



Planlamanın Avrupa Birliği Boyutu

Mustafa DEMİRCİ*

F. Neval GENÇ**

Özet: Avrupa Birliği'nin genel olarak planlama veya mekansal planlama alanına ilgisi son yirmi yılda önemli ölçüde artmıştır. Avrupa mekansal planlamasının gelişiminin gayri resmi olmasına, dolayısıyla planlama politika belgelerinin ve topluluk inisiyatiflerinin yasal olarak bağlayıcılığı olmayan bir statüye sahip olmasına rağmen, mekansal planlama alanında Avrupa Birliği faaliyetlerinin Birliğe üye ülkelerinin planlama sistemleri üzerinde çok büyük etkileri olmuştur. Bu çalışma, Avrupa mekansal planlamasının gelişimini Avrupa 2000, Avrupa 2000+ ve ESDP gibi önemli politika belgelerine ve ESPON ve INTERREG III gibi topluluk inisiyatiflerine ağırlık vererek incelemekte ve bu yeni ortaya çıkan Avrupa mekansal planlama alanının Türkiye'de planlama sistemi üzerine muhtemel etkilerini tartışmaktadır.

Anahtar kelimeler: AB, Avrupa mekansal planlaması, ESDP, Türk planlama sistemi

European Union Dimension Of Planning

Abstract: The European Union's interest in the general area of planning or spatial planning has increased considerably over the past twenty years. Although the development of European spatial planning has rested on informality, thereby, the planning policy documents and Community initiatives have legally nonbinding status, the EU activities in spatial planning have been exerting a great influence on the planning systems of the member states. This study is an attempt to examine the development of European spatial planning with an emphasis on main policy documents (e.g. Europe 2000, Europe 2000+ and ESDP) and Community initiatives (e.g. ESPON and INTERREG III), and to discuss the implications of new European spatial planning field for the Turkish planning system.

Keywords: EU, European spatial planning, ESDP, Turkish planning system

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) esasında Avrupa kıtasının ekonomik olarak bütünleşmesini sağlamaya yönelik uluslar üstü bir organ olmasına rağmen, zaman içinde ekonomik hedeflerle uyumlu olarak ulaşım, çevre ve kültür gibi diğer politika alanlarına ilgi duymaya başlamıştır. Kuruluşunda AB'nin kent planlamaya ilgisi hiç yok iken, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren mekansal planlama AB'de öncelikli konular arasına girmiştir. Nitekim, kent planlama ve arazi kullanımı konuları 1992 Maastricht Antlaşmasında açıkça yer almıştır.

* Yrd.Doç.Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Kamu Yönetimi

** Yrd.Doç.Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Kamu Yönetimi

Birliğe üye devletlerin mekansal planlama sorunları konusunda birlikte hareket etme kararı olarak üst düzey planlama çerçevesi olarak Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi'ni (ESDP) 1999 yılında kabul etmeleri bu alanda diğer önemli bir gelişmedir.

AB düzeyinde geliştirilen mekansal planlama politikaları üye devletler açısından önemli etkiler yaratmaktadır. Başka faktörlerin yanı sıra AB'nin planlama politikalarının ve inisiyatiflerinin etkisiyle planlamanın algılanmasında, tanımlanmasında ve uygulanmasında, planlama ölçeklerinde, planlama yönetiminde ve planlama mesleğinde önemli değişim ve dönüşümler meydana gelmektedir. Bu bağlamda, AB müzakere sürecinde yer alan ülkemizde, geleneksel nazım plan (*master plan*) anlayışının Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın "İmar ve Şehirleşme Kanunu Taslağı" ve "Planlama ve İmar Kanunu Taslağı" gibi önerileriyle tartışmaya açıldığı bir dönemde, AB düzeyinde geliştirilen mekansal planlama politikalarının muhtemel etkilerinin ne olabileceği, üzerinde durulması gereken önemli konulardan birini teşkil etmektedir.

Bu çalışmanın amacı, AB düzeyinde geliştirilen mekansal planlama politikaları ve inisiyatiflerinin ülkemiz planlama sistemi açısından muhtemel etkilerinin ne olabileceğini tartışmaktır. Bunu yapabilmek için ilk önce Avrupa mekansal planlama politikalarının ortaya konulması, üye devletler üzerindeki etkilerinin incelenmesi gerekir. Dolayısıyla, çalışmada ilk önce, üye devletler üzerindeki etkileri de göz önünde bulundurularak Avrupa mekansal planlama politikaları ve inisiyatifleri ortaya konulacak, daha sonra müzakere sürecinde yer alan ülkemiz açısından bunun muhtemel etkilerinin neler olabileceği tartışılacaktır.

Avrupa mekansal planlaması, planlama içinde henüz yeni ve gelişmekte olan bir alan olmasına rağmen, konu üzerinde geniş bir literatür oluşmuştur. Avrupa mekansal planlama politikalarıyla ilgili temel politika belgelerine ve inisiyatiflerine internet yoluyla kolayca erişim imkanı vardır. Avrupa mekansal planlamasının üye devletler üzerinde etkisi bakımından da hatırı sayılır bir literatür gelişmiştir. Bu çalışmada literatür taraması yoluyla Avrupa mekansal planlama politikaları ortaya konularak ülkemizdeki planlama sistemine etkilerinin ne olabileceği konusunda fikir yürütülecektir.

AB'NİN PLANLAMAYETKİSİ

AB'nin planlama politikalarını incelemeye geçmeden önce Topluluğun bu konuda yetkisinin olup olmadığının tartışılması gerekir. Zira, AB uluslar üstü düzenleyici bir yapı olarak üye devletlerin çoğu gibi katı bir hukuk sistemine bağlıdır. Birliğin herhangi bir eylem, program veya politikası için söz konusu yetkinin Birliğin temel antlaşmalarından (1957 Roma Antlaşması, 1986 Tek Avrupa Senedi, 1992 AB Antlaşması, Maastricht Antlaşması) çıkması gerekir (Davies, 1996). Bu açıdan bakıldığında 1957 Roma Antlaşması planlamayla ilgili hiçbir referans içermediği için Avrupa Komisyonu ve Bakanlar Konseyinin planlamayla ilgili bir yetkisinin olmadığı görünmektedir (Bishop ve diğerleri,

2000). Başlangıcında AB'nin temel amacı Avrupa ülkeleri arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması olsa da, zaman içinde bu amaçla ilişkili olarak AB, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılması ve dengeli bir büyümenin, ülkeler arasında uyumun sağlanması için tarım, bölge ve çevre politikaları gibi farklı konularda da politikalar üretmeye başlamıştır. AB'nin herhangi bir üye devletin üzerinde yasal olarak resmi planlama yetkisi olmamasına rağmen, bir çok bakımdan önemli etkiler yaratmaktadır. Çevre regülasyonları, fon programları ve bölge politikaları bu etkilerin görülebileceği en bariz alanlardır. Planlamanın nasıl görüleceği, tanımlanacağı ve işleyeceği üye devletlere bırakılmıştır. Dolayısıyla, üye devletler yasal ve yönetsel geleneklerinden kaynaklanan farklı planlama sistemlerine sahip olmayı sürdürmektedirler (Newman ve Thornley, 1996). Ancak, Avrupa Komisyonu, bütün farklı ulusal yaklaşımları kapsayan nötr şemsiye bir terim olarak kentten ulus üstüne, her ölçekte kamu sektörünün, insanların ve faaliyetlerinin dağılımını etkilemek için kullanılan bütün yöntemleri içeren “mekansal planlama” (*spatial planning*) kavramının kullanımını tercih etmiştir (Wikipedia, 2007). Planlama, Konseyin oybirliğiyle hareket etmesine ve yerellik (*subsidiarity*) ilkesine tabi olmak kaydıyla 1992'de resmen Maastricht'de madde 130's'de Antlaşmaya konulmuştur (Harrison, 2002).

Oldukça yeni olan AB planlama politikaları “gayri resmîlik” ve “işbirliği konusunda karşılıklı anlaşma” esaslarına dayanarak gelişmiştir. Zaten, bir politika alanının gayri resmî olarak AB kurumları ve onların sorumluluklarıyla ilgilenen Antlaşmaların dışında gelişmesi görülmedik bir durum değildir. Unutulmamalıdır ki, AB'nin hem bölge hem de çevre politikası 1970'lerin başında Antlaşma dışında başlamıştır (Rivolin ve Faludi, 2005). Nitekim, 1989'da Leipzig'de planlama bakanlarının gayri resmî toplantısında Avrupa'nın müstakbel planlama sorunları hakkında birlikte çalışma kararı alınmıştır. Bu, AB'nin gayri resmî de olsa planlama konusunda meşru bir rol oynamasına imkan tanımıştır. 1991 yılında “Mekansal Gelişme Komitesi”nin ihdası, Birliğin planlamaya ilgisinin önemli bir göstergesidir. Dahası, pratikte AB'nin mekansal planlama konusundaki faaliyetleri, sanki AB'nin resmî planlama yetkisi varmışçasına etkili olmuştur (Tewdwr-Jones, 2005). Bu bakımdan Avrupa bütünleşmesinin önemli bir boyutunu oluşturan mekansal planlamanın ihmal edilmemesi gerekir. Her ne kadar plan yapma yetkisi üye devletlere ait olsa da, plan ve politikaların tasarımı Avrupa için üst politika çerçevesi oluşturan ESDP gibi AB mekansal politika belgeleri ve Topluluk programlarının dikkate alınması gerekmektedir (Friedmann, 2005).

AB'NİN PLANLAMAYA İLGİSİNİN GELİŞİMİ

AB düzeyinde kent planlama ile ilgili gelişmeleri çeşitli dönemlere ayırarak incelemek mümkündür. AB'nin kuruluşundan 1990'lara kadar geçen dönemde Birliğin kent planlamaya ilgisi dolaylı olmuştur. 1990'lı yıllarla başlayan dönemde AB düzeyinde mekansal planlamaya ilgi artmış ve bu bağlamda oluşturulan politika belgeleri, programlar ve Topluluk inisiyatifleri “Avrupa

mekânsal planlaması” diye yeni bir alan ortaya çıkarmıştır.

Tarihsel açıdan yaklaşıldığında, 1957-1973 arasında AB'nin planlama meselelerine hiç ilgisinin olmadığı söylenebilir. 1973-1986 arasında ise dolaylı olarak kent planlamayla ilgili olan bölge ve çevre konularında Birliğin ilgisinin arttığı görülmektedir. Topluluğun kent planlama ile yakından ilgili konularından biri çevre olmuştur. Topluluk düzeyinde 1973, 1977 ve 1983'te bir dizi çevre eylem programı başlatılmıştır. Bu programlar, şehir merkezleri ve çevresi ile ilgilenen de çevre kalitesini yükseltmek, kirliliği azaltmak gibi konular ön plana çıkmıştır (Davies, 1996).

1980'ler ve sonrasında ise bölgesel farklılıkları gidermeye yönelik politikalar, 1990'larda kentsel alanlarda yaşanan ekonomik, sosyal (sosyal çözülme, sanayinin çöküşü, işsizlik, kentsel çöküntü alanları vb) ve teknolojik değişimlerden kaynaklanan sorunlara yönelik politikalar AB politikaları içinde yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Tüm bunların sonucunda kentlerin ve bölgelerin söz konusu değişim/dönüşüm dalgasına uyumlarını kolaylaştıracak, bu değişimden kaynaklanan sorunlara çözüm olabilecek konular önem kazanmaya başlamış ve belirgin biçimde “kent boyutu” AB politikaları içinde oluşmaya ve değişimi yönlendirmek için bir araç olarak kullanılmaya başlamıştır (Atkinson, 2001).

AB'nin mekânsal planlama politikalarının amacı, AB içinde farklılıkların giderilmesidir. Çünkü Avrupa'da gerek Avrupa düzeyinde merkezi parça ve çevre arasındaki farklar gerekse bir çok üye ülkede rekabetçi kentsel alanlar ile geri kalan alanlar arasındaki farkların yarattığı dengesiz mekan yapısı önemli bir sorun olarak görülmektedir (Governor ve Salone, 2005). Bu anlamda, AB'nin kent planlamayla ilgili politikalarının ana kaynağını, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve çevrenin korunmasına ilişkin politikalar ve özellikle bunların mekânsal boyutu oluşturmaktadır. AB içinde 1970'lerden buyana bölgesel politikaların oluşturulmasına önem verilmeye başlanmış ve bölgeye yönelik bu mekansal politikalar günümüze yaklaştıkça giderek artan şekilde yerel seviyedeki politikalara doğru kaymaya başlamıştır. Nitekim URBAN önceliği, yenilikçi yapısal fonlar, Maastricht Antlaşmasında yerellik ilkesine yapılan vurgu, söz konusu eğilimin birer göstergesidir (Chorianopoulos, 2002). Bunların sonucunda, son yıllarda AB'nin benimsediği politikalarda, kentlerin ekonomik olarak yeniden yapılanması, girişimci politikalarla yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması, kentler arasında işbirliğine dayalı ağların kurulması gibi yaklaşımlar öncelik kazanmıştır.

AVRUPA MEKANSAL POLİTİKALARI

1990'lı yıllarda Avrupa'daki politik ve ekonomik gelişmeler, Avrupa'nın mekansal yapısında önemli değişikliklere neden olmuş, kentsel ve kırsal kalkınma, çevre ve ulaşım gibi konular bu gelişmeler arasında öne çıkmaya başlamıştır. Bu dönemden günümüze kadar olan sürede Birliğin kent planlamayla ilgili çeşitli belgeleri hazırladığı görülmektedir. Bunlar aynı

zamanda AB içindeki mekansal politikaya ilişkin eğilimleri ortaya koyan, Birliğin mekansal planlamaya ilişkin vizyonunu açıklamaya yardımcı olan önemli belgelerdir. Bunların başlıcaları; Avrupa 2000 (1991), Avrupa 2000+ (1994), Kentsel Çevre Üzerine Yeşil Rapor (*Green Paper*) (1993), Beşinci Çerçeve Eylem Programı (1992), UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*) (Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı) (1992), URBAN Önceliği (*URBAN Community Initiative*) olarak sıralanabilir (Atkinson, 2002). Aşağıda bunlar kısaca ele alınmıştır.

Avrupa 2000'de ekonomik entegrasyon ve sosyal uyum üzerinde odaklanılmakta ve Birlik tarihinde ilk kez bölgesel ve kentsel planlama için ortak bir çerçeve oluşturulması hedeflenmektedir. Raporla ayrıca “ulusal sınırları aşan planlama” kavramı ortaya konulmaktadır. Raporla kentler ve kentsel alanlar, AB'nin gelişme mantığına uygun olarak temel rekabet birimi olarak kabul edilmektedirler. Başarılı bir kentsel stratejinin temel unsurları ise, kentin yeni taleplere uyumu, etkin ulaşım ve altyapı ağları, iyi eğitilmiş işgücü, iyi yaşam kalitesi, kentsel yönetimin kapasitesi, kentler ve bölgeler arasındaki iyi ve açık ağ yapılarının kurulması olarak görülmektedir. Rapor, Avrupa'nın ekonomik coğrafyasını ulusal sınırları aşan bir biçimde ortaya koymaya çalışmış ve Avrupa'yı dört bölüm halinde tasvir etmiştir; (1) Londra'dan kuzey İtalya'ya kadar uzanan endüstriyel stratejik merkez alan (2) İtalya'dan doğu Fransa ve İspanya'nın kuzeyine doğru uzanan gelişmekte olan büyüme alanı (3) Topluluğun çevre alanları: Güney İtalya, Yunanistan, Portekiz, İrlanda (4) Kuzey Afrika'da Mağrip gibi göç ve çevre problemlerinin kaynağı olan dış bölgeler (Davies, 1996; Richardson ve Jensen, 2000).

Avrupa 2000+ Birliğe yeni üye olacak ülkelerle ilgili uyum programlarının belirlenmesi kapsamında Avrupa'yı, farklı planlama politikalarının geçerli olacağı alt bölgelere ayırmış ve her biri için emredici kararlar almıştır. Raporla, Avrupa planlama sistemlerini açıklamak için üç temaya dayanılmaktadır; (1) Merkezi veya adem-i merkezi planlama (ülkedeki yasal veya yönetsel planlama çerçevesi ile bağlantılı olan planlama); (2) Proaktif veya reaktif planlama (planlama sisteminin özel sektöre karşı takındığı tavra göre belirlenen planlama); (3) Düzenleyici veya takdir hakkına dayanan planlama. Raporun sınıflamasına dayanarak değerlendirildiğinde, planlama sistemleri içinde en merkezi özellikler gösteren İngiliz ailesi, en çok adem-i merkezi özellikler gösteren ise, İskandinavya olarak belirlenmiştir. Artık birçok ülkede planların geneli kapsayan, esnek biçimde hazırlanmasına yönelik adımlar atılmaktadır.

Europe 2000 ve Europe 2000+, AB içindeki mekansal politikaya ilişkin eğilimleri ortaya koyan önemli belgelerdir. Bunlar aslında üye devletler arasındaki işbirliği ilişkilerini de göstermektedir. Örneğin; uluslararası ulaşım ağları, özellikle bölgeler komitesi gibi AB kurumlarında ortak planlama anlayışına politik destek verilmesi gibi (Newman ve Thornley, 1996; Richardson ve Jensen, 2000).

Kentsel Çevre Üzerine Yeşil Raporda (*Green Paper*) ise, Avrupa kentlerinin ortak problemlerine (kentsel çöküntü alanları, tarihi kent merkezlerinin sorunları, doğal yaşamın kaybı vb) çözüm aranmıştır. Raporda ayrıca, çevre planlama ve ortak kentsel kullanımların geliştirilmesine önem verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Beşinci Çerçeve Eylem Programı'nda da çevre hedeflerine ulaşılmasında fiziksel planlamanın önemi ortaya konulmaktadır. “Sürdürülebilirliğe Doğru” adlı rapor ile ortak eylem ve sürdürülebilir hareketlilik konularına öncelik tanınmıştır. Raporda önerilen politikalar, üye devletler tarafından giderek daha fazla kabul görmekte ve uygulanmaktadır.

UNCED (Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı) sonucunda Yerel Gündem 21 Programı kapsamında üye ülkelerin yerel yönetimlerinin çevre konusuna ağırlık veren politikalarının önü açılmıştır.

URBAN önceliği ile yoğun nüfuslu, işsizliğin yüksek olduğu ve kötü yaşam koşullarına sahip kent parçalarının sorunlarının çözümü hedeflenmiştir. Yoksulluğa karşı programların geliştirilmesi, tarihi dokuya sahip kent merkezlerini korunması da bu program dahilinde ele alınan konulardandır. 1994-1999 döneminde URBAN önceliği tarafından desteklenen projeler şu temalar üzerinde yoğunlaşmaktadır: Yeni ekonomik faaliyetlerin ortaya çıkarılması, sağlık ve sosyal yardım sağlama, mesleki eğitim, altyapıların yenilenmesi ve çevresel iyileştirme. URBAN önceliğinin üzerinde durduğu esas konu, programın her aşamasında yerel seviyedeki baskı grupların katılımını sağlamak, işbirliği olanaklarını artırmaktır (Chorianopoulos, 2002).

1990'lı yıllarda AB'nin planlamaya olan ilgisinde bu türden dönüşümler yaşanırken esas önemli uygulamalar AB'nin mekansal planlama anlayışında meydana gelen değişikliklerle, özellikle ESDP ile ifadesini bulmuştur. AB'de mekansal gelişme perspektifi ve planlama, sürdürülebilir, dengeli ve çok merkezli mekansal gelişmeye katkı sağlamıştır (ESDP Action Programme, 1999). Bu bakımdan Avrupa için üst politika çerçevesi oluşturan ESDP'yi daha ayrıntılı biçimde ele almakta fayda vardır.

AVRUPA MEKANSAL GELİŞME PERSPEKTİFİ (ESDP)

ESDP'nin gelişimi

Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi (ESDP, 1999), AB'nin kentsel politikaları içinde en önemlilerinden biridir. Tarihsel geri planına bakıldığında, ESDP'nin üye devletlerin planlamadan sorumlu bakanlarının toplantıları sonucunda ortaya çıkmakla beraber, öncesinde gerek AB'nin kent bildirimleri, gerekse Bölgeler Komitesi tarafından dile getirildiği görülmektedir (Atkinson, 2001). ESDP Mekansal Gelişme Komitesi vasıtasıyla hükümetler arası işbirliğinin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Williams, 1999). ESDP süreci birbirini izleyen toplantılar biçiminde gelişmiştir. İlk Nantes'de Fransa'nın dönem başkanlığında 1989 yılında yapılmıştır (Faludi, 2002). 1994'te Leibzig ilkeleri ile, ESDP'nin

dayandığı politika üçgeninin üç ayağı tanımlanmıştır; ekonomik ve sosyal uyum, sürdürülebilir kalkınma, dengeli rekabet. Bunlar aynı zamanda, Avrupa'da mekansal planlamanın genel hedeflerini oluşturmaktadır. Strasburg'ta düzenlenen 2. Avrupa Birliği Zirvesi'nde biraraya gelen devlet ve hükümet başkanları, sosyal uyumun, AB üye ülkelerinin en önemli ihtiyacı olduğunu vurgulayarak toplum içindeki farklılıklara çözüm geliştirmek amacıyla bir uyum stratejisi geliştirilmesi gerekliliğini ortaya koymuşlardır. 1997 yılında AB'ye üye ülkelerinin planlamadan sorumlu bakanlarının gayri resmi toplantısında ESDP'nin ilk taslağı hazırlanmış ve bir yıl sonra da basılmıştır. AB ve üye devletler arasında uluslararası planlama için basitleştirilmif bir koordinasyon, danışma aracı görevi gören taslak, kent sistemleri, altyapı, doğal ve kültürel miras gibi konuları da kapsamaktadır (Richardson ve Jensen, 2000). 1999 yılında son şekli verilen ESDP, “politika çerçevesi” oluşturan, yasal olarak bağlayıcılığı olmayan bir belge olarak ortaya çıkmıştır. ESDP'nin ortaya çıkmada komisyonun yanında farklı ülkelerin katkıları görölmektedir. Örneğin Fransa (Nantes toplantısı ve bölge planlama türleri tartışması yapmış, Fransa 2020 raporunu hazırlamış), Hollanda (ESDP nin çok merkezlilik boyutunu ön plana çıkararak Avrupa Kent Ağı (*Urban Network in Europe*) adlı dokümanı yayımlamış; Ulusal Mekansal Planlama Ajansını Kurmuştur) ve Almanya'nın yoğun biçimde çaba harcadıkları anlaşılmaktadır (Faludi, 2004).

Esas amacı, Topluluğun yapısal fonlarının dağıtımı için mekansal bir strateji oluşturmak olan ESDP, özünde uluslar üstü bir üründür/süreçtir. ESDP, Birliğin faaliyetlerinde resmi bir pozisyona sahip olmadığı için zorunlu değil, yol göstericidir. Üye ülkeler kendi ulusal politikaları doğrultusunda bunu dikkate alabilir (Faludi, 2004; Atkinson, 2001). ESDP, üye devletlere, onların bölgelerine, yerel yönetimlere AB'nin kendi sorumluluk alanlarına hizmet eden politik bir çerçeve sunar (Wiebusch, 2004). ESDP'nin hazırlanma sürecine katkıda bulunan devletlerin hepsi, ESDP'nin topluluk seviyesinde yeni sorumluluklar ortaya koymadığı, üye devletlere, onların bölge ve yerel yönetimlerine ve AB'nin sorumluluk alanı içinde kendisine politik bir çerçeve sağladığı konusunda görüş birliği içindedirler (Richardson ve Jensen, 2000).

ESDP'nin amacı ve içeriği

ESDP'nin dayandığı politika üçgeninin üç ayağı (ekonomik ve sosyal uyum, sürdürülebilir kalkınma, dengeli rekabet) çerçevesinde amacı, AB'nin dengeli ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşabilmesini sağlamaktır. ESDP'nin anahtar kelimeleri denge, bütünleşme, sürdürülebilirlik, işbirliği ve ortaklıklardır (*partnerships*) (Friedmann, 2005). CEMAT (2000) ESDP'nin amacını, Avrupa bütününde ekonomik ve sosyal uyumun gerçekteştirilmesi olarak belirtmektedir. ESDP'nin stratejik amacı, dengeli ve sürdürülebilir bir mekansal gelişme stratejisi meydana getirmektir. Bununla bağlantılı olarak, ESDP'nin uzun vadede tüm AB bölgesinde eşit biçimde gerçekteşmesi hedeflenen amaçları şu şekilde sıralanabilir (CEMAT, 2000; Faludi, 2004; Northern Periphery Programme, 2005):

- Bölgelerin dengeli gelişmesini sağlayarak sosyal uyumu gerçekleştirmek,

ESDP'nin ekonomik ve sosyal uyumu sağlama hedeflerinin odağında “çok merkezlilik” veya “çok merkezli gelişme” (*polycentrism*) kavramı yer almaktadır. Çok merkezlilik, farklı bilim dallarında farklı şekillerde anlaşılmaktadır. Kent planlamacılar göre stratejik mekansal planlamanın bir aracı, coğrafyacılar göre kentlerin değişen mekansal yapısını açıklamak için kullanılan bir kavram, AB komisyonu üyelerine göre dengeli bölgesel gelişmeyi sağlamayı amaçlayan bir sosyo-ekonomik politika aracı, sivil liderlere göre ise çoğulculuk, çok kültürlülük ve postmodern yaşam anlamına gelmektedir. Bu yıllarla birlikte mevcut modeller ve kavramlaştırmalar kentlerin karşı karşıya olduğu yoğun nüfus akımlarını karşılamada ve bunların neden olduğu dönüşümü algılamada, mekansal planlamayı yönlendirmede, buna cevap vermede yetersiz kalmıştır. Bunun başlıca nedenleri ise, ekonomik faaliyetlerin ademi merkezileşmesi (firmaların kendi içlerindeki ve aralarındaki ilişkilerde yaşanan farklılaşmalar; firmaların yer seçiminin istihdam ve nüfusun kent içinde dağılımını etkilemesi), yeni ulaşım teknolojileri, artan hareketlilik, ulaşımın çok seçenekli ve kolay hale gelmesi, yaşam alışkanlıklarının ve konut sahipliği anlayışının değişmesi olarak gösterilebilir (Davoudi, 2003).

Yeni, gelişmekte olan çok merkezlilik kavramı, özünde, dengeli gelişmeyi ve Avrupa'nın bütününde gelişme potansiyelinden faydalanmayı ifade etmektedir (Davoudi, 2003). “Dinamik küresel entegrasyon alanları”nı ifade etmek için de bu kavram kullanılmaktadır. ESDP, bu türden alanların AB içinde en iyi, dengeli biçimde dağılımını öngörmektedir. Çok merkezli gelişmenin amacı, bir bölgedeki daha düşük yerleşim ve nüfus yoğunluğuna sahip küçük merkezlerin desteklenmesidir. Avrupa seviyesinde Avrupa metropoliten bölgelerinin desteklenmesi, çok merkezli Avrupa kentsel ağlarının oluşturulmasında bir adımdır (Wiebusch, 2004). ESDP, çok merkezli gelişmenin çok yönlü olarak gelişmesine imkan verir. Nitekim, kentsel ağların merkezindeki düşünce de çok merkezli gelişme kavramıdır.

- Sürdürülebilir kalkınmayı ve Avrupa'nın mekansal rekabet edebilirliğini daha dengeli hale getirmek, artırmak,
- Dengeli ve çok merkezli kentsel sistemler oluşturmak,
- Altyapı ve bilgiye eşit erişimi sağlamak (telekomünikasyon ağlarını yaygınlaştırarak bilgi akışını daha kolay hale getirmek),
- Doğal ve kültürel çevreyi koruyup geliştirmek, kaliteli ve sürdürülebilir turizmi geliştirmek,
- Farklı kentsel fonksiyonların ortaya çıkardığı kalkınmayı teşvik etmek; köy ve kasabalar arasındaki ilişkileri artırmak (kentler arası ulaşım ağları, kent-kır işbirliği projeleri, kırsal ekonomilerin

canlandırılması, tarihi ve kültürel mirasın korunması),

- Ulaşım ağlarının bölgeler arasında dengeli dağılımını sağlamak.

Mobilite, Avrupa'da kent ve bölgeler arasındaki ulaşım ağlarını ifade eder. Etkin ulaşım ağlarının ve iletişim seçeneklerinin olması, aynı zamanda çok merkezli gelişmenin de temelinde yer almaktadır. ESDP içinde mobilite, ulaşılabilirliğe işaret eder ve ulaşılabilirlik, ekonomik terimlerle ifade edilmektedir (Richardson ve Jensen, 2000).

- Çevre tahribatını ve doğal afetlerin etkilerini azaltmak.
- Güvenlikle birlikte enerji kaynaklarını geliştirmek.

Bu genel ilkeler yanında, Avrupa içinde farklı bölgeler için (kırsal, kent, dağlık bölgeler, kıyı alanları gibi) farklı mekansal gelişme politikaları da geliştirilmiştir. ESDP'de bölgesel ve yerel yönetimlere eşit derecede önem verilmekte ve bunların işbirliği içinde hareket etmesi teşvik edilmektedir.

Bu amaçlar ve ilkelerle ifade edilen ESDP, kaynakların rasyonel dağılımı, yerel ve bölgesel gelişmenin standart hale getirilmesi, vatandaşların yaşam kalitesinin artırılmasına yardımcı olmak için gerekli bir faaliyet olarak görülmektedir. ESDP, köklerini geleneksel bölge planlamasından, bölgesel planlama politikalarından almakta ve piyasa güçlerine öncelik vermektedir. Bu açıdan ESDP politikaları bölgesel etkileri olan, koordine edici bir yaklaşımdır (Faludi, 2004; Atkinson, 2001).

Kısacası, AB'nin mekansal planlamaya ilişkin politikaları, ifadesini ESDP'de bulmaktadır. ESDP sonuç raporuna göre, ESDP'nin orta vadede üzerinde durduğu üç temel öncelik vardır; (1) Topluluk politikalarında ve ulusal politikalarda mekansal boyutu teşvik etmek, (2) Mekansal politikalar konusunda bilgi ve araştırmaları teşvik etmek, (3) AB'nin mekansal gelişimini hazırlamak.

ESDP'nin uygulanma araçları

ESDP'nin dengeli ve sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi sağlama amacıyla bağlantılı olarak üye devletler arasındaki işbirliği olanaklarını artırmak, bölgelerin, yerel yönetimlerin ve vatandaşların katılımını sağlamak için faydalandığı çeşitli araçlar vardır. Bunların en önemlilerinden biri INTERREG III'dür.

INTERREG III, Avrupa'da sınırsız, uluslararası ve bölgeler arası işbirliğini geliştirmek için kurulmuştur. Proje, ulusal sınırlar boyunca ekonomik ve sosyal uyum, aday ve komşu ülkelerle ekonomik bütünleşme amacıyla (Goldsmith, 2004). ESDP, AB'nin üzerinde yetki sahibi olduğu bu türden uluslararası programlara yoğunlaşmakta ve AB, üye devletleri proje odaklı uluslararası işbirliklerini artırma, mekansal planlama için INTERREG III gibi yeni projeler geliştirmeleri konusunda teşvik etmektedir (Richardson, 2000). CEMAT'de

(European Conference of Ministers responsible for Spatial / Regional Planning) (2000) belirtilen rehber ilkeler ise uygulamaya konulan projeler/kararlar için bir değerlendirme ölçütü ortaya koymaktadır. Yine bu rehber ilkelere dayanarak Avrupa ölçeğinde farklı işbirliği imkanları oluşturulmaktadır.

Avrupa içinde bölgesel gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılması amacına dönük uygulamalar içinde yapısal fonlar da önemli bir yer tutmaktadır. Bunlar içinde, Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu (*European Regional Development Fund-ERDF*), Avrupa Sosyal Fonu (*European Social Fund-ESF*), Avrupa Tarım Rehberi ve Garanti Fonu (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund-EAGGF*), Balıkçılık için Finansal Enstrüman (*Financial Instrument for Fisheries Guidance-FIFG*) en önemlileri olarak görülebilir (European Commission, 2000; Clement ve diğerleri, 2004). 1990'lardan itibaren ERDF ve özellikle INTERREG türünden araçlar Avrupa bütünleşmesini sağlayan uluslar üstü işbirliğini geliştirmeye çalışmaktadır. Bu amaçla, üretim yatırımlarına, altyapıya, küçük ve orta ölçekli işletmelerin geliştirilmesine öncelik verilmektedir. ESF, mesleki eğitim ve istihdam yardımı gibi konular üzerinde durmaktadır; temel amacı, istihdamda istikrarı ve gelişmeyi sağlamak, eğitim sistemlerini ve insan kaynaklarını geliştirmektir. EAGGF, tarımsal yapıların desteklenmesi ve kırsal bölgelerin güçlendirilmesini; FIFG, balıkçılık sektörünün güçlendirilmesini (modernizasyon, tarla balıkçılığının geliştirilmesi, balık ürünlerinin pazarlanması vb) amaçlamaktadır.

Uygulamada fonların dağıtılmasında ekonomik önceliklere göre bir ayırım yapılmaktadır. Örneğin, 2000-2006 döneminde, üç öncelik alanı belirlenmiştir. Birinci öncelik alanı, geri kalmış bölgelere yardımı; ikinci öncelik alanı çöküş sürecindeki eski sanayi bölgelerinin eski haline dönüştürülmesini; üçüncü öncelik alanı, işsizlikle mücadele ve gençlerin istihdamını kapsamaktadır. Bu üç öncelik alanında ortak uygulamaları hayata geçirmek için çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Örneğin; INTERREG III, sınırlar arası ve bölgeler arası işbirliğini geliştirmek için; URBAN II, kentler ve mahalleler içindeki yenilikçi stratejileri desteklemek için; LEADER+, kırsal gelişmeyi desteklemek için ve EQUAL, işgücü piyasasında eşitsizliği engellemek için hayata geçirilmiştir (Clement ve diğerleri, 2004).

Bunlar içinde, ERDF'de belirtilen önceliklere uygun olarak geliştirilmiş olan projelerden biri TERRA'dır. Avrupa Birliği içinde sosyo-ekonomik açıdan riskli, hassas bölgeleri kapsayan proje, yerel seviyede ESDP'nin uygulama laboratuvarı olarak, ESDP önceliklerini uygulamada test etmek amacıyla tasarlanmıştır. Proje, farklı coğrafi bölgelere, temalara, yönetsel yapılara hizmet verecek şekilde tasarlanmıştır. Projeler, farklı planlama sektörlerindeki güçlükleri belirlemek amacıyla uygun olarak seçilmişlerdir. Bunların başında Öncelik 1 grubunu içeren bölgeler gelmektedir ki bunlar; kıyı alanları, nehir kıyıları, kırsal ve ulaşım güçlüğü olan bölgeler, erozyon riski taşıyan bölgeler, doğal ve kültürel değerlere sahip bölgelerdir (European Commission, 2000).

Avrupa'da kent planlamayı etkileyen bir başka çalışma da, ESPON-Avrupa Mekansal Planlama Gözlem Ağı'dır. ESDP süreci AB fonlarının veya ulusal mekansal politika stratejilerinin mekansal etkisinin gelişimi için gereken önemli bilgi birikiminin yetersizliğini ortaya koymuştur. Bunun sonucunda ESPON, 2002 yılında bir araştırma ağı olarak Lüksembourg'un sorumluluğunda başlatılmıştır. ESPON, esas olarak ESDP temalarına bağlı, belli, konularda çalışmak için sözleşme yapılan bir dizi uluslar üstü çalışma takımları biçiminde örgütlenmiştir. Çalışmanın amaçları şunlardır: AB ölçeğinde genel eğilimleri ve Avrupa'nın bütünündeki potansiyeli ve güçlükleri ortaya koymak, AB içinde bölgesel farklılıkları ortaya koymak ve bunun coğrafi olarak fotoğrafını çekmek; Avrupa'nın dengeli ve çok merkezli olarak gelişme önceliklerini destekleyecek göstergeleri ve tipolojileri belirlemek; sektörel politikaların mekansal koordinasyonunu geliştirecek uygun araçlar ve bütünleşik modeller bulmak (Wiebucsh, 2004). Genel olarak, ESPON'un iki temel amacı vardır; 1) Avrupa'da önemli planlama ve gelişme veri tabanlarını uyumlu hale getirmek ve mekansal planlama ve araştırma topluluğu oluşturmak için ağlar ve bağlantılar kurmak (Goldsmith ve diğerleri, 2004). 2) Bölgesel yapılar, AB'nin gelişmesine etki eden genel eğilimler ve politikalarla ilgili bilgi akışını sağlamaktır. 2002-2006 döneminde ESPON programına fon sağlamak için INTERREG III ve üye devletlerin katılımından faydalanılmıştır (Walsh, 2005).

ESDP'nin uygulanması

Daha önce de belirttiği gibi, Topluluk düzeyinde ESDP yeni bir sorumluluk getirmemektedir. Esasında ESDP, sorumluluk alanları içinde üye devletler, bölgeler, yerel otoriteler ve Avrupa Komisyonu için bir “politika çerçevesi” olarak hizmet etmektedir. Bu itibarla ESDP Brüksel'den empoze edilen, gerçekleşmesi mümkün olmayan bir nazım (*master*) plan değil, Avrupa mekansal planlaması, stratejisi hakkında, Avrupa mekanı ile ilgili yeni söylemler (diskur) hakkında bilgi veren bir belgedir (Faludi, 2002). ESDP, yasal olarak bağlayıcı bir belge olmadığı için etkisi söylemseldir; Avrupa'da çok düzlemli yönetim düzeyleri için mekansal politika belirleyicilerine bir referans çerçevesi oluşturmaktadır. ESDP gibi stratejik mekansal planlama çerçevelerinin rolü, mekansal gelişmeye katılan aktörlerin düşüncelerini etkilemektir. Etki değerlendirmesi için Faludi, “uygulama teorisi”ni geliştirmiştir. Buna göre stratejik mekansal çerçeveler, mekansal gelişmeye katılan aktörlerin düşünceleri şekillendirmeyi amaçlar, bunlar bir nesnenin son durumuna yönelik basmakalıp planlar olmaktan ziyade karar almada kullanılan araçlardır. Bu nedenle stratejik mekansal çerçevelerin uygulanmasını hiyerarşik olarak oluşturulan uyum yaklaşımının ötesinde farklı bağlantılarda daha sonra gelen plan yapma süreçlerinde bir planın mesajlarının nasıl icra edildiğini belirlemeyi amaçlayan daha dinamik performans yaklaşımını içerir (Shaw, 2004).

Gelecek dönemde, Avrupa'da ESDP'nin stratejik unsurları, gelişimi konusunda

hem fırsatlar hem de risklerden söz edilmektedir (CEMAT, 2000). Bunlardan biri, kıtalararası ilişkilerin önem kazanması ve 100.000 km kıyı uzunluğuna sahip olması ve bunun gerek Avrupa ülkeleri gerekse yakın çevredeki ülkeler için sağladığı turizm olanakları, turizm potansiyelidir. İkinci konu, Avrupa içindeki kültürlerin çeşitliliği/çokluğudur. Kültürel çeşitliliğe bağlı olarak farklı yerleşme şekilleri, yaşama şekilleri, arkeolojik miras ortaya çıkmıştır. Üçüncü olarak Avrupa içinde büyük bölgelerde sürdürülen projeler vardır.

1980'lerden buyana başta ESDP olmak üzere ortak bir AB kentsel politikasının oluşturulması yönünde ciddi çabalar olmakla beraber, bu politikaların uluslararası bir çerçevede oluşturulabilmesi karşısında türlü engeller vardır. Çünkü katılımcılar homojen değillerdir. Bir başka sorun, üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki farklılıklardır. Ulus altı aktörlerin kentsel politika ve süreçlere katılımı kendi iç anayasal ve politik düzenlemeleri tarafından engellenmektedir. Örneğin, Almanya gibi bazı üye devletlerde anayasal çerçeve AB seviyesinde (bölgeler komitesi gibi) yerel katılıma imkan verirken, Fransa gibi diğer ülkelerde ulusal hükümet, bu temsile karar vermede belirleyici rol oynamaktadır (Atkinson, 2002). Diğer yandan, her ülkede planlamaya verilen önem aynı değildir. Oysa, yeni üye devletlerin planlamacıları bu açıdan destek bekleyebilirler, bu ülkelerde planlamanın iyi bir şöhreti olmayabilir ve gelelekle piyasa temelli değişiklikler için bu durum bir engel olarak görülmektedir (Wiebusch, 2004).

Bazılarına göre, ESDP'nin geleceği tehdit altındadır. Bunun nedeni ise, ESDP'nin uygulanmasında görülen eksiklerdir. Fransa, Almanya ve Hollanda gibi kuzey merkezi devletlerinin mekansal planlama geleneklerinden gelişmesine rağmen, bu ülkeler, ESDP'yi kendi mekansal planlama süreçlerine tam olarak entegre etmemişlerdir. Fransa sadece, çok merkezlilik kavramını benimsemiştir ki bu kavram ESDP sürecinden önce planlama politikalarının bir parçasıydı. Hollanda ESDP'ye çok önemli katkılar yapmasına rağmen, ESDP'nin etkisinin hiçbir kanıtı yoktur. Almanya her zaman bu çalışmaya katılmada gönülsüz olmuştur, burada ESDP ulusal mekansal planlamayı etkileyecek bir çalışma değil, sınır aşan bir inisiyatif olarak görülmektedir. Ancak bu üç ülke de ESPON ve INTERREG çalışmalarına katılmamaktadır. Bölgenin kıyısındaki ülkelerin ise yukarıda bahsedilen üç ülkeden daha fazla ESDP'yi benimsediği görülmektedir. İngiltere ve İrlanda planlaması, ESDP'yi uygulamaktadır. Güney devletler de aynı zamanda ESDP'yi uyguluyor görülmektedir (Goldsmith, 2004). Raporda tavsiye şeklinde dile getirilen bazı öneriler üye devletlerden bazılarında (Hollanda ve Danimarka gibi) uygulamaya konulmaktadır. Ancak çoğunda bu ilke ve öneriler evrensel ve nötr olarak kabul edilmemektedirler. Bu düşünceye bağlı olarak ESDP'nin uygulamasında ortaya çıkan başlıca sorun, ESDP'nin çok farklı ulusal planlama sistemleri, toprak sahipliği gibi konulara bağlı olmasıdır. Bu farklılıklar, ortak bir çerçevenin oluşturulmasını engellemektedir. Özellikle kuzey ve güney ülkeleri arasında planlama sistemlerinin farklılığı, ESDP'nin uygulanmasında önemli

engellerden biri olarak görölmektedir. Bununla beraber, yeni eklenen ölkelerin planlama politikaları ile ESDP'nin çatışan yönleri de çoktur (Richardson ve Jensen, 2000).

ESDP'nin uygulaması ile ilgili diğer bir sorun, bu belgenin henüz tam anlamıyla bilinmemesidir. Bunun temel nedeni, sosyal, ekonomik ve çevre politikalarındaki yerelliliğe rağmen, mekansal planlama yetkisinin üye devletler tarafından serbest bırakılmamasıdır. Almanya gibi federalizm geleneğinin güçlü olduğu bir ölkede bile durum böyledir (Wiebucsh, 2004).

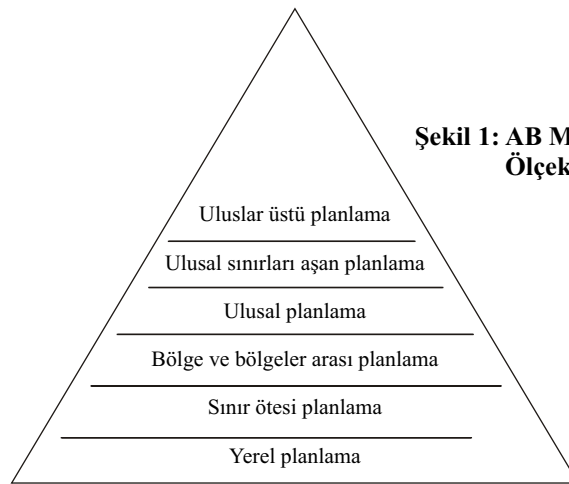
AB'DE YENİ PLANLAMA TİPOLOJİSİ

Avrupa planlama politikalarının aplikasyonunda ortaya çıkan bütün bu sorunlara rağmen, politikaların üye devletler üzerindeki etkileri açıkça görünmektedir. Örneğin, Tewdwr-Jones ve Williams'a (2001) göre, AB'nin etkisi ile Avrupa'da yeni bir planlama tipolojisi oluşmuştur. AB'nin etkisiyle çeşitli planlama düzeyleri veya ölçekleri ortaya çıkmıştır. AB içinde mekansal planlama ölçekleri, uluslar üstü düzeyden yerel düzeye kadar altı farklı düzeyi veya ölçeği içine almaktadır (bkz. Şekil 1).

Uluslar üstü (supranational) planlama: Uluslar üstü planlama bütün olarak bir grup ölkenin alanı için yapılan planlamadır. Bu ölçek, Avrupa 2000 (1991), Avrupa 2000+ (1994), ESDP (1999) ile büyük önem kazanmıştır.

Ulusal sınırları aşan (transnational) planlama: Ulusal sınırları aşan planlama, AB'nin birden fazla üyesinin bitişik parçalarından oluşan bir bölge için yapılan planlamadır. Bu alanlar INTERREG Programı altında gösterilmiştir. Kuzey Denizi Bölgesi, bu mekansal ölçeğe uygun düşmektedir.

Ulusal planlama: Ulusal planlama, bir ölkenin bütün ulusal sınırlarını kapsayan mekansal planlamadır.



Şekil 1: AB Mekansal Planlama Ölçekleri Tipolojisi

Kaynak: Tewdwr-Jones ve Williams (2001: 164).

Bölge planlaması ve bölgeler arası planlama: Ulusal sınırları aşan planlama ile bölgeler arası planlama bazen birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Fakat ikisi arasında ayırım yapmakta fayda vardır. Ayırım, iki farklı temelde yapılabilir. Birincisi komşu üye devletlerin bitişik parçalarının sürekli alanlardan oluşup oluşmadığıdır. İkincisi, yönetimin ulusaltı düzeyleri ile işbirliğine vurgu yapıp yapılmadığıdır. Bölge planlaması, bir üye devletin bölgeleri için yapılan planlamadır. Bölgeler arası planlama, üye devletlerin bitişik olmayan fakat ortak sorunlara sahip bölgeleri arasındaki işbirliğine işaret etmektedir. Ulusal sınırları aşan planlama alanları, coğrafi olarak süreklidir ve bütün yönetim veya herhangi bir yönetim düzeyi ile işbirliği gerekebilir.

Sınır ötesi (cross-border) planlama: Sınır ötesi planlama, ulusal sınırları aşan bir kent, genişleyerek birleşen kent alanı veya fonksiyonel kent bölgeleri ölçeğindeki planlama bölgeleri ile ilgilidir.

Yerel planlama: Bir şehrin mahallelerinden şehir yığınlarına kadar olan mekansal ölçeği yerel planlama olarak nitelendirmek mümkündür. Yerel planların hazırlandığı ve imar önerilerinin kararlaştırıldığı ve uygulamanın meydana geldiği yerel düzey hem ulus hem de AB bağlamında son derece önemlidir. Yerel düzeyde yapısal fonlardan ve INTERREG programından yararlanma olanakları vardır. Ortaya çıkan Avrupa mekansal planlama yönetişiminde gerek düzeyler arasındaki dikey ilişkiler, gerekse üye ülkede bölge ve yerel düzeyde aktörler arası yatay ilişkiler büyük önem kazanmıştır. AB içinde ulusal sınırlar ve diğer yönetsel engeller imar veya gelişme için artık sınır teşkil etmemektedir (Pedrazzini, 2005).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

AB'ye uyumun, Avrupa bütünleşmesinin veyahut Avrupalılaştırmanın önemli bir boyutunu mekansal planlama oluşturmaktadır (European Commission, 1999b; Faludi, 2004). AB'nin mekansal planlama politikaları, üye devletler arasında planlama sistemleri açısından mutlaka uygulanması gereken tekdüze bir sistemi önermek yerine yoruma dayalı, soyut, stratejik politika çerçeveleri biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu çerçeveler AB üyesi ülkelere farklı yasal ve yönetsel yapılar içinde benzer planlama politikaları izleme olanağı sunmaktadır. Nitekim, AB içinde adem-i merkezi, proaktif, yenilikçi, sürdürülebilir ve işbirliğine açık planlama sistemlerine doğru genel bir eğilimin olduğu söylenebilir. AB'de planlama mesleğinin niteliği ve planlamanın tanımı, planlamanın ölçekleri ve planlamanın yönetişimi gibi konularda radikal değişiklikler yaşanmaktadır. Çalışma boyunca ele alınan AB düzeyinde geliştirilen, özellikle ESDP ile ifadesini bulan mekansal planlama politikaları, AB müzakere sürecinde yer alan ve bu doğrultuda önemli reformlar gerçekleştiren Türkiye için ne ifade etmektedir? İlk bakışta madem ki bu politikaların yasal bağlayıcılığa sahip bir temeli yok, o halde ihmal edilebilir diye düşünülebilir. Ancak, yasal bağlayıcılığının olmaması nedeniyle Avrupa mekansal planlama politikalarının göz ardı edilmemesi gerekir. Zira, çevre

politikaları da AB'de gayrı resmi gelişmiştir ama şimdi yasal bir zemini vardır.

Bir bütün olarak Avrupa alanında dengesiz mekansal yapıları ortadan kaldırarak Avrupa bütünleşmesini sağlamaya yönelik Avrupa mekansal planlama politikaları, bölgeler arası dengesizliklerin çok önemli sorunlardan biri olduğu ülkemizde planlama mesleğinin, planlama anlayışının, planlama pratiğinin değişimi ve gelişimi, kent planlama sisteminin yenilenmesi için önemli fırsat ve imkanlar sunmaktadır. Zaten, ülkemizde kent planlama sistemi (imar planlaması) Akçura'nın (1981) deyişiyile, “Evropai” kentler geliştirmek, batı imgesi yaratmak amacıyla Avrupa'dan ithal edilmiştir. AB mekansal planlama politikalarının etkileri ülkemiz açısından şu alt başlıklar altında ele alınabilir.

Planlama mesleği ve planlamanın tanımı açısından

Bu açıdan bakıldığında, hızlı teknolojik, ekonomik, çevresel ve sosyal değişime karşı yeni bir söylem, yeni bir vizyon oluşturma iddiasında bulunan ESDP, üye devletlerde planlamanın algılanışında ve tanımlanmasında önemli etkiler yapmaktadır. Örneğın, İngiltere'de Kraliyet Şehir Planlama Enstitüsü RTPI (2001) “Planlama için Yeni bir Vizyon” adlı Raporunda planlamayı radikal olarak değerlendirmeye tabi tutmaya vurgu yaparak planlamanın (yerlerin eşsiz nitelikleriyle ilgilenme bakımından) mekansal, (kısa, orta ve uzun vadeli meselelere eğilme bakımından) sürdürülebilir, (gerekli bilgi, araç ve eylemler bakımından) bütünleyici ve (planlamayla ilgisi olan herkesi kabul etme bakımından) kapsayıcı olması gerektiğini belirtmektedir. Türkiye'de de planlama mesleğinin günümüz koşullarında kendini yeniden tanımlamasında Avrupa mekansal politika belge ve eylemlerinin dikkate alınması gerekir. Nitekim, ülkemizde meslek kuruluşu olarak TMMOB Şehir Plancıları Odası'nın, planlamayı geleneksel teknik “imar” kavramının ötesinde “stratejik” çerçevede demokratik bir süreç olarak ele alma eğiliminde olduğu görülmektedir (Demirdizen, 2006). Buna karşın, Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı'nda, planlamaya klasik imar planı anlayışı ile yaklaşılmakta, AB perspektifinde meydana gelen anlayış değişikliği Taslakta gözükmemektedir. Artık nazım plan anlayışının belirsizliklerle dolu, hızlı gelişmelerin yaşandığı bir dünyada pratik olmadığı görülmüştür. Dolayısıyla, ülkemizdeki katı bir nazım plan anlayışı yerine, ekonomik ve sosyal gelişmelere dikkat eden, stratejik gelişme sorunlarına ve aktör etkileşimlerine odaklanan esnek ve yenilikçi bir planlama anlayışına ihtiyaç vardır. Geleneksel olarak sadece fiziksel tasarım, toprak kullanımı ve ulaşım örüntüsü olarak düşünölen planlamanın kapsamı genişlemiştir. Kentsel sorunlara sürdürülebilirlik perspektifinden yaklaşma, sorunların içiçe geçmiş bulunan ekonomi, çevre ve sosyo-kültürel boyutlarının birlikte ele alınmasını gerektirmektedir. Planlamanın alanının genişlemesi ve mesleki dönüşümle ilgili olarak; sadece fiziksel değil, sürdürülebilirlik ekonomik, sosyal ve çevresel bütün faktörlerin hesaba katıldığı yeni bir planlama anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir.

AB'de geliştirilen planlama ölçekleri açısından

Bu açıdan bakıldığında, AB içinde kent planlamadan uluslar üstü planlamaya kadar birçok yeni planlama ölçeğinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde planlama ölçeklerinin sayısının artırılması gerekmektedir. Örneğin AB fonlarının dağıtımında ve INTERREG III programlarının uygulanmasında planlama artık ulusal sınırlarla sınırlı kalmamakta, çok sayıda uluslararası işbirliği imkanları doğmaktadır. ESDP ilkelerine uyum ve atıfta bulunma, yapısal fonların dağıtımında büyük bir önem taşımaktadır. AB'nin sınır ötesi işbirliği programlarından Türkiye de AB üyesi veya aday ülkelerle sınır olan illeri ile faydalanabilmektedir. Türkiye ile Yunanistan ve Bulgaristan en uygun işbirliği yapılacak ülkeler gibi görünmektedir (Gezici ve Sezgin, 2005: 31). Türkiye, komşu bölgeler arasında sınır ötesi işbirlikleri, ortak gelişme stratejileri yoluyla sınır ötesi ekonomik ve sosyal merkezler geliştirmeyi hedefleyen INTERREG III A programından Yunanistan'la işbirliği yaparak yararlanma olanağına sahiptir. Türkiye'nin ayrıca büyük Avrupa bölgeleri oluşturma vasıtasıyla AB içinde daha iyi bütünleşmeyi gerçekleştirmeye yönelik ulusal, bölgesel ve yerel otoriteleri içeren uluslar üstü işbirliğini teşvik etmek için tasarlanan INTERREG III B programından yararlanma imkanı da vardır.

AB mekansal planlama politikalarında en fazla önem verilen planlama ölçeğinin bölge olduğu görülmektedir. Tarihsel olarak baktığımızda, ülkemizde bölge planlaması teoride ve pratikte yeterince gelişmemiş, bölgesel kalkınma çabaları, ulusal planlarda tanımlanan hedeflere ulaşmada başarılı olamamışlar; bölgesel gelişmişlik farkları süregelmiştir (Dinler, 2005). Ülkemizde bölgesel bir idarenin bulunmaması, bugüne kadar yerel ve merkezi planlar arasındaki bağlantıyı sağlayacak bir bölge planlamanın kurumsallaşmasını güçleştirmiştir (Kılıç, 2005). AB ile karşılaştırıldığında, 1960'lardan beri Türkiye'de yürütülmeye çalışılan bölgesel kalkınma politikaları ve uygulamalarının halen pek çok alanda eksiklikler taşıdığı, politikaların uygulamalara yansımadağı, ulusal bir bölge kalkınma stratejisi ve eylem planının eksikliği nedeniyle hükümetler tarafından alınan kararların devamlılığının sağlanmadığı söylenebilir. Kurumsallaşma boyutunda ise, bölgesel politika alanında yetki ve sorumluluk paylaşımındaki çok başlılık, uygulamada pek çok soruna yol açmıştır (Shehrin, 2005).

Ülkemizde, 1990'lardan itibaren AB ile gelişen ilişkiler ve ardından adaylık süreci ile hızlanan müktesebata uyum çalışmaları, genel olarak planlama anlayışına, bölge planlama ve bölgesel kalkınma politikalarına farklı bir içerik kazandırmıştır. Bu değişimin izleri başta Türkiye'nin, AB ile uyum çalışmalarını sürdürdüğü temel politika belgeleri olmak üzere (Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve İlerleme Raporları) bu dönemde ortaya konulan kalkınma planlarından, yasal düzenlemelerden de takip edilebilir. Örneğin, 7. BYKP'nda öngörülen "sürdürülebilir kalkınma" hem bölge, hem de ülke genelinde ekonomik, sosyal politikalar ve kültürel yönleriyle kalkınmanın tüm boyutlarının birlikte ele alınmasını işaret eden önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Başka bir ifadeyle, AB bölgesel politikalarının yansımalarından

oluşan Türkiye'deki bölgesel politikaları üç ana başlıkta değerlendirmek mümkündür; İstatistiki Bölge Birimlerinin belirlenmesi (NUTS), Kalkınma Ajanslarının oluşturulması, Yerel Yönetimler Reformu.

İstatistiki bölge birimleri (NUTS) ile AB genelinde tek bir veri tabanı oluşturmak, bölgesel istatistikleri standartlaştırmak, bunları yaparken karşılaştırılabilir bir tablo ortaya çıkarmak için bölgeler, sahip oldukları niteliklere göre sınıflandırılmıştır (Erzi, 2005: 31). NUTS I (Düzey 1 bölgesi) 12 tanedir, coğrafi bölgelemeyi esas alır; NUTS II (Düzey 2) 26 tanedir, illerin gruplandırılması ile oluşmuştur; NUTS III (Düzey 3) 81 tanedir, mevcut illerin dağılımını ifade eder. DPT'nin yaptığı çalışmalarda NUTS II, birer plan bölge olarak kabul edilmiş ve bu doğrultuda 26 plan bölgenin kurumsallaşmasını sağlamak üzere Kalkınma Ajanslarının (KA) temelleri atılmıştır. NUTS II alanlarında her bölge merkez olarak seçilen ilde bir Kalkınma Ajansı kurulması hedeflenmektedir. Ajanslar aşamalı olarak özgün, yerel, bölgesel koşullar da dikkate alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacaktır (Erzi, 2005: 31). 25.01.2006 tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ülkemizde Kalkınma Ajansları kurulmaya başlanmıştır.

Uygulamaya bakıldığında, bölgesel kalkınma konusunda Türkiye'ye AB tarafından verilen desteklerin, 1999 Helsinki Zirvesinden sonra miktarının arttığı ve içeriklerinin zenginleştiği görülmektedir. 2002 yılından itibaren projelerin bölgesel kalkınma ve sınır ötesi işbirliği konularıyla ilgili olan başlıcaları şöyledir (Shehrin, 2005): DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Kurumsal ve İdari Kapasitesinin Geliştirilmesine Destek Projesi; Samsun-Kastamonu-Erzurum NUTS II Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Projesi; Bulgaristan ile Sınır Ötesi İşbirliği Projesi; Doğu Anadolu'da (Bitlis, Hakkari, Muş, Van) Bölgesel Kalkınma Projesi, Konya, Kayseri, Malatya, Ağrı, NUTS-II Bölgesel Kalkınma Programı; Yunanistan ile Sınır Ötesi İşbirliği Programı.

Planlamanın yönetişimi açısından

Bu açıdan bakıldığında; düzenleyici nazım imar planlarından, proaktif yaklaşıma geçerek kamu-özel sektör işbirliği imkanlarını artırmak gerekmektedir. AB sürecinde planlama, devletin yönetsel bir süreci olarak anlaşılmaktan öteye geçerek bir yönetim işlevi haline gelmiştir. Ülkemizde planlama alanında aktörler ve planlama kademeleri arasındaki etkileşimleri ve işbirliklerini dikkate alan, yatay ve dikey ilişkileri hesaba katan bir planlama yönetişimi anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Yatay ilişkilerde yerel halk, sivil toplum örgütleri ve özel sektör girişimcileriyle işbirliği büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Akçura, T. (1981). *İmar Kurumu Konusunda Gözlemler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayın No: 36, Ankara.
- Atkinson, R. (2001). "The Emerging "Urban Agenda" and European Spatial Development Perspectives: Towards on EU Urban Policy", *European Planning Studies*, 9: 395-406.
- Atkinson, R. (2002). "The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy", *European Planning Studies*, 10: 781-792.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2005). Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı, www.mimarlarodasiansankara.org/dosya/planlamave%20imarKanunuTasarisi.doc (12.10.2005).
- Bishop, K., Tewdwr-Jones, M. ve Wilkinson, D. (2000). "From Spatial to Local: The Impact of the European Union on Local Authority Planning in the UK", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43: 309-334.
- CEMAT (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning) (2000). *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* (adopted at the 12th Session of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning on 7-8 September 2000 Hannover) http://www.alpinespace.org/uploads/media/CEMAT_guiding-principles_EN.pdf (12.10.2005).
- Chorianopoulos, I. (2002). "Urban Resructructing and Governance: North South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative", *Urban Studies*, 3: 705-709.
- Clement, K. Bradley, K. ve Hansen, M. (2004). *Environment and Sustainable Development Integration in the Nordic Structural Funds: An Appraisal of Programming Documents*, <http://www.nordregio.se/Files/r0407.pdf> (17.02.2006)
- Davies, H.W.E. (1996). "Planning and the European Question", *British Planning Policy in Transition*, (Ed. By) TewdwrJones, M. UCD Press, London, 220-237.
- Davoudi, S. (2003). "Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda" *European Planning Studies*, 11: 979-999.
- Demirdizen, E. (2006). "Şehir Plancıları, Kentlerimizin ve Planlama

Sistemimizin Savunucusu Olmayı Sürdürecek”, *TMMOB Şehir Plancuları Odası Haber Bülteni* 169: 1-2.

Dinler, Z. (2005). *Bölgesel İktisat*, (7. Basım) Ekin Kitapevi, Bursa.

Erzi, G. (2005). “Yeni Bölgecilik Akımı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kollokyumu Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler 25-35

ESDP Action Programme (1999). *European Co-Operation in Spatial Planning 2000-2005, Final Version 22.9.99*

http://www.espon.lu/online/documentation/objective/links/1701/esdp_action_programme.pdf (12.10.2005).

European Comission (1999a). ESDP European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union,

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (12.10.2005)

European Comission (1999b). *Final Conclusions issued by the German Presidency at The Close of the Informal Council of EU Ministers Responsible for Spatial Planning*, Potsdam on 10-11 May 1999

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/concl_en.pdf (12.10.2005).

European Comission (2000). *TERRA- An Experimental Laboratory in Spatial Planning*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/explan/terrac.pdf (12.10.2005).

Faludi, A. (2002). “Positioning European Spatial Planning”, *European Planning Studies*, 10: 897-909.

Faludi, A. (2004). “Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process”, *International Planning Studies*, 9: 155-172.

Friedmann, J. (2005). “Globalization and The Emerging Culture of Planning”, *Progress in Planning*, 64: 183-234.

Gezici, F. ve Ervin, S. (2005). “Sınır Bölgelerinin Gelişiminde Fırsatlar ve Tehditler”, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kollokyumu Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler, 45-57, Cenkler matbaası, İstanbul.

Goldsmith, Martha V. (2004). *Spatial Planning for Future Development in the European Union*, ULI Land Use Policy Forum Report, Urban Land Institute, Washington.

Governa, F. ve Salone, C. (2005). “Italy and European Spatial Policies:

Polycentrism, Urban Networks and Local Innovation Practices”, *European Planning Studies*, 13: 265-283.

Harrison, Christopher E. (2002). “European Spatial Planning: Unity or Difference? A Comparable Review of Countries within the North Sea Region”, Dr R.H. Williams Travel Award for European Planning Studies 2002, University of Newcastle, <http://www.ncl.ac.uk/guru/newsitems/RHW%20STUDY.pdf> (09.11.2005).

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 5449, kabul tarihi 25.01.2006

www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/5449SayiliKanun.pdf (25.04.2007)

Kılıç, S. E. (2005). “AB'ye Giriş Sürecinde Türkiye'de Planlama Hiyerarşisi Açısından Bölge Yönetimleri”, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. *Kolokyumu Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler*, 3-12, Cenkler matbaası, İstanbul.

Newman, P. ve Thorney, A. (1996). *Urban Planning in Europe*, London: Routledge.

Northern Periphery Programme (2005) Datasheet 6: European Spatial Development Perspective, <http://www.northernperiphery.net/managers/Library%5CDatasheets%5C06%20DATASHEET%206%20European%20Spatial%20Development%20Perspective.pdf> (09.11.2005).

Pedrazzini, L. (2005). “Applying the ESDP Through Interreg IIIB: A Southern Perspective”, *European Planning Studies* 13: 297-317.

Richardson, T. ve Jensen, O.B. (2000), “Discourses of Mobility and Polycentric Development: A Contested View of European Spatial Planning”, *European Planning Studies*, 8: 503-520.

Rivolin, J.R. ve Faludi, A. (2005). “The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance”, *European Planning Studies*, (13) 2, 195-215.

Royal Town Planning Institute (RTPI) (2001). *A New Vision for Planning*, <http://www.rtpi.org.uk/about-the-rtpi/vision.pdf> (12.10.2005).

Shaw, D. ve Sykes, O. (2004). “The Concept of Policentricity in European Spatial Planning: Reflections on its Interpretation and Application in the Practice of Spatial Planning”, *International Planning Studies*, 9: 283-306.

Shehrin, P. K. (2005) “AB Bölgesel Kalkınma Programlarının Türkiye'deki Sektörel Öncelikleri ve Uygulama Alanları”, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. *Kolokyumu Planlamada yeni Politika ve Stratejiler*, 19-24.

Tewdwr-Jones, M. ve Williams, R.H. (2001). *European Dimension of British Planning*, Spon Press, London.

TMMOB Şehir Plancıları Odası (2005) ‘‘TMMOB Şehir Plancıları Odasının ‘‘Planlama ve İmar Kanunu’’ Tasarısı Taslağı’’ Hakkında GörüŐ ve nerileri’’, <http://www.spo.org.tr/html2> (20.04.2006).

Walsh, J. (2005) ‘‘Spatial Development of Europe's North Western Periphery’’ Position Paper Prepared By Professor Jim Walsh For Espon Seminar Queen's University, Belfast, February 22-23.

Wiebusch, M. (2004). ‘‘On the Road to a European Planning System’’ <http://www.ceu-ectp.org/inc/cgi/dd/dd20041125.pdf> (28.11.2005).

Wikipedia (2007). Spatial Planning, http://en.wikipedia.org/wiki/Spatial_Planning (19.04.2007).

Williams, R. H. (1999). ‘‘Constructing the European Spatial Development Perspective: Consensus without a Competence’’, *Regional Studies*, 33: 793-797.

