bu nedenle yetki kullanımı planlamayla gerçekleştirilmeye çalışılıyor. Planlama sürecine katılım olmasına karşılık uygulama sürecinde aynı düzeyde bir katılımı yakalamak mümkün olmuyor. Öte yandan, doğal olarak farklı planların değişik güç dengelerini ve sorumluluk paylaşımı gerektirdiğini görüyoruz. Bir az gelişmiş bölgede kamu ağırlıklı bir yatırım programını öngören bir plan yapıyorsanız, bu bölgedeki güç dengesi kamu ağırlıklı olabilir. Buna karşılık, Kocaeli örneğinde olduğu gibi özel sektörün girişiyle ve de onların

yönlendirmesiyle bir plan ve de uygulama yapıyorsanız, o bölgedeki güç dengelelerinden dolayı yeni yöntemler ve yeni bakış açıları da geliştirmek gerekebilir. Bu farklılıkların öngörülmesine karşılık genel geçer kurallar oluşturulmaya ve herşeyi o standarda yerleştirmeyi düşünüyoruz. Ve bunun sonunda da oldukça farklı yaklaşımlar, aynı standarda uymadığı baştan için uygulanamıyor ve kadük olabiliyor. Mevcut deneyimlerin bize öğrettiği şeylerden bir tanesi bu.

Üçüncü konu kaynaklarla ilgili. Özellikle finansman kaynak gereksinimi Türkiye'deki plan- uygulama birlikteliğinin sağlanamamasında çok önemli bir yer tutuyor. Dünkü konuşmalarda hazırlanan Doğu Anadolu, Batı Karadeniz ve Yeşilirmak Bölge Planlarının hesapladıkları finansman gereksinimini Servet Mutlu, Çiğdem Varol ve Tanyel Ecerel bize aktardılar. Hesaplanan rakamlar gerçekten çok yüksek. Yanlış hatırlamıyorsa karşımıza 80 milyar dolar, 40 milyar dolar, 5,5 milyar dolar gibi rakamlar geliyor. Doğal olarak, Doğu Anadolu'yu eğer gerçekten ekonomik açıdan geliştirebilmek için çok küçük rakamlarla başlamak çok anlamlı değil. Buna karşılık bugün sunabildiğimiz finansman kaynakları, AB hibe programları düşünüldüğünde gereksinimin çok ufak bir parçası; %1, %2 gibi bir orana ulaşabiliyor. Öte yandan toplam kamu yatırım bütçesinin çok büyük olmadığını biliyoruz. Bu durum gereksinimlerle yatırım için kullanılabilecek kaynaklar arasındaki dengesizliği ve gereksinimle arz arasındaki boşluğu gösteriyor. Bu nedenle uygulama konusunu kaynak eksikliği üzerinden de düşünmek durumundayız. Doğal olarak gereksinimlerin hepsini karşılamak mümkün değil, ama yine de kalkınma odaklı bir uygulama yapmak istiyorsak gerekli kaynakların nereden, nasıl sağlanabileceği önem kazanıyor. Eğer gereksinimi karşılayamıyorsa o zaman biraz daha farklı bir yaklaşım, farklı bir karar mekanizması ve de öncelikle nereye müdahale edeceğimiz konusunda öncelikleri tanımlamamız gerekiyor.

Önceliklerin belirlenmesi dördüncü başlığı oluşturuyor. Mevcut yapıda hazırlanan planlara ne kadar stratejik planlar desek de yapılan planlar aslında hala çok bütüncül planlar. Bu sosyoekonomik konular odaklı stratejik planlar içinde geçerli, mekansal olanlarda da. Mesela biz gelişme strateji planı diyoruz ama her sektörde her ayrıntıyı dikkate alarak ve de onların gereksinimini düşünerek bir plan yapıyoruz. Mekansal stratejik plan diyoruz ama aslında yaptığımız şey aslında arazi kullanım planı. Bu durumda izlenen yaklaşım mekansal düzenlemelerle ekonomik gelişmeyi sağlamaya çalışmaya dönüşüyor. Bu özellikle üst ölçek planların karşı karşıya kaldığı en büyük darboğazı oluşturuyor. Bu durumda stratejik planlarla birlikte stratejik projelerin ve bunların önceliklerinin tanımlanması gerekiyor. Prof. Louis Albrechts bu konuya ayrıntılı olarak değindi, ancak Türkiye örneğinde bu konuyu irdelemek fırsatımız olmadı. Hazırlanan planlar, özellikle bölge planlarında 300-400 projenin önerildiği

söylendi. Bunların ne kadar büyük bu projeler olduğunu bilemiyoruz ama küçük ölçekli projeler de olsalar 300-400 projenin altından kalkmak çok zor. Bu nedenle bir anlamda bunları bir arada sunmak başarısızlığı baştan kabul etmek anlamına geliyor.

Biz hedeflediğimiz gelişmeyi veya düzenlemeyi gerçekleştirebilmek için hangi manivelaları kullanacağız sorusuna yanıt verebilmek önceliklerin belirlenmesinden geçiyor. Mevcut koşullar her noktayı geliştirecek yatırımları yapmamıza ne yazık ki olanak sağlamıyor. Nitekim, stratejik planların gündeme gelmesi de bu koşulların sonucunda oluyor. Onun için de ben bu öncelikler meselesinin çok daha ciddiye alınması ve mekansal düzenlemelerin gündeme getirilirken olduğu kadar ekonomik gelişme açısından da öneriler geliştirilirken bu işin ciddiye alınması gerektiğini düşünüyorum. Özellikle plancıların her şeyi denetim altına almak dürtülerini bir yana bırakarak gerçekten çözmek istedikleri sorunları ve yapabileceklerini irdelemeleri gerekiyor. Bu nedenle bu stratejik projeler meselesi, bence çok üzerinde durulması gereken bir konu. Nitekim dünyadaki başarılı uygulamaların bir iki tane projeye tanımlanan strateji üzerinde kurulduğu izleniyor. Bir kentin veya bölgenin kaderini değiştirmek için onlardan yararlanılıyor. Onun için bence dünyadaki bu şeye de bir göz atıp bu konu üzerinde düşünmemiz gerekiyor.

Son olarak değinmek istediğim konu planlama- uygulama birlikteliğinin sonuçlara değil süreçlere dayalı olarak kurulması. Belirsizliklerin çok fazla olduğu ekonomik ve sosyal koşullarda bu tür bir yaklaşım değişiminin çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bundan iki yıl önce bu kadar büyük bir ekonomik krizle karşılaşacağımızı bilmiyorduk. Bu nedenle belki bir kaç sene önce yaptığınız bir plandaki hedeflerin bugün için bir anlamı olmaya biliyor. Ama süreç tasarımı daha düzgün yapabilirseniz, o zaman sonuçlar koşullara göre değişse bile azından sonuca varma biçiminiz planlama–uygulama birlikteliği konusunda belirli bir çerçeve çizdiği için günün koşullarına uyum sağlamak daha kolay olabilecektir. Bu nedenle sadece sonuçlara odaklanmak değil, bütün stratejik planlarda ve yaklaşımlarda süreçleri de tasarlayanın önemli olduğunu düşünüyorum.

Prof. Louis Albrechts:

What I am going to do is talking a little bit about issues, discussions that are going on in this field in Europe and about the plans that I knew from my own practical experience. I have the impression that the whole symposium is about interplays between planning, implementation and governance. Then I am asking to myself: Who should be involved to the strategic plan? I think as a rule we have to take onboard all these we need for a substantial contribution to the contents of the plan, all those we need for procedural competences, all those who have an impact on the acceptance of the plan, all those that we are needing in getting basic support and all those who we need to provide legitimacy to a plan. I think this is something we have to be aware of. I think the most important of strategic planning is not to producing a strategic plan, for me the purpose of strategic planning is to provide answers to challenges, is to provide answers to problems that we are facing and this you can do by making the ideas and the concepts of the plan travel. How do they travel?

You could reflect this on different levels. When I was working on a strategic plan for an area of six million inhabitants, we did so by constructing what we call a cooperative model and this cooperative model we had all the sector departments in there and we have indirectly also the civil society. The way we did this was asking the sector departments for main questions. We asked them about actual situation of the sector right now. We asked them about the processes that were behind the actual situation. We asked them about the spatial needs that they had. Then we came with the last question the most difficult one for them. It is the question how do they think that their sector would look like in 15 years time as the plan horizon. And then you see how difficult it is for sector departments to think in a more prospective way. Almost none of them were able to do that and I am coming back this in a minute.

This worked for the linkage between politics, between sector departments. The civil society is something different of course. What I learnt over there out of my practical experience is that just going out, talk to the people, explain what you are doing and listen to them. Sometimes this is for groups of seven to eight people, sometimes for larger groups of seventy eighty people. But the crucial point is being able also to translate the concepts that you are using at the city level, at the regional or at the central level what do they mean for these people in their neighborhood, in their specific conditions. If you are able to do that, then people are getting interested in to it. You cannot expect people are interested in abstract visions, abstract concepts but as soon as you link it to their daily situation, they are interested and you are getting support out of it.

Of course we have to link also this with different other scale levels and we worked initially at the central level and the way that we did this for the provincial level for example was not the university professors giving a lecture or writing a paper about it. We went out to this people sitting next to them and asking them: What is the problem that you are facing and what we have to solve now?

How could we together solve the problem so that they see that this kind of ideas of plans is working not in an abstract sense but in a very concrete problem they are faced with. So there are a lot of small elements to make these ideas to travel in practice and if you can do that it worked. It is amazing to a certain extent to use the media. We used it in a very extensive way. At the end we ended up with special issues of leading newspapers wholly devoted to the new plan. It is an easy way of travelling. All the information was always available in all libraries. Citizens had the opportunity of reacting and always all the reactions has got a response.

And next element for me is that lack of creativity and lack of innovative elements in the plans. It's very often that they present the future as a kind of extended present. And that is not the case. The future is something we cannot calculate, the future is something we have to construct to certain extent and we do have certain degrees of freedom for the future and we have to accept this. If we are not able to do that we end up with plans that are all boring and we need plans that are challenging, that are stimulating. What we find is that same concepts are used very often in different plans. People use exactly same concepts with the previous works.

One of the two minor elements that I want to touch is the issue of subsidiarity. My experience is that it is very difficult before hand to fix very clearly what the content should be of a plan at the central level, at the provincial level and at the local level. So I think you need to find what issues could be dealt with at the different levels. It is not that easy and at the end it is a kind of interplay between the different levels.

A last point is something that I am challenging and struggling with myself. For me there is an enormous weakness in the geographical presentation of concepts, visions and frames of references of strategic plans. We need also a graphical representation of some of the ideas and very often this is done very poor way.

Prof. Louis Albrechts:

Bu konular üzerinde Avrupa’da süre gelen tartışmalar ve benim kişisel planlama deneyimim hakkında ışığında bir değerlendirme yapacağım. Benim izlenimime göre tüm sempozyum planlama, uygulama ve yönetim arasındaki karşılıklı ilişkileri konu alıyor. Kendime şu soruyu soruyorum: Bir stratejik plana kimler katılmalıdır? Bence temel kural olarak planın içeriğine ciddi katkı sağlayabilecek, yetkin, planın kabul edilmesini sağlayacak, temel destek sağlayabilecek ve planın meşruiyetini sağlayabilecek kesimler sürece mutlaka dahil edilmelidir. Bence bunun farkında olmalıyız. Stratejik planlamada en önemli unsur bir plan hazırlamak değildir, bana göre stratejik planlamanın amacı karşılaştığımız sorunlara cevaplar bulmaktır ve bunu ancak fikirlerin ve kavramların hareket etmesini sağlayarak başarabilirsiniz. Peki, nasıl hareket edebilirler?

Bunu farklı seviyelerde yapabilirsiniz. Biz bunu altı milyon nüfuslu bir alanda stratejik plan hazırlarken geliştirdiğimiz işbirliği modeli ile yaptık. Bu işbirliği modelinde kamudaki sektör temsilcileri ve dolaylı olarak sivil toplum temsilcilerinin katılımını sağladık. Kamudaki sektör temsilcilerine sektörün şu anki durumuyla ilgili sorular sorduk. Gerçek durumun ötesindeki süreçlerle ilgili sorular sorduk. Nelere ihtiyaç duyduklarını sorduk ve onlar için en zor olan son soruya geldik. Onlara sektörlerinin on beş yıllık bir planlama dönemi içerisinde nasıl bir duruma geleceğini sorduk. Bunları yaparken kamu sektörünün geleceğe dair düşünme konusunda ne kadar zorlandıklarını görüyorsunuz. Hemen hemen hiç biri geleceğe dair bir çıkarım yapamadılar. Bu konuya bir dakika içinde geri döneceğim.

Bu işbirliği modeli siyasetçiler ve kamu kesimi arasında iyi işledi. Sivil toplum tabii biraz daha farklı. Benim bu deneyimden öğrendiğim dışarı çıkıp insanlarla konuşmak, yaptıklarını anlatmak ve onları dinlemektir. Bu bazen yedi-sekiz kişilik gruplar olabilir, bazen yetmiş-seksen kişilik gruplar olabilir, ama önemli olan kent, bölge ya da merkezi düzeyde kullandığınız kavramların insanlar için yaşadıkları çevrede, kendi koşullarında ne anlam ifade ettiğini anlatabilmektir. Eğer bunu yapabilirseniz insanlar planınızla ilgilenmeye başlar. İnsanların soyut kavramlara, vizyonlara ilgi duymasını bekleyemezsiniz, onların günlük hayatları ile ilişki kurabilirsiniz ilgilenir ve destek verirler.

Tabii ki bunu farklı ölçeklerde de yapmamız gerekiyordu, merkezi düzeyde çalışıyorduk ve il bazında profesörlerin ders vermesi ya da makale yazması yoluyla değil de insanların yanlarına giderek, onlarla oturarak ve onlara “yaşadığınız en önemli sorun nedir ve biz ilk olarak hangi sorunu çözmeliyiz? ” diye sorarak hallettik.

İnsanların plandaki fikirlerin soyut düzeyde kalmadığını, yaşadıkları somut problemler ile ilişkili olduğunu gösterecek şekilde sorunu nasıl çözebiliriz? Plandaki fikirlerin hareket etmesini sağlamanın birçok yolu vardır ve bu yolları denerseniz işe yarar. Medyayı bu amaçla kullanmak çok etkili olabilir. Biz medyayı yoğun bir şekilde kullandık. Sonunda önemli gazetelerin tamamen plana ayrılmış özel sayılar çıkarmasını sağladık. Bu fikirlerin hareket etmesini sağlamanın kolay yollarından biridir. Bütün bilgiler her zaman kütüphanelerde ulaşılabilir durumdaydı. Halkın bu bilgilere ulaşma şansı vardı ve verdikleri tepkilerin tümüne yanıt alıyorlardı.

Bir başka önemli konu ise yaratıcı ve yenilikçi unsurların planlarda bulunmasıdır. Çoğu durumda gelecek şu anın bir genişletilmiş versiyonu olarak görülüyor. Ama gerçek durum böyle değildir. Gelecek hesaplayamayacağımız bir şeydir. Geleceği bir noktaya kadar inşa edebiliriz, bu konuda çok fazla hareket alanımız yoktur ve bunu kabul etmeliyiz. Bunu yapamasak sıkıcı planlar üretiyoruz ama ihtiyacımız olan zorlayıcı, uyarıcı planlar geliştirmektir. Gördüğüm kadarıyla bazı kavramlar çoğu planda aynı. İnsanlar önceki çalışmalarda kullanılan terimlerin aynısını kullanıyorlar.

Değirmek istediğim son iki nokta var. Bunlardan birincisi yerindenlik ilkesi. Benim deneyimim planın merkez, il ve yerel düzeylerdeki içeriğini önceden belirlemenin çok zor olduğunu gösteriyor. Bu nedenle hangi meselelerin hangi düzeyde ele alınacağını iyi tanımlamak gerekiyor. Bu kolay değil ve farklı düzeyler arası ilişki kurmayı gerektiriyor.

Belirtmek istediğim son nokta benimde zorlandığım ve kendimle mücadele ettiğim bir nokta. Bence stratejik planların çerçevesi, kullanılan kavramlar ve vizyonların mekansal gösterimi açısından çok büyük sorunlar yaşıyor. Ayrıca bazı fikirlerin grafiksel olarak ifade edilebilmesi lazım ve bu da çok yetersiz bir düzeyde yapılıyor.

Prof. Dr. Tamer Gök:

Bölgesel Kalkınma kavram ve planlama çabaları Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulduğu 1960 yıllarında yoğun olarak başlamıştır. Türkiye'nin eğittiği ilk şehir ve bölge plancıları olarak eğitim sürecimiz içinde, DPT çalışanlarından ve çalışmalarından etkilendik, birlikte büyüdük diyebiliriz.

O yıllarda, “karma ekonomik düzen” anlayışı ile ve devlet eliyle planlama ve kalkınma çabaları kısmen etkili oldu, ancak teorik çerçevede kaldı. Çukurova, Adana-Mersin bölgesi kalkınma proje tecrübeleri yaşadı, ancak uygulamada pek faydalı olmadı; kaynak, üretim, istihdam yaratamadı. Bence sebebi yerel aktörlerin süreç dışı tutulması yani elini taşın altına sokacak müteşebbisin unutulması idi.

Merkeziyetçiliğe tepki olarak yerel yönetimlere özerklik sağlandı 1970’li senelerde. Bayındırlık Bakanlığının vesayeti, denetim yetkisi kaldırıldı, ikibin nüfuslu bir köy muhtarlığı “belediye” adı altında sahilleri, kıymetli arazileri kötü yapılaşma ve çevresel bozulma ile baş başa bıraktı. “ Toplumsal fayda”, kamu namına kullanılmadı.

Şimdi ise, bölgesel gelişme projelerinde merkezi yönetimin DPT aracılığıyla yönlendiriciliği farklı bir anlayışta. Yerel inisiyatif ve girişim yeterince güçlü olmayınca DPT bir itici ve motive edici güç olma mecburiyetine giriyor, tetikleyip hareketlendirmek için. Aslında tüm dünya bunu yapıyor.

Bir ay kadar önce İstanbul’da yapılan “Kalkınmada Yerel Yönetimler Konferansı”nda da aynı tartışmalar oldu. Belki biraz orada da yüklenildi D.P.T.ye. Bence D.P.T.nin aldığı tavır, duruş doğru, istisnalar haricinde. Kalkınmayı unsurlarıyla birlikte düşündüğümüzde eğer bir yerel kalkınma, kentsel kalkınma bölgesel kalkınma ise; bunu yaratacak öğeleri düşünmek lazım, paydaşları düşünmek lazım. Kalkınacak, refahı arttıracak, geliştirecek aktörleri düşünmek lazım. Bunların bu işi yapabilir hale gelmesi lazım. Kaynakların düşünülmesi lazım. Hele 2000li yıllarda dünyanın gelmiş olduğu teknolojik yenilik ve mal değişimi,üretme hızı ortamında bizim artık standart büyüme, ürün geliştirme,istihdam yaratma klasiklerinden sıyrılıp inovatif, katma değeri yüksek, yaratıcı bir stile sahip olmamız lazım. Mersin-Adana bölgesini alın yani çimento fabrikası var,cam fabrikası var,tarım var ,ama biz limon,portakal, cam ihraç ederek bir yere gidemiyoruz. Çünkü herkes bunu ihraç ediyor. Rekabeti nasıl sağlarız, nasıl öne geçeriz. Dünya küçüldü, Arjantin geliyor, Türkiye ile tarım alanında Rusya pazarında yarışıyor. Mesela bu sene Çukurova bölgesi narenciyede tepetaklak gitti. Şimdi bizim bu kalkınmayı aktörleriyle birlikte

planlamamız lazım. Dolayısıyla bunu eğer yerel düzeyde kurumlar, kişiler örgütleyemiyor ise bir geleneksel merkezi yönetim anlayışımız, ahlakımız da var bizim. Bunu merkezi yönetimin yardımıyla uzmanlarıyla yapmaktan daha doğal bir şey yok. Ama DPT'nin bunu yerel düzeydeki aktörlerin, girişimcilerin, iş adamlarının, girişimci adaylarının harekete geçirilmesini sağlayacak biçimde yapması lazım. Yani ben bunu yapayım, sizler de buna uyun şeklinde değil. Ne olabilir? Bunlar da çok önemli, bizim Ris-Mersin projesinden edindiğimiz sonuç. Bilgi toplumu olma yönünde örgütlenmek için mekanizmaların kurulması lazım. Çünkü bizim ilerlememiz, gelişmemiz, yaratıcı, yenilikçi olmamız için bilgiyi, bilgi birikimini, ürüne faydaya dönüştürecek sistemleri oluşturmak gerek. Bunu sağlayacak olan da üniversiteler ve diğer birimlerin araştırma kurumlarıdır. İkincisi bunların yatırıma ve gelişmeye yönlenmesi için insan kaynağına ihtiyacımız var. Yerel düzeyde kamu yönetiminde kendi personelinizden tutun, sivil toplum kuruluşu, belediyelerin bazı işleri yapmasını bekliyorsunuz ama bunları yapacak insan kaynağı yetersiz. Ne kadar mükemmel bir model koyarsanız koyun işi yapacak kişilerin uzmanların algılama ve iş becerme kapasitesi buna el vermiyorsa hiç bir yere gidemezsiniz.

Kayhan Kavas: Peki ben şimdi bu yerel yönetimlerle, D.P.T. yi anlamadım. Peki şimdi kim yapsın, D.P.T. mi yapsın?

Tamer GÖK: Hayır, D.P.T. yapmasın. D.P.T. şimdiye kadar bu işte başarılı olamadı. Bu işi yani yatırım ve üretimi yapacak aksiyondaki eylemli aktörler, paydaşlar, ne derseniz deyin ajanlar onlardır. Yani yereldekiler. Mesela Mersin'de platform kuruldu. Platformların kendi projelerini, kendi planlarını geliştirmeleri lazım. Nitekim lojistik master planı, platformun unsuru olan iş adamları ve iş örgütleri olan ticaret ve sanayi odasının güdümünde çok başarılı gitti. Turizm master planı hazırlanması için aynı dönemde düğmeye basıldı ama orada platformdaki meslek odası ve iş adamları, bunlar etkili olmadığı için ve kamu yönetiminin kurallarına, ihale yöntemlerine, şartnamelerine bağlı kalındığı için tıkanıp kaldı. Bu bir talihsizlik. Bölgesel gelişmede, kalkınmada "projeler" çok önemli bir araç. Ulusal gelişme politikaları, bölge planları, ulusal yaklaşımlar bölge kalkınması için gerekli şemsiyeler. Ama bizim yerel düzeye geldiğimizde paydaşların katılacağı ve bunun içinde yöneticiler, mutlaka merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin de bilfiil iştirak ettikleri yerler olması lazım. Bunların mutlaka birlikte çalışması lazım. Topyekun hareket etme, bölgeyi geliştirme, özellikle orta ve küçük bölgelerde topyekun hareket etmenin gücünü fark etmemiz lazım. Bu olağanüstü bir dinamizm ve kuvvet sağlıyor. Yani biz A bölgesiyiz, Mersin iliyiz, şunu yapacağız, bunu yapacağız, ticaret odasıyla, mühendis odasıyla, teknoparkıyla, valisiyle, belediyesiyle ve sivil toplum kuruluşlarıyla hareket ettiniz mi inanılmaz bir sinerji yaratılıyor, hareket çığ gibi büyüyor. 2005 yılında RİS-

Mersin projesine başlarken ki biz o projeyi bir plancı olarak biliyorduk, benim şu anda gördüğüm, o zaman tahayyül edemediğimiz bir başarı ortaya çıktı, tüm Türkiye'ye örnek olacak bir model doğdu. Bunun sebebi, bölgenin, ilin topyekün hareket etme, birlikte iş yapma inancında ve kararlılığında olması ve bunu becermesidir diye düşünüyorum. Ve "yönetişim" kavramının bunu çözmede de çok önemli bir mekanizma olduğunu düşünüyorum. Çünkü bizim klasik yönetim anlayışımızda, mesela kent meclisini nereye oturtacağız, halledemiyoruz kriz çıkıyor. Kanuna bir madde koymakla da olmuyor. Sonuç olarak, özgül, spesifik hedefinizi koyacaksınız, sorunu iyi ve kapsamlı tarif edeceksiniz, olayın paydaşlarını belirleyeceksiniz, ondan sonra haydi diyeceksiniz, siz bu süreçte tabandan tavana, tavandan tabana "yönetişimi" sağlayın. Bunun başarılı sonuçlar verdiğini biz bizzat Mersin'de yaşadık diye düşünüyorum, teşekkür ederim.

Ahmet Yaman:

Savunmak niyetinde değilim. Aslında ben de biraz eleştirerek başlayacağım. Tabi eleştirinin arkasından da ne yapmaya çalıştığımızla ilgili en azından ipuçları vererek, üstü kapalı bir savunma da yapmış olacağım bu arada. Buradaki oturumda konumuz planlamadan uygulamaya olduğu için o kapsamda kalmaya özen göstererek katkı vermeye çalışacağım. Ben de bu işin eğitimini almış bir plancıyım aslında. Geçmişinde, gururla ifade edebilirim, Ayda hocamızın öğrenciliğini yapmış bir insanım. Birçok şeyi Ayda Hocam söyledi aslında. Misafirimiz Prof. Albrechts de birçok şeyi vurguladı. Ben onların değindiği konulara da atıfta bulunarak, aldığım notlar üstünden planlamadan uygulamaya aslında ne sorunlar var onlara değinmek istiyorum. Bunların hepsine çare olmayacak belki ama D.P.T. olarak biz ne yapmaya çalışıyoruz, onlara da kısaca değineceğim.

Planlama konusunda tabii farklı kesimler arasında, farklı algılamalar var. İnsanlar planlama hakkında konuşurken en azından kapsam itibarıyla kavramlar üzerinde uzlaşmış değiller. Önce bunu bir tespit etmek gerekiyor. Hakikaten ciddi kafa karışıklığı var. Çok sık tekrarlanan bir ifade vardır: “Bize plan değil pilav lazım” diye. Bu ifade üzerinden tamamen planın gereksizliğinden dem vuran kesimler olduğu gibi, yani plansız iş yapmanın aslında hayatın gerçeği olduğunu ve hayatın bu kadar hızlı geliştiği bir ortamda planın hiçbir zaman yetişemeyeceğini iddia eden kesimler olduğu gibi, plan ifadesinden tamamen mekânsal planları anlayanlar da var. Diğer taraftan plan teriminden sadece kurumsal planları ya da kalkınma planlarını anlayanlar da var. Bu arada tabii ki bunlar arasındaki ilişkileri tam çözebiliyor muyuz, farklı kesimler olarak bir ona bakmamız lazım.

Sağlıklı tartışma, doğru tespitler ve yerinde öneriler için öncelikle plan kavramı hakkında bir uzlaşma sağlamamız gerekiyor. Bir de son dönemde çevre düzeni planları gibi ne olduğu veya neye hizmet ettiği tam anlaşılamayan planlar çıktı. Bir plancı olarak ve özellikle de bölgesel gelişmeci, bölge plancısı olarak, ben bunları hiçbir yere oturtamıyorum. Yani kurumsal mıdır, mekansal mıdır, kalkınma amaçlı mıdır? Mevcut uygulama bakımından çok belirgin değil. Bir plancı olarak benim dahi çözemediğim yeni şeyler ortaya çıkıyor son zamanlarda. Önce bunları iyi bir analiz etmek gerekir diye düşünüyorum.

Planlama konusunda yetki karmaşası vurgulandı, bu çok ciddi bir vaka. Yetki ve sorumluluk konusunda yerel mi yoksa merkez mi önceliklendirilmeli, merkezin kendi içinde hangi kurum yapmalı bunları. Yerel merkez arasında bir işbölümü yapılacaksa bunun mahiyeti ne olmalıdır? Bunların da detaylıca

düşünülməsi ve çözümlenmesine ihtiyaç var. Giderek daha ciddi boyutlara ulaşan bir yetki karmaşası görüyoruz. Yerelde aslında bu yetki karmaşası çok da yok. Çünkü belediye ve il idaresi arasında mekânsal ve işlevler veya görevler bazında bir görev ayrımı yapılmış durumdadır. Fakat yerelin kendisinin bu konudaki farkındalığı çoğu zaman yetersiz olduğu gibi, yaklaşımı da oldukça edilgendir. Bu konuda ciddi bir aktivite veya motivasyon göremiyoruz. Planı talep eden, plan yapmamız gerekir diyenler genelde ferdi kalıyor. Yani planın veya stratejik çerçevenin gerekliliğini hissedenler sınırlı sayıda kesimden meydana geliyor. Bu edilgen tutumun da kavramları yeniden tartıştığımız şu dönemde değişebilmesi ve belirli bir bilinç ile aşağıdan yukarıya baskı oluşturan bir sürece dönüşmesi gerekiyor. Yani planlama ve strateji geliştirme konusunda, talebin biraz da yerelden gelmesi lazım. İleriki aşamalarda bu talep de yeterli olmayacaktır. Bunun yanında insan kaynakları başta olmak üzere kurumsal kapasite oluşumuna ve gelişmiş bir kurumsal altyapıya ihtiyaç var.

Kurumsal kapasitenin yetersizliği, özellikle yerel düzeyde çok açık ve net görülüyor. Benim bu konuda bir iddiam var. Düzgün ve sağlıklı bir bölgesel ve mekânsal gelişme arzu ediyorsak ilçe ölçeğine kadar inen ciddi bir teknik kapasite ve kurumsallaşma oluşturmak gerekir. Bu bakımdan bakacak olursak, özellikle mekansal gelişme veya fiziksel planlama boyutuyla, ortalama olarak baktığımızda, uygulama bakımından ülkemizde il ölçeği de çok büyüktür aslında. Söz konusu kurumsal kapasite açığını gidermek için plan yapma, plan yönetme, proje yönetme, bunu izleme, değerlendirme ve gerektiğinde denetleme açısından belki de esas ölçek olarak ilçeden başlamak lazım. İlçe özel idaresi denilen bir formül vardı. Bunları belki hayata geçirmek lazım önümüzdeki dönemde. Bu açıdan ben, planların uygulama birliğinin kritik ölçeğinin il değil ilçe düzeyi olduğunu düşünüyorum ve ilerideki aşamalarda mutlaka bu düzeye inen bir yapının kurgulanmasının başarının anahtarı durumunda olduğunu düşünüyorum.

Plancıya gelecek olursak, tabi ki onun bir bakış açısı, bir yetiştirme tarzı var. Bu değişimi, gelişimi ve dönüşümü ben kendi yaşam hikayemde de bizzat yaşadığım için çok net söyleyebiliyorum. Plancının dünyayı algılayışı bakımından kamusal yarar ile kişisel veya girişimci çıkarı, piyasa çıkarları, piyasa mekanizmaları, dinamikleri arasındaki ilişkiyi çok iyi çözümleyebildiği kanaatinde değilim. Yani bizim plancımız bu dinamikleri iyi okuyup yorumlayabilen ve buna göre dengeli yaklaşabilen bir plancı değil kesinlikle. Bunu yapabilmesi için plancının plan paydaşlarını ve farklı kesimleri çok iyi tanıması, bu konularla donanmış olarak yetişmesi gerekiyor. Bu durum en azından şu ana kadar gerçekleşemedi, ama belki bundan sonra olabilir. Hocalarımızın da gayretiyle programlarımızı yenileyerek belki bunu yapabiliriz diye düşünüyorum.

Sonuç olarak, mevcut duruma baktığımızda, plancılarımızın dengeleri çözememe veya yönetememe problemiyle karşı karşıya olduğunu görüyoruz. Bunun sonucu olarak her şeyi düzenleme, her şeyi kapsama alma ve herşeye müdahale etme anlayışıyla plan yapıyor veya bu yaklaşımla hareket ediyor. Plan yapma süreci içinde araç olmaktan ziyade, sonuç-amaç olarak gördüğü yegane belge olan plan ile bir yönüyle hayatı durduruyor aslında. Dolayısıyla şöyle özetlemek gerekir belki; plancının hayalcilik ile realite, estetik ile işlevsellik, ekonomik politika ile sosyal politika, kamu yararı ile piyasa dinamikleri, etkinlik ile hakkaniyet kavramları arasında çok iyi bir denge kurması lazım. Planın her şeye, her derde deva olamayacağını, zaman içinde şartlara adapte edilmesi gereken önemli bir yönetim aracı, bir uzlaşma belgesi olduğunu bir ön kabul olarak kabul etmesi ve ona göre hareket etmesi lazım.

Özellikle son dönemde ortaya çıkan yeni planlama kavramları ve yöntemleri de plancının farklı bir bakış açısıyla bakmasını gerektiriyor. Plancının burada özellikle son dönemde ortaya çıkan stratejik planlama, etkileşimli planlama, iletişimci planlama dediğimiz kavram ve yaklaşımları daha iyi analiz etmesi ihtiyacı var. Diğer bir ifadeyle, plancının, herşeye tek başına veya nihai olarak karar veren değil, bir moderatör ve uzlaştırıcı konumda olduğunun, her şeye müdahale ederek değil, her şeyi uzlaştırarak hareket etmesi, ilerlemesi gerektiğinin farkında olması lazım. Aslında stratejik plan dediğimiz de işte biraz bu ilişkilerin yönetimi anlamında stratejik yönetim kavramıyla iç içe geçmiş durumda. Bunu ister mekânsal planlama ölçeğine uygulayın. İster bölgesel gelişme ölçeğine uygulayın. İsterseniz kurumsal planlama ölçeğine uygulayın. Mevcut sosyal, ekonomik, siyasi, kültürel şartlar altında plancının moderatör ve katalizör rolü daha çok öne çıkarmış durumda. Dolayısıyla, kanaatimce bu şekildeki bir planlama anlayışının plancılar tarafından benimsenmesi gerekecek gibi görünüyor.

Bir de tabi uygulamaya doğru indiğiniz zaman orada aslında bir bütüncül yaklaşım yok. Yani biz hep söylüyoruz politika, plan, program, proje, para dediğimiz ve 5P ile sembolize ettiğimiz bu süreçleri ülke olarak iyi kurgulayamamışız. Bu kurgunun farklı otoriteler ve farklı idari düzeyler arasında da paylaşılması aslında ciddi bir koordinasyon eksikliğinin sonucu olarak ortaya çıkıyor. Bu aşamada bu 5P dediğimiz döngüye uygun bir yönetim ve yetki sorumluluk paylaşımı çözümlenmesi yapmamız gerekiyor. Uygulama ayağı bakımından ele alacak olursak yerleşme, yerindenlik kaçınılmaz görünüyor. Fakat bizim sistemimizde bu 5P'nin hemen hemen hepsi hala merkezde ele alınıp sonuçlandırılıyor. Yani bu 5P zincirinin alt düzeyde yer alan en az iki veya üç tanesinin daha yerelde tasarlanması, önceliklendirilmesi ve yerelde çözümlenmesi lazım.

Sonuç olarak, başarılı yerel ve bölgesel kalkınma uygulamalarına imza atmak

istiyorsak, önümüzdeki dönemde buradaki sorunu da uygulama açısından mutlaka aşmamız gerekiyor. Yeterli standartlar, uygun ilke ve kurallar, yakıdan takibe ve denetime imkan tanıyan yeterli bir sistem çerçevesinde proje ve para mutlaka yerelde olmalı. Projelerin yapılması ve harcamanın yönetimi, bu konuda yeterli esneklik kilit konumda bence. Bu aşamada paranın toplanması, vergilerin toplanması gibi konuları kesinlikle kastetmiyorum. Burada yetki ve sorumluluk dengesinin çok iyi kurgulanması ve özellikle kamuoyunun gözetimini de imkan veren demokratik denetim mekanizmaları ile çok iyi entegre edilmesi gerekiyor.

Proje mutlaka yerelde olmalı dedik ama projeden kastımızın ve proje tanımlamasının da çok iyi anlaşılması ihtiyacı var. Projeden normal insanın algıladığı bir inşaat projesidir, bir plancının algıladığı bir otoyol projesidir. Bir sayın valimizin, bir kaymakamın algıladığı ise kurumsal kapasite, sosyal yardım amaçlı bir proje de olabilir. Proje kavramını bölgesel gelişme, yerel kalkınma açısından değerlendirecek olursak, belki de en önemlisi aslında son kategori olabilir. Önümüzdeki dönemde bölgesel ve yerel kalkınma politikaları bakımından, bu üst yapıyla ilişkili, kurumsallaşmayla ilgili, insan kaynaklarıyla ilgili projeler daha ön plana çıkmaya başlayacak diye düşünüyoruz. Kalkınma ajansı sistemi de biraz o alandaki boşluğu doldurmak üzere tasarlanmış bir sistem. Bu manada kalkınma ajansları, hem uygun ölçekte strateji, politika, plan, proje üretme; hem de genel kalkınma ve rekabet stratejisine uygun olarak başka kesimlerce üretilen projeleri, faaliyetleri, fikirleri destekleme yoluyla yerelde uygulamanın önemli kurumlarından olmaya aday.

Bu arada yerelleşme konusunda yaşanan tedirginliklere de biraz değinmek istiyorum. Uygulamada yetki devrinden veya yerindenlik ilkesinden huzursuz olmanın gereksiz olduğu kanaatindeyim. Bunu ifade ederken ülkemizde idari kademelenmenin, Türkiye'nin idari yapısının tartışılmasından bahsetmiyorum. Uygulamada "devolution" veya uygulama yetkilerinin paylaşılması veya belli şartlarla yerel idarelere devri dediğimiz meselenin tedirginlik duymadan tartışılmasından söz ediyorum. Belli şartlar altında merkezi idarenin ulusal nitelikli, stratejik, üst düzey işlevleri ile yerel idarelerin daha uygulamaya dönük işlevleri arasında sağlıklı ve etkin bir çözümlemenin ülkemizin en önemli ihtiyaçlarından birisi olduğu düşüncesindeyim.

Buradan tekrar planlama ve uygulama ilişkisine dönmek istiyorum. Ülkemizde klasik olarak planlama ve bütçe bağlantıları çözülememiştir aslında. Önemli sıkıntılardan birisi de budur. Ve stratejik planlama açısından bakılırsa, bu durumun daha da muğlak olduğu rahatlıkla görülebilir. Aynı durum kurumsal stratejik planlamada olduğu kadar, mekansal stratejik planlama açısından da geçerli. Dolayısıyla, planlama kademesiyle, yani daha daha soyut içerikli

belgelerle eylem planı, program dediğimiz somut projelerden ve faaliyetlerden oluşan uygulama belgelerini birbirine bağlayan birtakım köprü belgelere ihtiyacımız var. Kalkınma ajansı kurgumuzda, gelişmiş ülke uygulamalarında olduğu gibi bunlara daha çok operasyonel program adı veriyoruz. Bu programlar hakikaten planların uygulanabilirliği için kritik öneme sahipler. Geçmişte bu tür belgelerimiz olmadı. Planları doğrudan projeler aracılığıyla uygulamaya çalıştık. Öncelikleri, kriterleri, paydaşları, yararlanıcıları ve aktörleri, bunlar arasında uygulama ilişkilerini ve rolleri daha net ortaya koyan uygulamaları belgelerinin eksikliği ciddi sorunlara neden oldu. Orada da tabi ki farklı dinamikler, farklı pazarlıklar gündeme geldiği için kim bastırırsa onun projesi öne çıktı. Belli bir program dahilinde uygulama belgelerini ortaya çıkaramadığımız için tabi yenilikçi yöntemler ve sistemler geliştirmede yetersiz kaldık.

AB eşfinansmanı ile yürütülen hibe programlarını bu açıdan yenilikçi bir yöntem olarak düşünebiliriz. Kümelenme dediğimiz model, bölgesel inovasyon çalışmaları bu açıdan önümüzdeki dönemde bolca zikredeceğimiz ve ajansların sürekli planlama ve uygulama gündeminde olacak konular. Türkiye’de bölgesel gelişme açısından, bunlar oldukça yenilikçi yöntemler. Aynı zamanda bu açılımlar, planların uygulanabilirliği bakımından, organizasyon yeteneklerini geliştiren, kurumları geliştiren yaklaşımlar olmaya aday görünüyor. Aslında Çukurova bölgesinde kalkınma ajansının kurulma sebeplerinden bir tanesi de bu. Mersin’in aktifliği, Adana’nın girişimleri, bölgesel inovasyon çalışmaları, bu tür şeyler bölgenin potansiyeli ile birleşince ilk uygulama açısından önemli bir fırsat sunuyordu.

Bölgesel gelişme konusuna gelecek olursak, yani bölgesel gelişme, bölge planlarının durumu, bölgesel gelişme ile ne yapmaya çalışıyoruz. Mevcut planların genel bir değerlendirmesi, zafiyetleri sunuşlarda zaten ortaya kondu. O kısmı burada olmadığım için takip edemedim. Ancak sunuşu yapan değerli hocalarımızla daha önce görüşme fırsatım olduğu için neler söylendiğini tahmin edebiliyorum. Gerek kaynak olsun, gerek planın kendi formatı olsun, gerek yapılaş yöntemi olsun, yani ciddi bir katılım sürecinden geçti mi geçmedi mi, hazırlanışında katılımcı olsa bile daha sonradan uygulamada bunun altyapısı çözüldü mü, çözülemedi mi gibi bir takım sıkıntıların gündeme getirildiğini düşünüyorum.

İşin en uç noktasından başlayacak olursak; bölgesel gelişmeden vazgeçilir mi, bölge planından vazgeçilir mi gibi bir tartışma da yapılabilir bu kapsamda. Geçmişteki başarısızlıkları ortaya koyarak bazıları da bölgesel gelişmede bir plan yapma ihtiyacı yoktur diyebilirler. Fakat bölgesel gelişmede bir plan yapma ihtiyacı var. Bu planın formatı, hazırlanış biçimi, uygulamadaki rolü ve etkisi ayrı

bir tartışma konusu ama böyle bir ihtiyaç var. Bunu biraz gerekçelendirmeye çalışayım izninizle. Bölgesel planlar, aslında, en net tanımlaması ile ulusal önceliklerle yerel öncelikleri, sosyoekonomik kalkınma politikaları ile genel mekansal gelişme öngörülerini bir araya getiren plan ölçeğidir. Diğer bir ifadeyle, hep tartışılabilen etkinliğe dayalı, büyüme, rekabet gücü gibi ulusal kalkınma politikaları ile eşitlik ve hakkaniyeti daha ön plana çıkaran yerel-bölgesel kalkınma önceliklerinin bir arada, bir belge içinde tartışılıyor, çözümleniyor olması lazım. Bu belge, mevcut bölge planı mıdır değil midir o da ayrı bir tartışma konusu; ancak bölge planından böyle bir işlev beklentisi var.

DPT olarak 9ncu Kalkınma Planında bunu çok samimiyetle ortaya koyuyoruz. Kalkınma planı ifadeleriyle, bölge planı ve bölgesel gelişme politikaları her iki amaca da hizmet etmeli diyoruz. Bu açıdan geçmişte hep tek taraflı algılandığı gibi, sadece eşitlikçi bir anlayışla bölgesel gelişmeye bakılamaz. Etkinliği de gözden kaçırmayan bir anlayışın geliştirilmesine ihtiyaç var. Böyle bir bakış açısı da doğal olarak, bölge planı veya bölgesel gelişme stratejilerine olan ihtiyacı eskisinden çok daha ciddi bir şekilde ortaya çıkarıyor. Aslında klasik olarak algılanış biçiminin tam tersine, bölge planı da tam böyle bir şey. Yani her ikisine de hizmet eden bir doküman.

Bölgesel gelişme ulusal stratejisi ve bölgesel kalkınma komitesinden ilgili arkadaşlarımız bahsetti zannedersem. Zamanı kısıtlı olmasına rağmen iyice anlatmış olduğunu düşünüyorum. Burada D.P.T.'nin yapmak istediği bir şey var. DPT bölgesel kalkınmayı yapısal bir politika olarak gündeme taşımaya çalışıyor. Uzun zamandır bölgesel kalkınmanın aynı zamanda ulusal kalkınmanın da bir önkoşulu ve hatta rekabet politikalarında etkin çözümlere ulaşmanın önemli araçlarından olduğunu anlatmaya çalışıyor. Bölgesel gelişme alanında tek yetkili kurum olmasına rağmen, birçok kuruluşun yaptığına tersine, bu yetkiye kışkırlıklı sahip çıkmak yerine, kalkınma ajanslarını kurarak ciddi bir yetki paylaşımı ilişkisine giriyor. Diğer taraftan da diyor ki merkezde de ben tek başıma karar vermemeliyim. Bölgesel gelişmenin yatay, çok sektörlü, çok boyutlu ve yerelde de merkezde de çok aktörlü yapısı her alandan daha çok bir işbirliği, ortaklık ve koordinasyon gerektirir diyor. Burada biraz da özeleştiriyi yaparak şunu söylüyoruz: geçmişte nispeten içine kapalı sistem nedeniyle bölgesel kalkınma planları raflarda kaldı ve sistematik eksiklikler nedeniyle bunları uygulayacak bir mekanizma kurulamadı.

Dolayısıyla hem kalkınma ajansları, hem de bölgesel gelişme komitesi ve ulusal strateji fikri biraz da buradan kaynaklanıyor. Yani biz eğer bir plan yapacaksak, merkezdeki, yereldeki kurumlarla birlikte yapmalıyız. Baştan itibaren işbirliği, ortaklık ve koordinasyon anlayışına dayalı bir sahiplenme oluşturmali;

planları, programları, politikaları birlikte hazırlamalı ve kendi çalışma sistematiğimizde bunun uzantılarını kurarak stratejiyi birlikte yönetmeliyiz. Şunu burada tekrar vurgulamak gerekir ki, bölgesel gelişme bunun en fazla ihtiyacının duyulduğu bir alandır. Çünkü bölgesel gelişme performansı farklı araçları, farklı kaynakları, farklı kurumları bir arada mekan dengelerini de gözeterek hareket ettirmekle doğrudan ilişkili ve bununla doğru orantılıdır. Bu yüzden, merkezi idare düzeyinde bu alana etki edebilecek kurumların da bir araya getirilmesi ve bu sürece mutlaka katılıp sahiplenmelerinin alınması gerekiyor. Bölgesel gelişme komitesinin maksadı biraz da bu. DPT bunu bir bütün olarak ele alıp bu komiteyi kalkınma ve rekabet politikalarını da kapsayacak şekilde genişletebilir. Her halukarda, DPT'nin kalkınma ajanslarıyla kurduğu koordinasyon ve kaynak ilişkisi bunu bir ihtiyaçtan öte gereklilik haline getirmektedir. Burada örnek yönetim ve koordinasyon modelleri üretmek için önemli bir potansiyelin de yer aldığını düşünüyorum.

Tabi kalkınma ajansları da Prof. Albrechts bahsetti, yerindenlik ilkesinin bir gereği. İşin yerindenliği şu şekilde izah edebiliriz: Bölgesel gelişmenin hangi ortamda mümkün olabileceğini tamamen merkezden göremezsiniz, şartları, imkanları, kaynakları, fırsatları ve potansiyelleri tam olarak anlayamazsınız. Halbuki bu alanda başarı en başta çok isabetli analizler yapabilmenizi, özgün ve özel koşulları çok iyi yorumlamanıza bağlı. Uygulamayı zaten yerinden yapmak zorundasınız. Uygulamanın bütün yönlerini, ilkelerini merkezden çizemezsiniz. Kalkınma ajansları da tam bu noktada kendi bölgeleri özelinde bölgesel gelişme stratejilerinin esas hazırlayıcısı ve koordinatör kurumu olarak devreye giriyor. Tabi ki bu yapının ulusal öncelikleri de gözeterek, onlarla uyumlu ve etkileşimli bir şekilde hareket etmesi gerekiyor. Bu bakımdan bölgesel gelişme stratejisinin tamamına tek başına etki edebilecek bir yapı değil kalkınma ajansı. Ancak önemli bir boşluğu dolduruyor. Hibe programlarıyla, güdümlü proje destekleriyle, doğrudan faaliyet destekleriyle etkileyebileceği çok önemli bir kesim var. O daha çok bölgesel ve yerel ölçek. Ama merkezi ölçekle bunun mutlaka tamamlanması gerekiyor. Ulusal-bölgesel altyapı yatırımlarıyla, ulusal KOBİ destekleriyle, devlet yardımlarıyla, bilim teknoloji politikalarıyla, ulusal sağlık politikalarıyla, enerji politikalarıyla bunun tamamlanması gerekiyor. Orada da merkezin, D.P.T.'nin, bölgesel gelişme komitesinin ciddi rolü olacak diye düşünüyoruz.

Kalkınma ajansı sistemiyle, aslında Ayda Hoca değindi ben tekrar vurgulama ihtiyacı hissediyorum: Standart, tekdüze, tek bir reçeteye bağlı kalkınma politikalarını yerel bölgesel ihtiyaçlara, şartlara ve potansiyellere göre farklılaştırıyoruz. Yani burada bir ihtisaslaşma ve uyumlaştırma var aslında. Bir uyarılma veya adaptasyon var. Kalkınma ajansları üreteceği stratejiler ve yapacağı uygulamalarla bunu sağlıyor. Kalkınma ajanslarının destek çerçevesine

yansıtmaya çalıştık. Sadece hibe demiyoruz, aynı zamanda gerektiği durumlarda faiz desteği ve faizsiz finansman desteği de diyoruz. Faizsiz finansman desteği Adana'ya uyar. Faiz desteği İstanbul'a, İzmir'e uyar. Ama belki Ağrı'ya uymaz. Dolayısıyla hibe desteği orada ön plana çıkacak. Bu tür mekanizmalar uygulama açısından da bir taraftan çözümlenmeye çalışılıyor.

Bölgesel gelişme stratejileri veya bölge planları deyince mutlaka ele almamız gereken bir konu daha var: Mekansal planlama ve gelişim konusunda ne yapılabilir, bunun bölge planlamayla ilişkileri nasıl olabilir? Yine burada, özellikle yakın zamanda, aynı kavramlarla düşündüğümüz ve konuştuğumuz için Bayındırlık Bakanlığı'yla bu konuyu çok sık paylaştık. İlgili kurumlarla görüş alışverişi yapıyoruz ama bu alanı toparlamak çok da kolay olmayacak. Son dönemdeki, Tamer Hoca'nın bahsettiği gelgitler, sallangaç hareketleri nedeniyle yerel mi, merkez mi derken şu anda merkezin zirvesine vurmuş durumdayız bu konuda. Merkezde de 8-10 kurum bir arada ve koordinasyonsuz bir şekilde yetki kullanıyor. Bu noktada 2009 programında Başbakanlık'ın uzlaştırmacı ve yaptırımcı gücünü devreye sokarak bir girişim başlatmaya çalıştık. Aslında daha önce Başbakanlık tarafından başlatılmış bir girişimi yeniden canlandırmayı amaçlıyoruz. 2009 bir dönüm noktası olur mu bilmiyorum. Ancak, gerçekçi olmak gerekirse şartlar pek de olumlu görünmüyor.

Bu konuda çözümlenmesi gereken bir çok konu var: temel plan dokümanları, mekansal gelişme strateji belgeleri neler olmalı, bunlar kiminle nasıl üretilmeli, hangi ölçekte, merkezde mi yerelde mi üretilmeli? Eğer yerel konusunda, yerindenlik konusunda bir prensip varsa ki, geçmiş dönemde bu konuda bütün kurumlar uzlaşmıştı, yani yerinden yapılınsın ama belli standartlar, belli kontrol mekanizmaları, belli izleme denetim mekanizmalarıyla dengelenerek yerinden yapılınsın noktasına gelmişti. Bu uzlaşma devam edecek olursa, buradaki çözümlemenin de ben çok sorunlu olmayacağını düşünüyorum. Yalnız mutlaka bir ön şart gerekli. Birçok bölgede ilçe ölçeğine kadar inen teknik kapasite mutlaka gerekiyor. Gerekirse ilçede il planlama müdürlüğü benzeri teknik ekip kurmak gerekecek. Bunların imkanlarının genişletilmesi derken arkadaşlarım sunmaya çalıştılar.

Şuna kalben inanıyorum ki kalkınma ajanslarının da, bölgesel kalkınmanın da başarısı, mekansal gelişmenin, fiziksel planlamanın da başarısı tamamen yerel yönetimlerin teknik olarak güçlendirilmesine bağlı. Çünkü bütün bu sistemden yararlanacak, bu parayı kullanacak olanlar ve yerel paydaşları en iyi şekilde yönlendirip motive edecek olanlar aslında ağırlıklı olarak yerel yönetimler. Yani siz eğer tabandan o talebi ortaya çıkaracak bir insan kaynağı, bir kurumsal kapasiteye sahip değilseniz, bunları projelendirip size getirecek yeterli altyapı yoksa zaten

burada baştan hedefe ulaşmakta büyük zorluklarla karşılaşacaksınız. Dolayısıyla arada da konuştuğuk mahalli idarelerin, bunların birliklerinin önümüzdeki dönemde kurumsallaştırılması, güçlendirilmesi kaynak imkan ve personel altyapısının mutlaka geliştirilmesi gerekiyor.

İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi, yani İKİS projemizden çok konuşuldu. Detaylı ele almak istemiyorum. Ancak İKİS'i yerelde etkin işleyen yönetim mekanizmalarının bilgi altyapısı olarak tarif etmek mümkündür. Burada da idari sistemimizin işleyişini yeniden tanımlamaktan filan bahsetmiyoruz. Tamamen yerel bilgiyi özgün bir şekilde toplayan, ilgili paydaşlarla paylaşan, bunu kendi arasındaki çalışmalarda kullanan bir karar destek mekanizmasından bahsediyoruz. Bu da tabi özellikle planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin bu sistemi yönetebilecek kapasiteye ve şartlara ulaşmasına bağlı. Orada da İçişleri ile ortak çalışıyoruz, mevzuatı da dahil olmak üzere, umarım güzel sonuçlar alacağız diye bekliyoruz.

İzleme ve değerlendirme bütün uygulamalar açısından çok önemli. Özellikle izleme çalışmaları geçmiş dönemde planlama ve koordinasyon açısından en eksik ayaklarımızdan bir tanesi oldu. Planların ne şekilde, nasıl uygulandığını, uygulanabilen kısımlarının nereye gittiğini gözlemleyemedik, bunu takip edemedik. Bununla ilgili dersler çıkaramadık, geri besleme mekanizmaları oluşturamadık. Ama hem İKİS, hem kalkınma ajansları sistemi bu açıdan izleme ve değerlendirmeyi bir sonraki uygulamanın bir ön şartı ve başlangıcı olarak algılamak ve uygulamak zorunda kalacaklar. Mevzuatımızı bu çerçevede kaleme alıyoruz.

Projecilik anlayışı, proje etrafında organize olabilmek, projeci bir yaklaşımla bakabilme anlayışını da mutlaka önümüzdeki dönemde hem yerelde hem merkezde geliştirmemiz gerekecek diye düşünüyorum. Hibe programları; bahsettiğimiz bölgesel kalkınmaya ayrılmış tek münhasır kaynak olarak bahsettiğimiz hibe programları da aslında en önemli ilerlemeyi de burada sağladı. Ülkemizin en zor bölgelerinde, yereldeki sivil toplum kuruluşlarından mahalli idarelere kadar bir projeci anlayışın oluşmasına, gelişmesine ve pekişmesine katkı sağladı bu programlar. Kalkınma ajansları da aslında bu açıdan programların uygulandığı bölgelerde farklılaşmaya, değişmeye çalışan tabandan inisiyatif alan yeni bir kalkınma anlayışın üstüne bina ediliyor. Bu açıdan da şansı artacak diye ümit ediyorum. Tabi kaynak ve finansman çok önemli. Kaynak derken özellikle nispeten az gelişmiş bölgelerimiz için önemli oranda merkezden ayrılan kaynakları kastediyoruz. Kalkınma ajansı sistemi de ağırlıklı olarak şu an merkezden ayrılan kaynaklar ile finanse ediliyor. Bunun için de ekonomik, siyasi istikrarın, huzur, güven ortamında mutlaka sürdürülebilir olması lazım ki bölgesel

gelişmeyi, planlamayı daha gerçekçi bir manada önceliklendirerek ve gündemde tutarak konuşabilelim.

Prof. Dr. Alpay Filiztekin:

Plan ve uygulamadan daha ziyade merkez ve yerel arasında bir çatışma, bir çekişme olduğunu görüyorum. Bir iktisatçı gözüyle baktığınız zaman bu çatışmanın da çok aslında şaşırtıcı olmadığını görüyoruz. Bölgesel kalkınma sorunu çok çetrefilli bir soru. Sayın Servet Mutlu, 1960lardan, Memduh Aytür'den alıntı yaptı çalışmasında. Tepede bir ulusal plan var, bölge onun hep altında geliyor. Bugün de böyle, bölge hala ikincil geliyor DPT'nin gözünde. Ama onu da kenara bırakın Türkiye'de hala bölgesel kalkınma ajansı yok, Anayasa Mahkemesi kararı ile; sadece kalkınma ajansı var yani bölge lafı yok. Bunun telaffuz edilmesi gerekiyor. Neden yok, ulusal program öne çıkarsa ne olur? Bu ayrı bir tartışma konusu, bir tercih meselesi, ama önemli olan şu: ulusal program, genellikle, etkinliği vurgular; bölgesel program ise hakkaniyeti. Yani Marmara bölgesine sanayi kurmak ulusal kalkınmayı çok hızlandırır ama bölgeler arasında eşitsizlik yaratır. Bu bir tercih meselesidir; yaparsınız yapmasınız size kalmış bir şeydir, ama böyle bir ikilemin varlığını kabul etmeniz gerekir. Hakkaniyeti sağlamakla etkinliği sağlamak arasında bir çelişki var ve bu çelişkiyi yaşıyoruz. Asıl problem buradan başlıyor.

DPT'nin kapasite geliştirme konusundaki yaklaşımını doğru bulmuyorum. Bana göre kapasite var ve eğer birisi kapasite yok diyorsa, bu "sen karışma" demek anlamına geliyor. Öte yandan DPT'yi de iyi anlamak lazım bir koordinasyon kurumuna da ihtiyaç var. Çünkü ortada dışsallıklar var. Mesela Akın Atauz'un anlattıklarını dinlerken gördük ki, Amasya ve çevresinde ekolojik bir yapı kuracaksınız, fabrikaları nereye kuracaksınız sorusu ortaya çıkıyor. Yani siz orada temiz hava solurken ben İstanbul'da ölecek miyim, karbondioksitten? Nasıl ayarlayacağız bunu? Ya da hepimiz rekabetçi olursak kimse rekabetçi olamaz ki, yani bunun bir dengesini kurmamız gerekiyor. Birilerinin bir şeyleri yaparken, diğerlerinin başka bir şeyler yapması lazım, bir koordinasyon bir eşgüdüm lazım. Bunun sağlanması lazım.

Ben DPT'nin bu üst kurum olabileceğini düşünüyorum ama yaklaşımını değiştirmesi gerekecek. Bu üst kurumun başka bir özelliği de olacak. Evet, yereldeki problemleri yereldeki insanlar görebiliyor ama yukarıdan ormanın da görülebilmesi gerekiyor. Yukarıdaki kurumun bu ormanı da görebilecek bir kurum olması gerektiğini düşünüyorum ve bunu anlatması gerektiğini düşünüyorum. Dolayısıyla merkezin de bir rolü var bu işte ve bu rol ormanı görüp anlatmak biçiminde tanımlanmalı.

Bölgesel sorunlarla ilgilendiğiniz zaman uyguladığınız politikaların çok farklı etkileri olabiliyor. Yani siz belli bir amaçla bir politika uyguluyorsunuz sonucu

bambaşka bir şey olabiliyor. Bazen istediğinizin tam tersi bir sonuç çıkabiliyor, bazen hiç aklınıza gelmeyen çok iyi bir sonuç da çıkabiliyor. Bölgesel politikalar çok kestirilebilir değil. Ulusal politika yapmak daha kolay bu anlamda, en azından biz iktisatçılar daha çok şey biliyoruz ulusal alanda, ama bölgesel alanda çok ciddi belirsizlikler var.

Uygulanan politikaların boyutları konusunda sorunlar var. Mesela hibelerden bahsediliyor ama ne kadar bir hibe durumu değiştirir ne kadarı değiştirmez? Bunu da bilmiyoruz; onun için bunlar hassas konular. Bu yüzden sürekli bir iletişime ihtiyaç var karşılıklı bilgi akışına ihtiyaç var. Gene bana sorarsanız bu üst kurulun, DPT'ye uygun gördüğüm bu üst kurulun, bir görevi de bu olmalı; bu ilişkiyi sağlamalı.

Bir başka sorun süreklilik ve geçicilik. Bazen kısmi politikalar uygulanıyor, bu ile bu bölgeye şu anlık bir yardım yapalım sonra nasıl olsa bunu kaldırırız diyerek. Bunlar böyle olmayabiliyor. Bazen bir valinin başlattığı bir hareket süreklilik kazanabiliyor ya da bazen bir valinin beş yıllık çabası o vali oradan ayrıldıktan sonra orada son bulabiliyor. Bu tamamen oradaki ortama da bağlı olarak geliyor. Bütün bunları nasıl çözeriz sorusunun yanıtı galiba kurumsallaşmaktan geçiyor. Kurumsallaşmaktan kastettiğim birbirimizi suçlayıcı birbirimizi yıkıcı değil; beraber aynı gemide olduğumuzu bilerek, o kurumsallaşmayı bu geminin en hızlı bir şekilde istediğimiz limana gitmesi için kullanmalıyız. Hangi limana gideceğimiz ayrı bir konu onu tartışabiliriz. Benim genel olarak söyleyeceklerim bunlar.

Yrd. Doç. Dr. Ulaş Bayraktar:

“Plan değil pilav istiyoruz” sözünden yola çıkarak şunu söylemek istiyorum iyi plan yenebilir plan olmalıdır. Yani bunun birilerinin karnını doyurması lazım ve insanların bu planın karınlarını doyurduğuna ikna olmaları gerekiyor. Şimdi burada planı çok teknik bir uzmanlık alanına indirgediğimiz sürece bu ilçede de olsa, ilde de olsa, bölgede de olsa, merkezde de olsa bu planı yemezler. Yani gecekondlu dediğimiz şey tam da planların olduğu yerde yapılmıştır, bir şekilde biz planı by-pass etmeyi çok iyi biliriz. Dolayısıyla belki de üzerinde düşünülmesi gereken sorun bu planların nasıl yenecek hale getirilmesidir. Orada da tam da işte o planı teknik bir uzmanlık alanı olarak görmekten ziyade, bu süreci insanların nasıl içselleştirebileceğini düşünmek lazım.

Kurumsallaşmayı biz sadece birtakım yasaların, kurumların kurulması olarak algılıyoruz yani Tokenizm siyaset biliminde ben Türkçe mostralaştırmak diyorum, bu mostra manavlarda önde duran parlak elmalardır, çok güzel durur ama arkadan o çürükleri verir size. Dolayısıyla bizde aslında reform anlayışı böyle mostralar oluşturmaktan geçiyor. Kurumlar yasalar kağıt üstünde çok güzel duruyor fakat bunların gerçekten işe yarayabilmesi için bunun üzerinde mutabakata varılmış amaçlara dönüşmesi lazım. Ben doktora tezimi yazarken hiç unutmuyorum Bursa-Mersin karşılaştırmalı yerel siyaset çalışıyordum, orada herkesin dilinden düşmeyen bir 2010 Bursa Stratejik planı vardı. Erdem Saker dönemi 1994-1999 arası ne 5018 var, stratejik planlama gündemde değil, ne bölgesel planlama jargona girmiş, ama herkes bizim planımız diyordu. Hiçbir yasal zorunluluk yok, tamamen Erdem Saker’in kendi kendine ve kurumlarla müthiş bir işbirliği içinde gerçekleştirdiği bir çabaydı. Dolayısıyla herkes bizim planımız diye bakıyordu. Bu içselleştirmenin metotları üzerine düşünülmesi gerekir diye düşünüyorum. Bunun da kent konseylerinin mahalle bazında teşkilatları kurulup bu planlama aşamasında aynı Porto Alegre’deki katılımcı bütçe lemede olduğu gibi sürdürülebilir kalkınma planlamasının en temelden en alttan gelmesi lazım ve biz bu hep şu laf vardır “biz balık vermiyoruz, balık tutmayı öğretiyoruz diye” benim iddiam balık da vermek lazım. Artık en temelde mahalle mi, kentte mi, nereye ise insanların buna sahip çıkabileceği balıklar yani bütçe verilmesi lazım, para verilmesi lazım. İnsanlar bunun işe yarayan bir metot olduğunu görüp gerçekten karar aldıklarını fark edip, bunu yavaş yavaş bir kültür haline getirmeleri lazım. Teşekkür ederim.

