

tepav

8. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu “Kentsel Gelişmenin Yönetişimi”

Bu kitap TEPAV tarafından 11 Aralık 2013 tarihinde düzenlenen 8. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu’nda sunulan bildirilerden ve tartışma oturumlarının kayıtlarından oluşmaktadır.

İlki 2006 yılında düzenlenen, ardından geleneksel hale gelen ve her yıl farklı bir temanın ele alındığı sempozyumlardan sekizincisinin teması “Kentsel Gelişmenin Yönetişimi” olmuştur. Toplantıda kentsel gelişme konusu Güney Kore ve İngiltere’de bu alanda son dönemde yaşanan deneyimler ve Türkiye için çıkarılabilecek dersler ekseninde yurtiçinden ve yurtdışından akademisyenler, uzmanlar, kamu, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin aktif katılımı ile tartışılmıştır.

8. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu
“Kentsel Gelişmenin Yönetişimi”

tepav

8. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu “Kentsel Gelişmenin Yönetişimi” 11 Aralık 2013

Bildiri Kitabı

tepav



9 789944 927673

**8. BÖLGESEL KALKINMA
VE
YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU**

“Kentsel Gelişmenin Yönetişimi”

**11 Aralık 2013
ANKARA**

BİLDİRİ KİTABI

TEPAV Yayınları

No: 85

**8. BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU
BİLDİRİ KİTABI**

Kitap içeriğinden yazarları sorumludur.

Kaynak göstermek suretiyle kısmen ya da tamamen alıntı yapılabilir.

©Aralık 2014, 1. Basım

978-9944-927-67-3

Matsa Basımevi

TEPAV

TOBB-ETÜ Yerleşkesi TEPAV Binası

Söğütözü Caddesi No:43 Söğütözü/ANKARA

Telefon: +90 312 292 5500

Faks: +90 312 292 5555

tepav@tepav.org.tr

www.tepav.org.tr

ÖNSÖZ

Günümüz kentleri, hem ekonomik kalkınmanın hem de sosyal çeşitlenme ve gelişmenin merkezinde yer almaktadırlar. Ticari ağlara bağlanabilmeleri, kültürel çeşitliliklerinin zenginliği, hizmet sundukları ve pazarını kontrol ettikleri art alanları ile kentler, bölgesel gelişmişlik farklılıkların da aynasıdır. Kentler ticari, politik, sosyal, kamusal fonksiyonları/işlevleri ve coğrafi konumları ile ilişkili olarak farklı roller üstlenirler.

Kentlerde sorun alanları çeşitlenmekte ve karmaşıklaşmaktadır. Kaçak yapılaşma ile mücadele, konut sunumu, arazi kullanımı, altyapı, kentsel hizmetlerin sunumu gibi pek çok konu beraberinde çözülmesi gereken yönetim meselelerini de getirmektedir. Bunlara ek olarak, her geçen gün artarak kentlere yönelen iç ve dış kaynaklı yatırımlar ve bu kapsamda yerel-merkezi yönetimin rolleri tartışılmaktadır. Kenti bir bütün olarak değil de farklı işlevleri olan parçaların toplamı olarak gören yaklaşım kaçınılmaz olarak yetki ve sorumlulukların çeşitli düzeylerde çakıştığı etkin olmayan bir kentsel yönetim ortaya çıkarmaktadır. Zayıf tamamlanmış projeler, maliyetli ve etkin olmayan uygulamalar özellikle gelişmekte olan ülkeler için sürdürülebilir olmayan, baş edilemez meseleler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yarının kentleri ekonomik, politik, ekolojik, sosyal vs. birçok çıkar grubu arasında devamlı süren mücadelenin ürünleri olarak şekillenecektir. Ortaya kamusal bir fayda çıkarmak için bu unsurlar arasında denge kurmak dinamik, bütünleşmiş ve üretken kentlerin gelişimi için çok önemlidir.

Bu kapsamda, 11 Aralık 2013 tarihinde düzenlenen 8. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu'nun amacı farklı ülkelerde kentlerin geleceğini etkileyecek planlama ve yatırım kararlarının hangi mekanizmalarla alındığına yönelik örnekler ışığında ülkemizdeki meseleleri tartışmak olarak belirlendi. Bu kitap, sempozyumda sunulan bildirileri ve yapılan tartışmaların metinlerini içermektedir.

İÇİNDEKİLER

Açılış Konuşması

Emin Dedeoğlu.....9

1. OTURUM

Infrastructure Decision Making in England:

A Strategic Failure?

Gordon Dabinett.....15

İngiltere’de Altyapı Alanında Karar Alma Süreçleri:

Stratejik Bir Başarısızlık Öyküsü Mü?

Gordon Dabinett.....31

The Korean Territorial Planning and Governance

Jeong Ho Moon.....47

Kore’de Mekan Planlaması ve Yönetişi

Jeong Ho Moon.....69

Tartışma Bölümü91

2. OTURUM

Türkiye’nin Gündemindeki Kentsel İhtilaf Örnekleri

Ömer Erbil.....101

Tartışma Bölümü109

İLAVE BİLDİRİLER

Türkiye’de Yerel Demokrasi ve Yönetişime Dair Bazı Şerhler

Prof. Dr. Muhittin Acar.....139

Kentsel Gelişimin Yönetişimi Bağlamında Yeni Büyükşehir Sistemi

Dr. Hasan Hüseyin Can145

Türkiye’nin Kentsel-Bölgesel Yönetişim Politikasının Karşılaştırmalı Perspektiften

Değerlendirilmesi

Dr. Uğur Sadioğlu.....153

Sempozyum Düzenleme Kurulu

Emin DEDEOĞLU
Emre KOYUNCU
Evren AYDOĞAN
Selçuk SERTESEN
Tunga KÖROĞLU
Ülker ŞENER

Katılımcılar

Argun Akdoğan
Bülent Tanık
Bülent Üncü
Gordon Dabinett, Prof. Dr.
Hasan Hüseyin Can
Jeong Ho Moon, Dr.
Muhittin Acar, Prof. Dr.
Murat Kara
Nahit Bingöl
Necati Uyar
Ömer Erbil
Savaş Zafer Şahin, Doç. Dr.
Servet Mutlu, Prof. Dr.
Tahire Erman
Uğur Sadioğlu
Yusuf Işık
Zekeriya Şarbak

TODAİE
Çankaya Belediyesi
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Sheffield Üniversitesi
İçişleri Bakanlığı
Kore İnsan Yerleşmeleri Araştırma Enstitüsü
Hacettepe Üniversitesi
Kalkınma Bakanlığı
Kalkınma Bakanlığı
TMMOB
Radikal
Atılım Üniversitesi
Başkent Üniversitesi
Bilkent Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
Serbest Danışman
Çukurova Kalkınma Ajansı

Açılış Konuşması

Emin Dedeoğlu

TEPAV Yönetişim Programı
Direktörü

Hoş geldiniz;

Konuşmamız gereken çok şey var, uzun bir gün olacak. Bu yaptığımız sekizinci Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim toplantısı, her şeyin bu kadar çabuk tükendiği bir dünyada her yıl farklı bir temada bu toplantılara devam edebilmek önemli. Sempozyumu bu yıl kentsel gelişme temasıyla düzenlememizin nedeni, tüm sektörlerin (akademi, özel sektör, sivil toplum ve devlet) bu konuyu giderek artan bir şekilde dikkate almış olmalarıdır. Kent, herkes için farklı bir özne olarak ortaya çıkıyor; dolayısıyla kentle ilgili bütünlüklü olarak ne yapılacağı konusunda soru işaretleri mevcut.

Aynı tartışmalar bölge ölçeğinde de yapılmıştı. Kalkınma Ajansları bağlamında bu tartışmalar da devam ediyor. Bu çalışmalar, tartışmalar devam ederken olumlu gelişmeler de oluyor. Örneğin ilk kez bir Şehircilik Bakanlığı kuruldu, bir kentsel gelişme stratejisi ortaya çıktı. Bugün bu türden konuları, gelişmeleri değerlendireceğiz.

Toplantımızın senelerdir oturmuş bir formatı var. Burada yurtdışından ve yurtiçinden konuşmacılarımız olacak; masanın etrafında da uzman konuklarımız var. Öncelikle sunumlara ilişkin masa etrafındaki konuklarımızın soru ve görüşlerini alacağız. Daha sonra katılımcılarımızın kısa yorum ve sorularına da açık bir tartışma gerçekleştirmeyi planlıyoruz. Toplantı sonunda vakit kalırsa daha uzun tartışmaların da yapılabileceği bir oturumu gerçekleştireceğiz. Konu ile ilgili tek bir profesyonel alan yerine farklı alanlardan ve sektörlerden katılımcılarımız var. Bunun yanında yurtdışından (Kore'den ve İngiltere'den) iki konuşmacımız da kendi çalışma alanlarında sunumlarını gerçekleştirecekler.

Tekrar hoş geldiniz; verimli bir toplantı diliyorum.

1. Oturum

Gordon Dabinett
Sheffield Üniversitesi

Dr. Jeong Ho Moon
Kore İnsan Yerleşmeleri Araştırma Enstitüsü

Tartışma Bölümü

Infrastructure Decision Making in England: A Strategic Failure?

Gordon Dabinett
University of Sheffield

Introduction

Physical infrastructure, including the utilities that deliver energy for homes and businesses and transport networks which provide access to employment and enable daily living, is of central importance to the economic, environmental and societal framework of any country. How to best plan and deliver infrastructure is a complex question, but the success of which is a key to the successful and sustainable development of cities and regions, and the places in which people live and work.

Yet a recent research study by the RTPI found the decision-making processes surrounding infrastructure investment in the United Kingdom (UK) to be passive, mechanistic and narrow. Against a broader background canvas of low investment for decades compared with many other developed countries, the study examined some of the underlying causes of this state of affairs and identified a number of challenges for strategic planning (RTPI 2014):

- Evidence from across the UK pointed to an existing lack of consensus and common narrative about how, when and why infrastructure should be delivered in the UK. This situation existed both at the local, project-based level, and a wider, national-strategic level.
- A lack of joined up thinking about how infrastructure provision could tackle problems in other sectors meant project costs and the rationale for individual projects often seemed unpalatable when viewed in isolation, whilst in reality they might have had the potential to deliver far-reaching and hugely valuable benefits.
- A lack of broad vision for integrated strategies from policy makers and analysts meant that infrastructure which could have had far-reaching benefits towards developing a future of sustainable growth was not being considered as the solution for many current challenges.
- The general model for infrastructure delivery incentivised developers, infrastructure providers, local authorities and communities to deliver outcomes that maximised the interests of their own organisation instead of communicating and cooperating to deliver greater, common benefits.
- A fear of cost-risk and a lack of power and accountability at the non-national level was a disincentive to local and regional areas that wanted to use infrastructure to transform localities.

This paper attempts to provide some insights into this apparent ‘strategic failure’ by outlining the main mechanisms for involving citizens in the planning and delivery of infrastructure investment in contemporary England. The post-2010 period saw a coalition national government in power, and most significantly, a period that was associated with post-financial crisis austerity and severe reductions in public expenditure. The United Kingdom general election of May 2010 was held under the long practiced ‘first-past-the-post’ procedures, which led to an outcome where none of the parties achieved the 326 seats needed for an overall majority. The Conservative Party won the largest number of votes, but still fell short of the seats required for a clear majority in the House of Commons. The coalition government that was subsequently formed between the Conservative and Liberal Democrat parties was the first coalition in British history to arise directly from an election outcome.

Before the general election various reports published by the Policy Exchange (Jenkins 2004) and in Conservative Party Policy Green Papers (Conservative Party 2008) had been advocating the idea of a ‘big society’ as an alternative to ‘big government’. Within these broader ideas, a fundamental reform to planning was also envisaged: ‘The planning system is vital for a strong economy, for an attractive and sustainable environment, and for a successful democracy. At present, the planning system in England achieves none of these goals. It is broken.’ (Conservative Party 2010; Morton 2011). In effect, much of these ideas and aspirations remained as rhetoric, yet the coalition Government did introduce a Localism Act 2011 (commencement in April 2012/13) that established a new National Planning Policy Framework (NPPF); a modified procedure to deal with nationally significant infrastructure projects (NSIP); the abolition of regional strategies and structures; and measures to strengthen local neighbourhood planning. Ricketts and Field (2012) have claimed that the Localism Act and its associated package of reforms represent a “fundamental cultural change in the planning system.”

This paper goes on to outline the main mechanisms in place in England to undertake strategic urban planning in this post-2010 period, paying particular attention through case studies to the role of citizen formal involvement in the decision making procedures within which major infrastructure investments were planned – a major retail centre in Sheffield, a major rail link in London and a wind farm near Bristol.

Strategic Urban Planning and the Challenge of 'Localism'.

For a period between 2000 and 2010 an unelected regional level of strategic governance existed in England outside London, based on Regional Development Agencies that produced regional economic strategies; Regional Assemblies that oversaw the production of regional spatial strategies; and the Government Offices in the Region that influenced various regional expenditure documents. However, the future possibility of elected regional government in England was greatly weakened, if not fully rejected in 2004 following a failed referendum supporting such arrangements in the North East of England. The advocacy of localism, the rhetoric of removing 'big government', and the pressing demands to reduce public expenditure, combined as discourses that lead to the Coalition National Government to abolish this regional apparatus in England outside London completely in 2010. Significantly, London has had a different position since 2000, when the Greater London Authority (GLA) was first established, as an elected body headed by an elected mayor, to provide London with a strategic city wide authority above the existing 32 London Boroughs. This arrangement has been retained after 2010, as have the Scottish Parliament, the Welsh Assembly and the Northern Ireland Assembly which were also established in the 2000 period. This has created a UK in 2014 which might be regarded as an asymmetrical governed pluri-national state. This paper therefore focuses on arrangements in England.

All major urban areas in England outside London have a single democratically elected multi-purpose local government authority (eg Sheffield City Council), with a 'general power of competence'. This is also the 'local planning authority' having statutory powers to accept or refuse a development proposal within a statutory local plan drawn up by the local authority to inform and determine these decisions. There is no democratic body relevant to urban areas other than the elected National Government, and the election of MEPs to the European Parliament. Although multi-purpose, both the GLA and local government authorities largely operate within powers given to them by the National Central Government, and similarly much of their income also comes from Central Government in direct or indirect grants. Local Governments have relatively limited local tax-raising or capital borrowing powers, but these too are set by Central Government. Central Government can also 'call in' or determine planning proposals taken to appeal, and provides a national policy framework (NPPF) within which LPAs must operate – as a result whilst local government does have some autonomy and discretion in many areas, including planning, there has been a long standing tendency towards centralised control and influence.

Strategic urban planning can be seen as a process that is required to manage and shape urban development that inevitably occurs across existing local government or local planning authority boundaries, such as dealing with commuting patterns and management of resources such as water and waste. As a result of the changes brought about by the 2010 Coalition Government, this activity now relies on 'voluntary collaboration' between adjacent or co-joining areas, a principal embedded in a statutory "duty to cooperate" contained in the Localism Act. These arrangements are supplemented within the field of economic development (support for businesses, training and industrial development) by sub-regional local enterprise partnerships (LEPs). These are business-led economic development bodies set up in 2011/12. They operate in an extremely fluid situation, as did the previous RDAs, with LEPs being granted additional powers and funding over time, and National Government also currently proposing to establish 'combined authorities' in some metropolitan areas to undertake some economic and transport functions.

This continued evolution and development of urban local governance structures is not new to England, for example see the comprehensive but unimplemented sub-national review of economic development and regeneration (2008). This churn and fluidity of institutional arrangements has also occurred within, and in part has been a series of attempts to redefine state roles within a wider context of new public management and neo-liberal marketisation practices, policies and ideologies. In fact, the private sector's role in many functional areas previously associated with the supply of public goods and services has continued to grow, and furthered in a period of austerity as local government expenditure has been further reduced. The 'contracting-out' of functions previously undertaken by local government has increased, and the advocacy of 'localism' has often been based on an assumption that community control and provision is one way of diversifying the provision of services (and their costs), such as local libraries and sports facilities.

The National Government Planning Policy Statement (PPS1) claims 'Plans should be drawn up with community involvement and present a shared vision and strategy of how the area should develop to achieve more sustainable patterns of development'. However, despite attempts to encourage more public participation or community engagement since the Skeffington Report in 1968, it became accepted by 2000 that the planning system had become forbidding in the extreme to non-specialists. Public enquiries, a public forum where major planning proposals such as airports would be 'cross-examined' in a quasi-legal setting, had become lengthy and inefficient. Public engagement was often based on the principles of objection and individual interest – NIMBYism or 'not in my backyard'. Instead, participation had become routinised, and decisions often determined by 'administratively accountable' partnership working within multi-

level and fragmented governance, partly arising from new public management practices and privatisation. Other critics also claimed that there was as a lack of leadership and quality within the body of local government elected councillors; in contrast say to the new GLA which had charismatic leaders such as Ken Livingstone and Boris Johnson.

The Decentralisation and Localism Bill 2010 was one response to these criticisms, and represented an articulation of the 'big society' rhetoric and a desire to promote localism. The Act was predicated on a 'five-pillar strategy to shift power away from central state and firmly back to local people' and an intention to give local communities a share in local growth. "Instead of local people being told what to do, the Government thinks that local communities should have genuine opportunities to influence the future of the places where they live." It was claimed this would free local government from central control; give local people more power over local government; give local people more ability to determine spending priorities; and remove regional government. The Localism Act 2011 set up: the 'Community right to challenge'; the 'Community right to buy assets'; the 'Community right to build'; and the 'Community right to reclaim land'. These rights applied to voluntary or community bodies, charitable trusts, and parish councils.

The Act also set up mechanisms for Neighbourhood Planning, which allows communities, both residents, employees and business, to come together through a local parish council or neighbourhood forum and say where they think new houses, businesses and shops should go – and what they should look like.' These plans can be very simple and concise, or go into considerable detail (costing between £17,000 and £200,000 to produce). Local communities are able to use the plan to grant full or outline planning permission (NDOs), provided the Plan or Order is in line with national planning policy, with the strategic vision for the wider area set by the local planning authority, and with other legal requirements. Local people are able to vote on the Plan in a referendum. If approved by a majority of those who vote, then the LPA will bring it into force (Ricketts and Field 2012).

The implementation and outcome of these significant changes to the English planning system and processes will take years to be realised, as roles of actors and institutions change, and any shift in power realised. This paper therefore proceeds by presenting three case studies of infrastructure investment in the post-2010 period, each representative of the three main mechanisms for government to deliver major infrastructure projects – the local planning framework available to all urban areas; Parliamentary 'hybrid bills' used to obtain authorisation for major projects deemed to be in the national interest, but which

would also affect a large number of private interests; and the new Localism Act procedure to deal with 'nationally significant infrastructure projects'.

Infrastructure Decision Making in England – Case Studies

'The purpose of the planning system is to reconcile, in the most equitable and efficient way possible, competing economic, social and environmental priorities, at the national and local level...enabling local people and local government to produce their own distinctive local policies to create communities which are sustainable, attractive and good to live in... local people in each neighbourhood would be able to specify what kind of development and use of land they want to see in their area.' (National Policy Statement)

Local Urban Development Planning & Regeneration Projects (The case of the Sheffield New Retail Quarter)

Each urban area in England has a plan drawn up by the local planning authority that guides the type and location of new development. The Sheffield Local Plan is the statutory development plan for the whole of the city of Sheffield, and has two parts: a core strategy and a set of policies and proposals maps. These signify broad land uses, with the city centre designated to accommodate major retailing uses. Any urban development proposed within the boundaries of a city is considered in respect to its compliance with this Local Plan, other national statutory guidance and other relevant 'material considerations'. For more specific proposals, such as major regeneration projects, and the rejuvenation of the whole city centre, non-statutory 'masterplans' have also been used to provide more detailed visions and ideas for desired developments.

In Sheffield such 'masterplans' have been used extensively to give expression to urban regeneration ideas and aspirations. Indeed, there have been several iterations of the City Centre Masterplan, and Sheffield City Council led the preparation of a new draft plan in 2013, which outlined how the city council intended to take forward the regeneration of the city centre. It set out a vision, with a focus on retail, the economy and sustainability. Although it was not a statutory plan, it is intended to guide future regeneration and could therefore have a large influence on the future shape of the city centre. The Draft Masterplan was subject to open public consultation, and there were well over 450 written responses, with overwhelming support expressed for the contents of the Masterplan. Wherever possible, constructive comments and insights within these responses were then considered by the local planning authority and addressed in a revised Masterplan. Although the Masterplan was not a statutory

plan, once it is approved it will be adopted as a material consideration in determining planning applications, and it will therefore form the basis for funding bids to Government, Europe and for partnership working with private investors.

The previous and new City Centre Masterplan included proposals for a New Retail Quarter, which involved the demolition and rebuilding of an area in the city centre of Sheffield. The city centre has suffered from the de-industrialisation of the urban economy and then the opening of an edge-of-city shopping mall at Meadowhall, just 5km east of the city centre. Successful regeneration over the last ten years has seen the reconstruction of many parts of the centre though. The idea of the New Retail Quarter in the city centre was to promote Sheffield as a regional retail destination to rival other northern urban centres, in Leeds and Manchester in particular. The proposed £600 million New Retail Quarter was to cover a 8.1 ha site and would have involved a major re-design of this part of the city, and was master-planned by architects BDP, with a mixture of uses. 80,000 m² of retail space would have been created, up to 200 residential flats, a health club and leisure facilities, and a ten-storey car park. On 12 October 2007, the chosen private international developers Hammerson, unveiled the project and it was welcomed by business and political leaders in Sheffield. In March 2008, a three-day public exhibition in the city centre displayed the plans for the new Quarter. However, the local press described the reactions of Sheffield citizens to the plans as 'mixed'.

Following the global financial crisis, in January 2009, the *Sheffield Star* newspaper reported that the project had been put on hold indefinitely, and in June 2010, the Coalition National Government announced the suspension of £12 million of central funding toward the project. However in March 2011, Sheffield City Council announced that it was taking out a £10 million loan to kick-start the stalled development. This money plus a further £10 million contributed by Hammerson was used to part finance the compulsory purchase of all the empty shops and land needed to build the scheme. In July 2013 though the proposed development stalled completely, and it was finally announced that preferred developer Hammerson, was to be dropped by Sheffield City Council and a new private developer was being sought to take on the idea of building a New Retail Quarter. Inevitably, whatever the wishes or views of the citizens of Sheffield might have been in regards to the desirability of the New Retail Quarter, in respect to its strategic outcomes or local delivery, the aspirations of local government were ultimately determined by market conditions and the willingness of the private sector to invest, or not.

Parliamentary Approval of a 'Hybrid Bill' (The case of Crossrail in London)

Crossrail is among the most significant infrastructure projects ever undertaken in the UK, and is currently Europe's largest construction project – work started in May 2009. Crossrail is intended to transform rail transport in London, increasing capacity by 10%, supporting regeneration and cutting journey times across the city. The route will run over 100km from Maidenhead and Heathrow Airport in the west, through new tunnels under central London to Shenfield and Abbey Wood in the east. There will be thirty-eight Crossrail stations including nine new stations. The first services will start in late 2018. The total funding envelope available to deliver Crossrail is £14.8bn.

Crossrail has been delivered using a 'Hybrid Bill' that was decided upon by the full UK Parliament. The 'Crossrail Bill' required to construct and operate the railway, was introduced in February 2005 and like all national legislation was fully considered by the House of Commons and the House of Lords. The Bill contained a description of the works to be done and where they are to be carried out, and identified the land needed temporarily or permanently to provide the infrastructure. The Crossrail Bill was a so called hybrid bill which traditionally is used by the Central Government on behalf of railway companies and transport agencies to obtain authorisation for major projects deemed to be in the national interest, but which would also affect a large number of private interests. Such bills have been used periodically for rail and other major projects such as the Channel Tunnel, the Channel Tunnel Rail Link and the Dartford Tunnel. Such a Bill is being used to deliver the recent proposed north-south high speed rail link, HS2. The procedure adopted gives individuals and bodies, such as businesses or local authorities an opportunity to oppose the bill or to seek its amendment before a Select Committee in either or both the House of Commons and House of Lords. This parliamentary process also enables detailed scrutiny of any amendments proposed to be made to the Bill that are desirable. In one sense this allows open scrutiny, but many Parliamentary procedures of this kind are in fact subjected to considerable lobbying processes by well organised and sometimes corporate interests.

Crossrail Ltd (CRL) is the company established in 2001 to promote and develop the project. It was a 50/50 joint venture company between Transport for London (TfL) and the Department for Transport (DfT) until 5 December 2008 when it became a fully owned subsidiary of TfL. The funding framework for Crossrail was put in place in October 2007 when the Prime Minister announced that Crossrail's cost would be met by Government, the Mayor of London and London businesses. Following the Comprehensive Spending Review in October 2010, a funding envelope of £14.8bn was agreed to deliver the Crossrail scheme

in its entirety. The key elements of the funding package are: The Mayor of London, through Transport for London (TfL) and the Greater London Authority (GLA), will contribute £7.1bn. This includes a direct contribution from Transport for London of £1.9bn and contributions raised through the Crossrail Business Rate Supplement (BRS), section 106 and the Community Infrastructure Levy (CIL). Government will contribute by means of a grant from the Department for Transport of £4.7 billion during Crossrail's construction. London businesses will contribute £4.1bn. Here a project with considerable local and regional impacts has been delivered via the powerful authority and financial commitment of national governments, a commitment sustained over time and across different periods of political party control. The clear advantages to the citizens of London, although exposed to examination by national Parliamentary procedures, were never opened to more general debate or critical examination from other public and citizens interests, such as those areas and cities elsewhere in the UK who have not benefitted from such substantial public investment.

Nationally Significant Infrastructure Projects (the Atlantic Array Wind Farm off the coastline of Bristol)

The planning process for dealing with proposals for nationally significant infrastructure projects, or 'NSIPs', was established by the Planning Act 2008. The 2008 Act process, as amended by the Localism Act 2011, involves an examination of major proposals relating to energy, transport, water, waste and waste water, and includes opportunities for people to have their say before a decision is made by the relevant National Government Secretary of State. The Planning Inspectorate, a Central Government body of planning professionals, carries out certain functions related to national infrastructure planning on behalf of the Secretary of State. The NSIP process was introduced to streamline the decision-making process for nationally significant infrastructure projects, making it fairer and faster for communities and developers alike (see insert).

Nationally Significant Infrastructure Projects Decision Process:

Pre-application: The process begins when the Planning Inspectorate is informed by a developer that they intend to submit an application. Before submitting an application, the developer is required to carry out extensive consultation on their proposals. The length of time taken to prepare and consult on the project will vary depending upon its scale and complexity. Responding to the developer's pre-application consultation is regarded as the 'best time' to influence a project.

Acceptance: The acceptance stage begins when a developer submits a formal application for development consent to the Planning Inspectorate. There follows a period of up to 28 days for the Planning Inspectorate, on behalf of the Secretary of State, to decide whether or not the application meets the standards required to be formally accepted for 'examination'.

Pre-examination: At this stage, the public will be able to register with the Planning Inspectorate and provide a summary of their views of the application in writing. At pre-examination stage, everyone who has registered and made a relevant representation will be invited to attend a preliminary meeting run and chaired by an Inspector. The Examining Authority may disregard representations which are vexatious or frivolous, or deal with the merits of matters of national policy, contained in National Policy Statements (NPSs). NPSs have already been the subject of consultation and parliamentary approval and it is not the role of the examination to debate the merits of national policy. The Examining Authority may also disregard representations which relate just to compensation for compulsory acquisition (rather than the justification or need for such acquisition).

Examination: The Planning Inspectorate has six months to carry out the examination. During this stage, people who have registered to have their say are invited to provide more details of their views in writing. Careful consideration is given by the Examining Authority to all the important and relevant matters, including the representations of all interested parties, any evidence submitted and answers provided to questions set out in writing and explained at hearings.

Planning Inspectorate recommendation / Secretary of State's decision: The Planning Inspectorate must prepare a report on the application to the relevant Secretary of State, including a recommendation, within 3 months of the six month examination period. The Secretary of State then has a further 3 months to make the decision on whether to grant or refuse development consent.

Post decision: Once a decision has been issued by the Secretary of State, there is a six week period in which the decision may be challenged in the High Court. This process of legal challenge is known as Judicial Review.

The Atlantic Array is one example of such a NSIP, and was a proposed offshore wind farm off the coast of England, close to the city of Bristol. It was a development originally proposed by RWE, the company which won the lease development rights from the Crown Estate (which owns the UK seabed). With a planned 1.2 gigawatt capacity, it would have been one of the world's largest offshore wind farms. The proposal included up to 240 wind turbines which could power up to 900,000 homes. The development if developed was

scheduled to produce its first electricity output by 2019 but the overall development was to be phased over eleven years.

First phase of consultation: The first period of formal public consultation took place from September to November 2011. During this time feedback was sought on the Atlantic Array proposal based on the Preliminary Environmental Information (PEI). The PEI includes information from the environmental studies carried out together with plans and maps to show the nature and location of the proposed offshore wind farm and its onshore infrastructure and substation. A public exhibition was also held along with events along the North Devon and South Wales coasts. Nearly 2000 members of the public attended these events, where they could meet with the project team, view information about the project and see visualisations of what the wind farm would look like.

Second phase of consultation: The second phase of consultation started in 2012 and involved statutory bodies and groups such as local authorities. It also included a second series of 13 exhibitions held in venues throughout North Devon and South Wales. In total, 961 people attended these exhibitions and 165 feedback forms were completed. Emails and comments through the post were also received which were collated in preparation for the submission of the planning application.

Following these 'consultations', the developers made a formal application in June 2013 for a Development Consent Order under the 2008 Planning Act, which where necessary incorporated responses to concerns raised in the consultations. This would imply a decision would have to be made by the Secretary of State for Energy and Climate Change in late autumn 2014 under the NSIP procedures. However before this occurred the application was withdrawn, with an announcement made by the company that this was for commercial reasons.

The Press Release stated that RWE had reviewed the Atlantic Array Project, and in comparison with other opportunities in the UK offshore wind portfolio, and in light of the significant technical challenges specific to the zone identified from intensive research, it was not viable for RWE to continue with development in the Bristol Channel Zone at the current time. Paul Cowling, Director of Offshore Wind at RWE Innogy, said: "This is not a decision we have taken lightly, however given the technological challenges and market conditions, now is not the right time for RWE to continue to progress with this project. We will continue to focus on the other less technically challenging offshore projects within our extensive offshore pipeline of up to 5.2 GW. Offshore wind remains one of the strategic objectives for RWE and the UK has a major role to play

within our portfolio. We are looking forward to the completion of Gwynt-Y-Mor next year. At 576 MW this will become the second largest operating offshore wind farm in the world”.

This decision did also occur against a background of continued objections to the scheme from environmental groups and some of the local governments of areas overlooking the development site that relied on tourism for economic development, and changes in National government policy towards the fiscal support for renewable energy, in particular onshore wind production. Speaking on behalf of The Crown Estate to whom all rights return to, their Head of Offshore Wind said: “Now that the industry has been developing projects for a number of years, there is a much deeper understanding of the characteristics of successful projects and we will see further attrition in the time to come. Paradoxically, this is a positive development because it provides greater clarity to key stakeholders such as supply chain and consenting bodies, and brings greater focus to the investment opportunities.”

Final Commentary

These three case studies exhibit many of the characteristics referred to in the RTPI document, but also reveal the contested, complex and often opaque processes that underpin infrastructure decision making in England. Two particular features stand out:

- (i) The dominant role and influence of market and private business behaviours and the consequent significance of the intentions and confidence of private capital in delivering significant public infrastructure in the UK at all scales and in all sectors. This supports or at least reinforces the position and influence of central government in the decision making processes, be it through statutory and regulatory roles, direct funding, or the provision of a conduit or forum for lobbying activities by industrial and sectoral interests.
- (ii) The relative weakness of local planning authorities in this process, and the subsequent diminishing of democratic and citizenship involvement in processes which have become routinised and de-politicised through communicative consultation exercises. These have sought to build consensus, to avoid conflict and have become processes to simply gather opinions, rather than being open and contested actions based on participative and active political behaviours. The recent introduction of ‘localism’ within planning is

welcomed in this broader context, but as currently practised and envisaged, it is unlikely to establish a meaningful connect with and influence the strategic choices surrounding key infrastructure investments, in particular in the continued absence of any democratically accountable regional planning (Swain et al 2013).

Readings

Conservative Party (2008) *A stronger society: voluntary action for the 21st century*. Policy Green Paper 5. Conservative Party: London.

Conservative Party (2010) *Open Source Planning*. Policy Green Paper 14. Conservative Party: London.

Jenkins S. (2004) *Big Bang localism: a rescue plan for British democracy*. Policy Exchange: London.

Morton A. (2011) *Cities for growth: solutions to our planning problems*. Planning Exchange: London.

Ricketts S. & Field D. (2012) *Localism and planning*. Bloomsbury Professional Ltd: West Sussex.

RTPI (2014) *Transport infrastructure investment: capturing the wider benefits of investment in transport infrastructure*. Royal Town Planning Institute: London.

Swain C. Marshall T. & Baden T. (eds) (2013) *English regional planning 2000-2010: lessons for the future*. Routledge: London.

**İngiltere’de
Altyapı Alanında Karar Alma Süreçleri:
Stratejik Bir Başarısızlık Öyküsü Mü?**

Gordon Dabinett
Sheffield Üniversitesi

Giriş

Mesken ve işyerlerine enerji tedarik eden sistemler ve istihdama erişim sağlamanın yanı sıra gündelik yaşamı olanaklı kılan ulaşım ağlarını da kapsayan fiziki altyapı, her ülkenin ekonomik, çevresel ve toplumsal yapılanmasında hayati bir önem taşımaktadır. Altyapının nasıl planlanacağı ve kullanıma sunulacağı karmaşık bir soru olmakla birlikte, bu konunun hakkıyla yerine getirilmesi halkın yaşadığı ve çalıştığı kent ve bölgelerin başarılı ve sürdürülebilir bir biçimde gelişmesinde kilit bir yer tutmaktadır.

Ancak İngiltere Şehir Plancılığı Enstitüsü (RTPI) tarafından geçtiğimiz günlerde yapılan bir araştırma, İngiltere’de altyapı yatırımlarına ilişkin karar alma süreçlerinin pasif, mekanik ve dar kapsamlı olduğu sonucuna varmıştır. Arka planda söz konusu yatırımların uzun yıllardır diğer gelişmiş ülkelere nazaran düşük seyrettiği bilgisinden yola çıkan çalışma, bu durumun temelinde yatan bazı nedenleri incelemiş ve stratejik planlama konusunda bir dizi güçlük tespit etmiştir (RTPI 2014):

- İngiltere’nin her bölgesinden elde edilen bulgular, İngiltere’de altyapı olanaklarının nasıl, ne zaman ve neden temin edilmesi gerektiğine ilişkin bir görüş ve dil birliğinin olmadığına işaret etmektedir. Bu durum hem yerel, proje bazlı düzeyde, hem de daha geniş, ulusal ve stratejik düzeyde geçerlidir.
- Altyapı temininin başka sektörlerdeki sorunlara da çare olabileceğine ilişkin geniş kapsamlı bir bakış açısının olmaması, projeler tek tek değerlendirildiğinde maliyetlerinin ve gerekçelerinin çoğu zaman akla yatkın gelmemesi anlamına gelmektedir. Oysa gerçekte bu projeler, kendi kapsamının çok ötesinde etki sağlama ve çok büyük değer yaratma potansiyeli vaat edebilmektedir.
- Politika belirleyicilerin ve irdeleyicilerin bütünsel stratejiler konusunda geniş bir vizyona sahip olmamaları, sürdürülebilir büyüme temelinde bir geleceğin yaratılması konusunda geniş kapsamlı etkiler yaratabilecek altyapı projelerinin mevcut meselelerin çoğu için çözüm olarak görülmemesi anlamına gelmektedir.
- Altyapı teminine ilişkin genelgeçer model, şehir plancılarını, altyapı temin edenleri, yerel yönetimleri ve yöre halkını, daha büyük çaplı, ortak faydalar yaratmak için iletişim ve işbirliği kurmak yerine kendi örgütlenmelerinin çıkarlarını gözeterek çıktılar yaratmaya teşvik etmiştir.

- Maliyet riskinden korku duyulması ve ulusalın dışındaki düzeylerde yetki ve hesap sorulabilirliğin olmaması, yereli dönüştürmek için altyapıdan yararlanmak isteyen yerel ve bölgesel sahalarda caydırıcı bir rol oynamıştır.

Elinizdeki çalışma, bugün İngiltere’de altyapı yatırımlarının planlanmasında ve temininde yurttaş katılımını sağlayacak temel mekanizmaları ortaya koyarak, karşımıza çıkan bu “stratejik başarısızlığın” kökenlerine ilişkin bazı ipuçları sunmaya çalışmaktadır. 2010 sonrası dönem, iktidarda bir koalisyon hükümetinin olduğu ve daha da önemlisi, finansal kriz sonrası kemer sıkma politikalarıyla ve kamu harcamalarında büyük kesintilerle ilişkilendirilen bir dönemdir. İngiltere’de uzun zamandır yürürlükte olan oy çokluğu ilkesine göre yapılan Mayıs 2010 genel seçimleri, hiçbir partinin mutlak çoğunluk için gerekli 326 sandalyeyi elde edemediği bir sonuç ortaya koymuştur. Muhafazakar Parti en yüksek oy oranını yakalamışsa da, Avam Kamarası’nda net bir çoğunluk için gerekli sandalye sayısını elde edememiştir. Muhafazakar ve Liberal Demokrat Partiler arasında oluşturulan koalisyon hükümeti, İngiltere tarihinde seçim sonucu olarak doğrudan ortaya çıkan ilk koalisyon hükümetidir.

Genel seçimler öncesinde Policy Exchange (Jenkins 2004) tarafından yayımlanan çeşitli raporlar ve Muhafazakar Parti Politika Raporları (Muhafazakar Party 2008), “büyük devlet” fikrine alternatif olarak “büyük toplum” fikrini savunmaktaydı. Bu geniş kapsamlı fikirler içinde, planlama konusunda temel bir reform da öngörülmekteydi: ‘Planlama sistemi, güçlü bir ekonomi, cazip ve sürdürülebilir bir çevre ve başarılı bir demokrasi için elzemdir. Mevcut durumda, İngiltere’deki planlama sistemi bu hedeflerin hiçbirini gerçekleştirememektedir. Çökmüş durumdadır.’ (Muhafazakar Parti 2010; Morton 2011). Fiiliyatta, bu fikirlerin ve emellerin çoğu lafta kalmışsa da, koalisyon hükümeti 2011 yılında Yerelcilik Yasasını geçirmiş (yasa 2012/13 döneminin Mayıs ayında yürürlüğe girmiştir), bu yasayla yeni Ulusal Planlama Politika Çerçevesi hayata geçirilmiş, ulusal önem taşıyan altyapı projelerinin yürütülmesine ilişkin prosedür değiştirilmiş, bölgesel strateji ve yapılar kaldırılmış, yerelde mahalle planlamasını güçlendirmek için önlemler alınmıştır. Ricketts ve Field (2012), Yerelcilik Yasasının ve onunla bağlantılı reform paketinin “planlama sisteminde kökten bir kültürel değişim” anlamına geldiğini savunmaktadır.

Bu çalışma kapsamında İngiltere’de 2010 sonrası dönemde stratejik şehir planlaması alanında yürürlükte olan ana mekanizmalar özetlenecek, bu esnada Sheffield’da büyük bir alışveriş merkezi, Londra’da büyük bir demiryolu bağlantısı ve Bristolyakınındaki bir rüzgar santrali gibi vaka örnekleriyle büyük altyapı yatırımlarının planlamasındaki karar alma süreçlerine formel yurttaş katılımının rolüne özellikler verilecektir.

Stratejik Şehir Planlaması ve “Yerelcilik” meselesi

2000-2010 yılları arasındaki dönemde İngiltere’de Londra dışındaki yerlerde seçimle işbaşına gelmeyen bölgesel bir stratejik yönetim düzeyi söz konusuydu. Sistemin temelinde, bölgesel ekonomik stratejiler ortaya koyan Bölgesel Kalkınma Ajansları; bölgesel mekan stratejilerinin üretimini gözetim altında tutan Bölgesel Meclisler ile bölgede yer alıp çeşitli bölgesel harcama belgeleri üzerinde etkisi olan devlet kurumları yer alıyordu. Ancak 2004 yılında İngiltere’nin kuzeybatısında yapılan bir referandumda çıkan ret oyuyla, gelecekte seçimle işbaşına gelen bir bölgesel yönetimin ortaya çıkma olasılığı tamamen ortadan kalkmadıysa bile büyük oranda zayıfladı. Yerelcilik savunusu, büyük devleti ortadan kaldırma söylemi ve kamu harcamalarını azaltmak yönünde büyüyen baskıların bileşimi, ulusal düzeydeki koalisyon hükümetinin 2010 yılında İngiltere’de Londra dışındaki yerlerde bölgesel yönetim aygıtını terk etmesine yol açtı. Altını çizmek gerekir ki, Londra’nın 32 ilçesinin üstünde tüm kente hakim stratejik bir otorite oluşturmak üzere, seçimle işbaşına gelen bir belediye başkanının yönettiği, kendisi de seçimle işbaşına gelen bir kurum olan Büyük Londra İdaresi’nin kurulduğu 2000 yılından beri Londra’nın konumu farklıydı. Bu düzenlemenin yanı sıra, yine 2000’li yıllarda oluşturulan İskoçya Parlamentosu, Galler Meclisi ve Kuzey İrlanda Meclisi 2010 yılından sonra da varlığını sürdürdü. Bu durum, 2014 yılı itibarıyla İngiltere’de adına asimetrik yönetimli çokuluslu devlet denebilecek bir yapı ortaya çıkardı. Dolayısıyla bu makale İngiltere’deki düzenlemeleri merkezine almaktadır.

İngiltere’de Londra dışındaki tüm büyük kentsel bölgelerin demokratik seçimle işbaşına gelen ve “genel bir yetkinlik erki” olan çok amaçlı tek bir yerel yönetimi vardır (örn. Sheffield Kent Konseyi). Bu birim aynı zamanda, bu tür kararlara rehberlik ya da öncülük eden yerel yönetimlerin belirledikleri hukuki yerel plan çerçevesinde kalkınma önerilerini kabul ya da reddetme konusunda hukuki yetkiye sahip ‘yerel planlama otoritesi’ konumundadır. Kentsel bölgelerde yetkili olarak seçimle işbaşına gelen Ulusal Hükümet ile Avrupa Parlamentosuna seçilen parlamenterler dışında herhangi bir demokratik kurum söz konusu değildir. Çok amaçlı olmakla birlikte hem Büyük Londra İdaresi hem de yerel yönetimler büyük oranda kendilerine ulusal merkezi hükümet tarafından verilen yetkilerle hareket eder; benzer biçimde gelirlerinin büyük kısmı da doğrudan ya da dolaylı hibelerle merkezi hükümetten gelir. Yerel yönetimlerin yerelde vergi toplama ya da sermaye borçlanmasında bulunma yetkileri görece kısıtlıdır ve bunlar da hükümetçe belirlenir. Merkezi hükümet ayrıca incelemeye giren planlama önerilerini yürürlükten kaldırabilmekte veya belirleyebilmekte, yerel planlama otoritelerinin işlerlik göstereceği ulusal politika çerçevesini ortaya koymaktadır. Bunun sonucu olarak yerel yönetim planlama da dahil olmak üzere birçok alanda bir derece özerkliğe ve söz hakkına sahipse de, merkeziyetçi denetim ve yönlendirme eğilimi de uzun süredir varlığını sürdürmektedir.

Stratejik Şehir Planlaması, şehir içi ulaşım davranışlarının idaresi veya su ve atık gibi kaynakların yönetimi gibi, mevcut yerel yönetim ya da yerel planlama otoritesinin sınırları içinde kaçınılmaz olarak gerçekleşen kentsel gelişimin yönetilmesi ve şekillendirilmesi için gerekli bir süreç olarak tanımlanabilir. 2010 Koalisyon Hükümetinin getirdiği değişikliklerle, Yerelcilik Yasasında yer verilen “işbirliği ödevi” gereği bu etkinlik artık birbirine bitişik ya da yakın bölgelerde “gönüllü işbirliğine” dayanmaktadır. Bu düzenlemeler ekonomik kalkınma (işyeri destekleri, eğitim ve sınai kalkınma) alanında, 2011-2012 döneminde kurulmuş özel sektör güdümlü ekonomik kalkınma kurumları olan altbölgesel yerel girişim ortaklıklarıyla desteklenmektedir. Söz konusu kurumlar daha önce bölgesel kalkınma ajanslarının durumunda olduğu gibi son derece akışkan bir ortamda faaliyet göstermektedir. Yerel girişim ortaklıklarına zaman içinde daha fazla yetki ve mali kaynak aktarılmıştır. Ulusal Hükümet şu sıralarda bazı anakent bölgelerinde ekonomi ve ulaşım alanlarında bazı işlevleri üstlenmek üzere “bileşik otorite” adlı yapılar kurulmasını önermektedir.

Kentsel yerel yönetim yapılarının bu süregelen evrimi ve gelişimi Türkiye için yeni bir şey değildir. Örnek olarak ulusaltı düzeyde kapsamlı şekilde gerçekleştirilen ancak uygulamaya konmayan ekonomik kalkınma ve yeniden yapılanma değerlendirmesi (2008) gösterilebilir. Kurumsal düzenlemelerdeki bu devingen ve akışkan hal içeride de gerçekleşmiş, bir bakıma yeni kamu idaresi ve neoliberal piyasalaşma uygulama, politika ve ideolojilerinin ortaya çıkardığı çerçevede devletin rolünün yeniden tanımlanması girişimlerinin bir parçası haline gelmiştir. Özünde, daha önce kamu mal ve hizmetleriyle ilişkilendirilen işlev alanlarından çoğunda özel sektörün rolü büyümeye devam etmiş, yerel yönetim harcamalarının giderek kısıldığı kemer sıkma döneminde daha da büyük mevzi kazanmıştır. Daha önce yerel yönetimlerin yürüttüğü işlevler giderek daha fazla ihale edilir hale geldi. “Yerelcilik” savunusu çoğunlukla, yerel kütüphaneler ve spor tesisleri gibi hizmetlerin tedarik ve maliyetlerini çeşitlendirmenin yolunun bilfiil toplum tarafından kontrol ve arz edilmesi olduğu varsayımına dayandırılmaktadır.

Ulusal hükümet tarafından hazırlanan Planlama Politika Belgesi’nin savına göre ‘Planlar toplumsal katılımı hazırlanmalı, bölgenin sürdürülebilir kalkınma örüntüleri sağlayarak nasıl gelişebileceği konusunda ortak bir vizyon ve strateji ortaya koymalıdır’. Ancak 1968’teki Skeffington Raporu’ndan bu yana kamuoyu katılımı ve halkla istişarenin teşvik edilmesi girişimlerine karşın 2000 yılına geldiğinde planlama sisteminin uzman olmayanlar için son derece caydırıcı bir hal aldığı kabul edilmeye başlanmıştı. Havaalanları gibi büyük çaplı planlama önergelerinin yarı hukuki bir ortamda sorgulandığı bir kamusal tartışma ortamı olan kamu istişareleri uzun ve verimsiz bir hal almıştı. Kamusal istişare büyük oranda “benim mahalleimde olmaz” diye özetlenebilecek bir takım muhalefet ve bireysel çıkar ilkelerine dayanır hale gelmişti. Oysa katılım rutin hale gelmiş,

kısmen yeni kamu idaresi uygulamaları ve özelleştirmeler hasebiyle, kararlar büyük oranda çok katmanlı ve parçalı bir yönetim yapısı çerçevesinde işleyen “idari bakımdan hesap sorulabilir” ortaklıklarca belirlenir olmuştur. Eleştirel yaklaşımlarda, örneğin Ken Livingstone ve Boris Johnson gibi karizmatik liderleri olan yeni Büyük Londra İdaresi’nin aksine yerel yönetimdeki seçilmiş konsey üyeleri arasında liderlik ve nitelik eksikliği olduğu iddiaları yer buluyordu.

2010 tarihli Ademi Merkeziyetçilik ve Yerelcilik Yasası, bu eleştirilere getirilen bir yanıt olup “büyük toplum” söyleminin dile dökülmesi ve yerelciliğin teşvik edilmesi anlamına geliyordu. Yasanın temelinde “iktidarın merkezi devlet elinden alınıp yerel halka verilmesi için beş ayaklı bir strateji” ile yerel sakinlere yerel büyümeden pay verme girişimine dayanıyordu. “Hükümet, yereldeki halka ne yapmaları gerektiğinin söylenmesi yerine, yerel sakinlerin yaşadıkları yerin geleceğini gerçek anlamda şekillendirebilmelerini amaçlamaktadır” deniyordu. Bunun yerel yönetimleri merkezi denetimden kurtaracağı, yerel halka yerel yönetim üzerinde daha fazla iktidar alanı tanıyacağı, yerel halkın yatırım önceliklerini belirlemesine daha çok olanak sağlayacağı ve bölgesel yönetimi ortadan kaldıracığı düşünülüyordu. 2011 Yerelcilik Yasası, yerel toplulukların itiraz hakkını, mülk edinme hakkını, inşa etme hakkını ve toprağı geri kazanma hakkını tesis ediyordu. Bu haklar, gönüllü ya da mahalli örgütler, vakıflar ve mahalle heyetleri için geçerliydi.

Yasa ayrıca, ister o bölgede yaşayan, ister iş yapan yerel sakinlerin, mahalli bir kurul yahut mahalle forumu kapsamında bir araya gelerek yeni yapılacak evlerin ya da kurulacak iş yerlerinin nerelerde yer alması ve nasıl olması gerektiği konusundaki fikirlerini bildirecekleri Mahalle Düzeyinde Planlama mekanizmalarının kurulmasını öngörmüştür. Söz konusu planlar kısa ve öz olabileceği gibi son derece ayrıntılı da olabilir ve maliyetleri 17.000 ila 200.000 sterlin arasında değişir. Plan ya da düzen ulusal planlama politikasıyla, yerel planlama otoritesince belirlenmiş stratejik vizyonla ve diğer yasal gerekliliklerle uyumlu olduğu sürece yerel sakinler plandan hareketle tam kapsamlı ya da özet planlama izni verebilirler. Yine yerel sakinler halkoylaması yoluyla Planı oylayabilirler. Oylamada çoğunluğun desteğini alırsa, yerel planlama otoritesi planı yürürlüğe koyar (Ricketts ve Field 2012).

Kişî ve kurumların rolleri değişirken, İngiliz planlama sistemi ve süreçlerindeki bu kapsamlı değişikliklerin uygulanma biçimleri ve sonuçlarının ortaya konması ve iktidar yapısında bir dönüşüm yaşanması yıllar sürecektir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında 2010 sonrası dönemde altyapı yatırımlarına ilişkin üç örnek vakaya yer verilmektedir. Bunlardan her biri devletin büyük çaplı altyapı projelerini hayata geçirmesinde rol oynayan üç ana mekanizmayı göz önüne sermektedir. Bu mekanizmalar sırasıyla tüm kentsel bölgeler için geçerli yerel planlama çerçevesi; ulusal çıkarla örtüştüğü ancak aynı zamanda özel

*İngiltere’de Altyapı Alanında Karar Alma Süreçleri:
Stratejik Bir Başarısızlık Öyküsü Mü?*

çıkarları da önemli ölçüde etkileyeceği düşünülen büyük çaplı projelere izin verecek Parlamento ‘karma yasaları’ ve son olarak ‘Ulusal Öneme Sahip altyapı projeleri’ne ilişkin yeni Yerelcilik Yasası Prosedürü.

İngiltere’de Altyapı Alanında Karar Alma Süreçleri– Örnek Vakalar

‘Planlama sisteminin amacı, ulusal ve yerel düzeyde birbirleriyle çatışan ekonomik, toplumsal ve çevresel öncelikleri mümkün olan en eşitlikçi ve verimli şekilde uzlaştırmak ve böylece yerel halkın ve yerel yönetimin sürdürülebilir, cazip ve yaşanabilir toplumlar yaratmak üzere kendi özgün yerel politikalarını geliştirmesine olanak tanımadır. Her mahallenin sakinleri bölgelerinde nasıl bir gelişim ve arazi kullanımı görmek istediklerini ifade edebileceklerdir.’ (Ulusal Politika Belgesi)

1. Yerel Kentsel Gelişim Planlama & Yeniden Yapılandırma Projeleri (Sheffield Yeni Alışveriş Bölgesi Örneği)

İngiltere’deki her kentsel bölgenin yerel planlama otoritesi tarafından hazırlanan, yeni gelişmelerin türüne ve yerine rehberlik eden bir planı mevcuttur. Sheffield Yerel Planı, Sheffield kentinin tamamı için geçerli yasal kalkınma planıdır ve çekirdek strateji ile bir dizi politika ve öneri haritalarından oluşur. Bu kapsamda geniş çaplı arazi kullanımlarına yer verilirken, kent merkezi de asıl olarak alışveriş ihtiyacını karşılayacak biçimde tasarlanmıştır. Kent sınırları içerisinde önerilen her tür kentsel gelişim bu Yerel Plana, ulusal çapta yol gösterici diğer yasa metinlerine veya duruma uygun diğer “maddi mülahazalara” uygunluğuyla değerlendirilir. Büyük çaplı yeniden yapılandırma projeleri ve kent merkezinin tamamının canlandırılması gibi daha spesifik öneriler için, istenen gelişme için daha ayrıntılı vizyon ve fikirler ortaya koymak adına yasal yürürlüğü olmayan “nazım planlar” da kullanılmıştır.

Sheffield’da kentsel yeniden yapılandırma alanındaki fikir ve istekleri ifadeye dökmek için bu tür nazım planlarından geniş çapta yararlanılmıştır. Kent Merkezi Nazım Planı birden fazla sürüm halinde yayımlanmış, Sheffield Kent Konseyi 2013 yılında kent merkezinin yenilenmesi konusunu nasıl yürütmeyi amaçladığını ortaya koyan yeni bir plan taslağının hazırlık sürecinin öncülüğünü yapmıştır. Bu metinde, alışveriş, ekonomi ve sürdürülebilirlik üzerine vurgu yapan bir vizyon ortaya konmuştur. Bu hukuki yaptırım gücü olan bir plan olmasa da, gelecekte gerçekleştirilecek yenileme çalışmalarına rehberlik etmek üzere hazırlandığından kent merkezinin gelecekte alacağı hal üzerinde büyük bir etkisi olabilecektir. Nazım Planı taslağı açık bir kamusal istişare sürecine konu olmuş, 450’den fazla yazılı yanıt alınmış, çoğunluğunda Nazım Plan’da yer verilen hususlara destek ifade edilmiştir. Ardından söz konusu yanıtlarda yer alan

yapıcı yorum ve görüşler yerel planlama otoritesince mümkün mertebe dikkate alınmış, Nazım Plan'ın gözden geçirilmiş sürümünde bunlara yer verilmiştir. Nazım Plan, her ne kadar hukuki yaptırım gücü olmasa da, onaylanmasını müteakiben planlama uygulamalarını belirlerken göz önünde bulundurulacak bir belge olup bu bakımdan devlete, Avrupa'ya ve özel sektör yatırımcılarıyla yapılacak işbirlikleri çerçevesinde bu ortaklara yapılacak finansman başvurularının temelini oluşturacaktır.

Bir önceki ve mevcut Kent Merkezi Nazım Planları, Sheffield'da yeni bir Alışveriş Bölgesi'nin yapılmasına yönelik önerilere yer vermektedir. Bu öneriler, kent merkezindeki bir bölgenin yıkılıp yeniden yapılması anlamına gelmektedir. Kent merkezi, kent ekonomisinin sanayisizleşmesi sürecinden ve ardından kent merkezinin 5 kilometre uzağındaki Meadowhall'da büyük bir alışveriş merkezinin açılmasından mağdur olmuştur. Ancak son on yılda gerçekleştirilen başarılı yenileme çalışmaları, merkezin birçok bölgesinin yeniden yapılandırılmasına sahne olmuştur. Kent merkezinde yeni bir Alışveriş Bölgesi fikrinin altında, Sheffield'ı özellikle Leeds ve Manchester gibi kuzeydeki kent merkezlerine rakip olacak, alışveriş alanında bölgesel bir cazibe merkezi haline getirmek yatmaktadır. 600 milyon sterlin tutarındaki Yeni Alışveriş Bölgesi, 8,1 hektarlık bir alana yayılarak kentin bu bölgesinin büyük çapta yeniden tasarlanmasını öngörmekteydi ve BDP¹ mimarları tarafından çok amaçlı şekilde nazım planına dökülmüştü. 80.000 metrekarelik bir alışveriş alanının yanı sıra 200'e yakın mesken, bir sağlık klübü ve eğlence tesisleri ile on katlı bir otopark yaratılacaktı. 12 Ekim 2007 günü özel sektörden seçilen müteahhit şirket Hammerson projeyi halka açıkladığında proje Sheffield'daki işletmeler ve siyasal liderlerce sıcak karşılandı. 2008 yılının Mart ayında, yeni alışveriş bölgesinin planları kent merkezinde üç gün süren halka açık bir sergide sergilendi. Ancak yerel basına göre Sheffield sakinlerinin planlara tepkisi farklılık gösteriyordu.

Küresel ekonomik krizin ardından, 2009 yılı Ocak ayında *Sheffield Star* gazetesi projenin belirsiz bir tarihe dek askıya alındığını duyurdu. 2010 yılı Haziran ayındaysa Ulusal Koalisyon Hükümeti merkezi fonlardan projeye ayrılan 12 milyon sterlinin rafa kaldırıldığını bildirdi. Ancak 2011 yılı Mart ayında, Sheffield Kent Konseyi projenin aksayan gelişimine ivme kazandırmak için 10 milyon sterlinlik bir borçlanmaya gideceğini duyurdu. Hammerson tarafından sağlanacak 10 milyon sterlinlik katkıya eklenecek bu meblağ, projenin inşası için gerekli boş dükkanların ve arazilerin devralınmasına kısmen de olsa mali kaynak sağladı. Fakat 2013 yılı Temmuz ayında proje önerisi tamamen durma noktasına geldi ve nihayetinde seçilen müteahhit Hammerson'un Sheffield Kent Konseyince azledilip yerine özel sektörden Yeni Alışveriş Bölgesi inşası fikrini

¹ Mimarların, şehircilerin, mühendislerin ve tasarımcıların ortak atölye çalışmaları gerçekleştirdikleri uluslar arası bir organizasyon.

devralacak yeni bir müteahhit aranmaya başladı. Kısacası, Sheffield sakinlerinin Yeni Alışveriş Bölgesini isteyip istemediklerine dair görüşleri ne olursa olsun, yerel yönetimin stratejik sonuçlar ya da yerelde hizmet tedariki noktasındaki eğilimleri ister istemez piyasa koşulları ve özel sektörün yatırım yapmak isteyip istemediğine bağlı olmaktadır.

2. “Karma Yasalar”ın Parlamentoda Onaylanması (Londra: Çapraz Ray Hattı Meselesi)

2009 yılı Mayıs ayında hazırlıklarına başlanan “Çapraz Ray Hattı”bugüne dek İngiltere’de gerçekleştirilen en önemli altyapı projelerinden biri ve halen Avrupa’nın en büyük inşaat projesidir. Crossrail’in, kentin yeniden yapılandırılması sürecine destek olarak, kentin bir ucundan diğerine yolculuk süresini kısaltarak, yolcu taşıma kapasitesini yüzde on artırarak Londra’daki demiryolu ulaşımını dönüştürmesi amaçlanmıştır. Güzergah, batıda Maidenhead ve Heathrow Havaalanından, merkezdeki yeni tüneller aracılığıyla doğuda Shenfield ve Abbey Wood’a kadar 100 kilometreyi aşkın bir mesafe kat edecektir. Dokuz yeni istasyon da dahil olmak üzere otuz sekiz Crossrail istasyonu olacaktır. 2018 sonunda hizmete girecek Crossrail’in yapımı için ayrılan toplam finansman 14,8 milyar sterlindir.

Crossrail, İngiltere Parlamentosu tarafından karara bağlanan bir “Karma Yasa” yoluyla hayata geçirilmiştir. Demiryolunun yapımı ve işletimi için gerekli ‘Crossrail Yasası’ 2005 yılı Şubat ayında getirilmiş, her türlü ulusal mevzuat gibi hem Avam hem de Lordlar Kamarası tarafından incelenmiştir. Yasada yapılacak çalışmalar ve nerede yapılacağı ayrıntılarıyla anlatılmış, altyapının temini için geçici ve kalıcı olarak ihtiyaç duyulacak araziler belirtilmiştir. Crossrail Yasası, geleneksel olarak merkezi hükümetin, ulusun çıkarlarına uygun olduğu düşünülen ancak özel sektörün çıkarlarını da çeşitli biçimlerde etkileyecek büyük projeler için onay almak üzere demiryolu şirketleri veya ulaştırmacılık kurumları adına kullandığı karma bir yasadır. Kanal Tüneli, Kanal Tüneli Demiryolu Bağlantısı ve Dartford Tüneli gibi büyük projelerde sık sık bu tür yasalardan yararlanılmıştır. Yakın geçmişte önerilen kuzey-güney hızlı demiryolu hattı HS2’nin gerçekleştirilmesi için de buna benzer bir yasadan yararlanılacaktır. Burada benimsenen prosedür birey ve kurumlara, örneğin işletmelere ve yerel yönetimlere, Avam Kamarası’nda, Lordlar Kamarası’nda veya her ikisinde birden oluşturulacak Seçme Kurulu karşısında yasa önerisine karşı çıkma ya da önerinin değiştirilmesini isteme olanağı tanımaktadır. Parlamentoda işleyen bu süreç aynı zamanda önerilen ve arzu edilen her türlü değişikliğin ayrıntılı şekilde irdelenmesine olanak sağlanmaktadır. Bir anlamda bu açık bir inceleme sürecine imkan vermektedirse de, bu türden birçok Parlamento prosedürü örgütlü ve bazen ticari çıkarlar tarafından ciddi lobicilik süreçlerine maruz kalabilmektedir.

Crossrail Ltd (CRL) 2001 yılında projenin tanıtımını yapmak ve geliştirmek için kurulmuş bir şirkettir. Başlangıçta Londra Ulaştırma (TfL) ile Ulaştırma Bakanlığı arasında eşit paylı bir ortaklık olan şirket, 5 Aralık 2008 tarihinde tamamen TfL kontrolüne geçmiştir. Ekim 2007’de Başbakanın Crossrail’in maliyetinin Devlet, Londra Belediyesi ve Londra merkezli işletmeler tarafından karşılanacağını ilan etmesiyle Crossrail için gerekli finansman çerçevesi çizilmiştir. 2010 yılı Ekim ayında yapılan Kapsamlı Harcama Değerlendirmesinin ardından Crossrail planının bütününe 14,8 milyar sterlin büyüklüğünde bir finansman paketi ayrılmasına karar verilmiştir. Finansman paketinin temel bileşenleri arasında şunlar yer almaktadır: Londra Ulaştırma İdaresi(TfL) ve Büyük Londra İdaresi aracılığıyla Londra Belediyesi 7,1 milyar sterlin katkı koyacaktır. Buna Londra Ulaştırma İdaresi’nin 1,9 milyar sterlinlik doğrudan katkısı ile Crossrail İşletme Desteği ve Toplumsal Altyapı Vergisi aracılığıyla sağlanan katkılar da dahildir. Devlet Crossrail’in yapımı esnasında Ulaştırma Bakanlığı’nca sağlayacak hibe aracılığıyla 4,7 milyar sterlin katkı koyacaktır. Londra merkezli işletmeler ise 4,1 milyar sterlin sağlayacaktır. Burada ciddi anlamda yerel ve bölgesel etkileri olacak bir proje, ulusal hükümetin uzun vadede, farklı siyasal partiler iktidarda olmasına rağmen ortaya koyduğu güçlü otoritesi ve finansman sözü sayesinde gerçekleştirilebilmiştir. Projenin Londra sakinlerine sağlayacağı fayda, ulusal Parlamento prosedürlerinde incelemeye açılmışsa da, daha geniş çapta bir tartışmaya veya bu tür kapsamlı bir kamu yatırımından faydalanmamış diğer bölge veya kentlerden kamuoyu ya da yurttaş çıkar gruplarının eleştirisine maruz bırakılmamıştır.

3. Ulusal Öneme Sahip Altyapı Projeleri (Bristol Kıyısındaki Atlantik Dizisi Rüzgar Santrali)

Ulusal öneme sahip altyapı projelerine ilişkin önerilere yönelik planlama süreci, 2008 Planlama Yasası’nca tesis edilmiştir. 2011 Yerelcilik Yasası ile değişikliğe uğratılan 2008 Yasası süreci, enerji, ulaşım, su, atık ve atık su alanlarındaki büyük çaplı proje önerilerinin değerlendirilmesini kapsamakta ve Ulusal Hükümetin ilgili Bakanlığı tarafından karar alınmadan önce halkın görüşlerini bildirmesine olanak tanımaktadır. Planlama uzmanlarından oluşan bir merkezi devlet kuruluşu olan Planlama Teftiş Kurulu, ulusal altyapı planlamasında Bakanlık adına belli işlevleri yerine getirir. Söz konusu prosedür, ulusal öneme sahip altyapı projelerindeki karar alma sürecini kısaltmak, hem yararlanıcılar, hem yükleniciler açısından daha adil ve daha hızlı hale getirmek için yürürlüğe konmuştur. (bkz. ek).

Ulusal Öne Sahip Altyapı Projeleri Karar Süreci:

Başvuru öncesi: Mütahhit Planlama Teftiş Kurulu’na başvuruda bulunma niyetini beyan ettiğinde süreç başlar. Mütahhit başvurusunu sunmadan önce vereceği tekliflerle ilgili kapsamlı bir istişare gerçekleştirmek durumundadır. Projenin istişaresi ve hazırlanması için harcanacak zaman projenin kapsam ve güçlüğüne göre değişir. Mütahhitin başvurudan önceki danışma süreci bir projeye etkide bulunabilmek için en iyi zaman olarak değerlendirilir. Kabul: Mütahhit Planlama Teftiş Kurulu’na kalkınma muvafakatı için resmi başvurusunu teslim ettiğinde kabul süreci başlar. Kurul, Bakanlık adına, en çok 28 gün içinde, başvurunun inceleme için resmen kabul edilmesi için standartlara uygun olup olmadığını kararlaştırır.

Ön inceleme: Bu aşamada, halk başvuruyla ilgili yazılı görüşlerinin özetini iletmek için Planlama Teftiş Kurulu’na kayıt olabilir. Ön inceleme aşamasında, kayıt olan ve uygun beyanlarda bulunan herkes bir teftiş kurulu üyesinin başkanlığında yürütülecek bir ön toplantıya davet edilecektir. İnceleme Otoritesi zarar verme kastı olan, ciddiyetsiz ya da Ulusal Politika Belgeleri’nde (NPS) belirtilen ulusal politika meselelerine dair tavsiyelere odaklanan beyanları göz önüne almayabilir. Bu belgeler halihazırda istişare edilmiş ve meclis onayından geçmiştir; dolayısıyla ulusal politika tavsiyelerinin tartışılması incelemenin kapsamı dışındadır. İnceleme Otoritesi ayrıca (istimlak ihtiyacı ya da meşruiyeti ile ilgili olanların dışında) istimlak tazminatlarıyla ilgili beyanları dikkate almama hakkına sahiptir.

İnceleme: Planlama Teftiş Kurulu’nun incelemeyi gerçekleştirmek için altı aylık bir süresi vardır. Bu aşamada, beyanda bulunmak için kayıt olan vatandaşlar yazılı görüşleriyle ilgili daha detaylı açıklamalarda bulunmaları için davet edilir. İnceleme Otoritesi ilgili bütün tarafların beyanları, sunulan kanıtlar ve sorulara verilen yazılı ya da sözlü yanıtlar da dahil olmak üzere bütün önemli ve ilgili meseleler üzerine ciddiyetle eğilir.

Planlama Teftiş Kurulu Tavsiyesi / Bakanlık kararı: Planlama Teftiş Kurulu altı aylık inceleme süresinin ilk üç ayı içinde başvuruyla ilgili ilgili bakanlığa sunulmak üzere tavsiyelerini içeren bir rapor hazırlamak zorundadır. Bakanlığın kalan üç ayda kalkınma onayıyla ilgili olumlu ya da olumsuz kararını verir.

Karar sonrası: Bakanlığın kararını yayımlamasının ardından karara karşı Yüksek Mahkeme’ye başvuru için altı haftalık yasal süre bulunmaktadır. Yasal başvuru süreci Yargı Kontrolü olarak tanımlanır.

Atlantik Dizisi bu tür ulusal öneme sahip alt yapı projelerine bir örnek olup Bristol kenti yakınında, İngiltere kıyısı açıklarında kurulması teklif edilen açık deniz rüzgar çiftliğidir. Proje orijinal olarak (İngiltere deniz tabanının da sahibi olan) Krallık Mülkü’nün kiralama geliştirme haklarını kazanmış Olan RWE tarafından önerilmiştir. 1,2 gigawatt’lık bir kapasiteye sahip olması planlanan

çiftlik dünyanın en büyük rüzgar çiftliklerinden biri olacaktır. Teklif 900.000 evin enerji ihtiyacını karşılamaya yeterli 240 rüzgar türbini kurulmasını içermektedir. Teklif yaşama geçerse ilk elektrik üretiminin 2019 itibarıyla başlaması beklenmektedir ancak bütün projenin tamamlanması için 11 yıllık bir süre öngörülmüştür.

İlk istişare aşaması: Resmi kamu istişare sürecinin ilk kısmı 2011 yılının eylül ve kasım ayları arasında gerçekleşti. Bu süre boyunca Atlantik Dizisi teklifiyle ilgili Ön Çevresel Bilgi (PEI) temelli geribildirimlerin verilmesi beklendi. PEI, gerçekleştirilen çevresel çalışmalarla ilgili bilgileri, teklif edilen açık deniz rüzgar çiftliğinin ve kara kısmındaki altyapı ve trafo merkezinin yerini ve bölgenin doğasını gösteren plan ve haritaları içermektedir. Ayrıca Kuzey Devon ve Güney Wales kıyıları boyunca kamuya açık bir sergi ve etkinlikler düzenlendi. Yaklaşık 2.000 kişi proje takımıyla tanışacakları, projeye ilgili bilgileri görecekları ve çiftliğin neye benzeyeceğine dair görsel malzemeleri tetkik edecekleri bu etkinliklere katıldı.

İkinci istişare aşaması: Yasal kurumları ve yerel idareciler gibi grupları içeren ikinci istişare aşaması 2012 yılında başladı. Bu süreç dahilinde de Kuzey Devon ve Güney Wales kıyıları boyunca 13 sergi daha gerçekleştirildi. Toplam 961 kişinin katıldığı bu etkinliklerde 165 geribildirim formu dolduruldu. Planlama başvurusunun ibrazı hazırlıkları kapsamında bir araya getirilen e-posta ve yorumlar da alındı.

Bu istişarelerin ardından müteahhitler 2008 Planlama Yasası tarafından belirlenen Kalkınma İzni için 2013 yılının Haziran ayında, istişareler sırasında dile getirilen kaygılara verilmiş olan yanıtların gerekli görülenlerinin de içerildiği resmi başvurularını sundular. Başvuru Enerji ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından ulusal öneme sahip alt yapı projeleri prosedürleri uyarınca 2014 yılı sonbaharına kadar bir karar verilmesini gerektiriyordu. Ancak başvuru süre dolmadan, şirket tarafından ticari nedenlerle geri çekildi.

İlgili basın bildirisinde RWE'nin Atlantik Dizisi projesini gözden geçirdiği ve İngiltere'de açık deniz rüzgar enerjisi alanında mevcut diğer fırsatlar ve yoğun araştırmalar neticesinde belirlenen proje alanına özgü ciddi teknik zorluklar göz önüne alındığında, Bristol Kanalı bölgesindeki geliştirme projesinin henüz uygulanabilir olmadığına görüldüğü bildirildi. RWE Innogy Açık Deniz Rüzgar Birimi Yöneticisi Paul Cowling, "Bu kararı vermemiz zor oldu, ancak teknolojik sıkıntılar ve piyasa koşulları göz önüne alındığında, bu projeye devam etmek için doğru bir zaman olmadığını düşünüyoruz. 5,2 GW toplam kapasiteli açık deniz boru hattı hedefimiz doğrultusunda teknik olarak daha kolay açık deniz projelerine odaklanacağız. Açık deniz rüzgar enerjisi RWE'nin stratejik hedefleri arasında bulunmaktadır ve İngiltere'nde bu hedefimiz içinde önemli bir yeri

vardır. Gelecek yıl bitmesini beklediğimiz Gwynt-Y-Mor projesi 576 MW ile dünyanın işler haldeki en büyük ikinci açık deniz rüzgar çiftliği olacaktır” dedi.

Bu kararın arkasında, ayrıca, çevre gruplarından ve proje geliştirme alanını inceleyen, kalkınma için turizme bel bağlayan bazı bölgelerin yerel yönetimlerinden projeye yöneltilen itirazlar ile ulusal hükümetin kara üzerindeki rüzgar üretimi başta olmak üzere yenilenebilir enerjiye verdikçimaddi desteklerin yapısını değiştirmesi yakmaktadır. Bütün hakların rücu ettiği Krallık Mülkleri adına konuşan Açık Deniz Rüzgar Enerjisi Bölümü Başkanı Huub den Rooijen ise, “Sektörde birkaç yıldır projeler geliştirildiği için başarılı projelerin özelliklerine dair daha derin bir anlayış oluşmuş durumda ve önümüzdeki süreçte daha fazla yıpranmayla karşı karşıya kalacağız. Paradoksal olarak bu pozitif bir gelişme çünkü tedarik zinciri ve izin süreciyle ilgili kurumlar gibi temel paydaşlar için geniş çaplı bir görüş açıklığı sağlıyor ve yatırım fırsatlarına daha fazla odaklanılmasını sağlıyor” şeklinde konuştu.

Nihai Açıklama

Bu üç vaka incelemesi RTPI belgesinde belirtilen özellikleri sergilemesinin yanında İngiltere’de karar alma altyapısının temelini oluşturan tartışmalı, karmaşık ve hatta çoğunlukla anlaşılması zor süreçlerin varlığını açığa çıkarıyor. İki özgül özellik ortaya konabilir:

- (i) İngiltere’de her ölçekte ve her sektörde önemli kamu altyapı projelerinin sağlanmasında piyasa ve özel sektör davranışının baskın rolü ve etkisiyle buna bağlı olarak özel sermayenin niyetinin ve güveninin belirleyiciliği. Bu durum merkezi hükümetin, yasal ve düzenleyici rollerle olsun, doğrudan mali destek sağlayarak ya da endüstriyel ve sektörel çıkarların lobi faaliyetleri için mecralar veya forumlar oluşturarak olsun, karar alma süreçlerindeki pozisyonunu ve etkisini destekler ya da en azından güçlendirir nitelikte.
- (ii) Yerel planlama yetkililerinin bu süreçteki görece zayıflığı ve buna bağlı olarak iletişimsel istişare pratikleri yoluyla depolitize edilen ve rutinleştirilen bu süreçlere demokratik yollarla halk katılımı seviyesinin düşmesi. Katılımcılık ve aktif siyasi davranış temelli açık ve tartışmacı pratiklerin yerini, yalnızca görüşlerin toplanmasını, çatışmaların önlenmesini ve oydaşma yaratılmasını amaçlayan süreçler alıyor. Planlama kapsamında “yerellik” nosyonunun piyasaya sürülmesi bu geniş bağlamda memnuniyet verici ancak pratikte kullanıldığı ve öngörüldüğü haliyle, özellikle de demokratik olarak hesap sorulabilirliği

bulunan bölgesel planlama mantığının eksikliği sürdükçe, temel altyapı yatırımlarına dair stratejik kararlarla anlamlı bir bağlantı oluşturması ve onları etkilemesi pek de mümkün görünmüyor (Swain et al 2013).

Kaynakça

Muhafazakar Parti (2008) *A stronger society: voluntary action for the 21st century*. Politika Belgesi 5. Muhafazakar Parti: Londra.

Muhafazakar Parti (2010) *Open Source Planning*. Politika Belgesi 14. Muhafazakar Parti: Londra.

Jenkins S. (2004) *Big Bang localism: a rescue plan for British democracy*. Policy Exchange: Londra.

Morton A. (2011) *Cities for growth: solutions to our planning problems*. Planning Exchange: Londra.

Ricketts S. & Field D. (2012) *Localism and planning*. Bloomsbury Professional Ltd: Batı Sussex.

RTPI (2014) *Transport infrastructure investment: capturing the wider benefits of investment in transport infrastructure*. Kraliyet Şehir Plancılığı Enstitüsü: Londra

Swain C. Marshall T. & Baden T. (derl.) (2013) *English regional planning 2000-2010: lessons for the future*. Routledge: Londra.

The Korean Territorial Planning and Governance

Jeong Ho Moon

Korea Research Institute for Human Settlements

Introduction

This paper research aims to brief Korea's policy experience of national territorial and regional development and planning governance. Since the field is very wide, this study narrowed its scope to focus on Korea's Comprehensive National Territorial Plan (hereafter, CNTP). Korea's national territorial and regional development policy has been practically incorporated with the 1st Comprehensive National Territorial Development Plan (hereafter, CNTDP) in the 1970s. The country's policy was guided by various principles and policy measures that took into account the economic environment and social changes of the time.

From the 1960s until 1980s, the objectives of Korea's national territorial policy and plans had been to form efficient territorial structure and to provide infrastructures such as roads, railways, industrial complex, and dams in order to support economic development. After the 1990s when the national economy was on the right track to a certain extent, the state-centered regional development policies shifted its focus to promote the "region." In particular, the local voices requiring direct and substantial regional development policies have amplified with the establishment of the local self-governing system in 1994. In the 2000s, the Korean government adopted a balanced development of nation as a key focus of its national territorial plan and regional development policy.

During this period, the decentralization policy such as the construction of a new administrative capital, and innovation-driven regional development policy were developed. However, those policies suffered from lack of in-depth discussion between people from all walks of life and national consensus, and resulted in increasing of social conflict and limiting distributional balance.

From 1972 to the present, four CNTPs were established, consecutively, each one focused on planning with the next 10 to 20 years of plan period. These plans influenced the urbanization rate of Korea. In 1960, the urbanization rate was 39.1%, but it increased to 50.1% in 1970s. In fact, by the end of 2009, this rate had increased up to 90.8%. These plans incorporated goals for the development of the national territory and contributed to economic growth and regional development in Korea. Looking at the accomplishments of the CNTPs over the past 60 years of modernization, much progress has been made in the areas of population, economy, land, city, and infrastructures.

The coordination between efficient economic/ industrial policies and territorial policies is necessary for countries to achieve both economic growth and social development together. The process of economic growth in many

countries is focused primarily on industrialization/urbanization, and it is likely to result in regional disparities between specific growth pole regions and small/medium sized cities in local regions. In the Korean developmental experience since the 1960s, the national territorial and regional development policy is an important example of this successful coordination. Korea's experience was not entirely smooth and the country went through cycles of trial and error in order to find the right mix. Korea's experience of success and failure with regard to policy pertaining towards national territorial and regional development will provide valuable lessons to other developing countries on what is applicable or not applicable taking into account their own unique situations. In particular, Korea's national territorial policies were influenced by recent global mega-trends of climate change, green growth paradigm. This will be helpful for developing countries to find appropriate implications corresponding sustainable economic growth, and national territorial management, and its development related issues.

Review of 4 CNTPs (1970s~2000s)

The Historical Background and Planning in the 1960s

Based on Confucian disciplines, Korea had been a central government dominating country with strong hierarchical bureaucratic system. Confucianism (especially Chosun Dynasty 1393~1910) in Korea has influenced the people to be easily adopted themselves to a "state (and bureaucracy) centered planning system." Japanese colonial regime (1910~1945) was highly central-oriented. Its territorial planning on Korea was directed by military purposes and colonial exploitation. After Independence in 1948, the Republic of Korea adopted presidency political system, which has lasted ever since.

Before the 1960s the national territorial plan was not established yet and urbanization created regional inequalities. The efforts in the 1960s were a preparatory stage that was not based on any scientific or systematic development plan. The government mainly focused on restoring the country from the war damages. These activities included construction of houses, roads and bridges and boosting the industries to meet domestic demand. During the restoration period, intensive investment in postwar reconstruction, national defense and military supplies caused rapid inflation. The government performed civil engineering projects through grants from USA and promoted intensive investment strategies for key industries and infrastructures. In 1953, the government started to restore the country from war damages and intervened to gradually control inflation.

The government completed restoration except in some parts of housing and public facilities. By June of 1956, the production rate and the per capita consumption were restored to the pre-war level. This period was called a period of economic germination. However, the population growth was very high compare to economic growth and income level during the postwar recovery. The unemployment rate climbed to 24.2% in 1960s. Furthermore, the inherent imbalance that occurred from the political change in 1961 and the unplanned process of economic growth reduced overall economic development and thus caused inflation. This necessitated a comprehensive and systematic economic development plan by the Government.

The 1960s was preparatory stage for systematic development through establishing national development strategies. Economic growth and regional development were main focuses in this period. As the industrialization in Republic of Korea had begun in full scale in the early 1960s, the national territorial development which is depended on economic development plan and regional plans for specific areas in order to enhance industrialization and economic growth had also started in its full scale.

The government intensively invested in the development of water resources and the SOC facilities to construct rural infrastructure and industrial foundation. This intensively developed the capital region and cities on the southeastern coast that has great growth potential and excellent location. Thus, the government promoted industrial policy focused on the light industry in Seoul, Incheon region and East-south coastal region, and constructed industrial complex, Gyeongin (Seoul-Incheon) Expressway and Gyeongbu (Seoul-Busan) Expressway. While developing the foundation for economic growth, the national territorial plan had initiated and its associated regulations were prepared. A variety of national territorial development policies and its supporting laws and regulations were established to emerge from poverty and build self-reliant economy basis. As a comprehensive measure to break economic difficulties from slow growth and high unemployment, the national territorial plan was incorporated and promoted in the general economic growth plan until 1971.

The Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory, the legal ground of comprehensive national territorial development plan, was established and its system maintenance was completed in 1963. Before the 1st CNTDP established, 'the national territory construction', 'the grand national development plan' and 'the framework for national territorial plan' were established and implemented. These were not systematically established and implemented plans. However, those various efforts to create national territorial and regional policies in the process of promoting economic

growth became a foundation for comprehensive and organized CNTP in the 1970s.

The number of construction (SOC) projects had started to solve 1960's economic difficulties by creating new jobs and securing income. The national territory construction teams composed of servicemen, students, labors, unemployed people were organized and they participated in the irrigation, reforestation, erosion control, water control and road construction. The Grand National Development Plan was a ten-year plan which was operated during 1967-1976. It was the first nationwide plan in Korea and aimed to develop natural resources comprehensively, improve national territorial environment by expanding traffic equipment, and enhance nation's welfare. The strategies of plan was to complete one million housing construction, comprehensive development of four-rivers, major ten harbor construction, and expressway and railroad construction connecting Seoul and growth centers. However, since the Grand National development plan was developed in a rush, it did not consider the condition of national territory carefully and direction for development. Thus, the Framework for National Territorial Plan was established to provide direction for comprehensive national territorial construction plan. It also provided guidelines for development and reflected the image of future of national territory. The Framework for National Territorial Plan aimed to spatial organization of the territory, efficient use and management of the territory, resource development and conservation, proper placement of industrial location, urban development, transportation and communicate network, and living environment improvement.

Korea achieved rapid economic growth since the 1960's, and the national territorial development focused on resource development, economic growth and regional development. The national territorial policy was to support economic development by promoting the building of efficient national territorial infrastructure such as roads, railways, dams and industrial complexes. This lasted into the 1980s. The government promoted industrial policy in Seoul and Incheon region, and East-south coastal region that were growth potential and excellent spatial location. The industrial complexes were constructed mainly in those two regions, and Gyeongin (Seoul-Incheon) Expressway and Gyeongbu (Seoul-Busan) Expressway were built to connect those growth poles.

In 1960s, the paradigm of regional policy in Korea was top-down and uneven development. The policy was focused on the development of national economic growth. As urbanization was proceeding rapidly in 1960s, the government recognized need for special management in Seoul and capital region, and the policy to curb population concentration on those regions was implemented. For this reason, metropolitan population-focused prevention

(1964), specific area designation and satellite cities initiative (1968), framework for national territory and metropolitan defense-oriented policy (1968), basic guidelines for over population control in metropolitan area (1970), and development of Seongnam complex, Yeongdong Jamsil district, and Daedeok science city were initiated. However, population in the big cities had accelerated along the new employment opportunities in the urban areas in this period because of the economic development. Consequently, local suppression policy had not worked and more comprehensive and systematic territorial policy was required.

Entering the 1970s, Korea had faced with the necessity to restructure the national territory because the territory and economy were devastated during the Korean War and territorial division. Most industries were located in the North, and the South which was an agricultural society until the Korean War, had to build the industrial base. In addition, the government promoted economic development through the industrialization centered on cities in the 1960s, had caused the population in rural areas to migrate to urban regions and caused various urban problems. The industrialization and population concentration on cities increased the disparity between urban and rural areas and wasted land resource.

As described above, the systematic national territorial and regional development policy was not established in the 1960s. The whole nation strived to concentrate on eradicating poverty. There was 'economic infrastructure deployment policy' to support economic growth, but not the comprehensive national territorial policy or plan to use and preserve the national territory for the long term. Escaping from absolute poverty and to build self-reliant economy basis was the main goals in 1970s as well. The export-led industrialization was main economic policy in the nation. At this time, the nation level of policies and national territorial planning were required to support effective deployment of economic policies. It was because the industrialization had led urbanization and the need of proper management in the big cities was rising. Also, when promoting various SOC facility construction and local development project, the necessity for national territory's realignment and balanced development that can be developed under the mutual chronological relationship was more emphasized heavily than the individual and local policies.

For this reason, the national territorial plan that includes various comprehensive topics was established. Korean national territorial policy includes various topics of regional and urban development, locations for industries (factories), establishment of transportation/information infrastructure, housing and land management, sustainable development, exchanges between North and South Korea and cooperation in Northeast Asia, and the implementation system

was organized at the government level for all related departments can cooperate with each other.

The “National Territorial Plan,” stipulated at the Framework Act on National Territory, states the plan to establish development direction and achieve plans for use, development and conservation in accordance with future economic and social changes. Therefore, as the top-level plan on the national territory, Comprehensive National Territorial Plan (CNTP) analyzes the current conditions of nation, examine problems of national territory, and then establish long term and comprehensive policies for the use, development and conservation of national territory. The CNTP will suggest the image of future and long-term development direction in response to future economic and social changes and policies of population and industry placement, infrastructure supply, living environment improvement, resource management of national territory and environment conservation.

The 1st CNTDP (1972-1981)

The main purpose of the 1st CNTDP was to build the foundation for long term economic growth. Thus, the 1st CNTDP planned to expand SOC and to adopt two methods, regional development and growth pole development. However, in the process of expanding the large industrial complexes, the development-oriented plan caused the exploitation of resources in the territory and pollution of the natural environment. The 1st CNTDP not only established the efficient utilization of national territory and constructed the development basis for continuous economic growth, but the plan considered humans’ lives and natural environment. Thus, the 1st CNTDP tried to conserve natural environment and to improve living environment by solving urban problems.

The 1st CNTDP was led by nation to pursue the profit to concentration and adopted growth pole development strategy. The government assigned Seoul, Incheon, Busan, Ulsan as growth poles and intensively invested on those cities in order to obtain maximum profit with limited resources. Also, the government categorized whole country as four Great River regions (Han River, Geum River, Youngsan River, and Nakdong River), eight regional sectors (Capital region, Taebaek region, Chungcheong region, Jeonju region, Gwangju region, Jeju region, Daegu region, and Busan region), and seventeen sub-regional sectors, and applied different strategies to each region.

The plan selected those four the strategic regions to maximize the development potentials and promoted the industries to meet the regional characteristics to build up the industrial foundation. Also, the industrial cluster

was promoted by locating group of key linked industries in the same region. Through the 1st CNTDP, heavy-chemical industry belt was built in southeast coastal area and a coastal industrial zone of Gyeonggi bay was invested intensively. While promoting the industrialization of the selected regions, the agricultural basis became modernized and advanced in order to be self-sufficient in food production and to mitigate the income gaps between urban and rural areas. Transportation and communication network was enhanced in order to connect between cities and industrial complexes, and in order to reduce information gaps between urban and rural areas. 13 industrial complexes in the early 1970s, and 27 medium-sized industrial complexes in the late 1970s were constructed under the plan. Numbers of large industrial complexes were constructed in the southeastern region such as Ulsan and Pohang.

The systematic placement of the cities and the specialization of cities function were pushed forward to develop the cities. The green belt zones were determined to stop the chaotic expansion of the city and to disperse the big city population. In addition to improve living environment of urban area, the 1st CNTDP planned to increase housing provision, to manage deteriorated residential area, to expand public transportation, and to develop water resource and facilities for stable water supply. The water resource development was promoted and the territory conservation as well as the nature and the cultural assets preservation was emphasized by promoting public plans such as afforestation, erosion control, and flood control plans. Also, the government focused on enhancing the structure of agricultural production and living environment of agricultural and fishing villages and made incessant efforts to conserve national territory. The third and fourth Five-year Economic Plan were implemented in the 1970s and Saemaeul Movement, the new community movement that aimed to promote a modern, comfortable, and convenient rural community, were developed in this period.

Through the 1st CNTDP, the foundation for industrial development was constructed in the capital area and coastal industrial zone in southeast area. The multipurpose dams were built to secure stable water resource and develop them. Honam (connecting Jeonju-Suncheon), Namhae (Busan-Suncheon), Yeongdongline (Railroad, Saemal-Gangneung), 88 Olympic expressway (Daegu-Gwangju) were built as the arterial road network for total 1,415km length. The railways in capital region focusing on Seoul were constructed, and the pavements of local roads were expanded to 6,125km. Furthermore, various systems and policies that supported the national territorial plan were established during this period. Consequently, Korean government had built the framework for national territorial plan through the 1st CNTDP. While international political and economic condition had changed rapidly such as oil crisis, outbreak of the Middle East war, and end of the Vietnam War in 1970s, the government strongly

promoted the construction of industrial complex and achieved \$ 10 billion for the exports.

While having contributed to the rapid economic growth and building the physical foundations for the development of Korea, the national territorial plan caused some problems. The government expected that the growth pole strategy would spill over to the other regions. However, the strategy exacerbated development gaps between cities, especially most developments were concentrated on capital region and southeast region. It was successful to control industrial location's concentrating on the big city, but instead, the area had expanded toward surrounding cities. In the capital region, industrial complexes had concentrated within Seoul. After the plan to control focusing on Seoul city, they concentrated on Gyeonggi region. The industrial complexes in non-capital region had concentrated on Dongnam region such as Ulsan and Pohang.

Furthermore, on large cities like Seoul and Busan, the population concentration levels were higher than before when the plan had started. Although, the population decentralization policy helped to mitigate rapid population growth within large city, it also caused people to move to the surround cities and this resulted in rise of land price and speculation in real estate. Also, the green belt system brought out the matters of the violation of property right and inconveniency of residents within the region.

The 2nd CNTDP (1982-1991)

The basic objective of plan was to pursue balanced development of national territory and the promotion of national welfare. The country were divided into four-regional economic zones (Capital region, Joongbu region, Seonam region, and Dongnam region) and four-specific zones (lagged regions such as Jeju island, Taebaek mountain, the surroundings of 88 Olympic expressway) and special plans for each zone were promoted.

The 2nd CNTDP planned to control the population density in Seoul and to expand employment opportunities and urban service to non-capital regions in order to induce population to migrate toward non-capital regions. Thus, the plan designed to distribute proper-sized industries to non-capital regions and to improve the level of national welfare through the maintenance of housing, water and sewage. Also, planned to save national resource and to reduce destruction of natural environment in order to conserve natural environment of national territory.

The government wanted to spread the accumulation of profit on several cities throughout the entire nation. Thus, the ways to develop the wide areas which compromised growth pole development and balanced development was chosen as a development method for 2nd CNTDP. In this period, the government implemented the 5th and 6th Five-year Economic development, and constructed the base for economic stabilization.

The 2nd CNTDP planned to disperse population and help them settle down in the non-capital regions. For this, the government controlled the concentration of population on capital region, fostered cities that have development potential, and built agricultural industrial complex and small industrial complex. In addition, the government designated specific regional zones such as capital region, Taebaek mountain region, archipelago region and surroundings of 88 Olympic expressway and established specific plans for those areas. Particularly, basic plan to improve the capital region and its action plan were shaped. The plan was to conserve the national territory while developing the resources. Thus, the government managed the water resource and environmental pollution resulted from urbanization and industrialization, and expanded the base for agricultural production in response to an increased need for food. The plan was to improve national living environment.

While the 1st CNTDP promoted production environment focusing on development, the 2nd CNTDP emphasized on enhancing nation's living environment. This is to nurture cores within local areas, and to address the problems of environment pollution and its negative effects on land.

Policies and regulations to support national territorial plan were established during this period. Act on special measures concerning the specific areas to promote comprehensive development such as Seoul Metropolitan area Readjustment Planning Act, office of balanced regional development and, development plan for west coast were established and planned. The concept of public ownership of land was applied to the planning. Besides, the facilities for industrial base were expanded for continuous development and nation's living environment was started to regard as important as the economic growth. Thus, the environmental protection law and public ownership of land related law were established. Provincial comprehensive development plan were established by each provincial unit 1981 and 1982. The plan in the local-level development became possible.

The investment was continuously concentrated on large cities like Seoul and Busan, and the wide disparity on economic opportunities between cities were not mitigated. Particularly, government eased the existing measure to prohibit the concentration on capital region because of the Olympic Games in

1988, and this resulted in exacerbation of regional disparity. Besides, the lack of resources and pollutions on natural environment in national territory occurred consistently.

The government recognized the dangers of environment pollution by industrializations, and forced the constructors to execute the environment impact assessment when they determine the industrial location to prevent excessive damage to the natural environment, strengthen the measures to manage polluted resource. The government also induced factories which were improperly located in large cities to move out to the suburbs, and promoted construction of raw material stock base for the stable supply of raw materials.

The 2nd CNTDP planned to distribute concentrated urban functions, such as administration, finance and education in capital region to the nationwide by forming regional economic zones corresponding to capital region. To some degree, this policy worked to control population in capital region and the disparity between capital and non-capital region in sector of work, income and living environment had decreased compare to the 1980s. However, the capital region still had more opportunities for all the sectors than non-capital regions.

The 3rd CNTDP (1992-2001)

The 3rd CNTDP pursued to achieve balanced development of national territory through fostering local regions, to establish new system for national territory to meet changed global standard focusing on exchange, cooperation and environmentally sound, and to prepare reunification. First, the 3rd CNTDP aimed to build balanced frame of national territory and promoted to decentralize the authority. Second, it aimed to structure efficient and conservational national territory. It organized the proper infrastructure system of national territory and supported the efficient corresponds to the changes of international and domestic conditions. Third, it aimed to enhance national welfare and conserve natural environment. So, improved the living environment of the nation and satisfied people's basic need for the life. Finally, the plan aimed to organize national territory for the reunification. The plan tried to reduce the territorial difference between North and South gradually and build up the foundations for reunification.

The 3rd CNTDP planned to foster non-capital regions and control the capital region. Thus, the government promoted development of the proper policy and provided facilities to meet the conditions of each non-capital region and attracted people and industries to settle down in local regions. The plan designed to construct new industrial complex in middle-west and southwest regions and promote industries to upgrade toward high-tech. Then, the plan

continues to construct and link a high-tech industrial complex, research and educational complex to reinforce international competitiveness of industry.

The 3rd CNTDP also planned to build integrated high-speed network system. The high-speed transport network connected between large cities and new industrial complex zone and supported the domestic and foreign flow of goods to move smoothly. The connecting system between facilities was organized in order to improve the distribution efficiency. The 3rd CNTDP emphasized on investment for enhancing nation's standard of living and natural environment. For this, the investments for housing, water, sewage and environment were increased and utilization of national territory and conservation of natural environment-related policy and manage-system were established. The plan took development of interacting district between North and South into account to prepare the reunification. The government improved living environment of residents who lived within the civilian control line, constructed the place for mutual exchange between North and South, restored transport network connecting North and South, and promoted cooperative development business.

The 3rd CNTDP investigated the former plans, 1st and 2nd CNTDP, and complemented the problems emerged from them. Thus, it was a nationwide and systemic plan and designed to build territorial base for reunification. Specific region plan, Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, farming & fishing village development promotion act, Framework Act on Environment Policy, new Seoul metropolitan airport construction promotion act, the 7th Five-year Economic Plan, balanced-development act and small & medium business in local areas promotion act were established and modified to support the 3rd CNTDP. During this period, the west coast highway that connected Seoul and Mokpo and new industrial complex were constructed in order to promote development of the west coast. Besides, the integrated city of urban and rural region had appeared in order to foster local cities and rural areas.

The 3rd CNTDP was evaluated as reasonable plan that followed the standard procedure. From the beginning of the establishment of planning, the related departments like the Ministry of Construction and Transportation and twelve research institutions participated. The 3rd CNTDP included North Korea in the planning objective for the first time and made a blueprint of reunified Korea. It also paid attention to the international concerns like natural environment.

Although the 3rd CNTDP planned to reduce the developmental gap in the nation, the national territory still remained in serious imbalance because most people only have development-oriented thoughts and neglected

unplanned development. Although the degree of the population concentration in capital region got lower, it was still very high and around 45% of whole population of the country resided in capital region. Also, the infrastructure for production was mainly located in capital region and dongnam (southeast) region, and the other regions were relatively underdeveloped.

The world circumstance had been changed rapidly and the social, economic and cultural conditions also were changed. The 3rd CNTDP was not successful to analysis condition changes and to make long-term blue print for the development of national territory. Consequently, national territorial strategies were not enough to handle the unexpected situations in the age of limitless competition.

The 4th CNTP (2000-2010)

The balance and conservation was emphasized during this period. Nation became more interested in the quality of life and environment than economic growth. And conservation of national territory and sustainable development were more emphasized than development. Under the key note shown in [Figure 3-10], 'the realization of integrated national territory in 21st century', four main goals of balanced national territory, green national territory, opened national territory, and unified national territory were set up.

Basic direction for shaping national territorial structure was to construct an open developmental axis based on supra-economic regions, and nurture the city-regions based on economic regions. Strengthen the exchanges and linkages between economic regions and complete 'open, green national territory' to cooperate and compete with countries in Eurasia-Pacific region.

The "open axis" was to interact with the world. The 4th CNTP designed to form territorial structure that is open to the world and ocean-oriented by building the cooperation belt in supra-economic region in three coastal areas, which are the internal and external contact point and North Korea boarder region. It also consisted of building a new development axis that linked between economic regions and between coastal open axis and inland.

"Green national territory" was to link wide-area. The 4th CNTP planned to foster City-Region as growth-poles of human resource and capital and to intensify the linkage between gateway and central city of the region to help each city-region develop independently. Besides, improving the transportation network in order to actively spread the development of central cities to their surroundings within city-regions and restructure national territory with soft network system.

The second revised 4th CNTP reflects new national government paradigm of participatory administration on national territorial plan. Consequently, it planned for major functions of nation to be relocated at non-capital regions for balanced development and reflected structure changes of national territory expected by RIS (Regional Innovation System) construction. The second revised 4th CNTP prepares the measure to enhancing nation's quality of life in respond to weekly forty hours system and super-high speed information and communication network. Besides, it suggests the measure to integrate and cooperate between regions and between classes in respond to regional conflict and social segmentation.

Changing Features of Planning Governance in Korea

Key Features of City (Regional) Planning Governance in 1960s~80s

During the “compressed growth period (1961~1987), Korea was an “authoritarian bureaucratic state” of which Presidents came out of military elites. Korea's national territorial planning has developed together with government-led economic growth policies, and played large roles in a number of areas such as infrastructure construction, urban development, housing supply, land use, and resource management. Territorial plans such as Comprehensive National Territorial Plan, City-Province Master Plan, City-County Master Plan, etc. have responded to the urban, regional and environmental issues which appear in the process of economic and social development. Yet, up to the 1980s, the decision making of those plans were pretty much monopolized by the central government. Autonomy of local governments was very weak. (Governors and majors were appointed by the central government.)

Major regional (and city) planning and SOC investment decisions were made by central agencies such as Ministry of Construction, Ministry of Transportation and Economic Planning Board. Local planning authority was restricted by the Ministry of Construction (Central Urban Planning Committee). Local finance was also weak and heavily dependent on Economic Planning Board and the Ministry of Finance. In order to implement major planning decisions and SOC investments, the government established public corporations such as Housing Corporation, Land Development Corporation, Highway Corporation, Water Resource Corporation, Industrial Complex Corporation, etc. My presentation will include some planning cases such new industrial cities in the 1960s, highway construction in the 1960s and 1970s, urban renewal projects in metropolitan areas, new (residential) towns in the late 1980s, etc.

Socio-political Changes in the Late 1980s~2000s

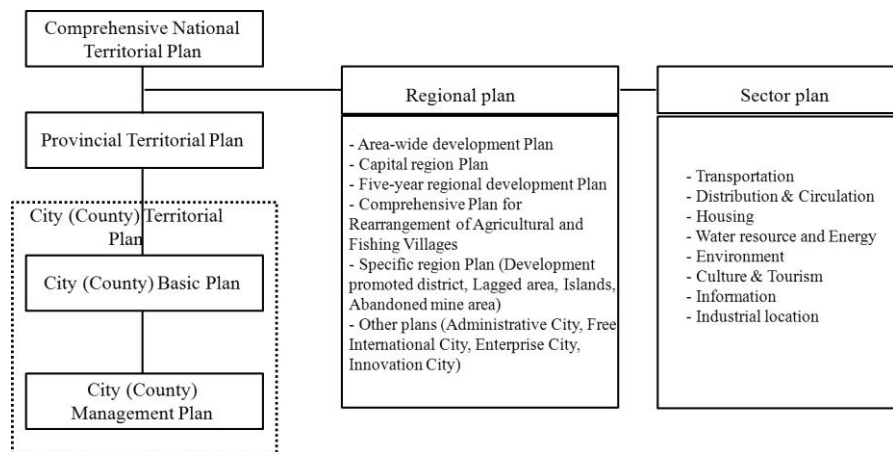
“Democratization” in 1987 meant that authoritarian bureaucratic state retreated and the President would be elected by “general and direct election.” In the late 1980s, Korea was recognized as one of the 4 dragons in Asia, a splendid story of exodus from poverty. Economy was good and society was generally stable. Yet from the planning standpoint, SOC stock was not enough, over-concentration in Seoul Metropolitan Region would be problematic, and local city planning should reflect local demands better.

After the 1990s, the state-centered regional development policies shifted its focus to promote the “region.” In particular, the local voices requiring direct and substantial regional development policies have amplified with the establishment of the local self-governing system in 1994. Restoration of municipal system brought more autonomy to local planning agencies. Also public participation in planning was also enhanced. Yet, the local finance was still heavily dependent on the central government, so local planning authority was still incomplete. Every regions demanded some “development and infrastructure” without careful consideration of feasibility and sustainability. In turn, the central government had to distribute the national resources “evenly,” in order to confine the local political pressure. This tendency seemed to result in overall “over development” especially in the population decreasing agricultural region. (Urbanization rate was 39.1% in 1960, 50.1% in 1970, and 90.8% in 2009.)

In the 2000s, the Korean government adopted a balanced development of nation as a key focus of its national territorial plan and regional development policy. During this period of 2003~2007, the decentralization policy such as the construction of a new administrative capital, and innovation-driven regional development policy were developed. However, those policies suffered from lack of in-depth discussion between people from all walks of life and national consensus, and resulted in increasing of social conflict and limiting distributional balance. The new government in 2008 promoted three-tiered regional development policy, 5+2 economic region, supra economic region, and basic settlement area by principle of competition based on development strategy of regional specialization. However, the frame of this policy only served to push the territorial unit of national territory and regional policies away from focusing on 16 cities and provinces to 5 wide-areas, and was no different from former policies it served to replace.

Overall Territorial Planning System (Current)

Comprehensive National Territory Plan is the top-level plan on the national territory in accordance with the Framework Act on National Territory. According to Framework Act on National Territory, the national territory plan is classified by the Comprehensive territorial plan, county comprehensive plan, city and county comprehensive plan, regional and sector plans. Sector and regional plan need to be in harmony with Comprehensive National Territorial Plan. National territorial plan is established under the Framework Act on National Territory in accordance with the court process. Planning and implementing of specific plans are stipulated and operated with following these normal procedures of the law.



The central government agencies and head of metropolitan councils submit the proposals upon on the request from the minister of Construction and Transportation. The minister of Construction and Transportation revises and oversees the submitted proposals accordance by the jurisdictions and prepares the Comprehensive National Territorial Plan. The proposal is released to public following the deliberation procedure which includes the review by the national territory policy committee, cabinet meeting, and president's approval.

Changes in City Planning Decision Making Process

Provincial (Metropolitan) planning and City (County) planning are autonomously formulated in general. However, major investment (public finance) decisions could be in vein, if the central agency (Ministry of Strategy and Finance) does not approve the plans. Local governments can utilize various public and private planning agencies such as public research institutes (central government funded KRIHS and 14 Provincial level institutes) and private

engineering companies. The contractors prepared a draft, and the local government wraps up and approves. In the planning process, private experts and citizens are participating through advisory committee, public hearing, etc. The central government reviews local plans (in accordance with the related planning laws), yet the most significant reviewers include Ministry of National Territory and Transport, Ministry of Environment, and Ministry of Strategy and Finance. Local city planning looks very much autonomous, but environmental regulations and financial supports tend to be disputable in many cases.

On-going Changes and Challenges

How Decentralized is Decentralized?

As the “localization era” in the 1990s resulted in the shift from state-led to region-led national development, Korea also emphasized the importance of local regions and the role of local governments in the national territory development. The vertical system between central and local governments and private sector has been shifted to horizontal network system which encouraged each subject to compete and cooperate through the active participation of subjects involved, and suggestions. To encourage local governments’ role and responsibility on nation’s balanced development, three special acts on balanced national development were established, and construction of new administrative capital and relocation of government offices to local areas were determined. Besides, high-speed railroad has opened, and five workdays per week had introduced, and new national territorial form emphasizing individual specialization of regions was required. Thus, local governments promote to ensure the fairness and transparency of the autonomous administration and maintain administrative system. Also, they promote community-based development project considering local characteristics by expanding local finance and improving the capacity for local autonomy.

For this, local governments provide regional level of support on international logistics and business, build global base to induce foreign investment, and strengthen local economic base through the maintenance of private investment. Not only local governments, but also other local actors actively participated in enhancing local environment. Local NGOs, universities, companies and local government build network and strengthen partnership between stakeholders, and encourage to residents’ participation in the policy making process. As cooperation between central and local governments in the process of national territorial plan is improved, the establishment of cooperative system between local governments has emerged as an important issue. Thus, local governments identify cooperative local development projects which effect on a number of wide-areas and local governments, and take full advantage of

the first support provision of relevant institutions such as Special Act on Balanced National Development for efficient implementation of the joint development and cooperation project between municipalities.

Still, the question remains, “How decentralized is decentralized enough?” The resources are limited, and every regions demand more. The environment and land should be preserved, and every regions want development for regional economic growth. Regional disparity in Korea has been deepening ever since the 1960s. Agricultural areas have lost their population, only Seoul(Capital Region) and few metropolitan cities seem to sustain their competitiveness potentials. “Balanced regional development” was a popular political slogan in the last two decades, but nobody says that it’s developed in a balanced manner. All these are the dilemma of the Korea territorial planning.

Further Challenges Affecting Planning Governance

Korea’s territorial planning could be seen as a successful but, at the same time, the plans were implemented through a series of trial and error. Despite its successes, it did not solve all problems that had accumulated from the past and continues to have to deal with new problems as a result of changing times. Korea’s territorial planning failed to mitigate regional disparities that appeared. Failures of various policies raised total social cost (including intergenerational), and decreased long-term efficiency. As civil society and local government matured, the authority of central government has decreased. As a result, planning authority and practical ability has begun to decline, and the central government cannot solve problems of increasing regional/social conflicts.

The national territory in Korea has been continuously developed for forty years since the 1st CNTDP, but many problems continue to exist. The crippled operation of the housing and real estate market led to the housing instability experienced by the poor, small cities and rural villages lack infrastructure, and the vitality. Regions come into conflict with national projects and resource for regional development. Besides, disorganization of community from indiscriminate redevelopment/ reconstruction, and destruction of environment from overexploitation always exist. The important thing is how the territorial planning can overcome the problems, which appear as the social and economic conditions change, and to look further in better design for the future. The course of action and policy methods can vary with the situation at that given. For example, “lack of infrastructure” should be solved to improve quality of life. In 1960s and 1970s, economic growth was considered as the most important, and the issue of quality of life was lower on the priority list. On the other hand, it was the first priority in 2010 given that the national income per capita is over US \$ 20,000. It is therefore important to identify the current

criteria based on the actual social conditions in order to make exact decision for policy/ planning.

Since 2000s, Koreans' have place more emphasize on the value of 'quality of life' and 'happiness,' than growth and ownership. The country's main keywords follow these changes. From the efficient-oriented to 'equity,' from the physical infrastructure development to 'soft' and 'cultural contents'-oriented, from the administration and management to 'autonomy,' and 'variety,' and from immediate consumption to 'conservation' for the sustainability of next generation. Given the narrow perspective of the policy making process in the field of national territory/regions, the value of the fair society/ symbiotic development can be understood in similar terms with communicative and collaborative planning. When choosing a particular policy direction or method in the process of social discussion about specific policy, it should not only include the procedure and processes that led to the decision, but should also include the conflicts that occurred during the process of discussion as a result of policies/ laws formulated. This is the limitation, or dilemma of state-led policy discussion, even though it is the most effective way to strengthen communication and collaboration and draw a universal social consensus across key stakeholders in the process of policy making.

When rapid economic growth was emphasized, national territorial planning was established and implemented on the basis of "technical rationality" by bureaucrats and expert group and with little social/political discussion with private sectors. These technical and professional decision-making process and national territorial plans often resulted in political, social, regional, and class conflicts. However, since the 1990s, areas pertaining to participation and negotiations on public plans especially in the areas of public policy and planning have taken into account the social/political context instead of adopting a scientific positivistic approach and rational choice model characteristic of "technical rationality." Thus, future territorial planning should ensure open communication and participation of both individuals and social groups, with a need to adhere to the norms of procedural legitimacy based on "collaboratism" to seek social consensus.

Korea's territorial planning needs to effectively respond to the rapidly changing external reality. Korean society is experiencing both a low birthrate and an aging society; low growth, and over-development; serious polarization and demand of welfare; and climate change, environment issue, and green growth. However, Korea's national territorial and regional policies in the recent decade have not responded effectively to the domestic/international environment changes, and continue to employ certain ineffective practices/policies of the past. In particular, the government has been criticized for not responding

effectively to problems such as the focus on the capital region, balanced regional development, and the improvement of quality of life.

References

- Choi, Yeong-Kook (2008), "Planning Strategies Towards Sustainable Land Management in Korea: Linking Spatial Development Plan and Environmental Plan", KRIHS Special Report 11
- Choi, Yong-Seok et al. (2010), "The Effects of Imported Intermediate Varieties on Plant Total Factor Productivity and Product Switching", the 12th International Convention of the East Asian Economic Association
- Kim, Dong-Ju (2012), "A Study on Global City-Regions in Korea (Ⅲ)", Korea Research Institute for Human Settlements (in Korean)
- Kim, Tae-Hwan et al. (2007) "Study on Effective Relocation of public Agencies outside the Capital Region of South Korea", KRIHS Special Report 7
- Korea Planners Association Compilation (2001), "National Territorial and Regional Plan", Boseong-gak (in Korean)
- Korea Research Institute of Human Settlements (1982), "Evaluation Analysis of the 1st CNTDP" (in Korean)
- Korea Research Institute of Human Settlements (1991.4), "Draft Proposal for the 3rd CNTDP (1992~2001)" (in Korean)
- Korea Research Institute for Human Settlements (1999), "Draft Proposal for the 4th CNTDP (2000~2020)" (in Korean)
- Korea Research Institute for Human Settlements (2011), "National Territorial Policy in Korea" (in Korean)
- Kwon, Young-Sub et al. (2012), "Evaluation for National Territorial and Regional Development Policy and its Implementation Strategies", Korea Research Institute for Human Settlements (in Korean)
- Lee, Chulhee (2012), "In Utero Exposure to the Korean War and its Long-Term Effects on Economic and Health Outcomes", KDPA 1st seminar, Korea Development Policy Study Association (in Korean)
- Lee, Myunghwi (2010), "Research on the Anti-Usury Project in South Korea, 1961-1970", Review of Economic History No.48, The Korean Economic History Society (in Korean), pp.83-124
- Ministry of Construction and Transportation, Balanced Development of National Territory (2007), "A Handbook for National Territorial Work" (in Korean)
- Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (2012), "A guidebook for Assessment of National Territorial Plan System" (in Korean)

- Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (2009), 2009 Annual Report for the Planning and Utilization of National Territory (in Korean)
- Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (2011), 2011 Annual Report for the Planning and Utilization of National Territory (in Korean)
- Moon, Jeong Ho and Yoon, Young Mo (2007), "The Study on Establishing Assessment System of Comprehensive National Territorial Plan Action Plan", Ministry of Construction and Transportation (in Korean)
- Park, Jaegil et al. (2011), "Urbanization and Urban Policies in Korea", Korea Research Institute for Human Settlements
- Republic of Korea (1992), "The 3rd CNTDP (1992~2001)" (in Korean)
- Roberts, Mark (2012), "South Asia Region Urbanization Flagship Overview", WB-KRIHS UKP South Korea Regional Workshop
- Suzuki, Hiroaki et al. (2010), "Eco2 Cities: Ecological Cities as Economic Cities", The World Bank
- Suzuki, Hiroaki et al. (2010), "Green Growth: A Paradigm Shift in Regional Development", KRIHS Special Report 17
- The World Bank (2012), "Capacity Development for Urban Management: Innovative Solutions for Sustainable Cities", UKP South Asia Regional Workshop
- Yang, Ji Chung, Yoon, Haw-Chul, and Yang, Jin-Hong (2002), "The Comprehensive and Integrated Evaluation System for National Territorial Planning", KRIHS (in Korean)
- Korea Land and Housing Corporation, <http://www.lh.co.kr/>
- Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs <http://mltm.go.kr/>
- National Archives of Korea, <http://contents.archives.go.kr/>
- Presidential Committee on Green Growth, <http://www.greengrowth.go.kr/>
- Presidential Committee on Regional Development, <http://www.region.go.kr/>

Kore’de Mekan Planlaması ve Yönetişimi

Jeong Ho Moon

Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü

Giriş

Bu çalışmanın amacı, Kore'nin ulusal ve bölgesel gelişimi ve planlamasının yönetişimi alanlarındaki politika deneyimini özetlemektir. Alan çok geniş olduğundan, çalışmanın kapsamı Kore Genel Ulusal Mekansal Planı'nı (GUMP) merkeze alacak biçimde daraltılmıştır. Kore'nin ulusal ve bölgesel kalkınma politikası 1970'ler boyunca Birinci Genel Ulusal Mekansal Kalkınma Planı (GUMKP) ile fiiliyatta bütünleşik olarak işlemiştir. Mekansal gelişme politikasına belli ilkelerin yanı sıra dönemin ekonomik ortamını ve toplumsal değişimlerini dikkate alan politika önlemleri rehberlik etmiştir.

Kore'nin 1960'lardan 1980'lere dek ulusal mekansal politika ve planlarının hedefleri, etkin bir mekansal yapı oluşturma yanı sıra, ekonomik kalkınmayı desteklemek üzere kara ve demiryolları, sanayi kompleksleri ve barajlar gibi altyapı unsurlarını temin etmek olmuştur. Ulusal ekonominin belli bir düzene girdiği 1990'lı yılların ardından, devlet merkezli bölgesel kalkınma politikalarının odak noktası, "bölge"yi ön plana çıkaracak biçimde değişmiştir. Bilhassa, yerelde doğrudan ve kapsamlı bölgesel kalkınma politika talepleri 1994 yılında yerel özyönetim sisteminin tesis edilmesinin ardından yükselme göstermiştir. 2000'li yıllarda Kore devleti ulusal mekansal plan ve bölgesel kalkınma politikasının kilit noktası olarak dengeli bir ulusal kalkınma kavramını benimsemiştir.

Bu süreçte, yeni bir idari başkentin inşasını içeren bir yerelleşme politikası ile yenilikçilik temelli bölgesel kalkınma politikası geliştirilmiştir. Ancak bu politikalar, halkın tüm kesimleri arasında derinlemesine bir tartışma ortamının yaratılmamasından ve ulusal bir oydaşmanın kurulamamasından mustarip olmuş, toplumsal çatışmanın artması ve bölüşümsel dengenin kısıtlanması sonuçlarını doğurmuştur.

1972 yılından bu yana, takip eden 10 ila 20 yıllık dönemin planlanmasına hasredilmiş dört GUMP tesis edilmiştir. Söz konusu planlar, Kore'nin şehirleşme oranları üzerinde etkide bulunmuştur. 1960 yılında şehirleşme oranı %39,1 iken, 1970'lerde %50,1'e yükselmiştir. 2009 yılı sona erdiğinde, aynı oran %90,8'e çıkmış durumdadır. Söz konusu planlarda ulusal mekansal kalkınmaya yönelik hedeflere yer verilmiş, planlar Kore'nin ekonomik büyümesine ve bölgesel kalkınmasına katkıda bulunmuştur. Geçtiğimiz altmış yılda süregelen modernleşme sürecinde GUMP'lerin başarılarına bakıldığında, nüfus, ekonomi, toprak, kent ve altyapı alanlarında büyük gelişme kaydedilmiştir.

Etkin ekonomi/sanayi politikaları ile mekansal politikalar arasındaki eşgüdüm, ülkelerin ekonomik büyüme ve toplumsal kalkınmayı bir arada gerçekleştirebilmesi için elzem nitelik taşımaktadır. Birçok ülkede ekonomik

büyüme süreci başat olarak sanayileşme/şehirleşme konularını merkeze almakta, böylece çoğu halde belli bölgesel büyüme kutuplarının yanı sıra çeperde küçük ve orta ölçekli kentlerin ortaya çıktığı bölgesel eşitsizlik yapıları doğurmaktadır. Kore’de 1960’lardan bu yana yaşanan kalkınma deneyimleri, ulusal ve bölgesel kalkınma politikası böyle bir başarılı eşgüdüm örneği oluşturmaktadır. Elbette Kore’nin deneyimi pürüzsüz ilerlememiş, ülke doğru politika bileşimini bulana dek deneme-yanılma döngülerinden geçmiştir. Kalkınmakta olan ülkeler, Kore’nin ulusal ve bölgesel kalkınma politikalarına ilişkin başarı ve başarısızlık deneyimlerinden, kendi özgün koşullarını da dikkate almak kaydıyla neyin uygulanabilir, neyin uygulanamaz olduğuna ilişkin önemli dersler çıkarabilir. Kore’nin mekansal gelişme politikaları, özelde geçtiğimiz yıllarda küresel çapta ortaya çıkan iklim değişimi ve yeşil büyüme paradigması gibi mega eğilimlerden etkilenmiştir. Bu durum, kalkınmakta olan ülkelerin sürdürülebilir ekonomik büyüme, mekansal gelişme ile buna ilişkin kalkınma temelli meseleler için gerekli anlamları çıkarmasına da yardımcı olacaktır.

Geçmiş Dört GUMP’ün Değerlendirmesi (1970’ler~2000’ler)

Tarihsel Arka Plan ve 1960’lı Yıllarda Planlama

Konfüsyüsçülüğün ilkelerini temel alan Kore, güçlü bir hiyerarşik bürokrasi sistemine dayalı, ülkenin tamamına hakim merkezi bir devlet olagelmıştır. Kore’de Konfüsyüsçülük (bilhassa 1393 ila 1910 yılları arasında hüküm süren Chosun Hanedanı) halkı “devlet (ve bürokrasi merkezli) planlama sistemi”ne uyum sağlamaları yönünde etkilemiştir. Japonya kolonyalizm rejimi (1910~1945) de son derece merkezi bir sistemdir. Kore’nin mekansal planlaması, askeri amaçlar ve kolonyalist sömürü yönünde tesis edilmiştir. 1948 yılında kazandığı bağımsızlığın ardından Kore Cumhuriyeti başkanlık sistemini benimsemiş, bu sistem günümüze dek geçerli kalmıştır.

1960’lardan önce ulusal mekansal plan yerleşik olmadığından şehirleşme süreci bölgesel eşitsizlikler yaratmıştır. 1960’lardaki girişimler, bilimsel ya da sistematik bir kalkınma planına dayalı olmayan bir hazırlık aşaması olarak görülebilir. Devletin temel kaygısı, ülkenin savaşın yıkımından sonra kendini toparlaması olmuştur. Söz konusu faaliyetler arasında, ev, yol, köprü yapımı ile ülke içi talebin karşılanması için sanayinin gelişiminin desteklenmesi yer almıştır. Yeniden yapılanma dönemi boyunca, savaş sonrası yeniden yapılanma, ulusal savunma ve askeri mühimmat alanlarındaki yoğun devlet yatırımları, enflasyonun hızla artışına neden olmuştur. Devlet, ABD kaynaklı hibelerle mühendislik projeleri yürütmüş, temel sanayi ve altyapı projeleri için yoğun yatırım stratejileri ortaya koymuştur. 1953 yılı itibarıyla ülke savaşın yıkımını bertaraf etmeye ve enflasyonu kontrol altına almak üzere kademeli olarak müdahalede bulunmaya başlamıştır.

Devlet, bazı bölgelerdeki konut ve kamu tesisleri dışında yeniden yapılanma sürecini tamamlamıştır. 1956 yılının Haziran ayında, üretim oranı ve kişi başına tüketim savaş öncesi dönemdekine dönmüştür. Söz konusu döneme “ekonomik filizlenme dönemi” adı verilir. Ancak savaş sonrasında ekonomik büyüme ve gelire nazaran nüfus artışı çok yüksek olmuştur. 1960’larda işsizlik oranı %24,2’ye çıkmıştır. Ayrıca, 1961’de gerçekleşen siyasal değişimin doğasından kaynaklanan dengesizlik ve plansız ekonomik büyüme süreci, genel anlamda ekonomik kalkınmaya ket vurmuş, bu da enflasyona yol açmıştır. Bu durum, devlet eliyle bütüncül ve sistematik bir ekonomik kalkınma planını gerekli kılmıştır.

1960’lar ulusal kalkınma stratejilerinin tesisi yoluyla sistematik kalkınmanın hazırlık aşamasını oluşturmuştur. Bu dönemin temel unsurları ekonomik büyüme ve bölgesel kalkınmadır. 1960’larda Kore Cumhuriyeti’nde sanayileşme tam anlamıyla kök salmaya başlamışken, ekonomik kalkınma planı ile belli alanlarda sanayileşme ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak için uygulamaya konan bölgesel planları temel alan ulusal mekansal kalkınma da hayata geçmeye başlamıştır.

Devlet kırsal kesimde altyapıyı ve sanayi altyapısını inşa edebilmek için su kaynaklarına ve diğer toplumsal sermaye tesislerine yoğun biçimde yatırım yapmıştır. Böylece, konumları bakımından önemli bir büyüme potansiyeli vaat eden başkent bölgesi ve güneydoğu kıyısındaki kentlerde yoğun bir kalkınma sağlanmıştır. Yani devlet, Seul, Incheon bölgesi ve doğu ve güney kıyısında hafif sanayii teşvik etmiş, sanayi kompleksinin yanı sıra Gyeongin (Seul-Incheon) ve Gyeongbu (Seul-Busan) otobanlarının yapımını gerçekleştirmiştir. Ekonomik büyümenin altyapısı hazırlanırken, ulusal mekansal plan yürürlüğe girmiş ve bununla bağlantılı düzenlemeler hazırlanmıştır. Yoksulluğun azaltılması ve kendine yeterli bir ekonomik altyapının inşası için bir dizi ulusal mekansal kalkınma politikası ve bunları destekleyici yasa ve yönetmelikler yürürlüğe konmuştur. Düşük büyüme hızından ve yüksek işsizlikten kaynaklı ekonomik güçlüklerin aşılmasına yönelik bütüncül bir önlem olarak, ulusal mekansal plan 1971 yılına dek genel ekonomik büyüme planıyla bütünleştirilip uygulamaya konmuştur.

Genel ulusal mekansal kalkınma planının yasal temelini oluşturan Ulusal Düzeyde Bütüncül Yapılaşma Planları Yasası yürürlüğe konmuş, 1963 yılına dek sistemin buna göre elden geçirilmesi tamamlanmıştır. İlk GUMKP’nin yürürlüğe konmasından önce, ‘ulusal mekan inşası’, ‘büyük ulusal kalkınma planı’ ve ‘ulusal mekansal plan çerçevesi’ yürürlüğe konup uygulanmıştır. Bunlar, sistematik olarak tesis ve tatbik edilmiş planlar değildir. Ancak ekonomik büyümeyi teşvik sürecinde ulusal mekansal ve bölgesel politikaların oluşturulması

yönündeki bu tür çeşitli girişimler, 1970’lerdeki bütüncül ve düzenli GUMP'lere temel oluşturmuştur.

1960’ların ekonomik güçlüklerini yeni istihdam alanları yaratarak ve gelir güvencesi sağlayarak aşma amacıyla bir dizi inşaat (genel adıyla “toplumsal sermaye”) projesi uygulanmıştır. Ulusal mekan inşası ekiplerinde yer alan hizmetliler, öğrenciler, işçiler, işsizler örgütlenerek sulama, ağaçlandırma, erozyonla mücadele, su kontrolü ve yol yapımı projelerinde çalışmıştır. Büyük Ulusal Kalkınma Planı, 1967-1976 yılları arasında yürürlükte kalan on yıllık bir kalkınma planıdır. Kore’deki ilk ulusal ölçekli plan olma özelliğini taşıyan planın amacı, doğal kaynakların bütüncül olarak geliştirilmesi, trafik gereçlerinin yaygınlaştırılması suretiyle ulusal mekansal çevrenin iyileştirilmesi ve ulusal refahın yükseltilmesidir. Planın öngördüğü strateji kapsamında bir milyon konutun yapımının tamamlanması, dört büyük nehrin bütüncül olarak geliştirilmesi, on büyük liman yapımı ile Seul ile büyüme merkezlerini birbirine bağlayacak otobanların ve demiryollarının yapımı öngörülmüştür. Ancak Büyük Ulusal Kalkınma Planı aceleyle hazırlandığından, ulusal mekanın durumunu ve kalkınmanın yönünü gereğince dikkate almamıştır. Dolayısıyla, genel ulusal mekansal plana yön vermek için, Ulusal Mekansal Plan Çerçevesi uygulamaya konmuştur. Söz konusu çerçeve ayrıca kalkınma için yol haritası niteliğinde olup ulusal mekanın geleceğinin ideal bir resmini çizmektedir. Ulusal Mekansal Plan Çerçevesi, mekanın uzamsal düzenlemesi, etkin kullanımı ve yönetiminin yanı sıra, kaynakların geliştirilmesini ve korunmasını, sanayinin doğru biçimde konumlandırılmasını, kentsel kalkınmayı, ulaşım ve haberleşme ağının geliştirilmesini ve yaşam ortamının iyileştirilmesini hedeflemiştir.

Kore 1960’lar boyunca hızlı ekonomik büyüme sağlamış, ulusal mekansal kalkınma kaynak geliştirme, ekonomik büyüme ve bölgesel kalkınma alanlarına odaklanmıştır. Ulusal mekansal politika, yol, demiryolu, baraj ve sanayi kompleksi gibi etkin ulusalaltyapı unsurlarına destek vererek ekonomik kalkınmaya katkı sağlama amacı gütmüştür. Bu durum 1980’lere dek sürmüştür. Devlet, konumları bakımından önemli bir büyüme potansiyeli vaat eden Seul, Incheon bölgesi ve doğu ve güney kıyısında sanayi politikasını teşvik etmiştir. Sanayi kompleksi asıl olarak bu iki bölgede inşa edilmiştir. Bu büyüme kutuplarını birbirine bağlamak için Gyeongin (Seul-Incheon) ve Gyeongbu (Seul-Busan) otobanları yapılmıştır.

1960’larda Kore’deki bölgesel politika paradigması, tepeden inme ve dengesiz bir kalkınma modelidir. Politikanın merkezinde, ulusal ekonomik büyümenin hızlandırılması yatmaktadır. 1960’larda şehirleşme hızla ilerlediğinden, devlet Seul ve başkent bölgesine yönelik özel bir yönetim planının gerekliliğini görmüş, bu bölgelerdeki nüfus yoğunlaşmasının önüne geçmek için politikalar uygulamaya koymuştur. Bu nedenle, büyükşehirlerde nüfus

büyümesinin önlenmesi (1964), belli bölgelerin tesisi ve uydu kentler girişimi (1968), ulusal mekansal planlama çerçevesi ve büyükşehir savunma politikası (1968), büyükşehirlerde nüfus planlama temel ilkeleri (1970) ile Seongnam kompleksinin, Yeongdong Jamsil sahasının ve Daedeok bilimkentinin oluşturulmasına girişilmiştir. Ancak ekonomik kalkınmadan kaynaklı olarak kentsel bölgelerde istihdam olanakları ortaya çıktıkça büyük kentlerde nüfus artışı hızlanmıştır. Sonuç olarak nüfusun yerel olarak baskılanması politikası işlerlik göstermemiş, daha kapsamlı ve sistematik bir mekansal politika ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

1970'lere gelindiğinde, Kore, Kore Savaşının ve topraklarının bölünmesinin ülkede ve ekonomide yarattığı yıkımdan ötürü ulusal mekanını yeniden yapılandırma zorunluluğuyla karşı karşıya kalmıştır. Sınai tesislerin çoğu kuzeyde yer aldığından, Kore Savaşına dek tarım toplumu niteliğinde olan güneyin bir sanayi altyapısı oluşturması gerekmiştir. Ayrıca devletin 1960'lar boyunca teşvik ettiği kent merkezli sanayileşme yoluyla ekonomik kalkınma, kırsal bölgelerdeki nüfusun kentsel bölgelere göç etmesine ve buna bağlı olarak çeşitli şehirleşme sorunlarına yol açmıştır. Kentlerdeki sanayileşme ve nüfus yoğunlaşması kır ile kent arasındaki dengesizliğin artmasına ve toprak kaynaklarının israfına neden olmuştur.

Yukarıda ifade edildiği üzere, sistematik ulusal ve bölgesel kalkınma politikası 1960'larda tesis edilmiş değildir. Ulusun tamamı, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına odaklanmış durumdadır. Ekonomik büyümeyi desteklemek için 'ekonomik altyapı geliştirme politikası' mevcutken, ulusal mekansal politika yahut ulusal mekanı kullanmak ve korumak için uzun vadeli ve bütüncül bir plan söz konusu değildi. Mutlak yoksulluktan çıkılması ve kendi kendine yeter bir ekonomi altyapısı oluşturulması 1970'lerin de temel hedefleriydi. İhracata dayalı sanayileşme ülkenin temel ekonomik politikasıydı. Söz konusu dönemde politikaların ulusal düzeyde belirlenmesi ve ulusal mekansal planlama, ekonomik politikaların etkin biçimde hayata geçirilmesi için gerekliydi. Nitekim sanayileşme şehirleşmenin önünü açmış, büyük kentlerin doğru biçimde yönetilmesi ihtiyacı hasıl olmuştu. Ayrıca, çeşitli toplumsal sermaye tesislerinin inşasını ve yerel kalkınma projelerini desteklerken, ancak birbiriyle eşzamanlı olarak ilerleyebilecek ulusal mekanın yeniden yapılanması ve dengeli kalkınma konularına, bireysel ya da yerel politikalardan daha yoğun bir vurgu söz konusuydu.

Bu nedenlerle, çeşitli bütüncül konulara yer veren bir ulusal mekansal plan yürürlüğe konmuştur. Kore'deki ulusal mekansal politika, bölgesel ve kentsel kalkınma, sanayi tesislerinin (fabrikaların) konumu, ulaşım/haberleşme altyapısı, konut ve toprak yönetimi, sürdürülebilir kalkınma, Kuzey ve Güney Kore arasındaki alışveriş ve Kuzeydoğu Asya'da işbirliği gibi çeşitli konulara

değınmektedir. Politikanın uygulanış sistemi, ilgili birimlerin birbirleriyle işbirliğı içinde çalışabilmesi için merkezi düzeyde örgütlenmiştir.

Ulusal Mekansal Çerçeve Yasası’nda hükme bağlanan “Ulusal Mekansal Plan,” kalkınmanın yönünü belirleyecek ve gelecekteki ekonomik ve toplumsal değişimler uyarınca kullanım, geliştirme ve koruma planlarını gerçekleştirecek planı ortaya koyar. Dolayısıyla, ulusal mekan üzerindeki en üst düzey plan olması hasebiyle Genel Ulusal Mekansal Plan (GUMP) ülkenin mevcut durumunu analiz ederek ulusal mekanın sorunlarını irdeler ve ardından ulusal mekanın kullanılması, geliştirilmesi ve korunması için uzun erimli ve bütüncül politikalar ortaya koyar. GUMP kapsamında gelecekteki ekonomik ve toplumsal değişimlere cevap verecek gelecek ideali ve uzun dönemli kalkınma yöneliminin yanı sıra nüfus ve sanayi konumlandırması politikaları, altyapı temini, yaşam ortamının iyileştirilmesi, ulusal mekana ait kaynakların yönetimi ve çevre koruma alanlarındaki politikalar ortaya konur.

Birinci GUMKP (1972-1981)

Birinci GUMKP’nin temel amacı, uzun vadeli ekonomik büyümenin temelini oluşturmaktır. Dolayısıyla, Birinci GUMKP, toplumsal sermayeyi geliştirmeyi ve bölgesel kalkınma ve büyüme kutbu geliştirme olmak üzere iki yöntem benimsemeyi planlamıştır. Ancak büyük çaplı sanayi komplekslerinin kapsamının genişletilmesi sürecinde, kalkınma odaklı plan, mekana ait kaynakların sömürülmesine ve doğal çevrenin kirlenmesine yol açmıştır. Birinci GUMKP, ulusal mekanın etkin kullanımını ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için kalkınma altyapısını oluşturmalarının yanı sıra, insan hayatını ve doğal çevreyi de gözetmiştir. Yani, Birinci GUMKP, doğal çevreyi korurken kentsel sorunları çözerek insan yaşamının geçtiğı çevreyi de iyileştirmeye çalışmıştır.

Birinci GUMKP, yoğunlaşma için kar gütme fikrinden yola çıkmış, büyüme kutuplarından hareket eden kalkınma stratejisini benimsemiştir. Devlet, Seul, Incheon, Busan ve Ulsan kentlerini büyüme kutupları olarak belirleyerek kısıtlı kaynaklarla azami kar elde etmek için bu kentlere yoğun yatırım yapmıştır. Devlet ayrıca ülkenin tamamını dört büyük nehir havzasına (Han Nehri, Geum Nehri, Youngsan Nehri ve Nakdong Nehri), sekiz bölgeye (Başkent bölgesi, Taebaek bölgesi, Chungcheong bölgesi, Jeonju bölgesi, Gwangju bölgesi, Jeju bölgesi, Daegu bölgesi ve Busan bölgesi), ve on yedi altbölgeye ayırmış, her bir bölge için farklı stratejiler uygulamıştır.

Planda kalkınma potansiyelini azami düzeye çekmek için bu dört stratejik bölge seçilmiş, sanayi altyapısını inşa etmek için sektörlerin bölgesel özelliklere karşılık gelmesini teşvik etmiştir. Ayrıca, birbiriyle bağlantılı kilit sektörlerin aynı bölgede yer alması öngörülerek sanayi kümelenmeleri ön plana

çıkarılmıştır. Birinci GUMKP süresince, ağır kimyasal sanayi kuşağı güneydoğudaki kıyı bölgesinde inşa edilmiş, Gyeonggi körfezindeki kıyı sanayi bölgesine yoğun yatırım yapılmıştır. Seçilen bölgelerin sanayileşmesi teşvik edilirken, gıda üretiminde kendine yeter hale gelmek ve kırsal ile kent arasındaki gelir uçurumlarını azaltmak için tarım altyapısı da modernize edilerek geliştirilmiştir. Ayrıca, sanayi kompleksleriyle kentlerin arasında bağlantı kurmak ve kırsal ile kent arasındaki bilgi boşluğunu azaltmak üzere ulaşım ve iletişim ağı da genişletilmiştir. Plan çerçevesinde 1970'lerin başlarında 13 sanayi kompleksi, sonlarında ise 27 orta ölçekli sanayi kompleksi inşa edilmiştir. Ulsan ve Pohang gibi güneydoğu bölgelerinde çok sayıda büyük çaplı sanayi kompleksi yapılmıştır.

Kentlerin gelişimi için sistematik olarak konumlandırılmalarına ve kentlerin işlevlerine göre özelleştirilmelerine girilmiştir. Kentlerin kaotik bir biçimde genişlemesinin önüne geçmek ve büyük kent nüfuslarını alana yaymak için yeşil kuşak sahaları belirlenmiştir. Kentsel bölgenin yaşama ortamının iyileştirilmesi için, Birinci GUMKP, konut teminini artırmayı, bozulan yerleşim yerlerinin yönetimini, toplu taşımacılığın yaygınlaştırılmasını, su kaynaklarının ve istikrarlı su temini için gerekli tesislerin geliştirilmesini plana bağlamıştır. Su kaynaklarının geliştirilmesi ve teşvik edilmiş, ağaçlandırma, erozyonla ve su taşkınlarıyla mücadele gibi kamusal planların ön plana çıkarılmasıyla toprağın, doğanın ve kültür varlıklarının korunması gereği vurgulanmıştır. Devlet ayrıca tarımsal üretimin yapısı ile tarım ya da balıkçılıkla geçinen köylerin yaşama ortamlarının geliştirilmesini ön plana çıkarmış, ülke topraklarının korunması konusunda süregelen çaba göstermiştir. 1970'lerde uygulanan Üçüncü ve Dördüncü Beş Yıllık Ekonomik Planlar ile çağdaş, rahat ve yaşamaya elverişli bir kırsal yerleşimi desteklemeyi hedefleyen yeni bir yerel tabanlı hareket olan Saemaeul Hareketi, bu dönemde geliştirilmiştir.

Birinci GUMKP ile, başkent bölgesinde ve güneydoğu kıyısındaki sanayi şeridinde sınırlı kalkınmanın temelleri atılmıştır. İstikrarlı su kaynaklarını güvence altına almak ve geliştirmek için çok amaçlı barajlar inşa edilmiştir. Toplam 1415 kilometrelik ana arter ağı olarak Honam (Jeonju-Suncheon arası), Namhae (Busan-Suncheon arası), Yeongdongline (Saemal-Gangneung arası demiryolu), 88 Olimpik otoyolu (Daegu-Gwangju arası) yapılmıştır. Başkent bölgesinde Seul'ü merkeze alan demiryolları inşa edilmiş, yerelde kaldırımlar 6125 kilometreye çıkarılmıştır. Ayrıca, adı geçen dönemde ulusal mekansal planı destekleyici bir dizi sistem ve politika uygulamaya konmuştur. Neticede, Kore Hükümeti Birinci GUMKP sürecinde ulusal mekansal planın çerçevesini tesis etmiştir. Uluslararası siyasal ve ekonomik durum petrol krizi, Ortadoğu'da savaşın patlak vermesi ve 1970'lerde Vietnam savaşının sona ermesi örneklerindeki gibi hızlı bir değişim içindeyken, devlet sanayi kompleksi inşasına güçlü bir destek vermiş, böylece 10 milyar dolarlık ihracat rakamı yakalamıştır.

Ulusal mekansal plan, bir yandan hızlı ekonomik büyümeye katkıda bulunur ve Kore’nin kalkınması için gerekli fiziksel altyapının temellerini atarken, öte yandan bazı sorunlara da yol açmıştır. Devlet, büyüme kutupları stratejisinin diğer bölgelere de yayılacağı beklentisini gütmüştür. Ancak strateji, gelişimin büyük kısmının başkent bölgesi ve güneydoğuda yoğunlaşmasına yol açarak kentler arası kalkınma farklılıklarını büyötmüştür. Sanayinin konumunun büyük kentlerle sınırlı tutulması konusunda başarılı olmuş, ancak bu alan komşu kentlere de yayılmıştır. Başkent bölgesinde, sanayi kompleksi Seul içinde yoğunlaşmıştır. Seul şehrindeki yoğunlaşmayı denetim altına alma planının ardından, Gyeonggi bölgesinde yoğunlaşma başlamıştır. Başkent bölgesi dışındaki sanayi kompleksleri Ulsan ve Pohang başta olmak üzere Dongnam bölgesinde yoğunlaşmıştır.

Diğer yandan, Seul ve Busan gibi büyük kentlerde, nüfus yoğunluğu düzeyleri, planın yürürlüğe konmasından önceki döneme nazaran daha yüksek seyretmiştir. Nüfusun tek bir bölgede yoğunlaşmasını önleyici politikalar büyük şehirlerde nüfus artış hızının çok hızlı yükselmesinin önüne geçtiyse de, halkın komşu kentlere göç etmesine ve böylece arazi fiyatlarının artışı ile gayrimenkul spekülasyonuna yol açmıştır. Ayrıca, yeşil kuşak sistemi mülkiyet haklarının çiğnenmesi gibi örnekleri su yüzüne çıkarak bölge sakinlerinde rahatsızlığa neden olmuştur.

İkinci GUMKP (1982-1991)

Planın temel hedefi, ulusal mekanın dengeli bir biçimde kalkınmasına çalışmak ve ulusal refah düzeyini yükseltmektir. Ülke, dört ayrı bölgesel ekonomik kuşağa (başkent bölgesi, Joongbu bölgesi, Seonam bölgesi ve Dongnam bölgesi) ve dört ayrı spesifik kuşağa (Jeju adası, Taebaek dağı, 88 Olimpik karayolu havalisi gibi geri kalmış bölgeler) ayrılmış, her kuşak için özel planlar ortaya konmuştur.

İkinci GUMKP, Seul’deki nüfus yoğunluğunu denetim altına almayı ve halkı başkent dışındaki bölgelere göç etmeye teşvik etmek üzere istihdam olanaklarını ve kent hizmetlerini başkent dışındaki bölgelere doğru yaygınlaştırmayı amaçlamıştır. Dolayısıyla, plan kapsamında belli bir ölçeğin üzerindeki sektörleri başkent dışındaki bölgelere yaygınlaştırmak ve konut, su ve kanalizasyon bakımı yoluyla ulusal refah düzeyinin iyileştirilmesi tasarlanmıştır. Ayrıca, planla ulusal mekanın doğal ortamının korunması için ulusal kaynaklarda tasarruf sağlanması ve çevreye verilen zararın azaltılması da hedeflenmiştir.

Devlet, çeşitli kentlerdeki kar birikimini ülkenin tamamına yaygınlaştırmak amacı taşımıştır. Dolayısıyla İkinci GUMKP bünyesinde büyüme kutbu kalkınma modelinden feragat edilerek kalkınma yöntemi olarak dengeli

kalkınma yeğlenmiştir. Söz konusu dönemde devlet 5. ve 6. Beş Yıllık Ekonomik Kalkınma planlarını uygulamaya koymuş, ekonomik istikrarın altyapısını oluşturmuştur.

İkinci GUMKP nüfusu ülke geneline yayarak başkent dışındaki bölgelerde yerleşime destek olma planını gütmüştür. Bunun için devlet başkent bölgesinde nüfus yoğunlaşmasını denetim altına almış, kalkınma potansiyeli olan kentlere destek vermiş, tarımsal sanayi kompleksleri ve küçük sanayi kompleksleri inşa etmiştir. Devlet ayrıca, başkent bölgesi, Taebaek dağ bölgesi, takımadalar bölgesi ve 88 Olimpik karayolu etrafı gibi özel bölgeler tanımlayarak bu alanlar için ayrı planlar oluşturmuştur. Planın temelinde başkent bölgesini iyileştirmek yer alırken, eylem planı da buna göre şekillendirilmiştir. Kaynaklar geliştirilirken ulusal mekanın korunması plana bağlanmıştır. Dolayısıyla devlet, su kaynaklarını yönetmiş, şehirleşme ve sanayileşme kaynaklı çevre kirliliğini denetim altına almış, gıda ihtiyacındaki artış karşısında tarımsal üretim tabanını genişletmiştir. Planlanan, ülkedeki yaşam ortamının iyileştirilmesidir.

Birinci GUMKP kalkınmaya odaklanarak üretim ortamını geliştirirken, İkinci GUMKP ülkenin yaşama ortamını iyileştirmeye vurgu yapmıştır. Bu da, yerelde bazı nüvelerin oluşmasına destek olmak, çevre kirliliği sorununa ve kirliliğin toprak üzerindeki olumsuz etkilerine çare aramak anlamına gelmektedir.

Aynı dönemde ulusal mekansal planı destekleyici politika ve düzenlemeler tesis edilmiştir. Seul anakent bölgesi Yeniden Düzenleme Planlama Yönetmeliği, özel bölgelere mahsus bütüncül kalkınmayı teşvik edici önlemlere ilişkin düzenlemeler, dengeli bölgesel kalkınma bürosu ve batı kıyısı kalkınma planı yürürlüğe konmuştur. Toprağın kamusal mülkiyeti kavramı planlamaya uygulanmıştır. Ayrıca, sanayi altyapı tesisleri süregelen kalkınma için yaygınlaştırılmış ve ülkenin yaşama ortamı ekonomik büyüme kadar önemli görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, çevre koruma yasası ve toprağın kamusal mülkiyetine ilişkin yasalar yürürlüğe konmuştur. 1981 ve 1982 yıllarında her bir vilayet bazında bütüncül kalkınma planları tesis edilmiştir. Yerel düzeyde kalkınmanın planlanması böylece mümkün kılınmıştır.

Yatırımların Seul ve Busan gibi büyük kentlerde yoğunlaşma eğilimi sürmüş, ekonomik olanaklar bakımından kentler arası farklar ortadan kaldırılamamıştır. Özelde, devlet 1988'de yapılan Olimpiyat Oyunlarından ötürü başkent bölgesinde yoğunlaşmanın önüne geçen tedbirleri gevşetmiş, bu da bölgesel farklılıkların daha da artmasına yol açmıştır. Ayrıca ulusal mekanda kaynak eksikliği ve doğal çevrede kirlilik sorunları varlığını korumuştur.

Devlet sanayileşmeden kaynaklı çevre kirliliğinin tehlikelerinin farkında olduğundan doğal çevreye verilecek zararın aşırı boyutlara ulaşmasını önlemek

için sanayi tesislerini yapacak taraflara sanayi konumunu belirlerken çevresel etki değerlendirmesi yapma koşulu getirmiş, kirlenen kaynakların yönetimine ilişkin tedbirleri sıkılaştırmıştır. Devlet ayrıca uygunsuz olarak büyük kentlerde konumlanmış bulunan fabrikaları kent dışına taşınmaya zorlamış, istikrarlı bir hammadde arzı için hammadde stok tabanının oluşumunu teşvik etmiştir.

İkinci GUMKP, başkent bölgesine karşılık gelecek ekonomik alanlar oluşturarak başkent bölgesindeki idare, maliye ve eğitim gibi merkezde toplanmış kentsel faaliyetleri ülke sathına yaymayı planlamıştır. Bu politika başkent bölgesindeki nüfusu denetim altına almaya bir dereceye kadar yaramış, istihdam, gelir ve yaşama ortamı bakımlarından başkent ile başkent dışındaki bölgeler arasındaki farklılıklar 1980’lere göre düşüş göstermiştir. Ancak yine de tüm sektörlerde başkent bölgesi, başkent dışındaki bölgelere göre daha fazla sayıda olanağa sahip olmayı sürdürmüştür.

Üçüncü GUMKP (1992-2001)

Üçüncü GUMKP, yerel bölgeleri güçlendirmek suretiyle ülke çapında dengeli kalkınma sağlama, değişen ve alım-satımı, işbirliğini ve çevrenin gözetimini merkeze alan küresel standartlara yanıt vermek üzere yeni bir ulusal mekan sistemi kurma ve iki Kore’nin yeniden birleşmesine hazırlık yapma amaçlarını gütmüştür. Üçüncü GUMKP ilk olarak ulusal mekan sathında dengeli bir çerçeve kurmaya çalışmış ve yetkinin yerelleştirilmesini ön plana almıştır. İkinci olarak, etkin ve korumaya dayalı bir ulusal mekan yapısı kurmaya girişmiştir. Ulusal mekana yönelik sağlam bir altyapı sistemi öngörmüş, uluslararası ve ulusal koşullardaki değişimlere karşılık etkin çözümler arayışına destek vermiştir. Üçüncü olarak, ulusal refahı artırmayı ve doğal çevreyi korumayı amaçlamış, böylece ülkenin yaşama ortamını iyileştirmiş ve halkın temel yaşam ihtiyaçlarını karşılamıştır. Son olarak plan, iki Kore’nin yeniden birleşmesi için ulusal mekanı yeniden düzenleme, Güney ile Kuzey arasındaki mekansal farkları tedricen azaltarak yeniden bütünleşmenin temellerini atma amacı gütmüştür.

Üçüncü GUMKP başkent dışındaki bölgeleri geliştirmeyi ve başkent bölgesini denetim altına almayı plana bağlamıştır. Böylece, devlet iyi politikaların geliştirilmesini teşvik etmiş, başkent dışındaki bölgelerin her birindeki koşullara yanıt vermek için olanaklar ortaya koymuş, böylece halkı ve sanayi dallarını taşra bölgelerinde yerleşmeleri için cezbetmiştir. Plan orta batı ve güneybatı bölgelerinde yeni sanayi komplekslerinin tesisini ve sanayi kollarının yüksek teknolojiye doğru evrimi için teşvikini öngörmüştür. Plan sanayinin uluslararası rekabet gücünü pekiştirmek için ayrıca yüksek teknolojiye sanayi kompleksleri ile araştırma ve eğitim komplekslerinin yapımını ve birbiriyle bağlantılandırılmasını sürdürmektedir.

Üçüncü GUMKP bünyesinde ayrıca entegre bir yüksek hızlı ağ sisteminin kurulması planlanmıştır. Yüksek hızlı taşımacılık ağı büyük kentlerle yeni sanayi kompleksi bölgeleri arasında bağlantı kurarak yurtiçi ve yurtdışı menşeli ürünlerin sorunsuz aktarımına katkıda bulunmuştur. Dağıtımın verimliliğini artırmak için tesisler arasında bağlantı kuran bir sistem oluşturulmuştur. Üçüncü GUMKP ülkenin yaşama ortamını ve doğal çevresini iyileştirmeye yönelik yatırımlara vurgu yapmıştır. Bunun için konut, su, kanalizasyon ve çevre yatırımları artırılmış, ulusal mekandan yararlanma, doğal çevrenin korunmasına ilişkin politika ve yönetim sistemi oluşturulmuştur. Planda Kuzey ve Güneyin yeniden bütünleşmesine hazırlık olarak bu iki kesim arasındaki etkileşimde olan bölgenin gelişimi de dikkate alınmıştır. Devlet sivil denetim hattında yaşayan halkın yaşama ortamını iyileştirmiş, Kuzey ve Güney arasında karşılıklı alışveriş için tesis kurmuş, işbirliğine dayalı kalkınma çalışmalarını desteklemiştir.

Üçüncü GUMKP kendinden önceki planları, yani Birinci ve İkinci GUMKP'yi inceleyerek bu planlardan kaynaklanan sorunlara çözüm aramıştır. Dolayısıyla bu, yeniden birleşme için mekansal altyapıyı oluşturmaya yönelik olarak tasarlanmış, ulus çapında yürütülecek sistematik bir plandır. Üçüncü GUMKP'yi desteklemek üzere özel bölge planı, Seul Anakent Bölgesi Yeniden Düzenleme Planı, çiftçilik ve balıkçılık köyleri kalkınma destek yönetmeliği, Çevre Politikası çerçeve yönetmeliği, yeni Seul anakent havaalanı inşası destek yönetmeliği, 7. Beş Yıllık Ekonomik Planı, dengeli kalkınma yönetmeliği ve taşra küçük ve orta ölçekli işletmeler teşvik planı yürürlüğe konmuş ya da değiştirilmiştir. Bu süreçte, batı kıyısının kalkınmasına katkıda bulunmak için Seul ile Mokpo'yu birbirine bağlayan batı kıyısı otoyolu ve yeni sanayi kompleksleri yapılmıştır. Ayrıca, taşra kentlerinin ve kırsal kesimin kalkınmasına destek için kentsel ve kırsal bölgelerden müteşekkil bütünleşik kent yapısı ortaya çıkmıştır.

Üçüncü GUMKP, standart prosedürü izleyen makul bir plan olarak karşılanmıştır. Planlama sürecinin başlangıcından itibaren İmar ve Ulaştırma Bakanlığı gibi ilgili devlet kurumları ve on iki araştırma kuruluşu sürece dahil olmuştur. Üçüncü GUMKP, planlama hedeflerine ilk kez Kuzey Kore'yi de dahil etmiş, bütünleşik bir Kore için bir yol haritası ortaya koymuştur. Ayrıca doğal çevre gibi uluslararası kaygıları da dikkate almıştır.

Üçüncü GUMKP ülkedeki kalkınma farklılıklarını azaltmayı hedeflemişse de, yoğunluğun düşüncesi kalkınma odaklı olduğundan ve plansız kalkınmayı göz önünde bulundurmadığından ulusal mekanda dengesizlikler baki kalmıştır. Başkent bölgesindeki nüfus yoğunluğu düşüş göstermekle beraber aşırı yüksek düzeyde kalmış, ülke nüfusunun yaklaşık %45'i başkent bölgesinde yaşamayı sürdürmüştür. Ayrıca üretim altyapısı asıl olarak başkent bölgesi ile Dongnam (güneydoğu) bölgesinde konumlandığından diğer bölgeler görece geri kalmıştır.

Dünyadaki koşullarda yaşanan değişimin yanı sıra, toplumsal, ekonomik ve kültürel koşullar da değişim göstermiştir. Üçüncü GUMKP, koşullardaki değişimi analiz etmek ve ulusal mekanın gelişimi için uzun vadeli bir yol planı ortaya koymak konularına başarılı olamamıştır. Sonuç olarak, ulusal mekansal stratejiler, sınırsız rekabet çağındaki beklenmedik gelişmelere yanıt vermek konusunda yetersiz kalmıştır.

Dördüncü GUMP (2000-2010)

Dördüncü GUMP döneminde denge ve çevrenin korunmasına vurgu yapılmıştır. Ülke halkı ekonomik büyümeden çok yaşam kalitesi ve çevreye ilgi duyar, kalkınmadan çok ulusal mekanın korunması ve sürdürülebilir kalkınmaya vurgu yapılır hale gelmiştir. şekil 3-10’da görölen not kapsamında(21. yüzyılda ülke topraklarının bütünleşmesinin gerçekleşmesi), dengeli ulusal mekan alanında dört ana hedef, yeşil, açık ve bütünleşik ulusal mekanın hedefleri belirlenmiştir.

Ulusal mekansal yapının biçimlendirilmesine yönelik temel yönelim, ekonomik üst bölgeleri temel alan açık bir kalkınma ekseninin oluşturulması, ekonomik bölgelerden hareketle kent-bölgelerin beslenmesi, ekonomik bölgeler arası etkileşimin ve bağlantıların güçlendirilmesi, Avrasya-Pasifik bölgesindeki ülkelerle işbirliğini ve rekabeti geliştirmek için ‘açık, yeşil ulusal mekanın’ hayata geçirilmesi olmuştur.

“Açık eksen” dünyayla etkileşim için öngörölmüştür. Dördüncü GUMP’de, iç ve dış bağlantı noktası olarak görev gören üç kıyı bölgesi ile Kuzey Kore ile sınır bölgesindeki ekonomik üst bölgelerde işbirliği sahası yaratarak dünyaya açık ve okyanus odaklı bir mekansal yapı oluşturmayı tasarlanmıştır. Planda ayrıca ekonomik bölgeler arasında ve kıyı açık eksenini ile iç kesimler arasında bağlantı kuran yeni bir kalkınma ekseninin oluşturulması da öngörölmüştür.

“Yeşil ulusal mekanın” geniş satıhla bağlantısının kurulması öngörölmektedir. Dördüncü GUMP kapsamında Kent-Bölgelerin insan kaynağı ve sermaye bakımından büyüme-kutupları olarak görev görmesi, her bir kent-bölgenin bağımsız olarak kalkınmasına destek olabilmek için kent çeperleri ile merkezleri arasındaki bağlantıyı pekiştirmesi, kent-bölgelerdeki merkez kentlerin kalkınmasının aktif olarak yaygınlaştırılması için ulaşım altyapısının iyileştirilmesi ve ulusal mekanın elektronik ağ sistemiyle yeniden yapılandırılması planlanmıştır.

İkinci kez revize edilen dördüncü GUMP, yeni ulusal devlet paradigması olan katılımcı yönetimin ulusal mekansal plan üzerindeki yansımalarına yer

vermektedir. Sonuç olarak, dengeli kalkınma için ülkenin temel işlevlerinin başkent dışındaki bölgelere taşınmasını öngörmüş, Bölgesel Yenilikçilik Sistemi'nin oluşturulmasıyla ulusal mekanda ortaya çıkacak yapısal değişimleri yansıtmıştır. İkinci revize Dördüncü GUMP, haftada kırk saat çalışma sistemine, süper hızlı bilgi ve iletişim ağına karşılık halkın hayat standardını artırıcı tedbirler öngörmektedir. Ayrıca, bölgesel çatışmalar ve toplumsal ayrışmalara cevaben bölgeler ve toplumsal sınıflar arasında bütünleşme ve işbirliğine yönelik tedbirler önermektedir.

Kore'de Planlama Yönetişiminin Niteliklerindeki Değişim

1960'lardan 1980'lere Kent (Bölge) Planlama Yönetişiminin Temel Nitelikleri

1961-1987 yılları arasındaki "baskılı büyüme döneminde" Kore, ülke başkanlarının askeri erkânın arasından çıktığı "otoriter bürokratik devlet" modeli oluşturmaktaydı. Kore'nin ulusal mekansal planlaması, devlet güdümlü ekonomik büyüme politikalarıyla beraber gelişmiş, altyapı inşası, kentsel kalkınma, konut tedariki, toprak kullanımı ve kaynak yönetimi gibi bir dizi alanda büyük rol oynamıştır. Bütüncül Ulusal Mekansal Plan, Kent-İl Nazım Planı, Kent-Eyalet Nazım Planı vb. gibi mekansal planlar, ekonomik ve toplumsal kalkınma sürecinde ortaya çıkan kentsel, bölgesel ve çevresel meselelere yanıt aramıştır. Ancak 1980'lere dek bu planlara ilişkin karar alma süreçleri büyük oranda merkezi yönetimin tekelinde kalmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği çok düşük düzeydedir. (Vali ve belediye başkanları merkezi yönetim tarafından atanmaktadır.)

Bölge (ve kent) planlaması ve toplumsal sermaye inşası alanlarındaki yatırım kararları, İmar Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Ekonomik Planlama Kurulu gibi merkezi kuruluşlarca alınmıştır. Yerel planlama yetkisi İmar Bakanlığı (Merkezi Kentsel Planlama Komitesi) tarafından kısıtlanmıştır. Yerel maliye de zayıf ve büyük oranda Ekonomik Planlama Kurulu ile Maliye Bakanlığı'na bağlı durumdadır. Devlet, büyük çaplı ve toplumsal sermaye alanındaki yatırım kararlarını uygulamak için Konut Ortaklığı, Toprak Geliştirme Ortaklığı, Otoyol Ortaklığı, Su Kaynakları Ortaklığı, Sanayi Kompleksi Ortaklığı gibi kamu şirketleri kurmuştur. Sunumumda 1960'larde ortaya çıkan yeni sanayi kentler, 1960'lar ve 1970'lerdeki otoyol yapımı, anakent bölgelerindeki kentsel dönüşüm projeleri, 1980'lerin sonlarında ortaya çıkan yeni yerleşim bölgeleri gibi bazı planlama örneklerine yer vereceğim.

1980’lerin Sonlarından 2000’lere Sosyopolitik Değişimler

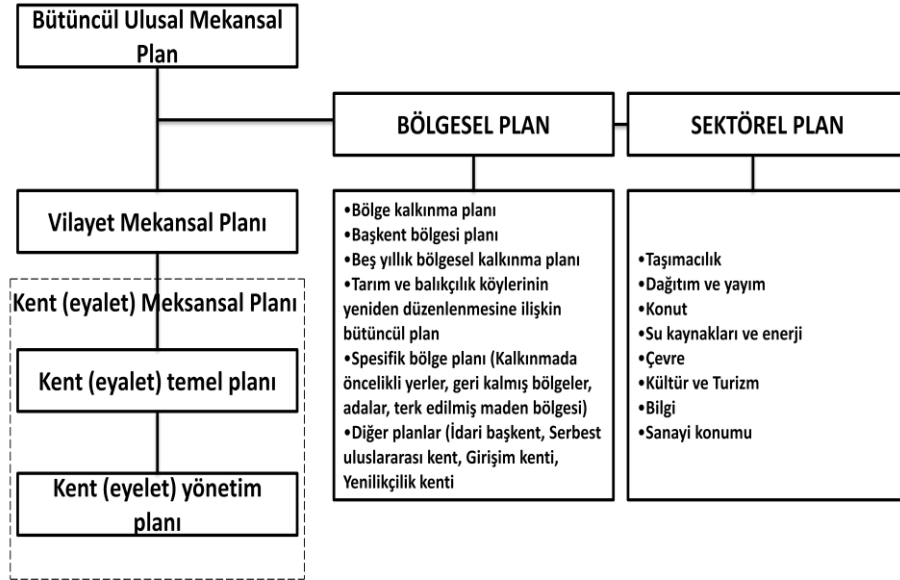
1987 yılındaki “demokratikleşme,” otoriter bürokratik devletin geriye çekilmesi ve Başkanın “genel ve doğrudan seçimle” iş başına gelmesini beraberinde getirmiştir. 1980’lerin sonlarında Kore, Asya’nın dört kaplanından biri olarak, muhteşem bir yoksulluktan kurtulma öyküsü olarak görülmekteydi. Ekonomi iyi durumdaydı, toplum genelde huzurluydu. Ancak planlama tarafından bakıldığında, toplumsal sermaye yetersiz, Seul Anakent Bölgesindeki aşırı yoğunlaşma sorunluydu. Yerel kent planlamasının yerel talepleri daha iyi yansıtmaması gerekiyordu.

1990’lardan sonra, devlet güdümlü bölgesel kalkınma politikalarının odak noktası, bölgenin ön plana çıkarılmasına kaydı. Yerelde doğrudan ve somut bölgesel kalkınma politikaları talep eden sesler özellikle 1994’te yerel özyönetim sisteminin kurulmasının ardından giderek yükseldi. Belediye sisteminin restorasyonu yerel planlama kuruluşlarına daha fazla özerklik getirdi. Planlamaya kamuoyunun katılımı da gelişim gösterdi. Ancak yerel maliyenin merkezi yönetime olan bağımlılığı sürdüğünden, yerel planlama yetkesi eksik kaldı. Her bölge, yapılabilirliğini ve sürdürülebilirliğini tam tartmadan “kalkınma ve altyapı” talebinde bulunuyordu. Merkezi yönetim ise yereldeki siyasal baskıyı dizginleyebilmek için ulusal kaynakları eşit dağıtmak durumundaydı. Bu eğilim, özellikle tarım bölgelerindeki düşüşe bakıldığında, genelde bir “aşırı kalkınmaya” yol açmıştı (Şehirleşme oranı 1960’ta %39,1, 1970’te %50,1, 2009’da ise %90,8 düzeyindeydi.)

Kore devleti 2000’lerde ülkenin dengeli kalkınmasını ulusal mekansal planın ve bölgesel kalkınma politikasının temel odağı olarak benimsedi. 2003-2007 yılları arasında, yeni bir idari başkent kurulması gibi yerelleşme politikaları ile yenilikçilikten beslenen bölgesel kalkınma politikası geliştirildi. Ancak söz konusu politikalar, toplumun her kesiminden görüş alınmaması ve ulusal bir oydaşma sağlanmaması bakımından sorunlu olması nedeniyle toplumsal çatışmaların artmasına ve paylaşım dengesinin kısıtlanmasına yol açtı. 2008 yılında işbaşına gelen yeni hükümet, bölgesel uzmanlaşmaya dayalı kalkınma stratejisinden hareketle rekabet ilkesine göre uçayaklı bir bölgesel kalkınma politikasına, 5+2 ekonomik bölgenin, ekonomik üst bölgelerin ve temel yerleşim alanlarının oluşturulmasına vurgu yaptı. Ancak bu politika çerçevesi ulusal mekansal birimlerini ve bölgesel politikaları 16 kentten uzaklaştırıp daha geniş beş bölgeye yaklaştırmak oldu. Bu bakımdan kendinden önce gelen politikalara göre büyük bir fark yaratamadı.

Genel Mekansal Planlama Sistemi (Mevcut sistem)

Bütüncül Ulusal Mekansal Plan, Ulusal Mekansal Çerçeve Yönetmeliği uyarınca tepeden inme bir şekilde hazırlanmış bir plandır. Ulusal Mekansal Çerçeve Yönetmeliğine göre, ulusal mekansal plan, eyalet bütüncül planı, kent ve eyalet bütüncül planı ile bölgesel ve sektörel planlar olarak ayrılmaktadır. Sektörel ve bölgesel planın Bütüncül Ulusal Mekansal Plan'la uyumlu olması gerekmektedir. Ulusal mekansal plan, yargı sürecine uygun Ulusal Mekansal Çerçeve Yönetmeliği kapsamında oluşturulur. Planların hazırlanması ve uygulanması bu olağan hukuk süreçleri izlenerek ortaya konup sürdürülmektedir.



Merkezi devlet kuruluşları ve anakent konsey başkanları İmar ve Ulaştırma Bakanlığının talebi üzerine önerilerini bildirir. İmar ve Ulaştırma Bakanlığı bildirilen önerileri hukuki hükümlere göre gözden geçirerek Bütüncül Ulusal Mekansal Plan'ı hazırlar. Öneriler, Ulusal Mekan Politikası Komitesi'nin denetimi ile Bakanlar Kurulu'nun ve Başkan'ın onayını da kapsayan bir değerlendirme sürecinden sonra kamuoyuna duyurulur.

Şehir Planlaması Karar Alma Sürecindeki Değişimler

Eyalet (büyükşehir) ve vilayet (şehir) planları genel olarak özerk biçimde oluşturulur. Ancak büyük kapsamlı yatırım (kamu maliyesi) kararları merkezi

kuruluş (Strateji ve Maliye Bakanlığı) onaylamazsa kadük olabilir. Yerel yönetimler (merkezi hükümetin finanse ettiği KRIHS ile eyalet düzeyindeki 14 enstitü gibi) kamu araştırma enstitüleri ve özel mühendislik şirketleri gibi çeşitli kamu ve özel planlama ajanslarından yararlanabilir. Yüklenicilerin hazırladığı taslağı yerel yönetim toparlar ve onaylar. Özel sektörden uzmanlar ve yurttaşlar, danışma kurulu, “halkın katılımı toplantıları”, vb. gibi mekanizmalarla planlama sürecine katılabilir. Merkezi yönetim yereldeki planları ilgili planlama hukukuna göre değerlendirir ancak bu değerlendiriciler arasında en önemlileri Ulusal Mekan ve Ulaşım Bakanlığı, Çevre Bakanlığı ile Strateji ve Maliye Bakanlığıdır. Yerel kent planlaması büyük ölçüde özerk bir görünüm çizse de, çevresel düzenlemeler ve finansal destek birçok durumda tartışma konusu olabilmektedir.

Süregelen Değişimler ve Güçlükler

Yerelleşme Ne Demek?

1990’ların “yerelleşme dönemi” devlet güdümlü kalkınmadan bölge güdümlü kalkınmaya doğru bir kaymaya yol açarken, yerel bölgelerin önemi ve yerel yönetimlerin ulusal kalkınmadaki rolü Kore’de de vurgulanmaya başladı. Merkezi ve yerel yönetimler veya özel sektör arasındaki dikey sistem, her bir özneyi aktif katılım ve öneriler aracılığıyla rekabet etmeye ve işbirliğine gitmeye teşvik eden yatay bir ağ sistemine bıraktı. Ülkenin dengeli biçimde kalkınmasında yerel yönetimlerin rolünü ve sorumluluğunu ön plana çıkarmak için, dengeli ulusal kalkınma alanında üç özel yönetmelik yürürlüğe kondu. Ayrıca, yeni idari başkentin inşası ile devlet kurumlarının taşraya taşınması hedef olarak kondu. Öte yandan, yüksek hızlı demiryolu yapılarak haftada beş gün çalışma ilkesi benimsendi. Bölgelerin ayrı ayrı uzmanlaşmalarına vurgu yapan yeni ulusal mekansal yapının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler özerk idarenin hakkaniyetini ve şeffaflığını ve idari sistemin devamlılığını sağlamak üzere hareket etmektedir. Yerel yönetimler ayrıca, yerel maliye altyapısını ve özerklik kapasitesini iyileştirirken, yerel niteliklerin dikkate alınması için yerel haktan beslenen kalkınma projesini ön plana çıkarmaktadır.

Yerel yönetimler bunun için bölgesel düzeyde uluslararası lojistik ve ticaret konularında destek sağlamakta, yabancı yatırımları çekmek için küresel bir altyapı oluşturmakta, özel yatırımların idamesi yoluyla yerel ekonomik altyapıyı güçlendirmektedir. Yerel yönetimlerin yanı sıra diğer yerel aktörler de yereldeki ortamın iyileştirilmesine aktif katılım göstermiştir. Yerel STK’lar, üniversiteler, şirketler ve yerel yönetim, paydaşlar arasında ağ oluşturmakta ve ortaklıkları güçlendirmekte, yöre sakinlerinin siyasa belirleme sürecine katılımını teşvik etmektedir. Merkezi ve yerel yönetimlerin ulusal mekansal plan sürecindeki işbirliği üst düzeylere taşındıkça, yerel yönetimler arası işbirliği sistemleri önemli bir konu olarak karşımıza çıkmıştır. Böylece yerel yönetimler çok sayıda geniş

alanı ve yerel yönetimi etkileyecek işbirliğine dayalı yerel kalkınma projelerini belirlemekte ve belediyeler arası ortak kalkınma ve işbirliği projelerinin etkin biçimde uygulanması için Dengeli Ulusal Kalkınma Özel Yönetmeliği gibi ilgili kurumların ilk ağızdan sağladığı destekten sonuna dek yararlanmaktadır.

Yine de, yerelleşmenin hangi düzeyde yeterli olduğu sorusu sorulmalıdır. Kaynaklar kısıtlıyken, her bölge daha fazla kaynak talep etmektedir. Çevre ve toprağın korunması gerekirken, her bölge bölgesel ekonomik büyüme için kalkınma talep etmektedir. Kore’de bölgeler arası eşitsizlikler 1960’lardan bu yana giderek derinleşmektedir. Tarım bölgeleri nüfus kaybına uğrarken, görünen o ki yalnızca Seul (Başkent Bölgesi) ve birkaç anakent rekabet gücü potansiyellerini koruyabilmektedir. “Dengeli bölgesel kalkınma” son yirmi yılda gözde bir siyasal slogan olsa da, dengeli kalkınmanın gerçekleştiği söylenemez. Tüm bunlar Kore’nin mekansal planlamasının açmazlarıdır.

Planlama Yönetişimini Etkileyen Diğer Meseleler

Kore’nin mekansal planlaması başarılı addedilebilir. Ancak aynı zamanda planlar bir dizi deneme-yanılma yoluyla gerçekleştirilebilmiştir. Kaydettiği başarılarla karşın, süreç tarihsel olarak biriken sorunların tamamını çözemediği gibi, çağın değişimlerinin getirdiği yeni sorunlarla da baş etmek durumundadır. Kore’nin mekansal planlaması ortaya çıkan bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldıramamıştır. Çeşitli politikaların başarısızlığı toplam toplumsal maliyeti (nesiller arası maliyet de dahil olmak üzere) arttırmış ve uzun vadede verimliliği azaltmıştır. Sivil toplum ve yerel yönetimler olgunlaştıkça, merkezi yönetimin yetkinliği düşüş göstermiştir. Sonuç olarak, planlama otoritesi ve uygulama becerisi de düşüşe geçmiş, merkezi yönetim artan bölgesel/toplumsal çatışmalardan kaynaklı sorunları çözemez hale gelmiştir.

Kore’de ulusal mekan Birinci GUMKP’den bu yana geçen kırk yılda sürekli olarak gelişmişse de, birçok sorun varlığını sürdürmektedir. Konut ve gayrimenkul piyasasının aksak işleyişi, daha yoksul ve ufak kentlerde barınma alanında istikrarsızlığa yol açarken köyler ise altyapıdan ve canlılıktan yoksun kalmaktadır. Bölgeler, bölgesel kalkınma için ulusal projeler ve kaynaklar etrafında birbirleriyle çatışır hale gelmiştir. Ayrıca, ayırım gözetmeksizin yapılan yeniden geliştirme/yeniden yapım projelerinden kaynaklı toplumsal düzensizlik ve aşırı kullanımdan ötürü çevreye verilen zarar her daim sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Önemli olan mekan planlamayla toplumsal ve ekonomik koşullar değiştikçe ortaya çıkan sorunların üstesinden nasıl gelineceğinin tasarlanması ve gelecekte daha iyi tasarımlar ortaya konabilmesi için daha uzgörüşlü olunabilmesidir. Atılacak adımlar ve politika yöntemleri söz konusu durumlara göre farklılık gösterebilir. Örneğin, hayat kalitesini iyileştirmek için altyapı eksikliğinin çözülmesi gerekir. 1960’lı ve 1970’li yıllarda ekonomik büyüme en

önemli unsur olarak görülmüş, yaşam kalitesi konusu öncelik listesinde daha alt sıralarda kalmıştır. Öte yandan, 2010 yılında kişi başına milli gelir 20.000 doların üzerine çıktığından, yaşam kalitesi birinci öncelik halini almıştır. Dolayısıyla politika/ planlama alanında isabetli kararların alınabilmesi için söz konusu kriterleri mevcut toplumsal koşullara dayalı olarak belirlemek önem taşır.

Güney ve Kuzey Kore, 2000’lerden bu yana, büyüme ve mülkiyetten çok yaşam kalitesi ve mutluluğa vurgu yapar hale gelmiştir. Ülkenin anahtar sözcükleri, verimlilik odaklılıktan bölüşümde eşitliğe, fiziksel altyapı gelişiminden ‘yumuşak’ ve “kültürel içerik” odaklılığa, idare ve yönetimden özerklik ve çeşitliliğe, hızlı tüketimden gelecek nesillerin sürdürülebilirliği için korumaya olmak üzere bir değişim geçirmektedir. Ulusal mekan alanında politika belirleme sürecinin dar perspektifi göz önünde bulundurulduğunda, hakça toplumsal/simbiyotik kalkınma, iletişime ve işbirliğine dayalı planlamayla benzer biçimde anlaşılabilir. Belli bir politikaya dair toplumsal tartışma sürecinde herhangi bir politika yönelimi ya da yöntemi seçerken bu yalnızca karara giden prosedür ve süreçleri değil, tartışma sürecinde ortaya konan politikalar ya da yasalar etrafında ortaya çıkan çatışmaları da içermelidir. Her ne kadar iletişim ve işbirliğini güçlendirmenin ve politika belirleme sürecinde temel paydaşlar arasında evrensel bir toplumsal oydaşma sağlamanın en etkili yolu da olsa, devlet güdümlü politika tartışmasının kısıtı ya da açmazı budur.

Hızlı ekonomik büyümenin vurgulandığı dönemde, ulusal mekansal planlama özel sektörle pek toplumsal/siyasal tartışma yürütülmeden bürokratlar ve uzmanlar grubu tarafından “teknik rasyonalite” temelinde kurulmuş ve uygulanmıştır. Bu teknik ve profesyonel karar alma süreci ile oluşturulan ulusal mekansal planlarçoğu durumda siyasal, toplumsal, bölgesel ve sınıfsal çatışmalarla sonuçlanmıştır. Ancak 1990’lı yıllardan bu yana, katılıma ilişkin alanlar ve bilhassa kamu politikası ve planlama alanlarındaki kamusal planlara ilişkin istişare süreçleri bilimsel pozitivist bir yaklaşımı ve “teknik rasyonalite”ye özgü bir rasyonel tercihler modelini benimsemekten çok toplumsal/siyasal bağlamı göz önünde bulundurmaya başlamıştır. Dolayısıyla gelecekte mekansal planlama, toplumsal oydaşma arayışında işbirliği odaklı yaklaşımın prosedürel meşruiyet kurallarına bağlı kalma ihtiyacını da göz ardı etmeden, gerek bireylerin gerek toplumsal grupların katılımını ve açık iletişimi güvence altına almalıdır.

Kore’nin mekansal planlamasının hızla değişen dış gerçekliğe etkin biçimde yanıt vermesi gerekmektedir. Kore toplumu günümüzde düşük doğum oranı ve yaşlanan bir toplum; düşük büyüme ve aşırı kalkınma; ciddi bir kutuplaşma ve refah talebi; iklim değişikliği, çevre meseleleri ve yeşil büyüme sorunuyla karşı karşıyadır. Ancak son on yılda Kore’nin ulusal ve bölgesel politikaları ülke içindeki ve uluslararası çevredeki değişikliklere etkin biçimde yanıt verememiş olup geçmişin etkisiz bazı uygulama ve politikalarını

benimsemeye devam etmektedir. Hükümet bilhassa başkent bölgesine odaklanma, dengeli bölgesel kalkınma ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi gibi sorunlara etkin biçimde yanıt verememekle eleştirilmektedir.

Referanslar

- Choi, Yeong-Kook (2008), "Planning Strategies Towards Sustainable Land Management in Korea: Linking Spatial Development Plan and Environmental Plan", KRIHS Özel Raporu 11
- Choi, Yong-Seok vd. (2010), "The Effects of Imported Intermediate Varieties on Plant Total Factor Productivity and Product Switching", 12. Uluslararası Doğu Asya Ekonomik Birliği Toplantısı
- Dünya Bankası (2012), "Capacity Development for Urban Management: Innovative Solutions for Sustainable Cities", UKP Güney Kore Bölgesel Çalıştay
- İmar ve Ulaştırma Bakanlığı (2007), "A Handbook for National Territorial Work" (Korece)
- İmar, Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığı (2009), 2009 Annual Report for the Planning and Utilization of National Territory (Korece)
- İmar, Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığı (2011), 2011 Annual Report for the Planning and Utilization of National Territory (Korece)
- İmar, Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığı (2012), "A guidebook for Assessment of National Territorial Plan System" (Korece)
- Kim, Dong-Ju (2012), "A Study on Global City-Regions in Korea (III)", Korea Research Institute for Human Settlements (Korece)
- Kim, Tae-Hwan vd. (2007) "Study on Effective Relocation of public Agencies outside the Capital Region of South Korea", KRIHS Özel Raporu 7
- Kore Cumhuriyeti (1992), "The 3rd CNTDP (1992~2001)" (Korece)
- Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü (1982), "Evaluation Analysis of the 1st CNTDP" (Korece)
- Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü (1991.4), "Draft Proposal for the 3rd CNTDP (1992~2001)" (Korece)
- Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü (1999), "Draft Proposal for the 4th CNTDP (2000~2020)" (Korece)
- Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü (2011), "National Territorial Policy in Korea" (Korece)
- Kore Planlama Birliği Derlemesi (2001), "National Territorial and Regional Plan", Boseong-gak (Korece)
- Kwon, Young-Sub vd. (2012), "Evaluation for National Territorial and Regional Development Policy and its Implementation Strategies", Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü (Korece)

Lee, Chulhee (2012), “In Utero Exposure to the Korean War and its Long-Term Effects on Economic and Health Outcomes”, KDPA 1. Seminer, Kore Kalkınma Politikası Etüt Birliği (Korece)

Lee, Myunghwi (2010), “Research on the Anti-Usury Project in South Korea, 1961-1970”, Review of Economic History No.48, Kore Ekonomik Tarih Topluluğu (Korece), s.83-124

Moon, Jeong Ho and Yoon, Young Mo (2007), “The Study on Establishing Assessment System of Comprehensive National Territorial Plan Action Plan”, İmar ve Ulaştırma Bakanlığı (Korece)

Park, Jaegil vd. (2011), “Urbanization and Urban Policies in Korea”, Kore İnsan Yerleşimleri Araştırma Enstitüsü

Roberts, Mark (2012), “South Asia Region Urbanization Flagship Overview”, Dünya Bankası-KRIHS UKP Güney Kore Bölgesel Çalıştay

Suzuki, Hiroaki vd. (2010), “Eco2 Cities: Ecological Cities as Economic Cities”, Dünya Bankası

Suzuki, Hiroaki vd. (2010), “Green Growth: A Paradigm Shift in Regional Development”, KRIHS Özel Raporu 17

Yang, Ji Chung, Yoon, Haw-Chul, and Yang, Jin-Hong (2002), “The Comprehensive and Integrated Evaluation System for National Territorial Planning”, KRIHS (Korece)

Kore İmar ve İskan Kurumu, <http://www.lh.co.kr/>

İmar, Ulaşım ve Denizcilik Bakanlığı, <http://mltm.go.kr/>

Kore Ulusal Arşivleri , <http://contents.archives.go.kr/>

Yeşil Büyüme Başkanlık Konseyi, <http://www.greengrowth.go.kr/>

Bölgesel Kalkınma Başkanlık Konseyi, <http://www.region.go.kr/>

Tartışma Bölümü

Yusuf Işık: Şimdi önce Sayın Gordon Dabinett'e soracağım sonra da Sayın Moon'a. Önce ikisine de çok teşekkür ederim. Çok farklı bölgelerde ama tam da odaklandığımız konular hakkında biraz da doğrusu benim için sarsıcı şeyler söylediler. Sayın Gordon Dabinett'in anlattığı sistem, ben de İngiltere'de bulunduğum için biraz biliyorum, karmaşık bir sistem; çok fazla unsur var. Acaba bu kadar çok unsur olması demokratikleşmenin artması ile mi örtüşüyor? Yoksa bu karmaşıklık başlı başına bir karmaşıklık mı? Bu bence önemli bir soru bunu kendisine soracaktım. Bir de çok kısaca İngiltere'yi izleyen birisi olarak bu "localism" yasası önemli; çıkarılanlar tam ne istiyordu onu bilmiyorum ama acaba çıkarılanların istediğinden bağımsız olarak, bir şekilde kamunun daha fazla katılımının yollarını açabilir mi? Bu soru en azından benim kafamda var.

İkincisi de Sayın Moon, tabii biz tam dünyayı anladığımızı zannediyorduk, adem-i merkeziyetçilik gündemde diye düşünüyorduk; şimdi Kore gibi çok başarılı bir ülkede bunun gündemde olmayışı nedeniyle bazı kuşku ortaya çıktı. Benim sorum şu: Yani anlattığınız şeyler benim için, en azından belki de birçoğumuz için, ezberi bozdu. Çünkü bizde tam tersi adem-i merkeziyetçiliğe gidiliyor diye, dünyanın yapısı öyle diye düşünüyorduk. Siz de aksini söylemediniz ama bir kuşku doğdu. Etkililik ve etkinlik ile açık toplum, hükümet arasında bir değiş tokuş var zaten. Benim sorum şu: bilgi ekonomisi açısından Kore dünyada en büyük ilerleme yapmış ülkelerden biri; bunu 30 yıl içerisinde çok çok yüksek bir yere getirdi. Gelişmiş bir ülke oldu. Bilgi ekonomisi yapısı gereği çok merkezi olamaz çünkü belirttiğiniz gibi bilgi toplumu yerelden beslenir. İlerleme merkezi olmayan, merkezilik de var ama merkezi olmayan yapılarla oluşuyor ama bir yandan da çok büyük şirketler var Kore'de Samsung vs. Yani bir muamma doğdu. Biz de burada muammaları çözmek için toplanmış bulunuyoruz. Bu karışıklıklarını giderecek, bu çelişkileri anlamamızı kolaylaştıracak bazı şeyler söyleyebilir misiniz? Çok teşekkür ederim.

Argun Akdoğan: Burada kalkınma, bölgesel kalkınma tartışıyoruz ama Bay Gordon "Bölgesel düzey ortadan kaldırılıyor" dedi. Bunu biraz açabilir mi? Yani merkezi planlama ve yerel planlamadan bahsetti. Bildiğimiz kadarıyla İngiltere'de bölge kalkınma ajansı ya da ona benzeyen yapılar var bunların kaldırılmasından neyi kastediyor? Bu yerel planlama otoritesi nedir? Biraz yapısından bahsedebilir misiniz? Burada belediye meclisleri mi bunu seçiyor? Bir de katılımdan, halkın katılımdan bahsettiniz; kim katılıyor? Örgütlü katılım mı? Çıkar gruplarının dışarısındaki katılım nasıl sağlanıyor? Teşekkür ederim.

Uğur Sadioğlu: Teşekkür ederim. İlk sorum Gordon Bey'e yönelik olacak. İngiltere'deki 2000 yılında çıkan yerel yönetimler yasası daha çok mahalle üzerine odaklanmıştı. Bir de bu doğrudan seçilmiş başkan modeli var. Bunu biz hem kamu yönetimi hem de özel sektör ile birleştirecek nasıl bir yapı olacak? Bu büyük projelerde böyle bir rol öngörülmüş müydü de daha sonra

yerel meclisler bunu çok benimsemedi ve o yüzden merkezileşme yönünde bir eğilim oldu. Bunu söyleyebilir miyiz? Son olarak, bu yasa buna yönelik bir düzeltme yetisi mi taşıyor? Teşekkür ederim.

Savaş Zafer Şahin: Merhabalar. Ben de her iki konuşmacıya çok teşekkür ediyorum. Bu önemli sunumlar için, birinci sorum Sayın Dabinett'e: Şimdi, İşçi partisi ve Tony Blair'den itibaren aslında İngiltere'de hep, iyi kötü yerel yönetimlere ve yerelleşmeye yönelik bir politikanın uygulamaya konduğunu biliyoruz. Uzunca bir aradan sonra da muhafazakar-liberal koalisyonu ile yeni bir hükümet göreve geldi. Onların da tavrının çok değişik olmadığını biliyoruz. Siyasi partilerin alternatifleri var mı? Yani, kendi aralarında yeniden bir merkezileşme ya da farklı tür bir görüş ayrılığı var mı? Dolayısıyla, ileriki yıllarda belki bu görüş ayrılıkları yeni alternatifler görmemize sebep olabilir mi?

İkinci sorum da Sayın Moon'a: Şimdi 1980 sonrasında yapılan düzenlemelerin, yerelleşmeye yönelik düzenlemelerin, günümüzde artık biraz hayal kırıklığı yaratmaya başladığını ve bu yönde eleştirel olduğunuzu söylediniz. Biz de sıklıkla bunu kendi aramızda, Türkiye'de konuşuruz. Bu kadar demokrasi bize fazla; belediyeler şöyle oldu böyle oldu diye. Bu biraz da merkezileşme geçmişin etkisiyle yapılan bir eleştiri mi? Somut araştırmalar ve temeller var mı? Burada bu bir intiba mı, algı mı? Yoksa gerçekten somut verilere dayalı bir sonuç mudur acaba diye merak ediyorum. Teşekkür ederim.

Tahire Erman: Ben de Gordon Bey'e bir soru soracağım: Şimdi, özel sektörün kentlerin dönüşümünde gittikçe artan bir rolünden bahsediyorsunuz, özellikle Londra çok göç alan bir dünya kenti... Bu göçmenlerle de ilgili bu kentsel dönüşüm... Özel sektör eliyle, bunların yapılması göçmenlere karşı bir politika değişikliğine kent düzeyinde yol açıyor mu? Mesela sosyal konutlar özelleştirilirken bunlar, göçmenler bu olayın içinde mi, değil mi? Yerel katılım göçmenleri de bu olaylara bu sürece katıyor mu? Bunu öğrenmek istiyorum. Bir de "Quango" konusu, onunla ilgili ne düşünüyorsunuz?

Moon Bey'e çok kısa, yine "Özel sektör bu işin neresinde?" diye soracağım. Çok merkezi bir yönetim var; planlama var; bir de küreselleşme ile özel sektörün, dünyanın her bir tarafında yerleşmesi söz konusu. Kore devleti bu konuda nasıl bir politika izliyor?

Çok ayrıntılı bir sorum da olacak. "89-92 arasında 2 milyon konut üretti devlet" dediniz. Bunu satmak için mi üretti, kiraladı mı? Bu üretilen 2 milyon konuta ne oldu? Piyasa içinde mi satıldı? Yoksa daha çok sosyal konut gibi ucuza, kiraya yönelik mi oldu?

Murat Kara: Benim sorum da Bay Gordon'a olacak. İngiltere'de bölgesel kalkınma ajansları kapatıldı. Bir yönetim yapısı ortadan kaldırılmış oldu. Bunun yerine "Local Enterprise Partnership"ler oluşturuldu. Ancak, bu gelişme İskoçya'da veyahut da Galler'de olmadı. Yani, bir şekilde İngiltere aleyhine burada rekabet açısından bir şey söz konusu değil mi? Çünkü Scottish Enterprise (İskoçya'da özel sektörü ekonomik büyüme doğrultusunda destekleyen bir devlet dışı kuruluş) gibi kurumlar diğer yerlerde sürüyor. Bölgesel kalkınma adına çabalar sürüyor. İngiltere buna nasıl bakıyor? Teşekkürler.

Servet Mutlu: My first question is to Dr. Moon is: "What is meant by balanced growth within the Korean context? And my second question is: "Isn't there a tradeoff between high growth rate and balance growth. Thank you.

Murat Kara: Sorumu Sayın Moon'a yöneltmek istiyorum: Kore'nin hazırladığı, 4. Kapsamlı Ulusal Mekansal Plan'da çeşitli yerleşimlere özgü fonksiyonlar tanımlanmış durumda. Yani, yerleşim bazında fonksiyonlar tanımlanmış durumda. Bunların belirlenmesinde yerelin veyahut da bölgelerin katkısı herhangi bir düzeyde alınabildi mi? Yoksa sadece merkezi düzeyde bir belirleme mi söz konusu oldu? Teşekkürler.

Gordon Dabinett: Thank you. I will try to cover all questions some of which overlaps. Does the UK system have to be so complex? I think, it is an important question and it is difficult to respond to. I think, the first thing is the context; that we have an extremely mature democratic system so some of that complexity comes through that maturity. We probably, as an economy and to some degree as a society, are going through waves of crisis. These are relatively small crisis. The economic crisis was the biggest I suppose; and I think governments do not know how to deal with these and they are experimenting. And often they do not shot things down; they live things in place. So you find multiple layering in terms of government structures. That probably does not matter. Because if you read academic literature on practice, we talk about governing through networks, we do not govern through hierarchy. Society actually is complex; the problems that we face are complex problems. Current problems, I would argue, cannot be solved through a hierarchical system of government. It actually needs networking; it needs changes of ways of doing things. We found that "Local Agenda 21" is very much based on community and today less people do things different way. If you do not look at the outcomes, governments are pretty irrelevant. So if you want more sustainability, if you want to address climate change, people have to do things differently. So that complexity does actually reflect the world we are living. I think, unfortunately within that complexly networked world, we do not often network and get connected. We actually live parallel lives and I think the complexity that you have mentioned in U.K. does not mean everyone is networking with everyone

else. You can find a long list of community involvement in every U.K. city but who is involved? Interest groups are groups; we put a lot of money into capacity building, social capital and urban policy. So I think, it is a difficult question to respond to but I think, it is partly reflecting that context; that we do have to realize that we are dealing with complex problems.

The Localism Act is interesting in sense again going back to Tony Blair's period of time, Tony Blair who is setting up the regional development agencies was aware that democratic participation is declining in most of the areas. Regional assemblies of the RDA's were meant to reengage democratic activities and Localism was just another term of that wheel in many ways. I think, most people disengage with politics because they do not see politicians make any difference. They say "I voted and it does not make any difference!" and I think, again it goes back to unless participation and community process show different outcomes than you may get further involvement of people but not necessarily engagement because the power has not shifted. That is interesting that the Localism Act actually says it wants to shift power. The extent that it genuinely wants to shift power is open to debate. I think, if you actually think our country politics are traditionally divided between north and south and that conflict is inherent in those organizational structures.

Do community organisations prioritize certain interest groups rather than the community as a whole? Yes they do. I think that is what happens. One thing that has not been mentioned here is, which I think important, the notion of civil society. Our countries are heavily influenced by NGO's. NGO's are in our system in big ways; international NGO's, national NGO's are getting more and more involved in those processes of power which I think is quite interesting.

Migration is an interesting issue. Migration is highly varied across the country. Our cities do have high proportions of migrants and ethnic populations and there are a lot of complex processes going on here. There are economic and population benefits of that migration because U.K. will not face the agent problem like Korea. They come with different rights, so the notion to which these people become involved in the society depends on individual issues. In my city of Sheffield, we positively encourage the migrants, political refugees to come to Sheffield; they are given representation around public health, education services. So they do have a voice but they do not engage with the strategic thinking.

I think I have tried to cover all the issues, if I could not please forgive me. Thank you!

Jeong Ho Moon: Thank you very much for the questions. I will try to give some answers to every question. First was related to a some kind of trade of between centralisation and decentralization. When we were growing very fast in 60's and 70's, we victimized equity; efficiency was everything. At that time, we talked about that kind of efficiency oriented policies would result in the loss of long term efficiency. So in the 90's we shifted our policy focus to balanced growth and after ten years we saw that we actually lost our efficiency. The important thing is that how we deal with real equity oriented policies. My point was that it was only partial decentralisation polices. We tend to be decentralised, not actually decentralised. The real weapons for decentralisation are authority and finance. These two big weapons are still at the hands of central government. So on the surface government made very well designed decentralised system but real decision making, implementation of every plan cannot be done without central government approval. So I believe that if we implement real decentralisation, we will gain efficiency oriented implementation again.

There are many construction companies and developers in Korea and the make proposals to the city government and if the city government approves their proposals, it gets into the plan. We have an institutional system of consultation for that. But ordinary people of our society often do not understand what is going on actually on the plan. Only some group of NGO's who are really interested in plans actually participate. So they can oppose or protest.

In five years we constructed two million housing. Ten percent of those were public rented housing and the rest was sold in private market. At that time, especially in Seul area, the housing shortage was a serious problem so everyone wanted to buy housing and at that time the price of a new house was controlled by government. When I buy a new apartment that makes a capital gain because of the high housing rant. So all of the houses sold out easily. It was possible because at that time the real estate market was booming, now no way. Today there are lots of unsold housing.

Trade of between high growth rate and balanced growth; yes it is true that balanced growth has to slow down the growth rate, everybody knows that. From the 60's to 90's it was very highly growing but regional disparities were increasing also, so everybody agreed we need balanced growth. But after 20 years know we see things differently. Because, it never reaches real balanced status. Balanced status is not really possible.

2. Oturum

Ömer Erbil
Radikal Gazetesi

Tartışma Bölümü

Türkiye'nin Gündemindeki Kentsel İhtilaf Örnekleri

Ömer Erbil
Radikal Gazetesi

Değerli katılımcılar öncelikle Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'na bu konferansı organize ettiği için ve beni de İstanbul'dan davet ettiği için teşekkür ediyorum. Hepinize saygı sunuyorum.

Evvela şunu belirtmek istiyorum ki ben mimar ya da şehir plancısı değilim. Tarih bölümü mezunuyum, arkeolojiden ayrıca ders aldım. Gazetecilik mesleğimi hep kültürel varlıkların korunması hakkında yazılar yazarak geçirdim. Tarihi dokuların, kültürel mimari yapıların korunması üzerine çalışıyorum. Sit alanlarına yapılan müdahaleler, tarihi yarım adanın tahrip edilmesi, kent arkeolojisi derken tabii ki nazım imar planlarına, koruma planlarına hâkim olmaya başlıyorsunuz. Çarpık kentleşme ve kültürel değerlerimizi koruma üzerine bilgimi geliştirme zarureti de dolayısıyla hâsıl oldu. Yine de teknik konularda salondaki değerli uzmanlarla yarışabilecek bir uzmanlığım yok. Şimdiden affınıza sığıyorum hatam olursa.

Bugün çok fazla teknik ayrıntılara da girmeden somut bilgiler, yaşanmış olaylar üzerinden Türkiye'deki kentleşme hareketinin etkilerinden, çarpıklıklarından örnekler vermeye çalışacağım. Tabii olarak da son dönemde literatürümüze giren kentsel dönüşüm, yenileme alanları ve imar plan uygulamalarının çarpıcı örneklerini aktarmaya gayret edeceğim. Ülkemizde plan yapma ve onama ile ilgili yetki karmaşası hemen her yerleşim biriminin temel sorunlarından biri. Büyükşehir belediyeleri, valilikler, ilçe belediyeleri, Çevre Şehircilik Bakanlığı, TOKİ, kültür ve turizm alanlarında Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi birçok kuruluş, kurum, bakanlık plan yapma ve onama yetkisine sahip. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu değişikliklerle beraber hala yürürlükte hepinizin malumu üzere. Buna ek olarak yeni yasalar getirildi. 6306 sayılı kanun ile afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi planlandı. 5393 sayılı yasanın 73. maddesinde yapılan değişiklikle kentsel dönüşüm yasası haline getirildi. Tabii bu maddelerin kentsel dönüşüm yasasıyla ilgili kısımlarında mülkiyet gaspı haksızlıkları da ortaya çıktı ama bunlara tek tek değinmeden, çok ciddi yaşadığımız, haberlerini yaptığımız örnekler üzerinden bazı şeyleri anlatmaya çalışacağım. Plan yapma ve onama çok başlılığın büyük sorunlar getirdiğini, karmaşaya neden olduğunu, sosyal adaletsizliği ortaya çıkardığını özellikle belirtmek istiyorum. Bunun çok sayıda örneğini vermek de mümkün. Son dönemde yaşadığımız çarpıcı bir örnekle bunu anlatacağım.

Bakırköy'de, İstanbul'u bilenleriniz için söylüyorum, Veli Efendi Hipodromu'nun tam karşısındaki bir alan: Bakırköy 46 Projesi. Veli Efendi Hipodromu'nun karşısındaki bu 73 bin m²'lik arazi, 2003 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 1/5000 ölçekli nazım imar planında kısmen ticaret ve yeşil alan, park ve dinlenme yerleri olarak işaretliydi. 2004 yılı uygulama planında da alanın 41 bin m²'si park 32 bin m²'si de ticaret alanı olarak gösterildi. Emsal 2, maksimum yükseklik de 30 metre olarak belirlenmişti.

Ticaret alanı yapılabilecek kapalı alan da 64 bin m² olarak nitelendiriliyordu 1/1000'lik planda. Şimdi 2012 yılına geldiğimizde Ağaoğlu burayı alınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 1/5000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yaptı. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin itirazlarına ve karşı durmasına rağmen Bakanlık plan yapma yetkisini kullanarak değişikliği onadı. Peki neydi değişiklik? İstanbul Büyükşehir Belediyesi neye itiraz etmişti? Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yaptığı bu yeni plana göre arazi ticaret alanından çıkarılıp konut alanına çevrildi. Emsal ikiden üçe çıkarıldı. Park alanı 41 bin m²'den 26 bin m²'ye düşürüldü. 47 bin m²'si konut alanına ayrıldı. Maksimum %10 ticaret alanı olabilir plan notu getirildi. Ticaret alanında 30 metre olan yükseklik de 70 metreye çıkarıldı. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar Komisyonu rapor hazırladı bu değişiklik üzerine; alanın 15 bin m² azaltıldığını, park alanının 15 bin m² azaltıldığını, meri fonksiyonlu ticaret alanının konut alanına çevrildiğini, bu durumun ilave donatı ihtiyacı doğurduğunu, yapılaşma koşullarının bölge yapılaşma koşullarının çok üstüne, emsalin de dörde çıkarıldığını belirtti. Fakat İBB Meclisi bu değişikliği reddetmesine rağmen Bakanlık kararında ısrar etti ve değişikliği askıya çıkarak onayladı.

Bunu haberleştirdiğimiz zaman Bakanlığın açıklaması daha da komikti. Bakanlık diyordu ki: "Buranın planını yapan İstanbul Büyükşehir Belediyesi 10 yıldır neden parkı hayata geçirmedir? Burada bir hak mahrumiyeti doğurmuştur. Park yapılmadığı için biz konuta çevirdik". İşte karmaşadan kastım aslında buydu. Yani birçok kişinin plan yapma, kurumun plan yapma ve onama yetkisi olması beraberinde İstanbul'da bir yeşil alanın daha yok olmasına sebep oldu.

Şimdi yenileme alanlarından örnekler vermek istiyorum. Yenileme alanı, bir bakıma sit alanlarında gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini ifade ediyor. Şimdi bu durumun kendisi zaten başlı başına çelişki oluşturuyor. Şöyle ki; bir yanda kültür tabiat varlıklarının korunmasından söz edeceksiniz, diğer yanda yapısıyla, binasıyla, bahçe duvarı, kapı, pencere, sokağıyla, oradaki hayatıyla bir dokudan bahsedip burayı sit alanı ilan edeceksiniz, sonra da bölgenin yeniden inşa edilmesinden bahsedeceksiniz. Yani bu çelişki, maalesef üzülerken söylemek gerekirse, beraberinde bölgenin yok edilmesiyle son buluyor. Görüntü kirliliği deniyor ve yenilenen mahalleler, konutlarla İstanbul'da, özellikle Sulukule ve Tarlabası'nda, o mahalle kültürünü maalesef yok ettik. Bir de tabii şu mesele var ki özellikle altını çizmek istiyorum. Konunun bence can damarı burasıdır. Afet alanlarından ve riskli alanlardan söz ediyoruz. İstanbul'daki değişimin asıl sebebi olarak da İstanbul'da beklenen depremi gösteriyoruz. Lakin bu değişim nedense Avcılar'da, Esenyurt'ta, Bağcılar'da, Bayrampaşa'da, Kartal'da, Soğanlı'da olmuyor. Denize yakın Kadıköy Bağdat Caddesi'nde, Taksim Tarlabası'nda, Fatih'te, Sulukule'de, Haliç'in kıyısında, Fener, Balat, Ayvansaray'da yaşanıyor. Arsaların m² fiyatlarının yüksek mevkilerde olduğu yerlerde kentsel dönüşüm yapıyoruz İstanbul'da. İşte

bu sorunun cevabı bizi asli niyete doğrudan ulaştırıyor diye düşünüyorum. Nerede o eski binalar, nerede o sokaklar, nerede o mahallenin sakinleri? Hiçbiri yok. Sulukule'de yaşayan 685 aileden sadece 110 aile yeni yapılan eski mahalleye geri dönebildi. Tarlabası yepyeni olma yolunda hızla ilerliyor. İnşaatlar devam ediyor.

Asıl çarpıcı örneği size Ayvansaray'dan vermek istiyorum. Ayvansaray, UNESCO tarafından Dünya Kültür Mirası listesine alınan İstanbul'un sur içi bölgesinde. Tarihi kent surlarının dibinde, Haliç tarafından deniz surlarıyla kara surlarının tam kesiştiği noktada bulunuyor. Hem Bizans, hem Osmanlı döneminde kullanılmış bir mahalle. Altı, üstü, çevresi, her tarafı kültür varlığıyla dolu. Fatih Belediyesi'nin teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararıyla yenileme alanı ilan edildi. Burada öncelikle halkın mahalle dışına çıkarılması için akıl almaz baskılar uygulandı. Bir mahalle sakini vatandaşımız bu baskılardan bunalıp intihar bile etti. Tehdit, şantaj, aklınıza gelebilecek her yolu denediler. Çünkü mahalle halkı terk etmek istemiyordu. Basına da yansıyan bu olaylarla ilgili ilçe belediyesi de maalesef çanak tuttu. Elektrik, su, doğalgaz kesildi, yollar kazıldı. Bunları çok rahatlıkla söyleyebiliyorum. Hemen hepsini haberleştirdik ve kamuya mal ettik çünkü. Evini terk etmeyenler için bakın belediye neler yaptı: Vatandaşa 2 katlı, müteahhide 3-4 katlı proje geliştirildi. Diyeceksiniz ki bu nasıl oluyor? Vatandaş evi kendisi yapmaya kalkarsa 2 kat izin verildi ve planda da bu şekilde gösterildi. Ama aynı yere müteahhide 3-4 kat için proje geliştirilip koruma kurulunun onayına sunuldu. Amaç burada vatandaşın evini terk edip müteahhide vermeye zorlanmasıydı. Bunları haberleştirdik. Bunu haberleştirdiğimiz zaman gazeteciler tehdit edildi, tartaklandı, müteahhit firma arkadaşımızı tehdit etti hatta bundan dolayı dava açtık ve müteahhit firmaya, firma sahibine tehdit suçundan 5 ay hapis cezası verildi. Biz şu haberi yaptığımızda belediye başkanı savcılığa gitti bunun doğru olmadığı yönünde. Fakat yüce yargı davaya bile gerek görmeden belediyeye yapılanların ispatının olduğunu ve gazetecilik görevimizi yaptığımızı söyleyerek davayı reddetti. Bu planların hepsi elimizde mevcuttu. Yani vatandaş gösterdikleri 2 katlıyla, koruma kuruluna sundukları 3 katlı, 4 katlı binaların projeleri de elimize gelmişti.

Tabii arkeolojik sit alanından söz ediyoruz burada. Müze denetimi olmadan iş makinelerinin asla girmemesi gerekiyor. UNESCO kararları, 2863 sayılı yasa bize bunu gösteriyor ama maalesef tescilli tarihi yapılar birer birer yok edildi. Kültür varlıkları koruma yasası hiçe sayıldı. Bir Bizans sarnıcının iş makineleriyle yerle bir edildiğini fotoğraflarıyla belgeledik, koyduk. Sonuç olarak, şu anda bu tarihi mekâna yakışmayan çok ucube binalar yapılıyor. Böyle 'bakın yine yıkıyoruz' diye bizim gözümüzün içine baka baka 'yıkıyoruz size ne' diyerek tehdit, şantaj her şey yapıldı. 20 yıllık gazetecilik hayatımda bunlarla çok uğraştım. Kültür varlıklarının korunması için yazılar yazdım.

Şimdi çok çarpıcı bir İstanbul hikâyesi daha anlatacağım. Anlatmakla bitmiyor aslında bunlar ama. 16/9 gökdelenleri; Türkiye’de çok tartışıldı bu silüet meselesi, özellikle İstanbul’da. Geçtiğimiz haftanın da önemli gündem maddesiydi. Hakkında yıkım kararı verilen, İstanbul’un tarihi silüetine hançer gibi saplanan gökdelenlerin öyküsünü anlatmaya çalışacağım size. Özellikle hep İstanbul’dan anlatıyorum çünkü mesleğimi orada yapıyorum ama Türkiye’nin genelinde de durum farklı değil aslında. Buradaki arazi 2007 yılında mal sahipleri tarafından m²’si 1655 liradan 46 milyon liraya satın alındı. Arazi 1/5000’lik nazım imar planında ticaret alanı olarak görünüyor, emsal ise birdi. 1 yıl sonra 1/5000’lik planda araziye alanlar değişiklik istediler. Arazi ticaret alanından çıkarılıp konut ve turizm alanına çevriliyordu; emsal 2,5’a yükseliyor, yükseklikse bu değişiklikle serbest bırakılıyordu. İBB Meclisi’ne geldi konu. Buraya dikkatinizi çekmek istiyorum, 2008 yılındaki ilk 1/5000’lik plan değişikliğinde tüm muhalefet partilerinin de oyuyla (sadece CHP’den 1 kişinin hayır oyuyla) 1/5000’lik plan meclisten geçti. Daha sonra askı sürecinde Mimarlar Odası 1/5000’lik plana itiraz eden bir rapor hazırladı ve ilk defa buradaki inşaatların İstanbul’un tarihi silüetine etki edeceği o raporda gündeme geldi. 2008 yılında 1/1000’lik uygulama planı İBB Meclisi’ne tekrar gelince buradaki tartışmalar sırasında tüm partiler buradaki yapılaşmanın, bu değişikliğin doğru olmadığını, İstanbul’un silüetine zarar vereceğini söylediler. Hatta bir tutanaklardan görüyorum ki bir konuşmacı burada İstanbul’a yeni bir gök kafes geleceğini dahi söylemiş. Yani İstanbul’a yeni bir gök kafes yaşatmayın, bu değişiklik onanmasın diye. Ama tabii bu da İBB Meclis’inden geçti ve 2009-2010 yılı itibarıyla de inşaatlar başladı. Ardından yaptığımız haberle birlikte biz silüeti tartışmaya başladık. Sn. Başbakan dâhil herkes bunun doğru olmadığını ve tıraşlanması gerektiğini söyledi, kendisi hatta arkasına küstüğünü açıklamıştı hatırlarsanız.

Şimdi bu değişikliğin İstanbul’un tarihi yarımadasına ve silüetine vurduğu darbenin yanı sıra devletin kaybettiği noktaya da değinmek istiyorum. Hatırlarsanız “1655 liradan aldı” demiştim. Eğer inşaat yapılmıyorsa bile plan değişikliği yapıldıktan sonra arsanın m² fiyatı 15 bin liraya çıkmıştı. Yani bu gökdelenleri yapmadan da o arsayı satsaydı çok daha fazla zengin olurdu. Şimdi başına ciddi belalar açmış durumda. Mahkemelerin verdiği kararlar için söylüyorum. Tabii Belediye Başkanımız da, İstanbul’u yöneten Büyükşehir Belediye Başkanımız da “Bunun böyle olacağını bilemedik; ben de rahatsızım” dedi ama “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın yaptığı plan tadilatında bizim rolümüz yok” demişti. Fakat “üzüldük, küstük” diyor ama ortada da bir gerçek var; İstanbul’un silüeti mahvolmuş durumda. Galiba bunu haberleştirdiğim için asıl suçlu benim diye düşünüyorum. Şimdi biliyorsunuz 1/5000’lik ve 1/1000’lik planları mahkeme iptal etti, inşaat ruhsatını iptal etti ve en son geçen hafta da silüete giren katların tıraşlanması yönünde bir yıkım kararı çıktı. Her iki dava da şu an Danıştay aşamasında. Tabii onarsa başka sorunlar onamazsa başka sorunlar çıkacak, şehir kaybedecek. Tazminat meselesi ne

olacak? Rayiç bedelden ödeme yapılırsa korkunç bir rakam ortaya çıkıyor. Buradaki dairelerin bir tanesinin fiyatı 3 milyon dolardan başlıyor. Anlayacağınız karmakarışık bir durum karşı karşıyayız. 2009 yılında henüz inşaat başlamadan belediye meclisinde dile getirilen gök kafes uyarıları ve mimarlar odasının silüet uyarısı dikkate alınsa bugün belki bu tartışmaları yaşamıyor olacaktık.

Şimdi size yeni gelişen bir hadiseyi aktarmak istiyorum. 16/9 kuleleri üzerindeki mahkeme kararlarını ve yarattığı sorunları hepimiz biliyoruz. Şimdi bu 16/9 kulelerine 300 metre mesafede eski tank fabrikasının arazisine bu kez TOKİ 70 metre yüksekliğinde gökdelen yapmak istiyor. 1/5000 nazım imar planında askeri alan ama küçük bir alan da tercihli alan görünüyor. 111 dönümlük bir arazi benzer hüllerle konut alanına çevriliyor. Bu kez de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı imar değişikliğini yapıyor. "16/9'da ben yokum" diyordu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, "İBB yaptı" diyordu. Şimdi İBB yok; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı var ve aralarındaki mesafe 300 metre yani silüete girmemesi mümkün değil ve göz göre göre İstanbul'un geleceğini ipotek altına almaya çalışıyorlar. Yükseklik 70, emsal de 1'den 2,5'a çıkarılıyor. Turizm alanında olduğundan Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın da burada plan onama yetkisi var. Onlar uygun bulmadılar. Ama sanırım herhalde Sn. Bakan'ın haberi yoktur. Sn. Bakan'ın haberi olduktan sonra yeni bir şey çıkar mı? Emlak Konut ihaleye geçen hafta çıktı. Plan değişikliğini ihaleye çıktıktan 3 gün sonra askıya çıkardılar. Bu arada biz ihaleye çıktıklarını haber alıp haber yapmaya kalkınca, "1/5000'de plan değişikliği yapmadınız ama plan değişikliği yapmış gibi 1/5000 planındaki değişiklik gibi ihaleye çıkıyorsunuz" diyince apar topar plan değişikliği askıya çıkarıldı. Ama tabi askı süreci beklenmeden ihale duyurusu yapıldı ve şu an hakikaten sözün bittiği yerdeyiz. Yani bu kadar 16/9 tartışmalarının üzerine bu yeni yapıyı yapmaya kalkıyorlar. Tabi burada gerçekten anlatacağım çok şey var ama çok da fazla vaktinizi almak istemiyorum.

İstanbul'da Şişli likör fabrikası Cumhuriyet döneminin ilk sanayi yapılarından biriydi nasıl yok edildiğini anlatmaya kalksam hepinizin gerçekten canı acıyacaktır. Zorlu Center, Demirören AVM, Emek Sineması, Beşiktaş Tütün Deposu... Bunların hepsi başlı başına birer öykü.

Hepinize teşekkür ediyorum beni dinlediğiniz için.

Tartışma Bölümü

Bülent Tanık: Çok teşekkür ediyorum. Öncelikle TEPAV'ı kutluyorum. Çok özel bir buluşma gerçekleştirilmiş durumda. Yabancı konuklarımızın katkılarının çok önemli olduğunu düşünüyorum. Sevgili Radikal yazarı Ömer ERBİL arkadaşımızı ve Radikal'in de hem kente hem de çevreye duyarlı yayın politikasını alkışladığımı ifade etmek isterim. Toplantımızın bölgesel kalkınma ve yönetim başlıklı iki ana dalı olduğunu düşünerek Çankaya Belediyesi olarak neler yaptık, neler yapmaya çalışıyoruz ve bu konularla ilgili görüşlerimi özet bir biçimde sizinle paylaşmak isterim.

Yönetişim kavramı yeni bir siyasal söylem ve kavram. Benim açımdan bu kavramın içerisine katılmaya çalışılan özel sözcükler var. Bir tanesi katılım, bir tanesi demokrasi, bir tanesi de örgüt. Yönetişim için zorunlu girdi olarak düşünülen bu üç unsurun insan ve kültürle çok doğrudan ilişkili olduğunu ifade etmek isterim. Yönetişim adı altında kentlerin ve karar alma süreçlerinin etkilediği çevrelerin gidişatını biçimlemeye dönük olarak elbette ki insan varlığı ve bunun katılım potansiyelleri yönetme becerimizi en fazla etkileyen girdiler olacaktır. Katılımla ilgili yaygın bir yanılsamayla söze devam etmek istiyorum. Katılımı çoğunluk yönetimine ve anında hazır bulunan çoğunluğun kararına indirgeyen bir süreç ne yazık ki çok yaygın. Eğer %51'lik bir çoğunluk bile sağlanabiliyorsa bu yönetmek için yeterlidir anlayışı demokratik değildir. Birincisi bu yönde ciddi bir kültürel evrilme sürecine ihtiyacımız olduğunu ifade etmek isterim.

Katılımla ilgili yaşanan en önemli sorun yeterince bilgi erişimi ve bilinç düzeyine sahip olunamaması ve bu nedenle katılım olanakları ve isteği, ihtiyacı, enerjisinin eksikliğidir. Genellikle bir konuda görüş bildirme potansiyeli olanlar o konuyla ilgili ya menfaat beklentisi yüksek olan çevreler veya sorun olarak bu işi algılayan çevrelerdir. Sessiz çoğunlukların veya konuyla ilgili haberdar olmadığı için erişim gücü olmayan kesimlerin katılım eksikliklerinin büyük önem taşıdığını düşünüyorum. Biz şehirciler açısından bakıldığında katılımla ilgili daha ileri kavramlar konuşmamız gerekiyor. Birincisi katılım bir ölçek sorunudur. Ölçeği sadece mevcut katılabilen ve ses verebilenlerle ilgili sınırlı tutmak, bunu yeterli görmek yönetim anlayışını plebisiter bir demokrasiye indirgemeye bizi zorlar. Biz şehirciler ya da planlama disipliniyle hayata bakan kesimler katılımın geniş ölçekli olmasını ve tarihsel bir süreç olarak algılanmasını önemseriz. Tarihsel bir süreç olarak katılımı anlamak ne demektir? Şu anda sesini duyuramayanların seslerinin de algılanabileceği, bugün yaşamayanların seslerinin ve katkılarının, kararlarının, tercihlerinin veya bugün doğmamış olanların kararlarının, tercihlerinin sisteme katılmasıyla ilgili eksiklikleri ölçek açısından nasıl çözümleyebileceğimiz önemli bir demokrasi sorunudur. Çok üzerine açıklama için gitme ihtiyacı olmayan bir topluluğa hitap ettiğimi düşünüyorum. Yani tarihsel mirasın sahiplerinin sesleri ve tercihlerinin içine katılmadığı karar süreçlerinin eksik katılımlı karar süreçleri olduğunu söylemek gerekir. Bizlerin torunlarının veya hiç doğmamış yeni

nesillerin tercihlerinin ve beklentilerinin yansıtılmadığı karar süreçlerinin de aynı biçimde eksik olacağını anlamak gerekiyor veya bir karar çevresinin yasalarla yetkilendirilmiş bir bölgenin, bir belediye sınırının veya bir ülke sınırının ötesinde alınan kararın etkisinin yansımaları olacak. Coğrafi ölçeklerde bütün küreyi hatta evreni etkileyecek bir iş yapacaksak bununla ilgili katılıma dönük baktığımız zaman ciddi sorunlar yaşadığımızı düşünüyorum. Burada genellikle göz ardı edilen önemli avantajlar var.

Birincisi usul meselesi önemlidir. Hukuk buna usul hukuku diyor. Oysa karar süreçleriyle usul ve usulü oluşturan kültür büyük önem taşıyor. İkincisi bilimin ve uzmanlıkların sürece katılması önemlidir. Antik Yunan'daki demokrasi anlayışından farklı bir evrim çağında olduğumuz apaçık ortadadır. O nedenle katılımın uzmanlık ve bilgi birikimiyle evrensel, kültürel birikimin üzerine oturmasını sağlayacak mekanizmaların karar süreçlerine katılmasının önemli olduğunu biliyorum.

Bunun için hukuk, bunun için bilim ve mesleki uzmanlıkların dikkatle ele alınması ve sistem dışına itilmemelerini sağlayacak mekanizmaları geliştirmek gerekiyor. Planlama da bunlardan birisidir.

Şimdi yönetimle ilgili bu konuda en önemli işlerden bir tanesi de insan varlığının gelişkin olması ve bu gelişkinliğin bilinç düzeyindeki gelişkinliğin pratik olarak seçmelere ve karar alma süreçlerine katılacak biçimde politize olmasıdır. Özellikle refah düzeyi yüksek toplumlarda karşılaşılan en önemli işlerden birisi politika dışına taşmaktır. Daha doğrusu karar süreçlerinin politika dışında tutulması yönündeki teknisist eğilimler de bir diğer dikkatle üzerine gidilmesi gereken konulardır. Yani karar süreçlerine politik temsiliyet ve katılımı katmadığımız takdirde ciddi eksikliklerin olacağı, bilimin yetmeyeceği ve hazırda bulunan, hazır bulunanların varlıklarının da sağlıklı kararlar üretme ya da karar bağlama hakkına yeterli olmadığını düşünmemiz gerektiğini düşünüyorum.

Şimdi bölgesel gelişmeyle ilgili bir şeyler söyleyeceğim. Türkiye'de, dünyanın pek çok yerinde olduğu gibi, çok yoğun bir kırdan kente göç süreci yaşanıyor. Şehirleşme, şehirlere yığılan nüfus varlığının önümüzdeki 30-40 yıl içerisinde inanılmaz boyutlara ulaşacağı bütün dünyada biliniyor. İşte milyarlarca insanın şehrsel bölgelere akması sonucu devasa kentler oluşuyor, megapoller oluşuyor. Bizde de çok önemli ölçüde doğudan batıya küçükten büyüğe, büyüktен metropole, metropolden de bölge şehir niteliğinde yerleşmelere dönük bir göç hareketi olduğunu biliyoruz. Bunun sonucunda nüfus belki Anadolu'da Ankara, Antep, Kayseri, Eskişehir falan gibi bazı alt merkezlerde bir miktar tutunacak ama önümüzdeki yıllarda büyük bir biçimde nüfusumuzun %90'ları aşan bir bölümünün Marmara ve Ege kıyılarına ve bir miktar Akdeniz kıyısına

akacağıni görmemiz gerekiyor. Bu tabii nasıl bir şehirselleşme ve yönetim ihtiyacı ortaya çıkaracak bugünden bunu düşünmemiz lazım. Burada temel sorunlardan bir tanesi siyasi temsiliyet mekanizmasıdır. Ülkemizde ve Batı Avrupa ağırlıklı olduğu söyleniyor ama belki uluslararası finans kuruluşlarının da yönlendirmeleriyle ortaya çıkan son 20-30 yıla egemen olan bir bakış açısı var. Bu şunu söylüyor: “Yerel yönetimler hizmet örgütleridir; yerel hizmet örgütleridir; yani yerel hizmet şirketleridir.” Yerel yönetimleri, belediyeleri yerel hizmet şirketleri olarak gördüğümüz zaman yerel hizmet şirketlerinin yapı ve yönetim anlayışlarının, şirketlerin yapı ve yönetim anlayışlarının ticari sınırlar ve yönetim mekanizmaları açısından demokrasi kaygıları, toplumsal örgütlerin demokrasi kaygılarından farklıdır. Ve onlardan beklenen şeyler de aynı biçimde farklıdır. Şirket olarak yerel yönetimleri gördüğümüz zaman, belediyeleri birer hizmet şirketine indirgediğimiz zaman, onların sunacakları hizmetlerle ilgili beklentilerimiz, onların temsil güçleri, siyasi özellikleri, toplumsal özellikleri değil sadece ortaya çıkardıkları ürün ve hizmetlerle değerlendirilme ve bunların da karlılığa dönük bir bakış açısıyla irdelenmesi sonucunu üreten bir anlayışa bizi indiriyor. Oysa eğer belediyeleri hizmet de götüren idarenin bir parçası ama aynı zamanda toplumsal örgütlülükler olarak görüyorsak, ki biz kente bakanlar kenti sadece binalar olarak değil kenti örgütlülükler örgütlülüğü olarak gördüğümüz için belediyeleri de yerel yönetimleri de aynı biçimde bir örgütler örgütlülüğü olarak algılamamız gerekir, öyle algıladığımız zaman bu toplumsal misyonları, örgütlülük özellikleri açısından baktığımızda yerel yönetimlerde şirketlerden farklı bir demokrasi ve yönetim anlayışını aramak zorunluluğu ortadadır. Belediyeler şirket gibi yönetilemezler. Belediyeler elbette ki kaynak kullanımında rasyonelite, kaynağın önemini, değerini iyi bilmek ve geleceğe dönük perspektif yapmak, yönetimi ve kentin işletme ihtiyaçlarını sürdürülebilir biçimde becerecek bir konumda olmak açısından önemli organlardır. Ama şirket değillerdir ve şirket gibi karlılık esasına, sermaye hareketleri ve gelir-gider bütçe özellikleri dolayısıyla kapatılmalarına karar verilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla onların siyasi temsil gücünü ihmal ettiğimiz zaman önümüzde gelecek olan örneğin İstanbul’un bugünkü ulaşmış olduğu şey İstanbul il sınırlarını aşan bir kent bütünselliğidir. Marmara bölgesinin neredeyse bütün kıyıları İstanbul’un ilçeleri gibi bir konuma ulaşmış durumdadır. Oysa onların İstanbul yönetimiyle ilgili katılım süreçleri açısından şu anki mevzuatımız, anlayışımız, kültürümüz hiçbir kapı açmamaktadır.

Bu kapıları açmadığınız takdirde merkezdeki güçlü çekirdek yapının çeperlerdeki daha zayıf ve küçükleri ezmesi ve buralarda anti-demokratik bir yapılaşma sürecini gündeme taşıması kaçınılmazdır. Bu sürece bizim ihtiyatla yaklaşmamız gerektiğini düşünüyorum. Yönetişim açısından bakılacak olursa eğer istediğimiz şey katılım, demokrasi, saydamlık ve örgütlülük bağlamında ele alınacak olursa, küçük toplulukların örgütlenme kapasiteleri ve mevcut deneyimlerini yok edecek düzenlemelerden ivedilikle uzak durmaya çalışmak;

bunları teşvik edecek mekanizmaları değiştirmek bizim için büyük önem taşımaktadır. Aksi takdirde geleceği yönetemeyiz.

Bir başka şey daha ifade etmek isterim. İki konuya daha değinip sözlerimi tamamlayacağım. Bir tanesi de biz şehirciler şunu biliriz ki bir ülkede demokrasi anlayışı sadece birey ve toplum ilişkisinden oluşan bir şey değildir. Demokrasi aynı zamanda yerleşmeler arası bir ilişkidir. Ne demek istiyorum; büyük bir yerleşme topluluğunun çevresindeki güçleri eziyor olması anti-demokratik bir yaklaşımdır, bir konumdur. Bu bağlamda demokrasiyi sadece birey hakları olarak değil, topluluk hakları olarak ve topluluklarının yerleşmelerinin ilişkileri açısından da ele almak büyük bir zorunluluk olarak görünüyor. Bununla şunu kastediyorum; küçük yerleşme toplulukları önemli değildir bunları dağıtabiliriz, kapatabiliriz, insanlarını sağa sola saçabiliriz diyen bir bakış açısı, bir yerleşme düzeni demokratik değildir. Ayrıca bunu iradi olarak yasalarla yapmanın ötesinde eğer bir ülkede demokratik bir toplumsal yapı yoksa şunu biliriz; polarizasyon artar mesela. Tek kutuplu şehir ve altında onun ezdiği çok yaygın, çok küçük yerleşmelerden oluşan bir ülke yerleşme dokusunun da şehir plancıları olarak biz biliriz ki anti-demokratik özelliği bu dokudan anlaşılabilir. Algıladığımız en temel işlerden birisi yerleşmelerin büyüklük hiyerarşilerinin dengeli dağıldığı ve birbirleriyle kurdukları ilişkilerinde hakkaniyete dayalı bir yöne evrilmesi açısından ilişkilerin devlet tarafından belki veya halkın toplulukların kendileri tarafından üretilmesi yönünde bir ihtiyacın gelişmesi, bu anlayışın yaygınlaşması önem taşıyor. Bundan şunu anlatmaya çalışıyorum; bırakalım küçük yerleşmeler büyüklerine göçsünler ve onlar dağılsınlar anlayışı da demokratik değildir. Yerleşme hiyerarşisi ve demokrasisi ülkeler için teminattır. Bu sadece iyi niyetli bir demokrasi öykünmesinden üreyen bir bakış açısı değildir. Şunu söylüyorum ben, Çankaya Belediyesi olarak bizim hemen bitiştiğimizde bize yeni belediye düzenlemesi sonucu bağlanan köyler var. Orta Anadolu'da, Ankara'nın çevresindeki pek çok küçük yerleşmeler gelişen ekonomik nedenler, toplumsal nedenler, hizmetle yönetim anlayışı sonucu nüfus kaybetmekte, küçülmektedir. Devletin bunlara sağladığı kaynaklar ve destek politikaları onların varlıklarını sürdürebilecekleri şekilde olmalıdır. Oradaki topluluklarının kimliklerini yitirmeden uygar olanaklardan, uygar dünyanın kentlerde insanlara sağladığı olanaklardan yararlanmalarını sağlayacak politikalar üretmediğimiz takdirde buralar nüfus kaybedecek ve bu topluluklar yok olacaklardır. O toplulukların yok olması yerleşmeler demokrasisini yok etmesinin yanı sıra oralandaki üretkenlik potansiyellerinin de ortadan kalkmasına neden olmaktadır. Bizim yakın çevremizdeki kırsal alan köylerin boşalması oralandaki tarımsal kapasitenin ve üretim potansiyellerinin de çok ciddi ölçüde yitmesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da büyükşehirlerde ciddi ölçüde beslenme sorunlarının ve işsizlik sorunlarının arttığını gözlüyoruz. Dolayısıyla 1985'li yıllarda tercih edilen büyükşehirleri desteklemeyle şehirleşme sonucu büyükşehirlerde karşılaştığımız sıkıntıları çözme arayışının burada bu yerel

yönetimlere sağlanan ekstra mali olanaklara benzer anlayışların küçük yerleşmeleri destekleyerek yurt sathında yerleşme demokrasisi ve hiyerarşisini koruyacak biçimde yaygınlık kazanmasını sağlayacak politikalarla desteklenmesi gerektiğini düşünüyorum. Böylece yerleşme ağlarının varlığını koruyabiliriz ve bu bizim ülkemizde demokratik yapının daha güvenilir bir zemine oturmasını sağlayıcı bir teminat olacaktır. Çok teşekkür ediyorum. Çok uzun olduğu için bağışlamanızı dilerim. Ama duygularımı paylaşmak istedim.

Bir tek cümle daha ikinci konuda olacak söylemek istediğim. Buna dönük biz mesela bir slogan üretmeye çalıştık, bunu sizinle paylaşmak isterim. “Onurlu tokluk ve düzenli beslenme için kır-kent kardeşliği” bölgesel kalkınma projesi Çankaya Belediyesi’nin yeni toplumcu belediyecilik anlayışının en önemsedğimiz projeleri arasındadır. Bununla çevremizdeki küçük kırsal yerleşmeler ve küçük yerleşmelerdeki üretkenliğin hakkaniyetli bir biçimde şehirdeki tüketicilere ulaşmasını sağlayacak ağlara sahip olmasını sağlayacak altyapıları üretmeye çalışıyoruz. Bu bütün Orta Anadolu’yu kapsayacak biçimde genişletmeyi hedeflediğimiz bir projedir. Böylesi bir yapıyla belki Anadolu’daki kıyılama ve büyükşehirlerle göç selinin bir miktar frenlenmesi ve belli bir süre daha yönetim anlayışı ve kent ekonomisiyle ilgili ihtiyaçlarımızı daha ekonomik yollarla karşılama imkanını koruma şansına sahip oluruz diye düşünüyorum. Teşekkür ediyorum.

Savaş Zafer Şahin: Merhabalar tekrar. Şimdi bu toplantıya gelirken, tabii başlık çok cazip edici, ben de son yıllarda yazdığım çizdiğim ne varsa şöyle bir gözden geçirdim ve hani Türkiye ile ilgili yirmi tane tespit yaptım. Vakit almamak için hızlıca bunları okuyacağım sadece şu an. Sonra da bu yirminin üzerine beş tane de çözüm önerisi sunacağım.

Şimdi birinci tespit şu: Bir kere şunun farkına varmamız lazım hem Kore’nin hem İngiltere’nin yaptıkları sunumlar şunu gösteriyor: Bütün dünyadaki kalkınma politikalarının sonuçları çelişkili. Örnek vermek gerekirse bir yandan dünya kentleri diyoruz bir yandan çok merkezlilik diyoruz. Bir ülkede bir tane dünya kenti oluyor. Çok merkezlilik ile bunun çelişmesi gibi durumlarla çok sık karşılaşyoruz. Peki, bu çelişkili sonuçlar Türkiye için nasıl tezahür ediyor? Nasıl ortaya çıkıyor? Şimdi bunu idari, mekansal ve siyasal yapıdaki düzenlemelerin etkileşim alanlarındaki birtakım ipuçlarında görebiliriz. Benim yaptığım tespitler şunlar; bir kere Türkiye son on yılda ciddi bir yeniden ölçeklenme deneyimi yaşadı. Bu yeniden ölçeklenme deneyiminde, literatürde “metropolitan trap” (büyük şehir tuzağı) denilen bir kavram var, önemlidir. Şu deniyor: “Ülkeler kendi idari yapılarını yeniden düzenlerlerken bir noktadan sonra metropolitan kentlerini merkez alarak bu düzenlemeleri yapmaya başlarlar. Bu da kaçınılmaz bir şey haline gelmeye başlar. Mekan değil de metropolitan kentler için idari düzenleme yapılmaya başlanır. Bu da tehlikeli bir şeydir” deniliyor. Bunu dikkate

almak lazım. İkincisi şu an geldiğimiz noktada Türkiye aslında işlevsel olarak iki kademeli bir idari yapıya sahip oldu, fiilen. Bu Başbakanlık ve büyükşehir belediyeleridir.

Üçüncü tespit: Bunlar olurken de aslında ikili bir düzenleme biçimi ortaya çıkıyor. Birbiriyle çelişkili gibi görünen ama aynı zamanda birlikte var olan bir yandan iyi niyetli, çok kapsamlı, katılımcılığı sonuna kadar deneyen KENTGES gibi çalışmalar bir yandan da torba yasalar. Şimdi burada tabii merkezileşme ve yerelleşme dediğimiz literatürdeki bu iki kavramın ben Türkiye’de anlamını yitirmeye başladığını düşünüyorum. Bunun sebebi de şu; kentsel gelişmede planlama bir araç olmaktan çıkıyor daha çok noktasal, kısa erimli müdahaleler standart haline gelmeye başlıyor. Böyle bir ortamda sizin merkezileşme dediğiniz şey planlamayla birlikte gelmezse anlamsızlaşıyor, yerelleşme dediğiniz şey planlama yetkileriyle birlikte gelmezse anlamsızlaşıyor. Bu süreçlerle ilişkili olarak kentsel ekonominin temel unsuru hizmet sektörü ile ilişkili gayrimenkul ve inşaat yatırımları haline gelmektedir artık. Bunu aslında onuncu kalkınma plan sürecinde özel ihtisas komisyonlarında da en azından benim katıldığımda yoğun bir şekilde tartıştık. Kalkınmak istiyorsak bunu inşaat sektörünün boyunduruğundan nasıl kurtarıp katma değer yaratan sektörlerle acaba yönlendireceğiz diye yoğun bir şekilde tartıştık. Bu arada da tabii anayasal sistemin fay hatları var. Her gün tartışılıyor televizyonlarda işte din, laiklik, Kürt sorunu, etnik gruplar... Bunlarla kentsel yaşamın gerçek sorunları arasında ciddi bir kopukluk var. Bugün örnek vermek gerekirse Diyarbakır’a son yirmi yılda göç eden 1,5-2 milyon insanı ve o kentteki yarattıkları sorunları anlamadan acaba Kürt sorununu tam olarak anlayabilir miyiz? Gayrimenkul odaklı bu kentsel gelişim eğiliminin aslında bir yandan da Kalkınma Bakanlığı’nın çok iyi niyetli çabalarla geliştirmeye çalıştığı bölgesel kalkınma ve eşitsizliklerin giderilmesi çabalarını da ciddi anlamda zorlamakta; boşa çıkarıyor demek istemiyorum. Fakat ciddi anlamda zorlamakta, ciddi anlamda baskı yaratmaktadır.

Bunlar olurken biraz da siyasi tarafa bakalım. Siyasi tarafta vakumlar oluşuyor büyük kentlerimizde. Bugün üst ve orta gelir gruplarına baktığınızda insanların lüks konut sitelerinde yaşayan, AVM’lerden alışveriş eden, otomobilleriyle gezen ama kentle ilişkilenmeyen kitleler oluşturduğunu görüyoruz; ama yoksullara da baktığımızda bunlar da evlerinden çıkamıyorlar. Peki, bunları kim temsil edecek? Bunları temsil eden de “kent patronu” dediğimiz belediye başkanı figürü ortaya çıkmaya başlıyor. Ve büyük kentlerde mekansal parçalanma orta ve küçük büyüklükteki kentlerde de marjinalleşme tehdidi söz konusu; bugün öyle yerleşmeler var ki gittiğinizde sattığı eriştenden başka bir özelliği kalmamış küçük ve orta büyüklükte kentlerle karşı karşıyayız. Burada tabi demografik yapının getirdiği değişim de çok çarpıcıdır. Bugün biz kentleşme oranımızın % 75-80 bandında ifade ediyoruz. Ama gerçek rakamlar kentleşmenin %90 olduğunu gösteriyor. Çünkü kırdaki yaşayan insanların önemli

bir kısmı yarı zamanlı kentli çünkü kışın oğlunun ya da torununun şehirdeki evinde yaşıyor, yazın sadece rekreasyon amaçlı tarımsal faaliyette bulunuyor. Kamu politikaları kentten kopuk şekillenmekte şehir hastaneleri, kampus okullar, kent merkezlerinin çöküşü, bu tartışmalara dersanelerin kapanmasını bile katabilirsiniz. Bir örnek: Bugün dersaneler kapandığında Kızılay'ın ne olacağını bir hayal etmeye çalışın ya da İstanbul'dan örnek veremiyorum, Ömer Bey kadar iyi bilmiyorum; ama bütün o sektörleriyle birlikte ne olacak bunları düşünen ne yazık ki yok. Kırsal sorunların da yeni bir adı var bence. Şimdi kır boşalıyorsa artık kır da kim sahiplenecek sorusu önemlidir. Sınırları sekiz kat büyüyen bir Ankara Büyükşehir Belediyesi'ndeki kır kim sahiplenecek. Köylü yok çünkü. Karar vermede atanmış seçilmiş dengesi ciddi anlamda bozulmakta bunun da yerele ciddi etkileri var.

Sembolik, yetkisiz, kaynaksız valiler, etkisiz belediye bürokrasisi... Buna biz plancılar en başta dahiliz. Kara kutu belediye meclisi, ne olduğunu bilmiyoruz. İşte Ömer Bey gibi gazeteciler deşifre ederse ucundan kıyısından biliyoruz. Süper bakanlıklar ve bu bakanlıkların aşırı yüklenmesi. Çünkü biz biliyoruz ki, İmar İskan Bakanlığı'ndan da biliyoruz, planlama yetkilerini bu kadar merkezde topladığınızda o bakanlık bunun altından kalkamıyor. Ne kadar iyi niyetli olursak olalım. Kentlerde kamusal alanın aşılması sorunuyla karşı karşıyayız. Bir yandan yurttaş ve kentli tırnak içerisinde birer kimlik olarak anlamını kaybetmeye başladı. Yani kentli diye insanlar kendilerini artık nitelendirmiyorlar. Yerel örgütlenmelerin tek tipleşmesi ve politika transferleri meselesi ciddi bir sorun. Yani bugün kağıt ve dokümanlara baktığınızda herkes uluslararası çapta kavramlar ve fikirler kullanıyor. Ama gerçekte olan şey çok farklı. Katılımda "külfetsiz hayal kırıklığı" dediğim bir şey var benim. Yani hem külfetin altına girmiyoruz, denemiyoruz hem de "o olmadı, biz Türkiye'de denedik" diyoruz. Bu da ciddi bir sorun. Çünkü bu uğurda kapasite, umut ve inanç için çaba harcamadan vazgeçmemiz söz konusu. Yani böyle bir lüksümüzün olmadığını düşünüyorum.

Karar almada etik ve karar almada tartışmalarımız yok. Çünkü kollamacı ağlarımız var. İşte Ömer Bey örneklerini verdi ve tabii sıradan insanın seçilme hakkının elinden alındığı bir ortamda yaşıyoruz. Çünkü öyle bir belediye başkanı portresi çiziyoruz ki artık bu belediye başkanının sıradan insan olamayacağını kabullenip baştan yarıştan çekiliyor. Tamamlamak üzereyim. Bir önemli sorun da aşırı siyasallaşma diye düşünüyorum. Çünkü kentsel sorunların merkezi siyasal alanla ilişkilendirilerek ancak anlamlı görüldüğü bir Türkiye'de kentsel sorunları tartışma şansınız yok. Geçenlerde bir televizyon programında İstanbul'daki trafik tıkanıklığının aslında hükümeti zor duruma düşürmek isteyen bazı grupların işi olduğu yönünde tartışmalar dinledim. Yani ne diyeceğimi bilemedim. Olabilir; verileri, sağlam bir şekilde belgeleri konur. Biz de ikna

oluruz; ama bu şunu gösteriyor: Merkezi, siyasal alanla ilişkilendirmezseniz hiçbir kentsel sorunun anlamı yok. Onu kendi özelinde tartışamazsınız.

Son olarak kent ve kentin kamusalının algıda itibarsızlaştırılması, buna “Yaratıcı yıkıma tabi tutulmayan her şey kötüdür” de diyebiliriz. Yani bu şu anlama geliyor: Kentte bir şey dönüşmüyorsa kötüdür. İşte Gençlik Parkı’nı on yıl kendi haline bırakalım. Ondan sonra birileri demeye başlasın ki ya burada mezbelelik oldu buraya müdahale gerekiyor artık desen ve sonunda da bunu yaratıcı yıkıma tabi turalım. Atakule kötüledi bunu yeniden yapalım.

Evet, burada beş önerim var. Bir kere bütünsel bütünleşik bir kentsel gelişim senaryosuna ihtiyacımız var, bunun da arkasında siyasi irade durmalı. Yani KENTGES olmamalı sonu. TED diye bir konuşmalar dizisi var internette belki izlemiştinizdir parçalarını... Bunu başlatan adam diyor ki eğitim sistemini tasarlamak bir kenti planlamak gibidir. Güzel bir ilişki, biz eğitim sisteminde de planlamada da biraz çuvallıyoruz. Eğitim sistemine geri dönmek lazım hakikaten, kamu politikası alanlarının kentselliğin farkına varması lazım. Yani Milli Eğitim Bakanlığı’nın okulları değiştirirken “Bunun acaba kentlere ne gibi etkisi olacak?” diye bir birilerinin düşünmesi lazım ya da Sağlık Bakanlığı’nın. Burada yaşanabilirlik kavramı, etki analizleri bir sürü şey var, önemli meseleler, katılım ve yönetim kapasite geliştirme programlama ve altyapısına ihtiyacımız var. Yani katılım katılım diyoruz, topluluk karşısında konuşmayı bilmiyoruz. Birbirimizle konuşmayı bilmiyoruz. Nasıl olacak, nasıl birbirimizle iletişim kuracağız? Gayrimenkul ve hizmet sektörünü bir şekilde gemlemeliyiz, dizginlemeliyiz, yoksa katma değer yaratan sektörleri nasıl öne çıkaracağız? Bunun üzerine konuşmak lazım. Ve son olarak anayasal sistemde bir kentsel farkındalık yaratmak lazım. Yani üç sene tartıştık sonunda masadan kalktık, Anayasa tartışmasında bir kent tartışması çıkmadı ortaya, bir kent hakkı tartışması geçmedi orada. Bunun farkındalığını bir şekilde kurmak lazım deyip noktayı koyuyorum.

Çok teşekkür ediyorum.

Yusuf Işık: Bülent Tanık Bey, Savaş Bey çok geniş ve kavramsal olarak zengin olarak konuyu ortaya attılar. Ben biraz daha kısa ve iktisatçı olarak yaklaşacağım. Birincisi büyük kentler dünyada yeni bir yapı oluşturuyor. Bunu genel bir söz olarak söylemiyorum, yönetim ihtiyaçları gibi. Herkesin bildiği bir şey olarak söylemiyorum. Bu yeni bir kategori. Ama mevcut yönetim yapıları, en iyileri ve en kötülerini, en gelişmiş yerlerde hiç biri buna göre düzenlenmedi çünkü dünya tarihinde son 30 yıllık bu yeni büyük kent fenomeni başka bir şey. Oranın yöneticilerinin kimisi çok güçlü ve kendi aralarındaki ilişkiler çok önemli. Diyelim bir atık ve çevre sistemi için eğer kendi aralarında anlaşılırlarsa ülke içinde anlaşmaktan daha önemli belki de. Veya başka ülkeler arasında. Uluslar arası anlaşma zor. Yani yeni bir yönetim ve katılım kategorisi yaratma zorunluluğu var,

tabii merkezi devletin de içinde olacağı bir şekilde, bu bilgi ekonomisi döneminde bambaşka boyutlar kazanıyor. İkincisi bir yönetim problemi var; sadece kentle ilgili değil ülke ile ilgili. Türkiye’de bu yönetim problemi hat safhada. Çünkü geçmişe referanslı olarak biraz da iktidar savaşlarıyla da bağdaşık olarak yürütülüyor ama işte bu, bu kadar büyük kentlerin olduğu ve Türkiye’nin belli bir gelişme düzeyine geldiği bir ortamda daha da önemli oluyor. Yönetişim kavramında ciddi bir sorun var. Bunu tek taraflı olarak söylemiyorum zaten örneklerini de verdim tek taraflı olmadığına; çok vahim. Ama biraz tabii iktidarın, siyasi amaçla söylemiyorum, çok büyük dönüşüme ihtiyaç olduğunu fark ederek mesela 2011’de çıkan kanun hükmünde kararnameler bütün yönetim alanını iyi şeyler içinde olmasına rağmen çok olumsuz etkiledi. Özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kuruluşu kısmen belki belediyelerin yetkilerini aldı ama ele alış çok simgeseldi. Bülent Bey’in değindiği gibi; böyle birtakım haklarını kısıtladı. Bu çok kötü bir mesaj; son derece kötü ve bütün kuralsızlıkları açan bir şey. Bir de tabii şöyle bir şey var: Bülent Tanık Bey’in sözünü ettiği kutuplaşma var bir ülke içinde, bir de insanlar arasında kutuplaşma var. Bu kentler birlikte yaşam yeri olacaksa ki son aylarda olumlu gelişmeler oldu bu konuda Türkiye’de bir açıdan. Bu kentlerdeki kutuplaşmayı önleyici olabilir. Bir de tabii kentler homojen değil. Evet, kentleşme oranı Savaş Bey’in dediği gibi yüzde 90’dır belki saysan. Fakat kentlerin bir kısmı da kırsal aslında. Bir de büyükşehir yasasıyla yine bence bir fırsat kaçtı. Çünkü kavramsal olarak olumlu unsurlar olsa bile yani ben daha çok bir iktisatçı olarak söylüyorum bu kadar geniş bir alanın, Bülent Bey de örneklerini verdi, tek bir şeye verilmesi o kırsal kısmı dışarıda bıraktı bu bilinen bir şey. Fakat şu anlamda önemli bu kimseye gerçekten sorulmadı veya o ilçe alındı, Çankaya oraya verildi bunlar çok rahatsız edici, hiç gerek yok buna; Türkiye’nin bunu çoktan aşmış olması gerek. Ben burada siyasi bir şey söylemiyorum, anlamsız şeyler yani. Gerçekten gereksiz bir faydası da yok.

Son olarak da şunu söyleyeceğim: TEPAV’a çok teşekkür ediyorum bu konuyu sistemli olarak işliyor burada. Nahit Bey’in katkıları çok önemli olacak. Bölge ile kent arasında şimdi bir kesişme var. İzmir İktisat Kongresi’nde de gündeme geldi. Şimdi Avrupa’da bir milyonluk kentleri yan yana koyarsanız az kırsal alan oluyor; Batı Avrupa’da. Biz de Avrupa’nın parçasıyız bizde biraz daha farklı. Biz kalkınma ajansları, kişisel olarak söylüyorum yanlış bir şey değil, ama ne yaptığı tam olarak belirginleşemedi yeterince. Çok büyük, iyi niyetli şeylere rağmen... Dolayısıyla ben burada fazla devam etmeden şunu söyleyeyim. Kolektif olarak kent veya bölge diye bir tercih söz konusu değil ama gelişen yeni dünyada rekabetçi bir Türkiye’nin, bilgi ekonomisine giden bir Türkiye’nin bu ikisi arasında dengeli bir gelişmeyi de bir yere oturtmasında yarar olduğunu düşünüyorum.

Çok teşekkür ediyorum hepinize.

Bülent Üncü: Çok teşekkür ederim Emin Bey. Kurumum adına hepinizi saygıyla selamlıyorum. Çok kısa bir zaman var. 6 ila 10 dakika arasında Ömer Bey'in sunuşuyla da ilgili konuşmak istediğim konular var ama bunlarla ilgili olarak şu anda konuşma imkanı bulamayacağım bu dar zamandan dolayı, beni bağışlayın. Bazı şeyleri çok kısa hatırlatmak ihtiyacı da duyuyorum. Bir de misafirlerimiz var, onlar misal KENTGES sürecini hiç bilmiyorlar. Birkaç dakikada onlara bu ulusal stratejiden de biraz bahsetmek gerektiğini düşünüyorum.

Şimdi genel bir tespit var ki salonda herhalde katılmayan yok. Yani kentsel gelişmedeki karar alma süreçlerinin geliştirilmeye her zaman ihtiyacı var. Bu yaşayan bir süreç sürekli olarak geliştirilmesi gerekiyor. Bununla alakalı olarak ideal bir düzen zaten yok. Yani her düzenleme, onun arkasından tarif edilen metotlar, katkı alan, sonuca etki eden tüm düzenlemeler aslında yeni bir çalışmanın da hazırlık süreci oluyor. O açıdan bunu bir kere söylemek lazım ki bu yönetişimin her koşulunun Türkiye için geliştirilmesi temel bir tespit. Salonda öyle bir algı var zaten. Şimdi 2007-2010 dönemi için önemli bir hazırlık yapıldı. 150 kurum 500 uzman katıldı. Bunun içerisinde tüm meslek odalarımız dâhil açıklamalar yaparak bir kentsel gelişme stratejisine destek verdiler. Ortak bir sorumluluktan bahsediyorum. Türkiye'nin kentsel gelişme çizgisi oluşturulmuş bir strateji bu. Planlaması, mekân kalitesi, doğal çevresi, katılımı, yönetişimi bütün 10 ayağıyla beraber ele alınmış; önce şura olarak arkasından bir strateji belgesine dönüşen bir uzun çalışma idi. Burada salondaki arkadaşlarımızın büyük bölümü burada zaten görev aldılar ve bununla ilgili olarak da çok katkıları oldu tüm arkadaşlarımızın. Şimdi bu süreç şu anda 3. yılını yaşıyor. Yani bununla ilgili bir 3 yıllık bir uygulama periyodu yaşadık. Bu belge, Kentleşme Şurası belgesi ilk şunu demişti: "Türkiye'deki bu kaotik çok başlılığın temel çaresi aslında bir merkezde bu işleri düzenleyen yeni bir bakanlıkla bu işe başlamaktı. Sıfırdan yeni bir yapı oluşturalım. Üstelik sürdürülebilir kalkınmanın en önemli ayaklarından biridir ki bu yatayda tüm eksenleri kesecek, bunu hem çevreyi hem şehirleşmeyi bir arada tutacak bir bakanlık yapılanmasıyla yürüelim. Böylece daha çok boyutlu bir bakışı elde edelim" şeklinde bir kabulde yola çıkılmıştı. Böylece Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak yola devam ediliyor 2011 yazından itibaren; bebekliğini yaşayıp bir ayağa kalkma dönemine muhtaç olduğu bir 3 yıllık dönem. Şimdi burada özellikle yönetim ayağındaki kentsel farkındalık, kentsel kimlik ile ilgili çok önemli sorumluluklar aldı farklı kurumlar; Milli Eğitim olsun, belediyelerimiz olsun, farklı bakanlıklar olsun. Belki de en önemli çalışmalar bu kent kimliğiyle, kentsel farkındalıkla ilgili gençliğin, çocukların bu işle alakalı sorumluluk sahibi olmasıyla ilgili çok ciddi çalışmalarla geçti. 81 ilin tamamında bununla ilgili aslında bir farkındalık oluştu. Yani son jenerasyonda bir farkındalıkla alakalı önemli bir adım attık. Planlamayla ilgili olarak tabi şu anda vakit kalırsa özellikle üzerinde bahsetmek isteyeceğim ki yeni yeni kullanmaya başladığımız yönetim mekanizmalarıyla, platformlarıyla karar alma süreçlerinde

önemli iyileşmeler beklediğimiz noktalar var. Yani ulusal düzeyde kentsel gelişmeye ilişkin ki onun en üzerindeki yatırım ortamı, ülkedeki mekân organizasyonunun nasıl olacağına ilişkin bir ulusal bakışı Kore'ye benzer şekilde biz de şu anda bir ortak elde etme sürecini gerçekleştiriyoruz. Tüm kurumlar merkez, yerel yine aynı şekilde kentsel gelişme stratejisindeki metodolojiye benzer bir şekilde masalarda tartışma yaşıyoruz. Sektörler olarak, mekân olarak, temalar olarak Kalkınma Bakanlığı'yla birlikte bir çalışmanın içerisine girdik ki bu onların Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'yle birlikte yürüyecek bir süreç. Bunlar zaten yukarıda çok önemli mekanizmalar. Yani merkezi düzeyde kurumların hepsinin sözünü söylediği, tartıştığı, müzakere ettiği yüksek kurullar bunlar. Oralarda bu mekânsal stratejiler de bir yönetim, bir tartışma ortamına girecekler. Muhtemelen herkes kendi yatırım programını, kendi gelecek planlamasını, 5 yıllık bakışını bir şekilde burada ortak bir süzgeçten geçirecek. Burada özellikle Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'ndan ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nden bahsediyorum. Arkadaşlarımızın ifade edeceği gibi kalkınma ajanslarımızın çok güvendiğimiz kalkınma kurulları bölgenin bütün paydaşlarını bir araya getiriyor. Biz şu anda yürüttüğümüz üst ölçekli planlamalarda yerel mutfakta pişmiş bütün önermeleri oradan alıyoruz. Merkezin kendi başına yatırım kararı almasını aslında ciddi bir şekilde yeni bir boyut kazandırıyor bu bölgesel danışma meclisleri. O açıdan onlara da bir kredi, bir dönem tarif etmek lazım ki bunları bekleyelim.

KENTGES ile alakalı bu 3 yıl içerisinde önemli olan konular arasında bir de doğal çevreyle alakalı olarak yürütülen çevresel uyum konuları var. Biz kurum olarak yani çok ağır bir kararnameyle yürüttüğümüzün farkındayız. Bu kararnamenin getirdiği algılar da farklı çevrelerde farklı şekilde yorumlanıyor bunların hepsine saygı duyuyorum. Ancak burada konuşulan konuların tamamının belli kurumlarla müzakere edilmiş bir şekilde değerlendirilmiş bir raporu da var. Bu anlamda belki kurumun bu süreçleri iyileştirmek yanında kendisini daha iyi anlatması gerekiyor. Bu algı aynı zamanda birbirinden uzaklaşan çevreleri de içine alarak yeni bir kurumlar arası, paydaşlar arası yakınlaşmayı sağlayacak bir çalışmaya da muhtaç, onu da görüyorum. O anlamda konuya daha samimi bakmak gerekirse 2004'lerde TMMOB'un Bakanlık'la birlikte yaptığı açıklamaları yeniden kazanabileceğimizi düşünüyorum eğer bu yakınlaşmalar olursa neden olmasın. Bu ayrışma çünkü çok faydalı değil. Yani temel hedefler aynıken farklı algılara, sonuçlara gidilmesi çok bir araya gelinmemesinin de etkisiyle oluyor diye düşünüyoruz. Böyle bir noktayı da vurgulamak lazım. Türkiye'deki hani mekânsal planlama pratiği açıkçası stratejik boyutuyla ki bunun kavram olarak içine girip çalıştığımızda doğrudan katılıma yönelik çok ciddi enstrümanlar getiren bir planlama tarif ediyor; stratejik mekansal planlamanın da esprisi biraz daha uzlaşma sağlanmış bir işi yürütmek olacak. Yoksa yeni bir dil geliştirmek veya onunla ilgili yeni bir uygulama periyodu tarif etmek çok çok önemli olmayabilir. Ama bunun hani elde edilme

sürecindeki yaşanan kalite ve bunun izlenmesindeki paylaşım, göstergeler işte asıl stratejik boyutundaki temel noktalar olacak diye düşünüyoruz.

Sorular üzerinden gitmek istiyorum ama zaman çok fazla kalmadı bunlar açısından. Ama merkez-yerelin uyumu açıkçası ulusal strateji çizen bir merkezi yönetim, merkezi kurumlar, üst kurullar onun arkasında bölgesel ve yerel planlamalar için oluşturulmuş bu mekanizmalarla yerele yani 30 büyükşehirle devam edeceğimiz bir yoldan bahsediyorum. Onlar açısından da esasen ben Kocaeli örneğini incelediğim için oradaki uygulamaların kırsalda dahi özellikle çevresel altyapıya mesela çok olumlu yansıdığını gördükten sonra, belki birkaç boyutu geliştirilmesi gerekecek Kocaeli kırsalında, ama bütünde baktığımda Kocaeli örneğinin iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum büyükşehir bakımından. Diğer büyükşehirlerimizin de bu fırsatı o anlamda kullanabileceğini düşünerek 6360'ın çok problemli olmayacağını, eğer iyi bir tatbikat dönemi yaşarsa, söylemek isterim. Aslında girmek istediğim konulara isterseniz girmeyeyim efendim. Eğer imkân olursa bir tur daha yapmak isterim. Onu arz edeyim.

Teşekkür ederim.

Nahit Bingöl: Teşekkür ederim Emin Bey. Ben de hürmetlerimi arz ederek başlamak isterim. Bu sene Sempozyum'un sekizincisi yapılıyor. Bölgesel kalkınmayı ve yönetişimi gelenekselleştirdiğiniz, markalaştırdığınız için çok teşekkür ederim. Burada bulunmayı misyon olarak görüyoruz. Hatta biraz da baskın çıkalım diye Daire Başkanımızla birlikte buradayız; Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi ile ilgili kendisine de söz vermek isterim izniniz olursa.

Biraz bölgesel ve ulusal düzeyle sınırlı tutmaya çalışacağım söyleyeceklerimi. Tabii ki çok söylenecek şey var, kent gibi bireysel olarak bizi etkileyen, içinde yaşadığımız ve hayatı kuşatan bir alanı nasıl daraltabiliriz? Bu müşkül bir şey. Görevi de o şekilde verdiğiniz için beni rahatlattınız; bölgesel düzeyde kalayım ben.

Birinci soru: Merkez yerel arasındaki denge açısından temel meseleler nelerdir? Sadece merkezi ve yerel düzeyde de değil aslında. Daha önceki konferanslarda çok güzel bir tema seçmiştiniz, çok düzlemli yönetim diye... Bu düzeyleri bir kez daha düşünmek lazım çünkü merkez ve yerel deyince aradaki fark biraz açılıyor. Bir mezo, ara katmana bizim ihtiyacımız var. Tanım gereği taraf olduğumuz için böyle söylemek zorundayız. O yüzden kent sadece kendi sınırları içinde kalmıyor, kırsal alanda olan da kenti etkiliyor. Kentlerin yönetişimini, kır, ulusal düzeyi, bölgesel düzeyi konuşmadan oraya hapsedemeyiz. Hapsederek yeterli olmaz. Temel meselelerden birisi ara katman meselesidir. Bölgesel düzeyde ne yapacağız? Bölgesel düzey nedir? Nasıl ele

alınmalıdır? Kentlerle ilişkisi nasıl kurulmalıdır? Yönetişim dediğimizde ulusal düzeyde, bölgesel düzeyde ve kentsel düzeyde, bir de kırsal diyelim ya da kırsal yatay düşünelim. Bu düzeylerin hepsi kentsel alanı etkiliyor. Şöyle sistematize edebilir miyiz? Bu düzeylerde hangi kararlar alınıyor? Bu kararlar hangi birimler tarafından alınıyor? Bu alınan kararlarda katılımcılığın biçimi, düzeyi ne ve bu kararlar hangi finansal araçlarla destekleniyor? Finansman boyutunun üzerinde çok durulması gerekir. Çünkü karar, kamu politikası açısından çok vakit, kaynak demektir. Kamu politikasının icrası diye baktığımızda kaynak kullanımına biz karar veriyoruz büyük ölçüde, o zaman bu çok önemli bir parametre. Dolayısıyla katılım biçimleri dolaylı ve dolaysız olarak nasıl geliyor? Bu parametreler çerçevesinde sistematize edilebilir belki diye düşünüyorum.

Ulusal düzeyde Bülent (Üncü) Bey bahsetti; kurallı ve resmi olarak kentsel düzeyi doğrudan etkileyen platformlar olarak Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi var. Bu birimler neler? 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın kurulduğu KHK ile birlikte temel siyasi ve teknik platformlar-karar ve istişare platformları olarak kuruldu. Kentleşmeyi belirleyecek çok önemli bir şey bu. Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, kentleşmeyi doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren bütün politika kararlarını yönlendirmek, temel finansman kararlarını almak üzere kuruldu. Başbakan başkanlığında, 13 bakanlık var. Bölgesel Gelişme Komitesi var, o da müsteşarlardan oluşuyor ve etkileşimli biçimde çalışıyorlar. Kurul ilk toplantısını da yakında yapacak. İlk toplantının gündemine Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'ni, ajanslar tarafından koordine edilen 26 bölge planını-ki bunlar 2014-2023 dönemini kapsayan ikinci faz planları-Bölge kalkınma idarelerimizin; GAP, DAP, KOP, DOKAP, eylem planlarını ve diğer konuları getireceğiz. İyi bir gündem hazırlayabilirsek, iyi bir bilgi altyapısı sağlayabilirsek, buradan çıkacak kararlar sonrasını çok iyi belirleyebilir. Siyasi karar mekanizması yönetişimin asli unsurudur. Mevcut durumda bakanlar kurulunda geliyor bu. Aslında ara konulara, politikalara odaklanmış, daha küçük siyasi karar mekanizmaları oluşturulabilse belki politika daha etkili yönetilebilir. İngiltere'de çok etkili örnekleri var. Orada bakanlar kurulu toplanıyor, çok stratejik konularda karar veriyor. Temel politika alanlarında, bakanlar kurulu yetkisine sahip bakanlıklar arası komiteler var, 15-20 tane. Dolayısıyla etkili karar alma açısından bu çok önemli.

Bölgesel düzeyde ajanslar ve bunların organlarından birisi olan kalkınma kurulları var. Bunlar 100 temsilciden oluşuyor. Kamu, özel kesim ve sivil toplum... Bunları etkili çalıştırmak, karar alma, kaynak kullanımında daha fazla etkili hale getirmek istiyoruz. Bölgesel gelişme alanındaki resmi, stratejik hedeflerimizden bir tanesi, bölgesel gelişmede yönetişimin geliştirilmesi. Bunun başat unsurlarından birisi bu kalkınma kurullarını karar süreçlerinde daha etkili kılmak.

Kentsel düzeye gelince, belediye meclisleri, kent konseyleri vb. var. Onlara değinmeyeceğim bölgesel düzeyde kalmak istediğim için ama yönetim dediğimizde bunları mutlaka konuşmamız lazım. Kent konseylerini konuşmadığımız bir kentsel gelişimin yönetişimi olamaz. Niye ve nasıl başladı? Nerelerde etkili, nerelerde değil? Neden değil? Gerçi bu konu akademik olarak da epeyce çalışılıyor. Kırsal kesimdeki yönetişime ise hiç girmeyeceğim ama bunu da düşünmemiz lazım.

Bakanımız çok yakında OECD’de bir bakanlar düzeyinde düzenlenen toplantıya katıldı “Metropolitan Governance” konusunda; bakanlar toplantısı düzenlendi. Çeşitli hazırlıklar yaptık, orada da konuşuluyor, biraz gündemden de haber vermek adına, öyle formlar çıkıyor ki 30 milyon kişinin yaşadığı bir yere ne diyeceksiniz? Metropol mü diyeceksiniz? Şehir mi diyeceksiniz? Bunu nasıl yöneteceksiniz? Ülkeleri aşan biçimde böyle yeni kavramsallaştırmalar ortaya çıkıyor “megapoliten” gibi... Türkiye’ye baktığımızda, sayın başkan da bahsetti, İstanbul, Marmara ve bunların 30 yıllık gelişimini biz nasıl ele alacağız? Müşkül hususlar.

Katılıma geleyim ve bu sefer biraz daha somut konuşayım. Ne yapılacak? Ne yapılabilir? 10. Kalkınma Planı üç temel eksene oturuyor. Bunlardan bir tanesi “Yaşanabilir Mekanlar ve Sürdürülebilir Çevre”. Makro bir parametre olarak 10. Plan’da yer alıyor. Mekansal gelişme ve planlamanın düzelmesi lazım; bu yönde adımlar atılıyor ama daha çok bağdaşık bir yapı kurmak lazım. Kentsel dönüşüm ve konut, kentsel altyapı, mahalli idareler, kırsal kalkınma, çevre ve afet yönetimi... İşte bu resmi politikanın gidiş yönünü bize söylüyor. Bunların alt politikalarına girmeyeceğim ama somut ve pratik iki şeyden bahsedeceğim. Kalkınma planında belki ilk defa 25 kritik alanda öncelikli dönüşüm programları tanımlandı. Eyleme, beş yılda sonuç almaya dönük; kuruluşları belirlenmiş; çalışmaları başlamış; hedefleri konulmuş; göstergeleri tanımlanmış programlar. Bizim de bizzat içinde bulunduğumuz iki tanesi var. Birisi “Rekabetçiliği ve Sosyal Uyumunu Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı”-ayrıntısına girmeyeceğim. Bizi daha çok ilgilendiren “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı”, bunun da iki bileşeni var.

Bir tanesi “Mahalli İdarelerin Kurumsal Kapasitelerinin Geliştirilmesi”... Kapasitenin söylemi var ama “Hadi şu kapasiteyi geliştirelim” dediğimizde ne yapacağız, nasıl yapacağız, neleri geliştireceğiz, biraz ortada kalıyor. Buranın odağı da yeni büyükşehir belediyeleri... Pragmatik ve pratik olarak bu yeni büyükşehir belediyelerine odaklanmak zorundayız. Belediyeleri örgütlenme olarak, finansman olarak geliştirmek zorundayız; kapsadıkları nüfus ve önemleri bakımından. Söylediğimiz şeylerden bir tanesi “Yeni büyükşehir belediyelerinin kırsal kesime hizmet sunumu öncelikli olarak idari, teknik ve beşeri kapasitelerinin geliştirilmesi”. Yani yönetme, teknik boyut ve beşeri kapasite.

Mesela büyükşehir belediyeleri bünyelerinde şimdi belki tarım dairelerinin kurulması lazım. Çünkü il özel idareleri kaldırıldığında büyükşehir sınırlarındaki kırsal alana kim hizmet götürecektir? Sadece kanunlar açısından bakarsanız belki de büyükşehir sınırları içerisinde hayvan beslemek yasak olacak. Bu tip ciltler olabilir. Henüz neyle karşılaştığımızı etüt ediyoruz.

İkinci bileşen “Yerel düzeyde kapasite, yönetim ve katılımcılığın geliştirilmesi.” İşte bu tam bizim şu andaki konuyla birebir örtüşen alan, özellikle kamu ve ulusal düzeyde neler yapılacak dendiğinde bu programla somut bir şeyler ortaya koyma şansımız var. Mahalli idarelerin teknolojik altyapıları, proje yönetme kapasiteleri vs. bunlardan bahsediyoruz. Sivil toplum kuruluşlarının, meslek kuruluşlarının, üniversitelerin yerel kalkınma süreçlerine katkılarının artırılması; sivil ve mesleki örgütlülüğün artırılması; yerel yönetim mekanizmalarının daha etkili işletilmesi, gerektiğinde yenilerinin tesisi...

Katılım, nasıl olur? Yönetişim katılımı yapışık ikiz gibi... Konuya sivil toplum kuruluşları diye bakalım. Örgütlü ve örgütsüz katılım, başkan bey çok önemli şeyler söyledi-katılamayana ulaşmak da lazım. Örgütlü ve örgütsüz, vatandaş, birey düzeyinde örgütlü katılımı sistematize ederek ele almamız lazım. Sivil toplum kuruluşları diye baktığımızda; belki Hasan Bey de söyleyebilir, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile henüz görüşmedik bu konuyu ama, mesela bu alana biz politik olarak bakacak olursak, henüz sınıflamamışız bildiğim kadarıyla. Biraz teknik olacak ama sanayi kodları vardır -standart sınıai kodlar. TÜİK-ulusal hesaplar bunun üzerinden yapılır; Birleşmiş Milletler de bunu kullanır. Bu kodlamanın sivil toplum kuruluşları için bir kısıtlımı var. O bizde henüz o şekilde yapılmamış durumda. Birleşmiş Milletler’in bu şekilde bir sınıflaması var. Bütün bunları yapmak, sınıflandırmak gerekir analitik yaklaşmak için sivil toplum kuruluşlarına. Hangi sektörde, hangi alanda, hangi mekanda, hangi sayıda, hangi kapasitede sivil toplum kuruluşumuz var? Biz bunları nasıl geliştireceğiz?

Son cümle demiştim. O da size bir soru. Hep şu bakanlık ne yapıyor, bu bakanlık ne yapıyor deniliyor ya... Ben de şimdi TEPAV’a soracağım. Yönetişimin yönetişimi de, eğer böyle bir kavram çok anlamsız değilse... Kentsel yönetim konusunda da TEPAV belli göstergeler geliştirmeyi, belli bir kentteki yönetişimi kurallı bir analitik çerçevede değerlendirip, bunun göstergelerini oluşturup; biz mesela bunu Bakanlık olarak yapamayız, bu siyasi bir şey neticede. Mesela bir STK olarak siz yapabilirsiniz. Belli göstergeler oluşturup bu göstergeler çerçevesinde kentlerin bir anlamda tatlı bir rekabet içerisine girmelerini sağlayabilirsiniz mesela; böyle bir düşünce nasıl olur diyerek fazla zaman için helallik isteyerek noktalayayım.

Hasan Hüseyin Can: Öncelikle bizleri böyle bir toplantıda bir araya getirdiğiniz için TEPAV'a teşekkür ediyorum. Yine kentsel gelişimin uluslararası örnekleri bakımından bizlere kıymetli sunum gerçekleştiren Bay Dabinett'e ve Moon'a da yine şahsım adına teşekkürlerimi arz ediyorum. Şimdi buradaki tartışma konularından, belki de son sırada yer alan, Türkiye'nin kentlerin geleceğine bakış açısı hangi yönde ilerlemeli teması üzerine birkaç tespit yapmayı yararlı görüyorum. Bilindiği gibi 2012'nin sonunda yasalaşan 6360 sayılı kanun var, kısmen önceki bölümde ve şimdi Nahit Bey de konuya temas ettiler. Bu yasal değişiklikle ülkemizdeki merkez yerel ilişkileri veya bütünüyle kentsel yönetimin kendi içerisindeki kademelenmesi ve çeşitliliği çok temel bir değişikliğe uğruyor 2014 mahalli idare seçimleriyle birlikte. Burada idari işleyiş bakımından yerel yönetim kademeleri olarak dikkate aldığımızda, 30 vilayetimizde tek bir yerel yönetim; çünkü büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesini birbirinden çok ayrı düşünmemek lazım, netice itibariyle belediye idaresi. Çünkü bu vilayetlerimizde, bu 30 vilayetimizde anayasamızın 127. maddesinde öngörülen köy, il ve belediye idaresi üçlemesinin iki tanesini kaybediyoruz. Yani köy idaresi kalkıyor, il idaresi kalkıyor. Dolayısıyla belediye idareleriyle baş başa kalıyoruz. Diğer 51 vilayetimizde ise hem belediye hem köy hem de il özel idaresi olarak üçlü bir yerel yönetim yapısı sürecektir. Bizim 2004 yılında benimsediğimiz idari yaklaşım kapsamında 20 km alanda, 30 km alanda ve 50 km alandaki nüfus yoğunluğu bir araya getirilmek suretiyle bir büyükşehir yapılanması öngörülmüştü. Şimdi bu yapılanmanın nüfusu ve nüfus arasındaki doğal yakınlığı esas alarak bir yerel yönetim yapılanmasının dışına çıkmak suretiyle bütün kenti içine alan bir büyükşehir yapılanmasına dönüştü. 2014 mahalli idare seçimleriyle birlikte böyle bir deneyim söz konusu. Bunun bugün öğleden sonra tartıştığımız meseleler, özellikle Radikal gazetesinden arkadaşımızın İstanbul örneğinde verdiği somut gelişmeler dikkate alındığında acaba kentsel alan, toprağın değerlendirilmesi, tarihi dokunun korunması veya doğal peyzajın korunması açısından bizi 2014 seçimlerini müteakip nasıl bir manzara bekliyor? Veya biz bunu iyi idare edecek miyiz? Belki de önemli bir geleceğe bakış açımız itibariyle bunu tartışmamız gerektiği kanaatindeyim.

Şimdi bizim insanımız, tabii topraktan geldik deriz ve zenginliğimizin kaynağını da toprağa dayandırmayı severiz. Şu anda çok varlıklı insanımızın çoğu bir şekilde toprak rantı üzerinden, toprağın speküle edilmesi neticesinde bir varlığa kavuşmuştur. Böyle bir sıkıntımız var ülke olarak. Bilmiyorum diğer ülkelerde bu kadar imar, toprak; bunlarla oynamak, bunları ranta dönüştürme alışkanlığı var mıdır? Ama bizde maalesef böyle bir sıkıntı var. Dolayısıyla büyükşehir yapılanmasının geçerli olacağı 30 vilayetimizdeki meraların korunması, ormanlık alanların korunması, yaylaların korunması gibi birtakım sıkıntılı süreçleri iyi idare etmemiz çok önemli diye düşünüyorum. Şimdi Nahit Bey biraz önce dedi; belki bu 30 vilayette tarım daireleri kuracak büyükşehirler. Yani çok da güzel olur bu kanun, 6360 sayılı kanun büyükşehirlere ve

belediyelere tarımsal hizmet konusunda bir görev tebliğ etti, yani tarımın geliştirilmesi konusunda önemli olan arazileri çitler içerisine almak suretiyle sahiplenip tarıma kapatmaktan ziyade, tabii biz buraları tarımsal üretime dönüştürebilsek bu kentleri, bu kentler içerisindeki meraları, ormanları, yaylaları vs. bir kentsel toprak, kentsel rant olarak düşünmezsek istikbale yararlı bir iş yapmış oluruz diye düşünüyorum; gelecek nesillere de hayırlı bir adet bırakmış oluruz diye değerlendiriyorum. Şimdi, 2005 yılında İl Özel İdarelerinin kentsel alanı, kentsel alanda imar yetkisi kullanması konusunda yetkilendirilmesi söz konusuydu. Belki de iyi bir davranıştır. Özel idarelerle 2005'ten 2013'e kadar o alanlardaki imar yetkilerini çok agresif şekilde kullanmayarak yine doğal haline bıraktık kırsal kesimlere. Yani orda da birtakım spekülatif sıkıntılar olabilirdi, olmadı. Benim kendi temennim ve özellikle üzerinde durulması lazım gelen hususun bu 30 vilayetimiz bakımından sistemin sağlıklı kurgulanması, sağlıklı işlemesi burada yine insanımıza gıda üretilmesi, yine hayvancılığa önem verilmesi... Tabi burada biraz önce ifade edildi. Yarın belki de bu alanlarda tarım yapılamayacak veya hayvancılık yapılamayacak. Evet, işte bir umumi hıfzıssıhha kanununu, onun birtakım kısıtlayıcı hükümlerini vesaireyi alırsanız kentsel bölgede ahır falan olmaması gerektiğini söyleyebilirsiniz. Ancak bunlardan vazgeçilmesi çünkü Ankara'ya 200 km mesafede, Antalya merkeze 300-350 km mesafedeki bir yere mahalle dedik diye, kent dedik diye, birden burası mahalle de olmaz kent de olmaz; orada kentsel üretim de gerçekleşmez. Eğer oradaki insanlar hayvancılıkla geçiniyorsa yine buna destek olmak lazım, tarımsal üretim yapıyorsa, ki yapıyordur ona destek olmak lazım.

Dolayısıyla eski büyükşehir anlayışından farklı olarak yeni büyükşehirlerimizin hem tarıma hem hayvancılığa önem veren bir yapıya dönüşmesini ümit ederim. Bu, 30 vilayetin bu şekilde iyi örgütlenmesine ve iyi idare edilmesine zemin hazırlayacaktır. Ben bu tespitlerin burada yapılmasını önemli görüyorum ve katılımcılara tekrar teşekkür ediyorum.

Necati Uyar: Teşekkür ediyorum ben de TEPAV'a. Ben de bu katılım ve planlamanın, kente ilişkin mekanizmaların konuşulduğu oturumda meslek odası açısından nasıl bir mekanizma ile karşı karşıya olduğumuzu sormak isterim? Biz bu mekanizmayı nasıl görüyoruz? Katılımı nasıl görüyoruz? Onlarla ilgili birkaç şey söylemek istiyorum. Ömer Erbil'in sunumları, İstanbul ile ilgili gösterdiği örnekler, yaygın olan örnekler. Şehir Plancıları Odası bugün 600'ün üzerinde davayı takip etmek zorunda kalan bir kurum. Her biri suç oluşturan, kamu görevlileri açısından suç oluşturan, seçilmişler açısından da suç oluşturan 600'ün üzerindeki binlerce yolsuzluk, binlerce usulsüzlüğün davaya taşınabilmiş olan kısmıyla uğraşan bir meslek odası durumunda. Türkiye'de nasıl bir yapı var, şu andaki haliyle mekanizma nasıl bir mekanizma? Aslında mekanizmayı devre dışı bırakan bir buton icat edilmiş durumda, Ankara'dan düğmeye bastığınız anda, artık o mekanizma tümüyle devre dışı kalabiliyor. O butonun istediği

devreye sokulabiliyor. Böyle bir şey ile karşı karşıyayız ki İstanbul'un iyi örneklerinden biri, yüzlerce insanın katıldığı bir katılımcı çalışmayla elde edilmiş 1/100.000'lik bir çevre üzerine planın hemen arkasından seçimler geldiğinde Başbakan tarafından ardı ardına çılgın projeler açıklandı ve hiç çekinmeden de bunun adı çılgın projeler olarak da nitelendirilebildi; böyle bir yapıyla karşı karşıyayız. Üçüncü köprü, üçüncü havaalanı, kuzeyde kent kurulması, ormanların yok edilmesi, içme suyu havzalarının yok edilmesi gibi kararlar, aslında Türkiye'de nasıl bir mekanizmanın var olduğunu da gösteriyor. Tabii Başbakan'ın çılgın proje açıkladığı bir ülkede Ömer Erbil'in verdiği örnekteki gibi bir iş adamı projesine Bakırköy 46 diye bir isim koyabiliyor. 46'nın anlamını da biliyorsunuz. Eski Türk Ceza Kanunu'nun 46. Maddesi; yani delilikle ilgili, yaptığından sorgulanamayacak, şüursuzca iş yapan kişiler ile ilgili rapor verilen madde. Yani bu 46. maddeye göre iş yapan kişiler şüursuz kişilerdir; bunlara rapor verilir ve suç işledikleri kabul edilmez Türk Ceza Kanunu'na göre; eski 46 şimdi 32 sanıyorum. Şimdi böyle biri utanmazca Bakırköy'de yaptığı projeye, bunca insanın karşı çıktığı bir projeye Bakırköy 46 adını verebiliyor ve bunu açıklayabiliyor. Böyle bir ülkede şımarık bir katılımcı grup var. Yani, mekanizmaya katılabilen insanlar var. Bakırköy 46 örneğinde olduğu gibi, bunlar şımarıkça davranıyorlar.

Dikmen Vadisi'ne geliyorsunuz, orda katılmak isteyen, söz hakkı elde etmek isteyen insanlar da silahla kovuluyorlar, yıllardır kavga etmeye çalışıyorlar. Yani, biz de kamu arazisinde yaşamaya çalışıyoruz diyorlar. Biz 100 m²'lik bir konut hakkına sahip olamıyoruz; çıkarıcı sayılıyoruz 1984'ten sonra buraya yerleştiğimiz için, bir yılla kaçırdığımız için... Ama kocaman bir kamu arazisi Ağaoğlu'na hemen verilebiliyor. Böyle bir mekanizmayla karşı karşıyayız. Şimdi, böyle bir mekanizmanın olduğu yerde, meslek odalarının rolü gerçekten zordur. Gezi olaylarını yaşadık. Gezi olaylarından bir yıl önce, Ömer Bey de takip ediyordur, Şehir Plancıları Odası yapılan plan değişikliğine dava açtı. Burada, bu plan değişikliği ile yapılacak olan şey; park ortadan kalkacak, oradaki 400 yıllık 500 yıllık çınar ağaçlarını ortadan kaldıracak bir yapı yapılacak, bu son derece yanlıştır, bu planın iptal edilmesi gerekir, dedik. Burada ne vardı? Siyasi olarak baktığınızda, katılım vardı. Oy birliği ile çıkmıştı. Cumhuriyet Halk Partili meclis üyelerinin de imzası vardı bunun altında. Yani, Ak Partili meclis üyelerinin olduğu kadar, Cumhuriyet Halk Partililerin de suçu vardı yapılan işte. Oy birliği ile çıkmış bir karardı. Bir yıl öncesinden başlayan süreçte Şehir Plancıları Odası'nın, Büyükşehir Belediyesi'nde çalışan yönetim kurulu üyesi işten atıldı. Sonrasındaki süreci basından takip edebildiniz belki. Halkın sahip çıkması sonrasında, şube başkanı sürüldü, şube sekreteri gözaltına alındı, şube sekreter yardımcısı gözaltına alındı. Yine bir başka belediyede çalışan şube yönetim kurulu üyesi işten atıldı. Şimdi, böyle bir tepki ile de karşı karşıyayız.

Meslek odalarını tümüyle dışlamaya, güçsüzleştirmeye çalışan bir yaklaşım da var diğer taraftan. Böyle bir ortamda, Türkiye'deki mekanizmayı okuyup, buna göre bir pozisyon almaya, belli bir noktada durmaya çalışıyoruz. Böyle bir ortamda Türkiye'de kent plancılığı yapmaya çalışıyoruz. Böyle bir karar mekanizmasının olduğu bir ortamda...

Kentsel dönüşüm son dönemde en çok konuşulan konudur. 2010 yılına gidip bir hatırlayın, 2010 yılında Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde kentsel dönüşüm düzenlenmişti; iki cümleden oluşuyordu; çok güzel bir düzenlemeydi. Hasan Hüseyin Bey baştan beri herhalde o düzenlemenin içinde vardı. Çok güzel bir düzenlemeydi. Ne oldu? Biz o düzenlemeye göre bir sürü dava açtık. Ve Ankara'da onlarca kentsel dönüşüm kararı alındı büyükşehir belediye meclisi tarafından ve her biri gittiğinde yargıda şöyle bir kararlar karşılaştı büyükşehir belediyesi: "Burası boş bir alandır, tarladır. Tarım yapılan bir alandır. Burada kentsel dönüşüm olmaz" dendi. "Kentın ortasında Göksu civarında olduğu gibi, yeşil alan olarak planlanmış bir yerde, ne kentsel dönüşümü?" dedi mahkeme. İkinci bir karar koydu ortaya. Sonra ne oldu biliyor musunuz? Birden, dava açtığımız yerlerden bir tanesi de aynı bu tanımlara giren, planlı olduğu ve yerinde hiç yapı bulunmadığı nedeniyle, kentsel dönüşümüne konu olamayacağına yargı karar verdi. Tebliğ edildikten kısa bir süre sonra birden, üç partinin milletvekillerinin de imzasıyla, virgölüne kadar aynı bir önerge verildi meclise. Meclise verilen önerge virgölüne kadar aynıydı. Üç partiden de ayrı ayrı gruplar tarafından verilmişti ve şu söyleniyordu: "Nerde olursa olsun, dolu ya da boş, planlı ya da plansız her alanda kentsel dönüşüm yapılır" anlamına gelen bir yasal düzenleme önergesi verildi. Neden? Çünkü çiftlik evleri diye bir kooperatif, dava açtığımız bir yerde plansız kaldı. Baktık üyelerine, 400 tane milletvekilinin üye olduğu bir kooperatif karşımıza çıktı. Bu kooperatif milletvekillerine ev yapmak için, havuzlu villa yapmak için kurulmuş bir kooperatifti ve planda, Ankara'nın planlarında, tarım alanı ve yeşil alanda kalan bir alandı ve bunun adı Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nden kentsel dönüşüm diye geçmişti. "Neyin dönüşümü?" diye sordu yargı. Şimdi, o düzenlemeden sonra da aklandı ve kurtarıldı, geçirildi. Şimdi orda o yapılıyor. Huzur içinde oturacaklar Türkiye'de milletvekilleri ve kararı da, yasaları da yapanlar, yönetmelikleri de yapanlar da böyle bir anlayışla şu anda Türkiye'de, Türkiye'yi yönetiyorlar. Biz de burada oturuyoruz katılmaya çalışıyoruz, çabalıyoruz. Neresinden tutacağız, bir şekilde bu mekanizmayı nasıl düzelteceğiz diye, uğraşıyoruz.

Dikmen Vadisi'nde Şehir Plancıları Odası açtı davayı, kazandı. Hemen arkasından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yönetmelikte iki kritik değişiklik yaptı oradaki yargı kararını devre dışı bırakmak üzere. Baktığınızda Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden ısmarlama gelmiş olan düzenlemenin, hemen yönetmelik değişikliği haline geçtiğini görürüz. Şimdi, böyle bir durumda böyle bir mekanizma, asıl mekanizma bu iken, yani bir butonla mekanizma devre dışı

birakılırken, böyle bir yerde katılımı talep etmek, bu mekanizmayı sağlıklı hale getirmeye çalışmak, son derece anlamsız bugünkü yapıyla. Yönetişimden de asla söz etmek mümkün değil. Özel sektörün katılımı açısından baktığımızda, ciddi bir katılım olanağı var, yönetişimin bu bölümü en azından işliyor Türkiye’de. Bazı iş adamları açısından, işte Bakırköy 46, 1453 örneklerinde olduğu gibi, ya da işte Olimpiyat Stadı’nın hemen çevresinde, Ağaoğlu’nun yaptığı işler gibi. Şimdi, bu tür alanlarda bir yönetim kavramını hayata geçiren uygulamaları görüyoruz ama yani geniş halk kesimlerinin katılımı açısından, ne yazık ki Türkiye’de olumsuz gidiş var. Ben de bunları eklemek istedim.

Tekrar teşekkür ediyorum.

Zekeriya Şarbak: Ben şu dört temel konuya şöyle yaklaşacağım. Bu kent yönetimi planlamada kamu yararı, bunlarda şeffaflık ve katılım, kent yönetiminde merkez-yerel dengesi ve fırsatlar/engeller konusunda. Şimdi her şeyden önce yani bu ülkedeki temel meselelerden bağımsız değil bu kent yönetimi ve planlamadaki sorunlar. Ben bu ülkenin temel meselelerini de şöyle bir özetlemek istiyorum: Mesela bizim en önemli meselelerimizden birisi eğitim. Şimdi bu ülkede eğitimi yönetenlere sorun, gerçekten eğitimin amacını bize söyleyemezler. Ama ben mesela bireysel olarak eğitimin amacını işte bu çocuklara, gençlere demokratik değerler kazandırmak ve hayata atıldıklarında anlamlı bir şekilde topluma katkı yapmak ve bunu yapabilecek beceriyi kazanmak olarak görüyorum. Bu amaçla baktığımız zaman, işte yabancı misafirlerimiz de söyledi; sonuç sıfıra yakın veya çok zayıf, öyle söyleyebiliriz. Şimdi bu eğitim sisteminden geçmiş toplumu yönetenler işte bu tür sonuçlara yol açıyor. Necati Bey’in söylediği sonuçlara yol açıyor. Onun için bence en temel mesele eğitim meselesi, yani bu eğitim reformu deyip deyip daha da böyle içinden çıkılmaz hale getiriyoruz. Çünkü biz amacı sorgulamıyoruz, amacı ortaya koymuyoruz. Böyle bir meselemiz var.

İkinci mesele adalet meselesi, yani şimdi hukuk çalışmazsa, hukukun üstünlüğü çalışmazsa yapacak bir şey yok. Yani bir adam keyfi bir şekilde işte bunları yapabilir, plan değişikliği yapabilir. Ama hukuk diye bir şey var; yargımız, kanunlarımız, hakimlerimiz, mahkemelerimiz, savcılarımız var. Ama böyle bir şey olduğu zaman biz çok kısa bir süre içerisinde “Dur, ne yapıyorsunuz?” diyebilmemiz lazım ama yargının içinde yıllarca ne olduğunu bilmiyoruz. Gökdelenler yükseliyor, bakın o İstanbul’da o silüet oluştuktan sonra mesela bir karar çıkabiliyor belki ama iş işten geçti. Yani onun topluma yükü ne kadar fazla değil mi? Şimdi onun için bu ülkenin böyle bir meselesi var bundan iki veya üç yıl önce yine TEPAV’ın yaptığı yolsuzlukla ilgili bir konferansta ben yine konuşmacıydım. Mesela bu imar yolsuzluklarıyla ve ihale yolsuzluklarıyla ilgili üç yüz dosyayı araştırmıştık; yayınladınız. Makul sürede bitmediğini görüyoruz davaların. Mesela dört yılda, beş yılda ancak bunların %10’u tamamlanabilmiş ve

bunların hepsi de “suçtur” diyor, önce müfettiş gidiyor. Bakanlık süzgecinden geçiyor, “Evet, bu adam suç işlemiştir” diye arkasından itiraz ediliyor Danıştay’a, Danıştay diyor ki “Hayır. Sen suç işledin; yargılanman lazım” diyor ve buradan da geçtikten sonra dört yıl mahkemede kalıyor, ancak %10’u sonuçlanmış, sonuçlanan dosyaların %90’ı beraat, %10’u mahkumiyet. İşte o mahkum olanlardan da cezaları tecil edilmiş ya da hükmün açıklanması ertelenmiş dolayısıyla bu kadar imar suçu, kent suçu işleyen insanlar hiçbir şekilde ceza görmezlerse bence bu sistem bunu teşvik etmiş olur. Zaten adamlar menfaatten gözlerini karartmışlar. İşte Necati Bey örnek veriyor, üç parti beş parti anlaşarak yapıyorlar bunu; yani belediye meclisinde de aynı şeyler oluyor. Yani menfaat, rant olduğu zaman çok güzel uzlaşıyorlar.

Merkez yerel dengesinde de, bakın Türkiye’de ekonominin %80’i merkezi hükümetin, doğru mu efendim? İşte, kamu çalışanlarına da bakıyoruz aşağı yukarı %20’si yerel yönetimlerin fakat bu yüzde %20’nin yarısı İstanbul’un. Yani geriye neredeyse %10 falan kalıyor. Dolayısıyla yerelleşme filan bunların hepsi hikaye, bizim yerelleştığımız falan filan yok. Yani biz bunu yapıyormuşuz gibi görünüyoruz. Bir türlü yapmıyoruz. Belki yapmak işimize gelmiyor. Çünkü merkezde bir plan değişikliği yaparak, katsayıları arttırmak daha kolay geliyor. Çünkü yerelde başkalarına da söz anlatmak zorundasınız. Burada bir kalemde yapmak belki daha kolay geliyor. Bakın bu kanun hükmündeki kararnamelerle - evet iyi yapıldığı tarafları olmuştur belki ama bana göre çok kötü yapılan tarafları var. Yani yereli yok sayan tarafları var. Mesela bu sit alanlarıyla ilgili koruma kurulunda doğal sitler ayrıldı; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verildi. Bir tek yerel temsilci yok bu koruma kurullarında. Ya peki siz nereyi planlıyorsunuz, nereyi koruyacaksınız? A mahallini koruyacağız, mahallinden bir tek adam yok ya! Haberi yok kimsenin! Nasıl oluyor bu, nasıl karar alıyorsunuz? Ha demek ki siz istediğiniz gibi koruma kararı alıyorsunuz istediğiniz gibi de kaldırırırsınız bu koruma kararlarını. Bu çok yanlış bir şey ve “Ben yerel yönetimleri güçlendiriyorum” diyen hükümet zamanında oluyor bunlar ve ben hükümetin bunlardan çok fazla haberdar olduğunu da zannetmiyorum. Yani böyle bir meselemiz var bizim.

Mesela çevre düzeni planları, 30 Mart’ta 30 büyükşehirde bir tane meclis oluşacak değil mi ve bu çevre düzeni planları varsa bölge planına da uygun olacak. Bölge planını da ben hazırlıyorum, Kalkınma Ajansı olarak. Bölge planıyla bir paralelliğini sağlamak gibi bir endişesi yok bu çevre düzeni planlarının. Biz böyle tesadüfen haberdar olduk. Yani Mersin’deki Deniz Ticaret Odası’nın Genel Sekreteri ile telefonda konuşurken, işte onların plandan haberdar oldukları ve itiraz yazmakta olduklarını duyduk. Biz de öyle haberdar olduk. Ondan sonra peki bunun şeffaflığı nerede? Katılımcılığı nerede? Her alanda ama yani sadece planlama alanını söylemiyorum. Yani bizim yönetimdeki katılımımız tamamen hikaye. Katılımın da olmamasının sebebi bence eğitim yine.

Yani bu ülkede eğitim, mesela yüksek eğitim görmüş kişi sayısı, oranı %8 küsur yani diploma sahibi olanlar. Eğitimin de nasıl bir eğitim olduğuna az önce biraz değindim. Bu insanlarla katılım olmuyor. Mesela Kalkınma Ajansları'nın, danışma, kalkınma kurulu hikayesi olmuyor efendim. O insanların o bilinçte olması lazım ki bir katılım olsun.

Belediye meclisleri mesela, Türkiye'de belediye meclisi anayasayla teminat altına alınmış, yani işin esası belediye meclisi değil mi? Şeffaflık yok, orada da katılım yok. Belediye meclisi, şu imar rantı olmasın toplantıya bile gelmezler ve belediye başkanını da hiçbir şekilde kontrol etmezler, edemezler. Yani etmeleri de mümkün değil. Kendilerinin oraya gelişi de çok demokratik, meşru da değil. Kimseye hesap vermiyorlar ki. Halk onları kontrol etmez ki, edemez ki. Çünkü onlar seçmediler oraya. Yani birileri belirliyor işte siz bir şey seçiyorsunuz bir parti işaretliyorsunuz o kadar. Yani onların bir şeyi yok, tabanı falan filan yok. Yani siz bir şekilde aday olabiliyorsanız, seçiliyorsunuz. Halkı memnun etmek zorunda değilsiniz ki; eden vardır etmeyen vardır o ayrı mesele, herkese haksızlık etmeyelim. Mesela imar konusunda, yani siz kötü bir şey yaparsanız, birleşiyorsunuz yapıyorsunuz, Necati Bey'in dediği gibi o yapılanların hepsi suç, yani Ömer Bey'in gösterdikleri falan hepsi suç aslında ve bu belediye meclisine de gerek yok, niye? Çünkü Bakanlık belediye meclisine gerek kalmayacak şekilde detaylı yönetmelikleri yapıyor. Yani belediye meclislerine niye ihtiyaç var ben anlamıyorum, imar bakımından. Çünkü sizin detaylı yönetmelikleriniz var. Mesela tip imar yönetmeliği var. Tip imar yönetmeliği Çankaya'da da aynı yönetmelik, Mersin'in Bozyazı ilçesinde de aynı... Belediye meclisine, yerele hiçbir söz hakkı tanımıyorsunuz ki. Niye seçiyoruz ki! Yani demokrasiyle ilgili sıkıntılarımız yerelde de geçerli. İşte demokrasi ile ilgili sıkıntılarımızı az çok herkes biliyor. Yani biz demokrasinin seçimle ilgili temel şeylerini yaşıyoruz, güzel yani dört yılda bir, beş yılda bir seçim yaşıyoruz. Fakat esas o demokrasi ile ilgili sıkıntılarımız siyasi partiler kanunundan kaynaklanan, seçim siteminden kaynaklanan sıkıntılarımız var. Mesela dar bölge sistemi olsa ben seçtiğim belediye meclisi üyesini bilirim ve hesap sorarım; kontrol ederim onu; değil mi efendim? Örneğin Ankara'da 34 milletvekili var, hangisi benim milletvekilim, bilmiyorum, ben hangisine gideceğim, hangisini sorumlu tutacağım, hangisini bir elektronik posta ile uyaracağım? Yani benim vekilim yok ki. Ankara'nın vekili var, Ankara 4 milyon nüfuslu bir yer... İkincisi siyasetin finansmanı, siyasi partilerin finansmanı hazine yardımı çok antidemokratik süreçlerde gerçekleşiyor. Yani bunlar düzelmeden, biz önce ulusal demokrasi ile ilgili sorunları halletmeden o yereldeki demokrasi ile ilgili sorunları halledemeyiz.

Belediye meclisinin varlık sebebi imar konusunda birilerine bir şey sağlamak, onun dışında hiçbir şekilde şeffaf değil. Denetim var, nasıl var? İçişleri Bakanlığı denetimi var. Doğru dürüst bir denetim yok maalesef. Sayıştay denetimi var. Doğru dürüst bir denetim yok. Yapıyormuş gibi gözüküyoruz.

Onun için orada da, o planlama sürecinde de şeffaflık sağlanmıyor. KENTGES yaptılar çok güzel, herkes katıldı. Acaba bugün kaç tane belediye başkanı veya belediye meclis üyesi KENTGES'ten haberdar. Değildir. Çünkü bunu siz Ankara'da yapıyorsunuz. Taşranın ilgisi yok, insanlar bununla ilgili ne bir çaba sarf ediyorlar, ne içselleştirmişler, ne de ondan (katılımdan) bir şey bekliyorlar. Yani ellerinden yetki de gitse çok umurlarında değiller onlar yine oyalanacak küçücük bir alan bulurlar, onunla oyalanıp dururlar. Onun için ben sözlerimi toparlayayım. Yani bu kent yönetiminde, planlamada, kamu yararının sağlanamamasının sebebi de budur. Çünkü kamu onu seçmiyor, kamu onu kontrol etmiyor. Dolayısıyla o şeffaflık da olmadığı için katılım da gerçek katılım olmadığı için kamu yararı da gerçekleşmiyor. Bizim kalkınma ajanslarına gelince de, yani kalkınma ajansları işte İngiltere'de kaldırılmış. Biz de güzel bir kuruluştuk fakat şimdi gelişmeler öyle gösteriyor ki biz bir şeyi kuruyoruz, ondan sonra sokağa terk ediyoruz. Biraz kalkınma ajansları da bu duruma düştü. Yani bakanlığın biraz elini çabuk tutup, eğer buna sahip çıkmazsa veya hükümete anlatmazsa, ne olur, bir süre sonra kalkınma ajanslarından da bir netice alamayız. Ondan sonra kaldırılsın demeye başlarız, diye düşünüyorum.

Murat Kara: Teşekkürler. Önümüzdeki dönemde ülkemizdeki kentlerin gelişimini yönlendirecek referans belgelerden biri olan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi hazırlık sürecine ilişkin bilgi vermeye çalışacağım.

Bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizlik konusu 1960'lardan beri ülkemizin gündeminde ancak bu konuda özellikle 2000'li yıllardan itibaren Kalkınma Bakanlığı (DPT) olarak yeni bir yaklaşım benimseyerek daha farklı ve operasyonel bir çaba içerisine girdik. Yeni bölgesel politika olarak isimlendirdiğimiz bu yaklaşım bölgesel gelişmenin kurumsal, stratejik ve finansal boyutunun güçlendirilmesini odağına almakta.

Bu süreçte, kalkınma ajanslarının kurulması ve kurumsallaşma çalışmalarında belirli bir aşamaya gelmesi, ajansların kendi bölgelerinin kalkınmasına yönelik plan ve strateji üretme süreçlerini başlatmaları; bu stratejilere dayalı olarak bölgesel gelişmeye ilişkin desteklerin verilmeye başlanması bölgesel gelişme alanında genel yönlendirme sağlayacak bir strateji belgesi hazırlama ihtiyacını artırmıştır.

Ayrıca, ulusal kalkınmada bölgesel gelişmeye verilen önemin ve kaynakların görece artması, sektörel politikalar ile bölgesel politikalar arasında uyum sağlanması gereği bu alanı düzenleyecek bir belge, yani bir Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi-BGUS'un oluşturulması ihtiyacını daha fazla öne çıkarmıştır.

2006 Yılı Program belgesinde ve 9. Kalkınma Planı'nda bölgesel gelişmeye yönelik ulusal bir strateji hazırlığını öngörmüştür. Bu çerçevede, DPT'de oluşturulan bir ekip ile stratejinin altyapısını oluşturmaya başladık ancak özellikle son 2-3 yıl içerisinde strateji hazırlığına daha fazla ağırlık verme imkânımız oldu. BGUS ile ilgili çalışmaları merkezde çeşitli bakanlıklarla istişare halinde yürütürken yerelde kalkınma ajansları marifetiyle tüm kılcallara kadar giderek, 7000'in üstünde yerel katılımcıyı da işin içine çekip bir strateji belgesi hazırlamaya çalıştık.

BGUS'un amacı, bölgesel gelişme politikasının ilkeleri ile ulusal düzeydeki öncelik ve stratejilerini belirlemek, başta bölge planları olmak üzere alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak ve gelişme perspektifleri sunmak, ulusal kalkınma planı ve sektörel politikalar ile bölgesel ve yerel düzeylerdeki planlar arasındaki bağdaşıklığı güçlendirmek, kalkınma ajansları ve diğer ilgili kuruluşların bölgesel gelişmeye yönelik program ve projelerinde genel bir yönlendirme sağlamak ve ulusal düzeyde mekânsal organizasyon ve yerleşme sisteminin ilkelerini belirlemektir.

BGUS'un vizyonu 2023 yılında "Sosyo-ekonomik ve mekânsal olarak bütünleşmiş, rekabet gücü ve refah düzeyi yüksek bölgeleriyle daha dengeli ve topyekun kalkınmış bir Türkiye"ye ulaşmaktır. Bu vizyona ulaşmak üzere refahın ülke sathına daha dengeli yayılması, tüm bölgelerin potansiyelinin değerlendirilmesi ve rekabet güçleri artırılarak ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarının artırılması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi ile ülke genelinde daha dengeli bir yerleşim düzeni oluşturulması amaçlanmaktadır.

"Daha dengeli ve topyekûn" kalkınmayı sağlamak üzere hazırlanan BGUS, bölgesel gelişme ile ilgili politikalara genel bir çerçeve sunan ve tüm bölgelerde uygulanması gereken yatay amaçlar ve ülkemizdeki çok farklı özelliklere sahip mekânlar ve yerleşimlere özgü politika setlerini içeren "yerleşimlere özgü amaçlar"dan müteşekkildir. Burada özellikle yerleşimlere özgü amaçlar konusunu açmak istiyorum. Mevcut durumda ülke bütünü homojen olarak ele alan sektörel politikaların baskın olduğu görülmektedir. Ancak bir yerleşimin kalkınması için gerekli olan farklı sektörel politikaların doğru zamanda ve doğru karışımında uygulanması kalkınma açısından en etkili sonucu doğurabilecektir. Bu nedenle yerleşimlere özgü politikalar BGUS'ta öne çıkmaktadır.

BGUS'ta, Türkiye'de ekonomik yapı ve fonksiyonları açısından temel yerleşim tipleri nelerdir? Bunu analizlerle ortaya koymaya çalıştık. Daha sonra bunlara özgü politikalar geliştirilmeye çalışıldı. Metropoller, bunların etki alanları ile ilgili farklı politikalar; imalat sanayi ve ihracatı sırtlayan ve ARGE ile bütünleştiren büyüme odaklarımıza yönelik politikalar geliştirildi. Özellikle düşük

gelirli bölgelerde oluşturmaya çalıştığımız bölgesel çekim merkezleri için farklı politikalar, çoğunlukla Anadolu'nun iç kesimlerinde kalan, kırsal özellikler gösteren, nüfus kaybeden kentlerimiz var, yapısal dönüşüm illeri başlığı altında bunlara farklı politika setleri; bir de en düşük gelirli iller için farklı politika setleri geliştirmeye çalıştık. Bu politikalar ile yerel düzeyde hazırlanan bölge planları için genel bir yönlendirme sunmayı, diğer bakanlık ve kuruluşların geliştirdikleri sektörel stratejilerde yerleşime özgü hususlara dikkat etmelerini sağlamayı amaçlıyoruz.

BCUS'un uygulanabilmesi için farklı sektörel politika karışımlarına duyulan ihtiyaç ve merkezden yerele kadar farklı düzeylerde bu süreçte rol alan farklı kurumlar "çok katmanlı" ve "çok sektörlü" bir sürecin yönetilmesini gerekli kılmaktadır. Sektörel politikalarla mekanı buluşturan BCUS'un uygulanabilmesi açısından Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu kritik bir öneme sahiptir. Ayrıca, bölge planlarını hayata geçirmek üzere hazırlanacak bölgesel programlar ve bunların finansmanını sağlayacak bölgesel projeler ödeneği BCUS'un uygulanması için gerekli iki yeni araç olarak ortaya çıkmaktadır.

Bana ayrılan sürede genel olarak söyleyebileceklerim bunlar. Çok teşekkür ederim.

İlave Bildiriler²

Prof. Dr. Muhittin Acar

Hacettepe Üniversitesi

Dr. Hasan Hüseyin Can

İçişleri Bakanlığı

Dr. Uğur Sadioğlu

Hacettepe Üniversitesi

² Bu bölümdeki üç bildiri katılımcılar tarafından toplantı sonrası tarafımıza iletilmiştir.

**Türkiye’de Yerel Demokrasi
ve
Yönetişime Dair Bazı Şerhler**

Prof. Dr. Muhittin Acar
Hacettepe Üniversitesi

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerine, yerelleşme politikalarının temel hedeflerine ilişkin araştırmaların ve tartışmaların genellikle iki farklı düzlemde, iki kavram ekseninde yürütüldüğünü söylemek mümkündür: demokratikleşme ve etkinlik. Başka bir deyişle, daha fazla yerelleşme ve daha güçlü yerel yönetimler yaratma istikametindeki politik-yönetsel reformların gerekçeleri, esasen iki ana başlık altında, siyasi-idari yapıda “demokratikleşme” ve kamu hizmetlerinde “etkinlik” sağlama amaçları etrafında toplanmaktadır. Sorun şu ki, yerel yönetim reformlarının belirtilen alanlardaki olası katkılarını hangi şartlar altında, ne tür süreçler yardımıyla, nasıl ve ne kadar sürede, kimler/hangi toplumsal gruplar eliyle, ne ölçüde gerçekleştirebileceğine dair detaylar, küresel düzeydeki megatrendlere dair politik söylemlerin ve zaman zaman sığlaşan akademik analizlerin gölgesinde kaybolmaktadır, bir türlü hak ettiği ilgiyi bulamamaktadır, ihtiyaç duyduğu bilgiyi üretememektedir. Diğer bir ifadeyle, özellikle Türkiye gibi ülkelerde yerel yönetim reformlarının “demokratikleşme” ve “etkinlik” hususundaki katkılarına dair savların eleştirel bir gözle ve siyasa mitlerinden arındırılarak, sahadaki gelişmeler ve güncel veriler ışığında, sağlıklı ve dengeli bir biçimde incelenmesine ve değerlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Öncelikle, daha fazla desentralizasyon doğrultusunda öne sürülen, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik politikaların en önemli argümanlarından biri olan kamu hizmetlerinde ‘etkinlik’ sağlama hususunun, hem teorik bileşenleri itibarıyla daha etkili bir biçimde temellendirilmesi, hem de karşılaştırmalı ve kapsamlı bir tarzda incelenmesi ve irdelenmesi gerekmektedir. Örneğin, yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim birimleri olarak, yerel halkın kamu hizmetlerine dair temel tercihlerini ve önceliklerini daha iyi tespit ve tahlil ederek politikalarına yansıtması suretiyle kamu hizmetlerinde etkinliğin artacağı varsayımı, yerel yönetimlerin hayli farklılaşan ölçekleri ve ölçütleri çerçevesinde, değişik yerel kamusal mal ve hizmet türleri itibarıyla daha yakından incelenmeli ve daha ayrıntılı bir tarzda sorgulanmalıdır. Ayrıca, farklı yerel yönetim birimlerinde kapasite ve kaynak kullanımı bakımından ortaya konulan etkinlik, hem bu birimlerin kendi içlerinde, hem de bunların bazı açılardan muadili sayılabilecek merkezi idare kuruluşlarıyla (ve hatta özel sektör ve üçüncü sektör kurumlarıyla) karşılaştırmalı olarak değerlendirilmelidir. Benzer biçimde, yerelde girişimciliğin, yenilikçiliğin ve yaratıcılığın özendirilmesine dönük çabalar ve yerel bürokraside kırtasiyeciliğin azaltılması ve yerel hizmetlerde hızın artırılması yönündeki eğilimler ile yerel kaynakların daha etkili mobilizasyonuna ve organizasyonuna dair durumlar, gerçekçi ve güncel analizlere tabi tutulmalıdır.

Aslında, “etkinlik” ve “demokrasi” kriterlerinin ayrı ayrı ve birlikte değerlendirilmesini önceleyen daha kritik bir sorun, hem merkez-yerel ilişkilerinin, hem de desentralizasyon-demokratikleşme bağlantısının daha geniş bir perspektifle ele alınmasına imkan sağlayacak temel soruların neler

olabileceğine dair tetkik ve tahlil noksanlığıdır. Başka bir söyleyişle, yerel demokrasi ve yönetişimin bir yönü merkezileşme-yerelleşme sarkacındaki vaziyetin belli bir anının resmedilmesini icap ettirirken, diğer bir kritik boyutu ise, yerelleşme-demokratikleşme eksenindeki güncel durum tespiti oluşturmaktadır. Bu iki hususun, eşanlı olarak ve dahi formel ve informal dinamiklerin birlikte tahliliyle denkleme dahil edilmesi, mevcut tablonun daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır. Bu meyanda, görünüşte ayrı fakat nihayetinde birbiriyle ilintili iki temel soru öne sürülebilir:

- 1) Yerel yönetimler ne kadar *yerel*?
- 2) Yerel yönetimler ne derece *demokratik*?

İlk soruya güncel ve gerçekçi karşılıklar bulma arayışında, yerelleşme istikametindeki politikaların ve süreçlerin geldiği noktanın daha iyi kavranması için, desentralizasyon düzeyini belirlemede yararlanılan (yerel yönetim gelirlerinin ve harcamalarının GSMH’ye oranı, genel bütçe içindeki karşılaştırmalı payı gibi) geleneksel göstergelerin yanında (ve hatta zaman içinde bunların yerine) kullanılabilecek yeni ölçütlerin, göstergelerin geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, aşağıdaki beş sorunun, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yönünü ve niteliğini anlamaya matuf tartışmalarda iyi bir başlangıç noktası teşkil edebileceği değerlendirilmektedir:

- 1) *Kim karar veriyor?* (Merkezi idarenin temsilcileri mi, yerel organlar mı?)
- 2) *Kim kontrol ediyor?* (Yerel yöneticilerin icraatlarını ve işlemlerini kim denetliyor?)
- 3) *Kim ürettiyor?* (Yerel hizmetler esasen yerel aktörlerce mi tasarlanıp, sunuluyor?)
- 4) *Kim ödüyor?* (Yerel hizmetlerin finansmanı ağırlıklı merkeze mi, yerele mi ait?)
- 5) *Kim yararlanıyor?* (Nihai faydalanıcılar genellikle yerel paydaşlar mı?)

Benzer bir sorgulama ve değerlendirme, Kamu Yönetimi Disiplini öğrencilerinin pek yakından bildiği, yönetimin işlevlerine dair klasik POSDCORB kısaltmasıyla işaret edilen unsurlar yardımıyla gerçekleştirilebilir. Bu durumda, ortaya konulması ve kapsamlı bir biçimde irdelenmesi gereken soru şudur: Yerel yönetimler ve yöneticiler, aşağıdaki temel yönetim işlevlerini ne ölçüde özerk bir biçimde yerine getirebilmektedirler? Yerel yönetimler ve yöneticiler, bunlarla ilgili politikaları ve süreçleri, merkezi idarenin ciddi boyutlarda yönlendirmesi ve müdahalesi olmadan kendileri başlatıp, sonuçlandırabilmektedirler?

- 1) *Planlama*
- 2) *Örgütlenme*
- 3) *İnsan Kaynakları*
- 4) *Yönlendirme*
- 5) *Koordinasyon*
- 6) *Raporlama*
- 7) *Bütçeleme*

Elbette, yerel yönetimlerin yalnızca yerelliği değil, demokratikliği hususu da (yani yalnızca merkeziyetçilik-yerelleşme sarkacı değil, fakat aynı zamanda desentralizasyon-demokratikleşme süreçlerinin ilişkisi de) yukarıdaki işlevler bağlamında sorgulanabilir. Örneğin, merkezi idareden yerel yönetimlere aktarılan yukarıdaki işlevlere dair güç ve yetki, münhasıran ya da ağırlıklı yerel yönetimlerin başındaki kişiler (belediye başkanları) tarafından mı kullanılıyor, yoksa demokratik yerel yönetişimin diğer başat unsurlarıyla (yerel meclisler, yerel topluluklar ve yöredeki bireyler) ortaklaşa mı kullanılıyor? Türkiye’deki farklı merkezi idare kuruluşlarının yerel yönetimlerin yukarıda sıralanan yönetim işlevlerine dair mevcut yetkileri ve etkileriyle, “güçlü başkan-zayıf meclis” modeline dayanan belediyecilik anlayışının müşterek tecrübesi ve tercümesi, demokratik yönetim anlayışının yerelleşmesine-yerleşmesine katkı sunan bir örüntüye ve görüntüye işaret etmemektedir. Benzer biçimde, yerel yönetimlerin demokratikleşmeye katkılarının, gelişmiş demokrasilerin temel karakteristikleri yönünden de ayrıca incelenmesi ve sorgulanması gerekmektedir. Örneğin, hukukun üstünlüğü; insan haklarına saygı; çoğulculuk; muhalefetin varlığı, etkinliği ve saygınlığı; bilgi edinme ve basın özgürlüğü; sivil toplumun canlılığı ve sivil toplum örgütlerinin etkinliği; atanmışların seçilmişler-seçilmiş meclisler tarafından denetimi; ve saydamlık ve hesapverebilirlik vb. gibi demokratik ilkeler ve göstergeler bakımından, yerel yönetimlerin politikaları ve pozisyonları, ideal ölçülerde, ya da sıradan vatandaşların ve uzmanların takdirini kazanacak görünürlükte ve hatta merkezi idare kuruluşlarına örnek teşkil edebilecek nitelikte midir? Yerelleşmenin demokratikleşmeye olası katkıları sıralanırken, merkezin gücünü dengeleme ve denetleme yanında, yerel yönetimlerin ayrı ayrı ve bir bütün olarak yöneten-yönetilen ilişkilerinde demokratik deneyimi ve dinamizmi geliştirileceği de öngörülmektedir. Söz konusu potansiyelin Türkiye’deki yerel yönetim tecrübesinde ne ölçüde dikkate alındığı ve karşılık bulduğu, esaslı ve etraflı bir biçimde tartışılmaya muhtaçtır.

Türkiye’deki yerel demokrasi ve yönetim tartışmalarında genellikle ihmal edilen çok daha kritik ve güncel bir husus ise yerel seçimlerle ilgili teamüllerin ve tatbikatın ‘yerellik’ ve ‘demokratiklik’ bakımından ortaya koyduğu vasat ve vaziyettir. Anayasa gereği beş yılda bir yapılan yerel seçimlerin, sıklık ve serbestlik açısından ciddi sıkıntılar taşımadığı söylenebilirse de, ‘hakkaniyet’ ve ‘yerellik’ ölçütleriyle değerlendirildiğinde durumun hiç de iç açıcı olmadığı öne

sürülebilir. Şöyle ki, (2014 Yılı’nın Mart Ayında yapılacak yerel seçimlere dair gelişmeler ve gözlemler eşliğinde daha yakından izlenebileceği gibi) Türkiye’de yerel seçimlere ilişkin kurallar ve politikalar büyük ölçüde merkez tarafından, merkezdeki siyasi-idari aktörler tarafından dizayn edilmektedir. Siyasi parti liderleri, çoğu kez kendi başlarına bazen de merkezdeki bir çekirdek kadroyla sınırlı tuttukları istişareler neticesinde, belediye başkanlıkları ve yerel meclis üyelikleri için partilerinin adaylarını belirlemektedirler: Siyasi partilerde, yerel yönetimlerdeki farklı görevler için gösterilecek adaylara ilişkin olarak yerel parti örgütlerinin ve üyelerinin tercihlerini sistematik ve saydam bir biçimde derleyip-değerlendirmeye dönük mekanizmalara (önseçim gibi) son yıllarda neredeyse hiç başvurulmadığı, önceki yıllarda usulen de olsa işletilen kimi danışma-yoklama araçlarına geçmişteki kadar dahi itibar edilmediği gözlemlenmektedir. Yerel seçim kampanyalarında, pek de yerel olmayan konuların ve tartışmaların taşıdığı ağırlığın yanı sıra, bu kampanyalar esnasında piyasaya sürülen yerel projelerin ve söylemlerin dahi genellikle siyasi parti merkezleri ve liderleri tarafından dizayn edildiği ve seçmenlerle paylaşıldığı gerçeği hesaba katıldığında, yerel seçimlerin yerelliği bir hayli netameli bir tartışma konusu haline dönüşecektir. Yerel seçimlerdeki parti-içi ve partiler-arası yarışma yakından incelendiğinde ise, bir dizi hakkaniyetten uzak, haksız rekabet ortamında gelişen süreçlere ve sonuçlara tanıklık edilecektir. İlk olarak not edilmelidir ki, yerel seçimlerdeki yüzde onluk, yüksek barajın yarattığı eksik-rekabet/haksız-rekabet ortamının bağımsız adaylar ve küçük partiler açısından yarattığı dezavantajlar, yerel demokrasiye ciddi bir gölge düşürmektedir. Bunu pekiştiren bir diğer husus, Türkiye’de siyasetin ve seçimlerin finansmanına dair mevzuatın ve denetimlerin kayıt-dışılıkla birleşen etkisizlik ve adaletsizliğidir. Kamu görevlilerinin yerel seçimlerde aday aday olmak ve etkili bir biçimde yarışmak için üstesinden gelmek mecburiyetinde kaldıkları haksız rekabete yol açan kısıtlar vs. de dikkate alındığında, yerel seçimlerin temsilde adalet açısından ortaya çıkardığı sorunların ziyadesiyle çapraşık ve çetrefilli olduğu görülecektir. Yerel seçimler esnasında ‘tercihli oy verme/aday belirleme’ gibi imkanların ve iki seçim arasında kullanılabilecek (geri çağırma, referandum vb.) ‘doğrudan demokrasi’ araçlarının yokluğu göz önünde bulundurulduğunda ise, yerel demokrasinin katılım ve temsil karnesinin ziyadesiyle zayıf kalacağı, kentsel yönetişimi gerçekleştirme adına geliştirilen kimi katılımcı mekanizmaların da, ‘*rantiye-şantiye ittifakının*’ örgütlü operasyonel gücü karşısında kısmi ve kırılğan kalacağı, hatta post-modern plastikliği sembolize eden Avrupai aksesuarlar olmanın ötesine geçemeyeceği aşıkardır.

Sonuç olarak, Türkiye’de mevcut yerel demokrasinin ‘*sözde-yerel, plebisit-demokrasi*’ nitelemesiyle özetlenebilecek mevcut özelliklerinin daha yaygın ve derin bir yerelleşme ve demokratikleşme istikametinde değişmesi için, ülkede kuşatıcı ve sahici kentsel yönetim örneklerinin çoğalması için kat edilmesi gereken mesafenin bir hayli uzun ve meşakkatli olduğu söylenebilir.

Kentsel Gelişmenin Yönetişimi Bağlamında Yeni Büyükşehir Sistemi

Dr. Hasan Hüseyin Can
İçişleri Bakanlığı

Giriş

Kentsel gelişmenin yönetişimi bakımından, 2014 mahalli idare seçimleriyle birlikte bütünüyle yürürlüğe girecek olan yeni büyükşehir sisteminin tartışılması özel bir öneme sahiptir. Çünkü Türk mahalli idare sistemi, özellikle büyükşehir belediyeleri bakımından yeni bir forma girmiştir. Bu form, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi gazetede yayımlanan, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı Kanunla ortaya konulmuştur. Bu Kanunda daha sonra Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulması nedeniyle değişiklik yapılmıştır. Bu çerçevede, 22.03.2013 tarih ve 28595 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 6447 sayılı Kanun uyarınca 6360 sayılı Kanun, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, adını almıştır.

Söz konusu Kanun henüz bütünüyle yürürlüğe girmemiş olup, 2014 mahalli idareler seçimiyle birlikte bütün hükümleriyle işlerlik kazanacaktır. Bu Kanun, birçok belde belediyesinin ve köyün tüzel kişiliğini kaldırarak mahalleye dönüştürmekte, mevcut büyükşehirlere ilave olarak 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasını hüküm altına almaktadır. Bu Kanun ile daha önce kurulmuş olan ve yeni kurulan büyükşehirler de dahil olmak üzere 30 ilde, il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Kanunun çok önemli bir etkisi de il mülki sınırının büyükşehir belediye sınırı olarak kabul edilmesidir. Dolayısıyla, il sınırları içinde büyükşehir belediyeleri genel yetkili bir mahalli idare konumuna çıkarılmıştır.

Büyükşehir Belediyelerinin Alacağı Yeni Şekil

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip, karar organı seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir. Ancak, 6360 sayılı Kanunla getirilen ve 2014 yılı mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe girecek olan tanıma göre büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Dolayısıyla 5216 sayılı Kanundaki üç ilçe şartı 2014 mahalli idare seçimlerini müteakip mülga hale gelecek ve bütün ilin ilçeleri büyükşehir ilçe belediyesine dönüşecektir.

Bu yeni tanımda büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olması yeni ve önemli bir hukuksal niteliktir. 6360 sayılı Kanunun öngördüğü düzenleme çerçevesinde, son nüfus sayımına göre ilin toplam nüfusu 750.000'den fazla ise söz konusu il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilecektir. Artık, büyükşehir belediyesi kurulması için yerleşim birimleri arasındaki yakınlık ve nüfusun belli merkezde yoğunlaşması gibi rasyonel ölçütler aranmayacaktır. Bu yaklaşım ise büyükşehirlerde alan yönetimine geçişi zorunlu kılmaktadır.

Yeni Büyükşehir Sisteminin İdari Niteliği

Daha önce nüfus yoğunluğu, yerleşim yerlerinin doğal yakınlığı ve bitişen sınırlar, hizmet sunumundaki doğal yakınlık ve birliktelik esas alınarak “il sınırının büyükşehir sınırı” olmasına dayanan temel ilke, yeni düzenleme ile göz ardı edilmiştir. Getirilen düzenlemede “coğrafi alan” yaklaşımı benimsenmiştir. Yani bir coğrafi alanda ve mülki sınır içinde olmak büyükşehir belediyesi için yeterli bir şart olarak görülmüştür. Dolayısıyla sistem, belediye idaresinden ziyade, alan yönetimine dönüştürülmüştür. Bu yaklaşımda, bir il mülki sınırı içinde tek bir yerel idari otoritenin başat yetkiye sahip olması esas alınmıştır. Çünkü hem 5216 sayılı Kanun hem de 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesine verilen yetkiler tam ve münhasırdır. Hatta bazı alanlarda, tek belirleyici ve karar verici büyükşehir belediyesidir, imar denetimi, ulaşım koordinasyonu ve altyapı alanındaki yetkiler gibi. Yine bu sistemde, hiçbir idari birimin ayrıcalığı da kalmamıştır. Nitekim bu güne kadar tüzel kişiliği korunan büyükşehir sınırları dâhilindeki orman köyleri mahalleye dönüştürülmüş ve köy yapılarına bütünüyle son verilmiştir. Anayasamızın 127 nci maddesine istinaden ayrı bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri de tüzel kişiliğini kaybetmiştir.

Yeni Büyükşehir Yaklaşımının Türk Mahalli İdare Sistemine Etkileri

Büyükşehir sistemini düzenleyen 6360 sayılı Kanun, sadece büyükşehir sınırlarını il mülki sınırına genişletmekle kalmamış, Türk mahalli idare sisteminde ve dolaylı olarak da merkezi idarenin taşrada kullanacağı yetkilerde yeni bir düzen ihdas etmiştir. Kanunun Türk mahalli idare sistemine olan bazı etkileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

Bazı mahalli idarelerin tasfiyesi öngörülmüştür. Daha önce bir ilin mülki hudutları dâhilinde; il özel idaresi, belde belediyesi ve köy idareleri olarak örgütlenmiş olan yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri 2014 mahalli idare seçimleriyle birlikte sona erecektir. Bu idarelerin oluşturduğu mahalli idare birlikleri de tasfiyeye tabi tutularak tüzel kişiliklerini kaybedecektir.

Belediyelere yeni görev ve harcama alanları oluşturulmuştur.

Kanunla, gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapılması öngörülmüştür. Keza, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra; teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verilmesi de hükme bağlanmıştır. Ancak belediyelerin sporu teşvik amacıyla yapacakları nakdi yardım bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın belli bir oranıyla sınırlandırılmıştır. Gerektiğinde mabetler için bina ve tesislerinin yapılması ile onarılması konusunda belediyelerin harcama yapması mümkün hale gelmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmesi de yeni ihdas edilen görevler arasındadır.

Belediyelerin ücretsiz hizmet sunumunda genel Kanun hükümleri dışına çıkmıştır. Bilindiği gibi, 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1 inci maddesine göre, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin ürettiği mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaması esas olup, bu hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Ancak, 6360 sayılı Kanun, kamu kurumlarının ürettiği hizmetlerin ücretsiz olarak sunumu için Bakanlar Kurulu kararı alınmasını devre dışı bırakarak, mabetlere belediye meclis kararı ile ücretsiz veya indirimli su verilmesini öngörmüştür. Dolayısıyla, bu alanda Bakanlar Kurulu yerine belediye meclisleri ikame edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yurtdışı ortak projeler için harcama yapılması hususu yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinde yer alan, “Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri” yapabileceğine dair hüküm, Anayasa Mahkemesinin, E: 2004/79, K: 2007/6 sayılı kararı ile Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmişti.

Bu hüküm 6360 sayılı Kanunla yeniden düzenlenerek; 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderlerinin, büyükşehir belediyesi bütçesinden ödenmesine imkân verilmiştir. 5216 sayılı Kanunda yapılan bu değişikliğin, Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararının gerekçesini tam olarak karşılamadığı da görülmektedir.

Bükşehir belediyesinin bazı görevleri ilçe belediyelerine devredilmiş ve bükşehir ile ilçe belediyeleri arasında ortak görev alanı oluşturulmuştur. Bilindiği gibi, daha önce afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak konusundaki görev bükşehir sınırları içinde bükşehir belediyelerine tevdi edilmişti. 6360 sayılı Kanun, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerini görevli kılmış, bükşehir belediyelerine ise, sadece ilçe belediyelerinin talep etmesi halinde kendilerine her türlü desteği sağlaması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanuna göre; terminal ve otopark yapımı, mezarlık alanı tespiti, defin hizmetleri, toptancı hal ve mezbaha görevleri, temizlik hizmetleri ile adres ve numaralandırmaya ilişkin görevler gerektiğinde, bükşehir belediye meclisi kararına istinaden ilçe belediyelerine devredebilecek veya ilçe belediyeleri ile birlikte yapılabilecektir.

Bükşehir dâhilindeki ilçe belediyelerinin imar mevzuatı uyarınca otoparkla ilgili olarak elde ettiği gelirler, tahsilini müteakip 45 günde, bükşehir belediyesine aktarılacak ve aktarılan meblağ, münhasıran otopark arsa ve yapımı için kullanılacaktır.

İl özel idareleri bakımından ikili bir il sistemi oluşturulmuştur. Cumhuriyet İdaresinin İmparatorluktan devir aldığı ve 1913 tarihli düzenlemenin esas alındığı il sisteminde, il genel idaresi ile il özel idaresi beraber yer almaktaydı. Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki istisnai uygulamaları ve tarihleri göz ardı edersek, bu idari sistem 2012 yılı sonuna kadar 99 yıl süreyle başarılı şekilde uygulanmıştır. 2012 yılında yasalaşan ve 2014 mahalli idare seçimleriyle birlikte bütünüyle yürürlüğe girecek düzenlemeye göre 30 vilayet bir modele, 51 vilayet ise başka bir modele göre idare edilecektir. Buna ihtiyaç olup olmadığı, Türk idare sistemi itibarıyla yarar mı zarar mı sağlayacağı, sanırız, tartışmadan vareste olmayacaktır. Bu husus, ayrı bir tartışmanın ve çalışmanın konusu yapılmalıdır.

Derneklere yardım yapılmasına kısıtlama getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun diğer kuruluşlarla işbirliği konusundaki 75 inci maddesine göre belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özrü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir.

6360 sayılı Kanun, yapılan düzenleme ile özrü dernek ve vakıfları, bu işbirliği ve ortak hizmet projeleri düzenlemesinin dışına çıkarmıştır. Yapılan

yeni düzenleme kapsamında belediyeler; kamu yararına çalışan dernekler ile Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar dışındaki diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin iznini almak zorundadır. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesinin; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaması hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanunun mahalli idareler için uygulanmamasını öngördüğü, 5018 sayılı Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi "Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." Hükümünü taşımaktadır.

Keza, 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesinde ise "Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve meslekî kuruluşlardan maddî yardım alabilir ve adı geçen kurumlara maddî yardımda bulunabilirler.

5072 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak üzere, dernekler kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebilirler. Bu projelerde kamu kurum ve kuruluşları, proje maliyetlerinin en fazla yüzde elli oranında aynî veya nakdî katkı sağlayabilirler. 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi çerçevesinde "özürlülerin ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işlerini kurmaları, özürlülerin iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerine ilişkin projeler ile benzeri projelerde bu oran aranmaz."

Bu düzenlemelerden görüldüğü gibi belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketlerin, derneklere ve vakıflara kendi bütçelerinden nakdi yardım yapmasının önü kapatılmıştır. İşin aslına bakılırsa, bu düzenlemenin bir yararı olabilir, bu yarar: ülkemizdeki sivil toplum kuruluşlarının kendi ayakları üzerinde durmasına ve gerçek bir sivil toplum kuruluşu rolü oynamasına zemin hazırlamasıdır. Yani sivil örgütlerinin/derneklerin, yardım almak amacıyla bazı yerel yönetimlerin yörüngesine girmesi söz konusu olmayabilecektir. Bu sivil toplumun tarafsız olarak faaliyet göstermesine imkân verebilir.

Gelişmişlik endeksinin uygulanması ve denkleştirme ödeneğinin dağıtımındaki adaletsizlik düzeltilmiştir. 6360 sayılı Kanunun ihdas ettiği

hükümler kapsamında, gelişmişlik endeksinin uygulanması ve denkleştirme ödeneğinin dağıtımındaki esaslar yeniden düzenlenmek suretiyle, bu alanda belediyeler arasındaki eşitsizliğe son verilmiştir.

İl özel idareleri yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun uyarınca il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde valilikler bünyesinde kurulan bu birimler, bazı hizmetlerin yürütülmesinde merkezi idarenin ildeki bir birimi olarak görevlendirilmiştir. Ancak bu birimlerin fonksiyonel olması için, istikrarlı ve sürekli bir gelire sahip olması ile tüzel kişiliğe kavuşturulması göz ardı edilmiştir. Bu durum öngörülen sistemin işleyişinde sıkıntılara yol açabilecektir.

Sonuç

Türk mahalli idare sisteminde köklü değişiklikler yaratan 6360 sayılı Kanun, genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere verilen payların dağıtımı başta olmak üzere, daha birçok değişiklikler ihdas etmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılan; il özel idareleri, belediyeler ve köylerin tasfiyesi ile bu idarelerin personeli, hak, alacak ve borçları için etraflı düzenlemeler de getirilmiş; bu kurumların yapacağı tasarruflar kısıtlama altına alınmış veya onaya tabi hale getirilmiştir. Keza, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki köylere hizmet götürme birlikleri gibi kırsal alanda hizmet üretme bakımından etkili olan yapılar da ortadan kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeler kapsamında; hizmet sunumlarında etkinlik, hizmet maliyetleri, kırsal alan yönetimi, ormanların ve meraların korunması, tarımsal üretimin sürdürülebilirliği, iç göç eğilimlerinin yönü, merkezi idarenin taşradaki etkinliği gibi hususlar, uygulamada ortaya çıkacak ihtiyaçlara göre revizyon gerektirebilecek alanlar olarak ifade edilebilir. Bu Yasa, uzun vadede vatandaşın hayatını masraflı hale getirme potansiyeline de sahiptir. 6360 sayılı Kanunun idari yapımızda ortaya koyacağı etkiler, merkezi idarenin ülke ölçeğindeki etkinliğine yapacağı tesirler, vesayet denetiminin zayıflatılmasının neden olacağı kopukluklar, il özel idaresinin ilgası ile oluşacak merkez-taşra yatırım koordinasyonunda yaşanacak sıkıntılar, merkezi idarenin taşrada yürüttüğü hizmetlere sağlanan özel idare desteğinin ortadan kalkması nedeniyle oluşabilecek hizmet zaafı gibi birçok husus, bu makalenin kapsamı dışında tutulmuştur.

İl ölçeğindeki il özel idaresi ve köy gibi iki köklü ve geleneksel mahalli idare yapısının ortadan kaldırıldığı ve büyükşehir belediyesinin bütün ili kapsayan münhasır yetkilerle donatıldığı bu sistemde, kullanılan mahalli yetkiler ve ifa edilen hizmetler itibarıyla, büyükşehir ilçe belediyelerine ihtiyaç olup olmadığı da ayrı bir tartışmanın konusu olmalıdır.

**Türkiye'nin
Kentsel-Bölgesel Yönetişim Politikasının
Karşılaştırmalı Perspektiften
Değerlendirilmesi**

Dr. Uğur Sadioğlu
Hacettepe Üniversitesi

20. yüzyıl dünya nüfusunun geometrik olarak arttığı ve bu nüfusun büyük bölümünün kentlerde toplandığı önemli bir dönem olmuştur. Dünyadaki üretimin de mutlak çoğunluğunun gerçekleştirildiği kentler küresel politikalar için merkez haline gelmiştir. 21. yüzyıla girerken küresel, bölgesel, ulusal ve yerel ölçeklerde sosyal, ekonomik, siyasal, yönetsel ve kültürel politikalar kentlerde gelişmektedir. Kentler sadece bu politikaların geliştirildikleri mekanlar değil, aynı zamanda kaynağıdır. Bu çerçevede sürdürülebilir kalkınma, yaşanabilir kent ve çevre, yönetim ve katılımcı demokrasi için kentler temel mekanlar ve aktörler olmuştur.

Bu Sempozyum'da sunulan İngiltere ve Güney Kore örnekleri, kentlerin güncel ve yakın gelecekte yönetimine ilişkin önemli ipuçları vermektedir. İki farklı kültür, sosyal sistem, siyasal tarih, yönetim geleneği ve güç ilişkileri hem genel olarak, hem de Türkiye'de kent yönetimine ilişkin yararlı çıkarımlara olanak sağlamaktadır. İngiltere, 1970'li yılların ortalarından itibaren yönetsel reformlara düşünsel, ideolojik, teknik ve uygulama açısından yön veren bir ülkedir. Özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği ve özelleştirme politikalarının geliştirildiği örnek olarak Türkiye gibi ülkeler üzerinde etkiler bırakmıştır. Ancak İngiltere'nin "işletmecilik" ve "ekonomik öncelikli" politikalar ile katılımcı demokrasi ve yerelleşme konularında açıklar ile karşılaştığı ve bunun için önlemler aldığı gözükmemektedir. 2011 yılında düzenlenen "Localism Act" ile yerel topluluğun haklarına vurgu yapılmış; yerel olandaki kararların yerelde ve yerel aktörlerce belirlenmesi konusunda hassasiyetler geliştirilmiş; yerel topluluğun doğrudan yönetime katılmasına imkan tanıyan araçlar gündeme taşınmıştır. İngiltere örneğinde, politika gündeminin depolitizasyonundan kaygı duyulduğu görülmektedir. Karar alma süreçlerinde katılımcılığın sadece danışmayla sınırlandırılmasına yönelik bir tepki ve çoğulculuk beklentisi öne çıkmaktadır. Böylece yakın gelecekte kalkınmanın yerelde ve yerel aktörlerce belirlenmesi yönünde beklentiler vardır.

Güney Kore örneği ise, merkezi yönetimin güçlü liderliği ve hiyerarşik bürokratik yapının belirleyiciliği ile 1960 yılında başlattığı kalkınma stratejisi ile başarı örneği olarak değerlendirmeyi hak etmektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde izlenen yerelleşme ve demokratikleşme politikaları ile yerelde kalkınmanın yönetim ortamında sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, yönetim kültürü ve tarihsel deneyimin belirleyiciliği, özerklikleri güçlendirilse de, yerel yönetimlerin büyük projeleri hala merkezi yönetimin desteği ve onayı olmadan gerçekleştiremeyeceğini göstermektedir. 2000'li yıllar Güney Kore örneğinde yerelleşmenin devam ettiği ve bölgesel düzeyde kalkınmanın yönetim düzeyleri arasında kurulmaya çalışılan "yatay ağ" ortamıyla sağlanmaya çalışıldığı yıllar olmaktadır. Bu yeni dönemde metropoliten yönetimlerin finansal açıdan yeterliliklerinin sağlandığı, ancak tüm yerel yönetimlerin aynı düzeyde güçlendirilmediği görülmektedir. Yine bölgeler arasında rekabet edebilirliğin

kaynak sağlama konusunda öne çıktığı görülmektedir. Bölgesel ve kentsel yönetişime ilişkin olarak yerel kapasitenin tam olarak inşa edilememesi bir zayıflık olarak durmaktadır. Diğer taraftan bölgesel yönetimlerin merkezi yönetim kurumları ile çatışmalar yaşaması bu sıkıntıyı teyit etmektedir. Türkiye ile yakın dönemlerde kalkınma amacına yönelmiş ve Türkiye'ye göre daha açık sonuçlar almış olan Güney Kore, tarihsel yönetim kültüründen tamamen sıyrılamamaktadır. Ancak, bölgesel (metropolitan) kalkınma ve merkez-yerel ilişkileri açısından önemli katkılar yapmakta ve gelecek için yeni adımlara ıskı tutmaktadır.

Bu noktada, İngiltere ve Güney Kore örnekleri yanında, her iki sistemin zayıf yönlerine güçlü yönleriyle cevap veren Almanya örneğini incelemekte fayda vardır. Bu incelemeyi kısa bir Almanya-Türkiye karşılaştırması üzerinden yapmak faydalı olacaktır: Almanya'nın nüfusu Türkiye'den, Türkiye'nin yüz ölçümü Almanya'dan fazla olsa da, Türkiye'de daha fazla "metropolleşme" düzeyi gözükmemektedir. Almanya'da Berlin, Münih, Hamburg, Köln milyonluk şehirler arasında ve sırasıyla 3.375.000, 1.730.000, 1.390.000 ve 1.020.000 nüfusa sahiptirler. Bunun dışında Almanya'da milyonluk başka kent yoktur ve diğer büyük kentlerin nüfusu 500 bin, 200 bin - 500 bin aralığındadır. Türkiye'de ise İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa sıralamasında 13.854.000, 4.965.000, 4.005.000, 2.688.000 nüfus yaşamaktadır. Bunun yanı sıra, Adana, Antalya, Konya gibi nüfusu 2 milyonu geçen; Aydın, Balıkesir, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Mersin, Kayseri, Kocaeli, Manisa, Kahramanmaraş, Samsun, Şanlıurfa, Van gibi nüfusu 1 milyonu geçen kentlerimiz bulunmaktadır. Bu durumun tarihsel arka planı, ekonomik-sosyal-siyasal politığı, coğrafi ve ekolojik nedenleri ve son yıllarda öne çıkan bölgeselleşme politikası çapaları vardır.

Tarihsel en belirleyici sebepler arasında iki ulusun farklı dinamiklere dayalı siyasal-yönetişel kültürü yatmaktadır. Bu ilk nokta devlet otoritesinin, kurumsal yatırımların ve küçük üretim ve ticaretin belirli merkezlerde toplanmasını ve nüfusun da buralarda yoğunlaşmasını getirmiştir. Almanya'daki dağınık ve parçalı güç ilişkileri ise daha dağınık bir nüfus görünümü ortaya koymuştur.

İkinci tarihsel deneyim sanayileşme ve modern kentlerin ortaya çıkış sürecine ilişkindir. Almanya bir anlamda Avrupa kapitalizminin yön verdiği süreçlerde gerek ticaret burjuvazisinin, gerekse de sanayi burjuvazisinin ortaya çıktığı dönemlerde merkez olmuştur. O nedenle kapitalizmin gelişiminde, hem ticaret kentleri ile hem de sanayi kentleri ile Alman coğrafyası üretim süreçlerinin belirleyiciliği altında ve üretimin ticaretin ülke coğrafyasına dengeli dağılımı ile kentleşme deneyimi yaşamıştır. Bu nedenle Alman kentleri orta büyüklükte, yeterli üretimi olan ve temel alt yapı deneyimini tarihsel olarak tecrübe eden ekonomik, sosyal ve siyasal alanlardır.

Bu anlamda Osmanlı-Türkiye deneyimi ise, geç dönem sanayileşme dinamiğine giren, daha çok tarım toplumu özelliği ve tarıma dayalı imparatorluk geçmişini 20. yüzyıla kadar sürdüren, sanayileşmeyi kaçırdığı için sanayileşmiş ülkeler için ham madde, ara mal ve montaj ürün gönderen ve buna göre gönderim merkezleri veya hammadde toplanma merkezleri gelişen bir kentleşme süreci yaşamıştır. O nedenle daha çok İstanbul, İzmir, Adana, Hatay, Trabzon gibi kıyı kentleri gelişmiştir. Cumhuriyet dönemi bürokrasi ve siyaset mekanizması ile Ankara gibi büyük bir kent yaratmıştır. Yani Türkiye'de ekonomik temelli bir kentleşme, daha doğrusu sanayileşme döneminde üretim merkezli bir kentleşme olmamış; siyasi ve idari merkezli ağırlıklı olmak üzere, kısmen "bağlı kentleşme" (Kapitalist ülkelerin talebine ve yatırımına göre) görüntüsü oluşmuştur.

Bu dinamikler temelde olmak üzere modern dönemde, bir yanda Almanya gibi sanayileşmesini tamamlamış, kentleşmesi dengeli olan ve kentli orta sınıfı yaygın olan bir ulus devlet ortaya çıkmış; diğer yanda ise sanayileşmesi tamamlanmamış, kentleşmesi ağırlıklı olarak dışa ve siyasi-idari mekanizmalara bağlı olan ve kentli sınıfı olmayan Türkiye 20. yüzyıla girmiştir. 20. yüzyıl ve 21. yüzyıl dinamikleri tabii ki farklı sonuçları bu iki farklı zeminde göstermektedir. Aşırı nüfus artışı, göç, geç dönem sanayileşme ve ticaret, küreselleşme, iletişim ve ulaşım teknolojileri devrimi yeni kentleşme dinamikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye özellikle 1960 sonrası planlı dönemde, 1980 sonrası serbestleşme döneminde önemli bir bölgeselleşme politikası izlemiş; bazen doğrudan yatırımlar (GAP gibi) ile, bazen yönlendirici merkezler (bölgesel kamu birimlerinin olduğu illerimiz) ile Türkiye'de kırsal nüfusun belirli illerde toplanmasına yön vermiştir. 1980 sonrası yaşanan terör de buna hız vermiş ve önemli bir iç göç yaşanmış ve bu nüfus büyük kentlerde toplanmıştır. Bunun yanında Anadolu'da yeni üretim merkezleri ortaya çıkmış; turizm kentleri oluşmuş ve Türkiye'de artık tek bir dinamik üzerinden açıklanamayacak; üretime, ticarete, sanayiye, turizme, siyasete ve bölgeselleşme politikasına bağlı bir kentleşme vardır. Ancak tarihsel zemin planlı veya Batı'daki gibi dengeli bir kapitalistleşme izlemediği için 21. yüzyılın karmaşık sisteminde çok yönlü politikalara konu kentleşme dinamiği oluşturmuştur.

Bu minvalde Almanya tarihsel, dengeli ticaret ve sanayi kapitalizmi zemininde, gelişmiş kentli orta sınıfı ile, altyapısı tamamlanmış ve ülke düzeyine dengeli dağılmış kentleşme görüntüsü ile bilgi toplumuna yönelmiştir. Özellikle 20. yüzyılda ortaya koyduğu ve halen sürdürdüğü ekonomik başarısı ve üretim ekonomisi, desantralize yönetsel sistemi, mali federalizmi ve doğrudan demokrasi araçları ile birçok konuda Almanya örnek olmaktadır. Bu tür ülkelerin son yıllarda karşılaştığı sorun ise "katılım yorgunluğu" veya siyasete

yabancılaşma-seçimlere katılmama sorunlarıdır. Ancak bu sonuçlar “doğrudan demokrasi araçlarına ne gerek var?” sorusunu meşrulaştırmamaktadır.

Türkiye ise tarihsel olarak ticaret ve sanayileşme kapitalizmine yön verememiş, ama yoğun olarak etkilenmiş ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel zemininde, yaygın olmayan kentli orta sınıfı, aşırı büyük "gecekondu" ya da güncel görünümü ile "çok katlı TOKİ" kentleri ile geç dönem sanayileşme, ticaret, turizm ve kısmen bilgi toplumu deneyimini zorlamaktadır. Ancak, Türkiye'nin bu aşırı büyük kentleri, çektiği nüfusa dengeli bir alt yapı sunamadığı için yönetilemezlik sorunu ile karşı karşıyadır. O nedenle merkezi yönetim Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve diğer yanda yeni Büyükşehir (Bölge, Alan, Bütünşehir) Modeli ile bu sorunları yönetmeye ve politika geliştirmeye çalışmaktadır.

Bu ayrıntılı özet ülke yönetim dinamiklerinin karşılaştırılmasının çok yararlı analizlere imkan tanıyacağını göstermektedir. Özellikle 2000'li yıllarda Türkiye'nin yoğun olarak tartıştığı yerelleşme (desantralizasyon) politikası ekonomik zeminden, üretim süreçleri dinamiğinden, bölgeselleşme politikasından bağımsız düşünülemez. Bu çerçevede Almanya kesinlikle bir laboratuvar görüntüsü ile bize önemli deneyimleri aktarma imkanı sunmaktadır. Sonuç olarak şu temel öneriler öne sürülebilir:

1. Türkiye’de demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesi, yerel topluluğun kendi yönetimine katılabilmesi, yaşanabilir kentlerin gelişmesi ve sürdürülebilir yerinde kalkınma hedefleri doğrudan demokrasi araçlarının tanınması ile sağlanabilir.

2. Merkezi yönetimi temsil eden kurum ya da kuruluşlar (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Bölge Kalkınma İdareleri, TOKİ, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı vb.) ile yerel yönetimleri temsil eden kurumların (Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri, İl Özel İdareleri) birlikte oluşturacağı “Kentleşme Politikası Uyum Kurulu”na ihtiyaç vardır.

3. Bölgesel gelişmenin gerçekçi olabilmesi, bürokratik genişlemenin azaltılması ve yerelde kalkınmanın sağlanması için Kalkınma Ajansları ve Bölge Kalkınma İdareleri büyükşehir belediyeleriyle ilişkilendirilmelidir. Bölgesel düzeyde bu kadar fazla aktörün olması kaynakların etkin kullanımını sınırlandırmaktadır.

4. Merkezi yönetim-yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında mali denkleştirmeyi sağlayacak bir mali desantralizasyon politikasına ihtiyaç vardır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri arasında ve büyükşehir belediyesi- ilçe belediyesi arasında kurulan mali ilişki ülke geneline yaygınlaştırılabilir.

5. Türkiye’de metropoliten yönetimlerin yaygınlaşması sonucunda alansal yönetim (büyükşehir belediyeleri) ile hemşehrileri (yerel topluluk) arasındaki katılım uçurumu artmıştır. Bunun için en önemli aracı kuruluş “mahalle yönetimi” olabilir. Ancak, geleneksel kişiye odaklı muhtarlık örgütlenmesinden farklı, yerel düzeyde planlama ve bütçeleme süreçlerine katılabilen mahalle yönetimine ihtiyaç vardır.

6. Yerel yönetimlerde katılımcılığı ve yerindenliği esas alan bu önerilerin, yönetimde açıklık, hesapverebilirlik, denetlenebilirlik, öngörülebilirlik ve etik ilkeleri ile uyumlaştırılması için genel standartlara ve “Yerel Yönetimler Sayıştay”ına ihtiyaç vardır.

7. Türkiye’nin gündeminde olan kentsel dönüşüm, bölgesel kalkınma ve metropolleşme politikalarının salt teknik ve ekonomik içerikli değerlendirilmesi yetersiz kalmaktadır. Kent estetiği, kültürel, sosyal ve siyasal haklar dengesi ve yerel topluluğun tercihleri bu politikalara dahil edilmelidir.

8. Son olarak, Türkiye gibi merkeziyetçi devlet ve toplum geleneği olan bir ülkede merkezi yönetime olan ihtiyaç devam etmektedir. Yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının hakim olduğu bu dönemde parçaları bir arada tutacak düzenleyici, denetleyici ve sorumlu bir merkezi yönetim korunmalıdır.