

10.Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, Ekim 2002,

İTÜ, İstanbul, Bildiriler Kitabı,s.11-24

AVRUPA BİRLİĞİNDE MEKANSAL PLANLAMA ve TÜRKİYE

PLANNING IN EUROPEAN UNION AND TURKEY

Saliha E. AYDEMİR*

Şinasi AYDEMİR**

* Prof. Dr., KTÜ Mimarlık Bölümü, Şehircilik Anabilim Dalı

** Prof. Dr., KTÜ Mimarlık Bölümü, Şehircilik Anabilim Dalı

SUMMARY

Since 1980s EU has been appropriated forward looking co-oriented social and economically integrated spatial development policies-Spatial Development Perspectives (SDP); with particular attention to conservation of environment and cultural values, effective and productive services, improvement of local democracy. In the globalizing world, sociald spatial policies set for to strive for international competition between EU regions and cities for that the use of funds have been coordinated. Especially since 90s, the nations which have varring planning systems, have been experiencing the adaptation process to EU policies. In this paper, in the light of EU perspectives, some EU countries with differing planning institutions will be compared with Turkish planning system and the strenght and weekness will be exhibited.

KEY WORDS: EU spatial development perspective, EU-Turkey planning.

ÖZET

80'li yıllardan buyana gelişen bir süreçte AB sosyal ve ekonomik bütünleşme/dengeli gelişme için Birliğin ileriye dönük mekansal gelişmesinin ortak yönlendirilmesini benimsemiş, 'Mekansal Gelişme Perspektifi'ni ortaya koymuştur. Ayrıca, çevrenin ve kültür değerlerinin korunması, etkin ve verimli hizmet, yerel demokrasinin geliştirilmesi, küreselleşen dünyada Birlik bölge ve kentlerinin uluslararası rekabet gücü kazanmaları gibi ekonomik, sosyal ve mekansal politikalar oluşturulmuştur, fonların kullanımı politikalar ile eşgüdümlendirilmiştir. Özellikle 90'lı yıllardan buyana, farklı planlama sistemlerine sahip üye ülkeler, AB politikalarına uyum çerçevesinde, kendi tarzlarında, yönetsel ve planlama sistemlerinde değişim/dönüşüm yaşamaktadırlar. Bildiride, planlama ailelerinden seçilecek örnek ülkeler özelinde, AB ülkelerinin planlama kurumları birbiriyle ve ülkemiz planlama kurumu ile karşılaştırılacak, AB perspektifinde ülkemizin güçlü-zayıf yönleri ortaya konacaktır.

ANAHTAR KELİMELEER: AB mekansal gelişme perspektifi, AB-Türkiye planlama

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) Avrupa'nın planlanması konusundaki politikalarının mekan boyutuyla ilgilenmeye 1980'lerde başlamakla birlikte, 1990'lara dek açık seçik bir "kent ve kır" boyutu ortaya koymamıştır. AB'in, önceki adıyla Ortak Pazar'ın, öncelikli amacı, sınır engellerini kaldırmak, ekonomik entegrasyonunu teşvik etmek ve gerekli altyapıyı sağlayarak üye ülkelerin ekonomik gelişme yönünde rekabet gücünü arttırmak olmuştur. İlk yıllarda ilgi, planlamaya doğrudan etkisi çok zayıf olan 'Ortak Tarım Politikası' gibi ekonomik konular/sorunlar üzerine yoğunlaşmıştır. Ancak, zaman içinde politikaların doğrudan mekansal boyutu olmasa bile uygulamaların etkinliği üzerinde dolaylı rolü olduğu kabul edilmiştir.

AB'nin mekana, mekansal politikalara artan ilgisinin nedeni çok yönlüdür:

- . Günümüzde Birliğin önde gelen amaçları; ekonomik ve politik kenetlenme, ekonomik etkinliklerde ve yaşam kalitesinde üye ülkeler arasında dengeli gelişme ve 1997 sonrasında, sürdürülebilir gelişmedir. Bu amaçların hepsinin mekansal boyutu olduğu açıktır (Nadin, 1999).
- . Son onlu yıllarda Rusya ve Asya'daki krizler bir şeyi açık olarak ortaya koymuştur; bir ülkenin geleceğinde "politik kararlılık/denge" ve "sosyal anlaşma/uzlaşma" olmadan ekonominin olumlu yönde gelişmesi olanaksızdır (www-1999-Brüksel).
- . Avrupalı yaşadıkları yere diğer Batılı ülke insanlarından, örneğin Amerikalıdan, daha bağımlıdır, mekansal hareketlilik daha düşüktür. Bundan dolayı, "sosyal adalet" için, mekansal eşitlik diğer batılı ülkelere göre daha önemlidir (Faludi, Peyony, 2001).

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGE VE KENT POLİTİKALARI

Doğaldır ki mekansal (territorial) kenetlenme için, toplumların mekan boyutu olan projelerini ortak refahın yaratılma ve paylaşılmasını sağlayacak ortak projeler biçiminde, ortak politikalar çerçevesinde oluşturmaları ve hayata geçirmeleri beklenir. Birliğin planlamaya yönelik politika ve sistem arayışları, bilim çevrelerinin ve teknokratların da destekleri ile, özet olarak Tablo 1.1'de sunulduğu gibi, evrimsel bir gelişim göstermiştir.

Bugün AB'nin ülkelerin çevre koruma, bölgesel politika, sürdürülebilir gelişme ve Birliğin sektörel politikalarının mekansal eşgüdümü üzerindeki etkisi inkar edilemez boyuttadır (Nadin, 1999). Bu bağlamda AB, ülkelerarası diğer birlikler arasında gerçek anlamda ülkelerüstü güce sahip tek birliktir (Faludi, 2001a).

Bu konuda şu ayırımı vurgulamakta yarar vardır; AB, özellikle 1994'den itibaren, 'kır ve kent planlaması'ndan daha kapsamlı olan, 'mekan planlama' ile ilgilenmektedir. Literatürde mekan planlamanın farklı tanımlarına rastlanmaktadır. Örneğin;

- . Nadin'e (1999) göre "mekan planlama, mekansal hedefi ve/veya etkisi bulunan tüm politika alanlarının (örneğin, arazi kullanımı, ulaşım, çevre, tarım, vb.) eşgüdümlemesini gerektirir. Diğer bir deyişle, mekansal strateji şemsiyesi altında çeşitli sektörlerin etkinliklerinin bütünleştirilmesi ve bunların mekansal etkilerinin koordine edilmesidir".
- . Faludi (2001a) mekan planlamayı "genelde bir ülkenin kendi toprakları için daha geniş bir coğrafî, sosyo-ekonomik ve politik bağlamda 'mekansal vizyon' oluşturulması süreci" olarak tanımlamaktadır.
- . Avrupa Konseyine (1997) göre ise mekansal planlama serbest kaldıklarında pazar mekanizmalarının dürtüsünde olacak olan sektörel politikaların, gelişmenin bölgeler arası daha dengeli/hakça dağılımını gerçekleştirecek biçimde düzenlenmesini (mekansal

etkilerinin eşgüdümlemesini) ve arazi kullanımının bu amaçlar çerçevesinde düzenlenmesini içerir (EC, 1997: 24).

Bu tür planlamada merkezin (AB için Konseyin) gücünün hakim olması kaçınılmazdır. Ne var ki, “her ne kadar Birlik politikalarının arazi kullanımı üzerine etkisi olmakta ise de AB ülkelerinin böylesi bir mekansal düzenlemeyi hiçbir zaman hedeflemediği” (Faludi, 2001a) söylenmektedir. Çünkü üye ülkelerin çoğunda arazi kullanım planlaması bölge ve yerel yönetimlere bırakmıştır. Birlikçe yönlendirilecek planlamaya Almanya’nın karşı çıkması üzerine ESDP üye ülkelerin kendi istekleri ile benimseyecekleri, uyma zorunluluğu olmayan hükümetler içi bir belge niteliğinde kalmıştır (a.g.e., 2001). Ancak, Postdam Belgesinde (1999), arazi (territory) üzerindeki sosyal ve ekonomik taleplerin, alanın ekolojik ve kültürel işlevleriyle ve dengeli yerleşmelerin yapıldığı ile uzlaştırılmasının “dengeli ve sürdürülebilir mekansal gelişme” için anahtar öneme sahip olduğunun ifade edilmesi, Birliğin “Avrupa Vizyonu”na yönelik politikalarına mekan/arazi boyutunun da eklenmesinin tüm üye ülkelerce benimsendiğinin işaretidir. Avrupa’nın mekansal yapısının da ele alındığı bildirmede mekansal gelişme çerçevesinde üç ana politika seçeneği ortaya konmuştur; “çok merkezli mekansal gelişme (kırsal-kentsel ortaklıklar)”, “altyapı ve bilgiye erişimde eşitlik” ve “doğal ve kültürel mirasın akıllı yönetimi”. Bu ana politikalarından 60 kadar politika seçenekleri oluşturulmuş, uygulamada komünden ülkelerüstüne, sınırlararasından bölgeler arasına kadar çok farklı düzeylerde ve ölçeklerde işbirliklerine olanak tanınmıştır.

Uyulması zorunlu ya da isteğe bağlı olsun, Birlik benimsediği politikaların üye ülkelerce hayata geçirilmesinde Strüktürel Fonları araç olarak kullanılmaktadır. Fonların kuruluşu 1958’e dayanır. Bu tarihte sosyal ve tarımsal fonlar kurulmuş, bunları 1975’te bölgesel gelişme fonunun kuruluşu izlemiştir. 1988’de bu fonlar Dayanışma Fonları adı altında, konusal özellikleri korunarak toplanmıştır. 1993’de üç konusal fona balıkçılık sektörünün gelişmesi-iyileştirilmesine yönelik oluşturulan fon da eklenmiş ve fonların ortak adı “Strüktürel Fonlar” olarak değiştirilmiştir (EU, 2002) Önceleri, strüktürel fonlar ile planlama süreci, genelde, birbirinden bağımsız, farklı zamansal ölçeklerde ele alınmış ve fon, çoğu kez, bir diğer finans kaynağı olarak değerlendirilmiş, mekansal politikaları gerçekleştirme aracı olarak görülmemiştir. (Nadin, 1999).

Özellikle son onlu yıllarda, Birlik ve üye ülke politikalarının hem Birliğin “Avrupa mekansal stratejisi” ile eşgüdümlemesi, hem de ortak ilkelere hayata geçirilmesiyle yatırımların daha etkili ve verimli olacağı tartışılmaktadır (Nadin, 1999). Bu bağlamda bir dizi strateji geliştirerek (Bkz. Tablo 1.1, kolon 3) üye ülkelerde merkez dışılaştırma ve çoklu yerel girişimcilik/ortaklıklar, verimlilik, yarışma, yerel demokrasi, vb. toplumsal dönüşümler motive edilmektedir (diğer bir bakışla zorlanmaktadır). Nitekim Fransa ve Hollanda gibi bazı ülkeler bu süreci işletmeye başlamışlardır; ülkelerinde stratejik, disiplinler ve sektörler arası yaklaşımla yerel yönetimlere çerçeve oluşturacak politika seçenekleri oluşturmaktadırlar. Komisyonun ülkesel, bölgesel ve yerel otoritelerle işbirliği içinde yürüttüğü fonların kullanımı konusunda, Komisyonun ülke alt kuruluşlarıyla doğrudan ilişkisi son yıllarda giderek artmaktadır. Bölgesel ve yerel otoriteler Brüksel’de temsilcilikler açmakta, kamu ve özel ilgi grupları ile lobi etkinliklerinde ve doğrudan müzakerelerde bulunmaktadır (Newman,...1996:22). Birlik, finansal uygulama araçları yanında teknik danışmanlık, eğitim ve bilgi ağları gibi teknik araçlardan da yararlanmaktadır.

Fonların kullanım stratejileri (konusal ve mekansal öncelikler, ölçütler,vb) beş-yedi yıllık program dönemleri için belirlenmekte, Birlik’in izlediği politikaların amaca ne ölçüde katkıda bulunduğu program dönemleri sonunda değerlendirilmektedir. Bu nedenle, mekansal

kenetlenme ülkelerarası, bölgelerarası, bölge içi, kent/metropol içi gibi değişik düzeylerde ele alınmaktadır.

Tablo 1.1. Avrupa Birliğinin planlamayı yönlendiren eylem ve kararları

Baglayıcı ve rehber yasal belgeler, politikalar	Yönlendirici çalışmalar: konferans, rapor, vb.	Uygulama Araçları
<p>1984 - Avrupa Bölgesel Mekansal Planlama Bildirgesi; ülkelerarası düzeyde etkin planlama yapılması gereği öneme vurgulanıyor.</p> <p>1986 - Tek Avrupa Senedi; çevresel ve bölgesel konulara Birliğe kesin müdahale yetkisi verilmiştir.</p> <p>1990 - "Kentsel Çevre Hakkında Green Paper"; Birliğin Avrupa kentleri sorunlarına eğilme niyetini yansıtır (Raporda ortak çevresel ve sosyal problemler ve kentsel kamusal mekanlar ele alınmış, karışık ve daha yoğun arazi kullanımı önerilmiştir)</p> <p>1992 - "5. Çevresel Eylem Planı: Sürdürülebilirliğe Doğru" raporunda çevresel hedeflere ulaşmada mekansal planlamanın bir araç olarak kullanılması vurgulanıyor (Stokholm Konferansı ve Gündem-21 Programı Birliğin çevresel politikalarının yerel ölçekte de benimsenmesini teşvik etmiştir.)</p> <p>1992 - Maastricht Anlaşması; Birliğe ilk kez kent ve kırsal planlaması konusunda müdahale yetkisi veriyor. Yetkinin kullanımını tüm üye ülkelerin onayına ve ilgili üye ülkenin bir önlem alınması koşullarına bağlanmıştır (Bu, yetki kullanımını nerede ise olanaksız kılmakta). Enerji, tele-komünikasyon ve ulaşımında "Avrupa ağı" oluşturulmasında ülkelere rehber olacak ilkeler ortaya koyuyor, bu bağlamda 14 öncelikli proje belirleniyor (Trans-Avrupa kara ve demiryolu, iletişim ağı, vb.).</p> <p>1993 - Birleşme: Ortak para birimi, ortak dış politika ve güvenlik politikaları. Birlik yetkisinin işlerinde ve adalet konularında artması.</p> <p>1994 - Leipzig İlkeleri (Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi-</p>	<p>1980 - Avrupa Milletvekilleri Arazi Düzenlemesi Konferansı (CEMAT); Avrupa mekansal planlama stratejilerinin tartışıldığı ilk toplantı. Gerekece; Avrupa bütünleşmesinin bölgeler arası farklılığı artmaması için bölge planlamada ortak yaklaşımın gerekliliğidir.</p> <p>1980ler - "Kent Rönesansı için Avrupa Kampanyası" (konferanslar dizisi); kent sağlığı, sanayi kentlerinin yeniden canlandırılması, toplum kalkınması konularında rapor ve öneriler ele alınıyor.</p> <p>1988 - Bölgesel/Yerel Yönetimler Danışma Komitesi oluşturuluyor.</p> <p>1989 - DATAR'ın "Avrupa Mekansal Gelişme Eğilimleri" çalışması yayımlanıyor; Birlik içinde ekonomik yoğunlaşma merkezde, "Muz Bandı"nda olmaktadır (çoğu bölgeyi çevrede kalan Fransa, bölgelerini merkezle bütünleştirecek ulusal mekansal politikalarını ortaya koyuyor).</p> <p>1991 - Avrupa 2000 raporu: İlk kez bölgesel ve kentsel planlama konusunda, sınırlardan bağımsız bir ortak çerçeve oluşturulması üzerinde duruluyor. Bütüncül ve tutarlı bir "Avrupa Vizyonu" oluşturulması öneriliyor.</p> <p>1991 - "Mekansal Gelişme Komitesi" kuruluyor. Bürokratlardan oluşan komitenin ülkelerüstü planlamaya yönelik hükümetlerarası ortak çalışması amaçlanıyor.</p> <p>1992 - "Avrupa Kentsel Şartı" konferansı; iyi kent yönetiminin ilkeleri teması üzerinde çalışılıyor (ulaşım, hareketlilik, kentte çevre ve doğa, kent güvenliği, vb.)</p> <p>1993'de Delors White Paper kentsel politika olarak işsizliğin azaltılması ile sürdürülebilirlik, çevresel ve ulaşım amaçlarının bütünleştirilmesi hedeflenmiştir. Homojen bir Avrupa için coğrafi engelleri ortadan kaldırmaya yönelik iletişim altyapısına ve nitelikli insan gücü farklılıklarını yok etmeye yönelik eğitime öncelik verilmiştir.</p> <p>1994 - Avrupa 2000 + Komisyonun kent ve bölge planlamadaki rolünü güçlendiren bir belgedir. Bölgesel ve kentsel politikalara önemli ölçüde mü-</p>	<p>1989 - Strüktürel Fonlar; ekonomik değişimin/gelişimin Birlik içinde dengeli dağılımına ilişkin geliştirilen bölgesel politikaların uygulama aracıdır.</p> <p>* Dönemlere göre önceliği değişebilmektedir. Öm. 1994-99 programının amacı yeniliklerin ve kentler arası ağların teşviki idi.</p> <p>* Bölgesel ekonomi, sosyal bütünleşme, balıkçılık ve tarım sektörlerinde iyileştirme çalışmalarına desteği amaçlayan 4 tür strüktürel fon vardır.</p> <p>* Fonlar, Avrupa Komisyonunun politikaları ile bütünleşen çok yıllık, çok bölgeli projelere öncelik tanır.</p> <p>* Bu fonların kullanımının 3 mekansal-sosyal önceliği vardır: Birlik ortalaması gelişmesinin gerisinde kalmış bölgeler (O1), ekonomisinde strüktürel değişim gerektiren kentsel ve kırsal bölgeler (O2) ve insan kaynağının geliştirilmesi, istihdamın teşviki (O3).</p> <p>* Fonlar özel sorunlara ortak çözümler üretmeye yönelik 4 tür "Yerel Girişimi" destekler: bölgeye yoğunlaşan INTER-REG, kentsel sorunlara yoğunlaşan URBAN, kırsal alana yönelik LEADER + ve işgücü pazarındaki eşitsizliklere yönelik EQUAL.</p> <p>1993 - "Birleşme/ Güçlendirme Fonu"; daha çok İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan gibi Birliğin yoksul ülkelerinin yararlanması için oluşturulmuştur. Çevre ve altyapı konusundaki tekil projeleri destekler.</p> <p>1992-Bölgesel Komite; yerel ve bölgesel yönetimlere, Birliği güçlendiren konularda, Birliğin sesini duyurur, danışmanlık yapar.</p> <p>1987-Eğitim; planlama alanında uluslararası işbirliğinin geliş-</p>

Tablo 1.1. Devam

ESDP); Birliğin ülkelerüstü mekansal planlama çerçevesine dayanan mekansal gelişme ilkeleri, hedefleri sosyal ve ekonomik kenetlenme gereği (gelecekteki büyümenin sürdürülebilir ve dengeli olmasının temini) olarak ortaya konuyor. Ülkelerüstü ve sınır-ötesi işbirlikleri öneriliyor. . 1999 Postdam Belgesi: Avrupa politikasının yeni boyutunun 'mekan/arazi' olduğu benimsenmiştir (Detay için metne bkz.).	dahale edilebileceği durumlar yaratmıştır. Ülkelerüstü 7 süper bölge tanımlanmış ve bölgeler için oldukça detaylı politikalar belirlenmiş, sınır-ötesi işbirlikleri özendirilmiş, mekansal politikaların tüm idari kademelerin sorumluluğunda olduğu vurgulanmıştır. 1997- Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifinin 1. Resmi Taslağı; Birlik, tabandan-tavana yaklaşımı izleyerek, bölgesel ve yerel yönetimlerin ESDP ile bütünleşecek yerel/bölgesel yatırımlarını ve sınır-ötesi işbirliklerini teşvik ediyor.	tırılması, planlama kurumlarına danışmanlık yapılması (örneğin Sokrates-Erasmus girişimi).- Bilgi ağları; benzer sorunları paylaşan yerel yönetimler arası bilgi ve deneyimlerin aktarımı, kaynaklar için lobicilik yapma (deneyimlerin paylaşıldığı forum niteliğindeki <i>Euro-cities</i> , özel amaçlı ağlar [<i>MET-REX</i> -metropol, mekansal planlama otoriteleri, <i>Commission de Villes-küçük</i> , orta boy kent sorunları, <i>Quartier en Crise</i> -kent yenileme/canlandırma] gibi).
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kaynaklar: Hague (1996), Newman and Thornley (1996: ...), Nadin (1999), Faludi (2001a), EU (2001). EU (2002)'den yararlanılarak düzenlenmiştir.

2. AVRUPA ÜLKELERİNİN HUKUK VE YÖNETİM SİSTEMLERİ

Kent planlama belirli bir ulusal hukuksal ve yönetsel çerçeve içinde gerçekleşmekte, bu çerçeve planlamaya belirli olanaklar ve kısıtlar sunabilmektedir. Çünkü planlama gücünü, ülkenin yasal sisteminin bir parçası olan yasa ve yönetmeliklerden alır ki bunlar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Ayrıca planlama belirli bir yönetsel sistem içinde gerçekleşir ki bu da ülkeden ülkeye değişebilir. Yine de Avrupa'da yasal üslup (tarihsel gelişme, yasal düşünce tarzı, yasal kaynağı ve ideolojisi) açısından benzerlikler gösteren ülkeler bulunmaktadır (Newman,...1996: 28). Literatürdeki genel uzlaşma Avrupa ülkelerinin hukuk ve yönetim sistemlerinin beş sınıfta ele alınabileceği yönündedir (a.g.e.: 30). Ancak, grupların homojen olmadığını ve özellikle kuzey-güney ülkeleri ve/veya bölgeleri arasında uygulamada farklılıklar bulunduğunu da belirtmektedir (Bkz. Tablo 2.1.ve 2.2).

Tablo 2.1. Avrupa Birliği ülkelerinde hukuk sistemi

	Ülke	Tarihsellik	Yasal düşünce modu	Yasal kay.
İngiliz ailesi	İngiltere Galler İrlanda	. Geleneksel İngiliz ortak yasanın (Common Law) evrimiyle oluşuyor. . Yazılı belge olmayan anayasaya dayanır. . Yerel yönetim geleneklere dayanır, anayasanın güvencesinde değildir. . Pragmatikdir (teorik tabanı zayıf, büyük hukukçular genelde hakim kökenlidir).	. Taraflar arası ilişkiyi ve onların hak ve sorumluluklarını düzenler.	. Örf ve adet hukuku
Fransız ailesi	Fransa İtalya İspanya Portekiz Belçika Hollan. Lükсен.	. Soyut yasal normlar ve teorik tartışmalar (büyük hukukçular akademisyen). . Devrimsel eğilim taşıır (tüm özel hukuk kurallarına model teşkil eden Fransız Devrimi ve 1804 Civil Code önemli adım taşlandır).	. Toplumsal yaşamı rasyonel bir düzene sokacak kurallar sistemi belirlenir. . Konular üzerinde önceden düşünümlüp soyut ilke kodifike edilir. . Yeni yasal ilkeler çabuk ve kapsamlı olarak ifade edilir (toplumdaki devrimsel sosyal değişim gereği)	. Roma hukuku . Gelenekler . Kilisenin etkisi (özellikle İspanya ve İtalya da).
İskandinav	İsviçre Norveç Danim. Finlan.	. Ortaçağda, Alman hukukuna dayanırdı . 17.-18.yy'larda merkezi güç mevcut yasalarda düzenlemelere gidiyor. . 19.yy.'da Fransız Devriminin etkisiyle modernize ediliyor.	. Eksiksiz bir düzenleme yoktur, hukukçuların tutumu pragmatiktir.	. Roma hu. . Diğer hukuk ailelerinden etkilene.

Tablo 2.1. Devam

Alman ailesi	Alman. İsviçre Avustur. Yunan.	. Fransız ailenin özel bir koludur. . Bütüncül bir yasal sistem oluşturacak merkezi bir gücün bulunmaması nedeniyle güttükçe eskiyen yasalar 15.-16. yy. larda Roma hukuk ve kurumları ile değiştiriliyor, geliştiriliyor. . Aydınlanmadan sonra çok soyut ve entelekt kurallar sistemi içinde geliştiriliyor.	. Sistematik düzen ve kurallar sistemi değişiklik yapılabileceği düşünce yapısından uzak, katılıkla ele alınmıştır. . Çok soyuttur (Bilimselleştirilmiş kurallar).	. Roma hukuku
--------------	-----------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------

Kaynak: Newman ve Thomley'den (1996: 28-35), Booths (1999) ve Kalabalık (1999)'dan yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 2.2. Avrupa Birliği ülkelerinin yönetsel sistemleri

	Ülke	Genel özellikleri	Ülkeye has farklılıklar
İngiliz ailesi	İngiltere Galler İskoçya	. İkili idari yapı var: merkezi yönetim, yerel yönetim. . Merkezi yönetim güçlü; yerel yönetime yasal ve finansal kısıtlar getiriyor (Denetçi). . Yerel yönetim servislerin etkin sunumundan sorumlu, hedeflerini merkezi yönetim belirliyor. . Geleneksel olarak ikili politik yapı vardır (yerel ve merkezi yönetimler arası siyasetçi geçişi sınırlıdır) . Belediye başkanının siyasi rolü sembolik, yerel yönetimde idari sorumluluk politik komitededir.	-
	İrlanda	. Belediye başkanının siyasi rolü sembolik, yerel yönetimde idari sorumluluk politik komitededir.	-
Fransız (Napolyonik) ailesi	Fransa	. Dörtlü idari yapı var; merkezi yönetim, valilik, yerel yönetim, komün. Yönetim kademeleri arasındaki bağ güçlüdür.	. Komünler yerel yönetimi oluşturan temel taşıdır.
	İtalya	. Merkezi yönetim alt kademe yönetimleri kontrol eder; valilik ve vali merkezi yönetimce atanan kamu görevlilerinden oluşur. Belediye başkanı seçimle göreve gelir (geçmişte valice atanırdı), ama ulusal politikalarda valilik aracılığı ile merkezi yönetimle güçlü işbirliği içindedir	. Diktatörlük nedeniyle sistem daha merkeziydi, son reformlarla değişti.
	Portekiz	. Merkezi yönetimle güçlü işbirliği içindedir	. Üniter devletten uzlaşmacı devlete geçiş var
	Hollanda	. Merkezi yönetimle güçlü işbirliği içindedir	. Diktatörlük nedeniyle sistem daha merkeziydi, son reformlarla değişti.
	Yunanis.	. Merkezi yönetimle güçlü işbirliği içindedir	. Diktatörlük nedeniyle sistem daha merkeziydi, son reformlarla değişti.
Fransız+ Alman	İspanya	. 1980'lerde bölgesel otonomiye geçilerek Napolyonik sistemden sapıldı.	. Diktatörlük sonrası merkezi sistem terk edildi. Ama merkezin otonom bölge üzerindeki denetimi kısmen sürmektedir (finans, vb. konularda). . Otonom bölgelerin ulusal kararları etkileme gücü zayıftır.
	Belçika		. Komün yerel yönetimin temel taşı.
Alman	Almanya	. Federal sistem: merkezi yönetim birçok alanda gücünü bölgelerle paylaşır.	. Tarihsel nedenlerle bazı kentler yarı otonomdur (örn. Hamburg, Bremen).
	İsviçre	. Bölgelerin kendi yasal mevzuatları vardır. Merkezi yönetimde temsilcileri bulunur, merkezi yönetimde kararlara katılır.	. Komün yerel yönetimin temel taşı.
	Avustur.		. Tarihsel nedenlerle bölgelerin gücü daha azdır.
İskandinav	İsviçre	. Merkezi yönetim ile bölgeler arasında sıkı ilişki vardır (Fransız ailesi gibi)	
	Norveç	. Genelde merkezi yönetimin bölgelerde ulusal politikaları uygulayacak ajansları vardır.	
	Danimar.	. Merkezi yönetim gözetiminde yerel yönetimler mali ve idari özerkliğe sahiptir.	
	Finlandi.		

Kaynak: Newman ve Thomley'den (1996: 28-35) düzenlenmiştir.

3. AB ÜYE ÜLKELERİ PLANLAMA SİSTEMLERİ VE DEĞİŞİMLERİ

Birliğe üye ülkelerin aralarında var olan hukuksal ve yönetsel sistem farklılıkları/benzerlikleri, yukarıda değinildiği gibi, planlama sistemlerine de yansımıştır. Ancak, grupsal ortak değerlendirmelere gitmek iki nedenle oldukça güçtür:

- . Planlama özde politik boyutu ağır basan teknik bir eylemdir. Bu nedenle, ülkelerin planlama sistemleri, genelde dinamiktir; özellikle merkezi yönetimdeki politik gücün ideolojik tercihlerinden toplumsal yapıya ve teknolojik birikime kadar bir çok yerel, ulusal ve ulusüstü etmenin etkisinde zaman içinde bazen evrimsel, bazen da devrimsel değişim gösterebilmektedir. Dolayısıyla orijinleri aynı dahi olsa belli bir zaman sürecinde ülkeler birbirinden çok farklı olabilirler.
- . Her ne kadar planlama sistemleri çeşitli ölçütler çerçevesinde karşılaştırılabilirlerse de ölçek değişikçe detay özelliklerin önem kazanması ve terminolojinin ülkeler arası nitelik ve nicelik farklılığı genel değerlendirmede çeşitliliği yakalamayı güçleştirir.

Bu nedenlerle, bu bölümde, grup ülkeleri kapsayan çok genel değerlendirmeler yerine, ailenin tipik özelliğini yansıtan birer ülke planlama sistemlerinin genel özellikleri ve zaman içindeki, özellikle son onlu yıllardaki değişimleri değerlendirilecektir. Ayrıca İtalya, planlamaya toplumsal yaklaşımın ve bu ülkelerdeki politik-etnik ayrışmanın ülkemizdeki durum kısmen benzemesi nedeniyle değerlendirmeye katılmıştır.

Ele alınan ülkelerin planlama sistemleri, Avrupa 2000+ raporunda ülkelerin planlama sistemleri konusunda gündeme getirilen temalar da dikkate alınarak, şu özellikler/değerlendirme ölçütleri çerçevesinde, ikinci el bilgilere dayanarak ortaya konacaktır:

a. Sistem merkezi mi, merkez dışı (decentralised) midir ?

Merkezdışılaştırmanın üç temel boyutu vardır (Bennett, 1993);

- . temsil gücünün genişletilmesi,
- . yasal sorumlulukların artırılması ve
- . hizmet sağlamaya yönelik siyasal ve finansal kaynakların genişletilmesidir.

Merkezdışılaştırmanın bunlarda birini ele alıp diğerlerini ihmal etmesi olasıdır (örneğin İsveç'te sorumluluklar merkezdışılaştırılmışken finansal kaynaklar merkezi gücün denetiminde bırakılmıştır [Erlander, Montin, 1990]).

b. Sistem re-aktif mi, pro-aktif midir ?

- . Planlama sisteminin özel sektör etkinliklerine yanıt verebilme düzeyi (kurallar gevşetilmiş, esnek) re-aktif planlamanın göstergesi olarak kabul edilebilir.
- . Stratejik mekansal planlamada gelecekteki gelişmeler için uygun hazırlıkların yapılması ise pro-aktif planlama yaklaşımının göstergesidir. Ancak burada, 'önceden belirlenen'in değişmezlik düzeyi önemlidir. Bazı ülkeler görünürde detaylı stratejik planlama yaklaşımını izlemekle birlikte, pratikte, uygulama sürecinde plan oldukça esnek olabilmektedir. Ayrıca, "mekansal planın uluslararası ekonomik rekabeti arttıracak pazar mekanizması olarak değerlendirmek gerekir" görüşüyle stratejik planın re-aktif olarak yorumlanabileceğini tartışanlar da bulunmaktadır (Newman,...1996: 73).

c. Sistem düzenleyici (kurallı) mı istemli (isteğe kalmış/kuralları gevşetmiş) midir ?

- . Bölgeleme sistemini benimseyen planlama düzenleyicidir.
- . Halk katılımına izin vermeyen ya da katılımın zayıf olduğu planlara düzenleyici planlamadır.

Arnstein katılımı sekiz basamaklı bir merdiven olarak tanımlamaktadır. Basamaklar aşağıdan yukarıya doğru sırasıyla: yönetmek (manipülasyon), terapi, bilgilendirme, danışma, gönül alma, ortaklık, temsilci bulundurma ve halk kontrolüdür. Bunlardan ilk iki basamakta halkın karar mekanizmasında gücü yoktur. İzleyen üç basamak artan düzeyde katılım belirtileri gösterir. Son üç basamakta ise artan düzeyde halk gücünün varlığı görülür

(Rydin, 1999). Bu da göstermektedir ki katılım ölçütünün biçimsel olmaktan çok niteliksel olarak ele almak gereklidir.

Örnek ülkelerin planlama sistemlerinin temel özellikleri ve geçirdikleri değişimler, değerlendirme ölçütleri çerçevesinde Tablo 3.1a-d'de sunulmuştur.

Kurumsal yapıları, ilişki ağları, görüşme ve sorun çözme kültürlerindeki farklılıklar nedeniyle ülkeleri birebir karşılaştırma olanaksızdır, ancak genel bir değerlendirme yapılabilir. Tablolarda görüldüğü gibi, örnek AB ülkeleri yönetsel ve planlama konusundaki yeniden yapılanmalarında ortak yönelimler sergilemektedirler; merkezdışılaşmanın artırılması ve merkezi denetiminin azaltılması; bölgeleşmenin teşviki; esnekliğin artırılması/kuralların gevşetilmesi; katılımın, dolayısıyla kullanıcı hoşnutluğunun geliştirilmesi bunlardan bazılarıdır. Ancak şu da bir gerçek ki ülkelerin değişimi kendi tarzlarında olmakta, sonuçta, arasındaki geleneksel farklılıklar yok olmamaktadır.

Örnek ülkeler arasında en merkezi ülke İngiltere, en merkezdışılaşmış ülke Almanya iken, son yapılan yasal düzenleme ile İngiltere'de merkezdışılaşma Fransa düzeyine yaklaşmıştır. Merkezdışılaşma İngiliz ve Fransız ailelerinde, genelde, bölge ve yerel yönetimlerin yasal sorumluluklarının artırılması olarak gelişmiş, temsil ve finansal güçlerdeki iyileşme kısıtlı kalmıştır. Görünen o ki merkezi bir sistemin merkezdışı bir sisteme dönüşmesi basit bir işlem değildir. Örneğin, İtalya son 40 yıldır, uzun, inişli çıkışlı bir süreçte merkezi modelden, bölgenin önem kazanacağı karışık modele geçme çabasını sürdürmektedir. Bölgenin politik açıdan öne çıkması riskine karşı ('Kuzey Ligi' siyasi partisi gibi), son yıllarda illerin rolünü güçlendirmiştir. Bazı ülkelerde ise yönetsel kademelerde ve merkezdışılaşmada 'bölge' kurumsallaşmış bir önemi kazanmamıştır. Örneğin, bu bildiride ele alınmayan Yunanistan'da 'bölge' yapısal fonlardan yararlanan yatırımlara yönelik tanımlanan, bir anlamda proje-bölge niteliğindedir (Newman,...1996: 58).

Ayrıca, Birlik içinde ülke bazında makro ekonomik planlama önemini yitirken bölgesel kent planlama politikalarının önem kazandığı, ağırlığın yerel yönetimlere kaymakta olduğu söylenebilir. Nitekim Avrupa 2000+ Fransa (Kentler Anlaşması) ve İngiltere'nin (Kent Meydan Okuması) kentsel girişimciliğini diğer ülkelere örnek göstermektedir (a.g.e.: 22).

İngiltere savaş sonrası pro-aktif, son yıllarda re-aktif bir planlama yaklaşımı izlemektedir. Diğer ülkelerde stratejik mekansal planların, gelecekteki gelişme için uygun hazırlıkların yapılması pro-aktif planlama yaklaşımının göstergesidir. Ancak, hem proje esaslı planlamanın ağırlık kazanması hem de İtalya gibi bazı ülkelerde uygulamanın esnek (bir anlamda, kurallardan kaçmak için mekanizmalar geliştirilmiş) olması bu ülke planlama sistemlerinin de re-aktif eğilim sergilediği biçiminde yorumlanabilir. Bütüncül planlamadan çeşitli ölçülerde uzaklaşma görülmektedir. Çeşitli adlar da alsalar yerel yapılar planlar eylem planı ve büyük kentsel projelerle desteklenerek esneklik sağlanmaktadır.

Planlama sürecine halk katılımı tüm örnek ülkelerde kısıtlı olması (bilgilendirme ve danışma) nedeniyle planlama yaklaşımları düzenleyici olarak tanımlanabilir. Ancak, son düzenlemeyle İngiliz yaklaşımında katılım öngörülen planlama aşamalarının ve katılım araçlarının çeşitlenmesi bu ülkenin istemli planlamaya geçme sürecinde olduğunu göstermektedir.

Tablo 3. a İngiltere'de planlama ve AB'nin etkisi

<p>İlk kapsamlı planlama yasasını (1947) temel prensipleri bugün de geçerli. Planlamamın üç genel işlevi var: gelişme planı yapma, gelişmenin kontrolü ve merkezi yönetim denetimi.</p> <p>Merkezi yönetim: yasa çıkarır, planlama politika rehberi (çerçeve politikalar) oluşturur, gelişmenin kontrolünde çıkan girişimci-yerel yönetim uyumsuzluğunda son karar vericidir (Bu nedenle, uyumsuzluğun sürdüğü durumda girişimci ancak Yüksek Mahkemeye Bakanlık hakkında dava açabilir).</p> <p>Yerel Yönetim: gelişme planı hazırlar, gelişmeyi yönlendirecek çalışma ve yatırımları yapar, gelişmeyi kontrol eder. <i>Bu üç işlev birbirinden ayrı ele alınır, sorumlu birimler farklıdır.</i> (yerel yönetim 'çerçeve politikaları' ve yerel özellikleri dikkate alınarak inar başvurusunu değerlendirir).</p> <p>Tekokrat: planların sunduğu görüşler gelişmenin kontrolünde politikacıların kararında etkilidir (yönetmelikler). Planlama sürecinde, karar öncesi "halk soruşturması" (katılım) zorunlu.</p> <p>Yerel planlama dışında üst kademe planlamalarda (politikalar, planlar) mekan boyutu ya hiç yoktur ya da son derece sınırlıdır (bölge planı gibi).</p> <p>1960'lara dek planlama sisteminin stratejik planı hakimdi.</p> <p>1980'lerde yerini pazar-yönlendirmeli ve merkezi ağırlıklı planlamaya bırakmıştır.</p>	<p>1990 sonrasında, 80'lerin pazar mekanizmasının hakim olduğu planlamadan terk edilerek yeniden plan yönlendirme planlamaya dönüyor. Yeni sistemde dört kademe idari yapı ve planlama var:</p> <p>Merkezi yönetim, hazırladığı <i>Planlama Politika Rehberi</i> (toplam 25 konuda) ile planlama sisteminde güçlü etkisi vardır. Rehberlerin bir kısmı konu başlıklı (yeşil kuşak, konut, kent merkezi, vb.), bir kısmı alan başlıklıdır. Bu yaklaşım merkezi yönetime planlama politikalarında hızlı değişim olmağı tanımaktadır.</p> <p>Bölge yönetimi, yerel yönetimlere karar çerçevesi oluşturacak üst kademe rehberle uyumlu genel mekansal yönlendirmeleri - <i>Bölge Planlama Politika Rehberi</i> - hazırlar. Özellikle alt-bölgeler için ayrı rehberler hazırlanabilir.</p> <p>İlçe yönetimi: üst kademe rehberlerle uyumlu olarak yapıldığı planları, atık ve mineral yerel planlarını hazırlar ve onaylar.</p> <p>Kent yönetimi tüm belediye alanı için yerel planı hazırlar. Plan üst kademe rehber ve planla uyumlu olmalıdır. Merkezi yönetimin plan denetim hakkı vardır.</p> <p>Gelişme planları olarak adlandırılan son iki planın önemli 1991 Planlama ve Telifatı yasası sonrasında artmıştır. Planlama başvurularının, diğer maddi koşullar elveriyorsa her iki plana uygun olması beklenir. Aksi halde plan değişikliğine gidilebilir.</p> <p>Planlamamın kontrolü süreç olarak değişimle birlikte, taraflar arasında, "planlama sorumlulukları/ kazançları" konusunda görüşme-uzlaşma artmıştır. Görüşmeler yalnızca doğrudan ilgili taraflar arasında ve gizli olarak yapılmaktadır (Şeffaflık yok, katılma olanak tanıyan). 1990'larda, farklı ilçe grupların uzlaştan, birlikte eyleme yönlendiren bir "yeni kent yönetimi"ne doğru geçiş vardır. Planlamaya doğrudan katılım düzeyi makro ölçekte yaygınlaşmaktadır. Çeşitli gruplar yalnız karar değil plan yapma sürecine (politika oluşturma, vb.) katılmaktadırlar.</p> <p>Ortaklığa yönlendirilmiş planlama (gelişmenin kontrolü hariç, kamu ve özel sektör arasında ortaklıklarla plan uygulama) merkezi yönetimce desteklenmektedir.</p>	<p>2001 sonunda "yönlendirici" planlama korunarak planlama hiyerarşisinde ve yönetiminde yapısal değişiklikler öngören taslak kamuoyunun değerlendirmesine sunulmuştur. Değişikliğin amacı: planlama hiyerarşisini basitleştirmek, karar sürecini hızlandırmak, yerel katılımı arttırmaktır. Taslağın 1990 yasasından farkı öзде şunlardır:</p> <p><i>* Ali kademe yönetimlerin hareket alanını genişletiyor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> merkezi yönetim mevcut Planlama Politika Rehberlerini sadeleştirilecek, bölge ajansı mevcut Bölge Planlama Rehberi yerine "Bölge Mekansal Stratejileri" oluşturacak (bölgeler arası bitümlaşmenin daha kolay olacağı, alt kademe planlar için daha basit ve açık bir yönlendirici). <p><i>* Planlama sistemi basitleştiriliyor. kapsamlı çevre etkileri öne çıkarılıyor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Yerel planlar, mevcut yerel plan türleri iptal ediyor. <i>Yerel Gelişme Çerçevesi</i> ve onunla uyumlu <i>Eylem Planı</i> öneriliyor. <i>Yerel Gelişme Çerçevesi:</i> "toplum stratejileri", "gelişme ana politikaları", "eylem planları" ve "koruma alanları" içerir. Düzenli olarak ulusal ve bölgesel politikalara uyumlandırılır. Çerçeve, AB'nin Stratejik Çevre Değerlendirmesi Direktifi'ni de dikkate alarak Sürdürülebilirlik ilkesini benimseyecektir. <p><i>Eylem Planı:</i> yerleşmenin tamamını ya da bir kısmını kapsayan, gelişme çerçevesini dikkate alan master plan, konşuluk planı ve köy planı niteliğinde, tasarımı notlarını da içeren plandır.</p> <p><i>* Yerel demokrasi geliştiriliyor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> bölge yöneticilerini doğrudan halk seçecek, bölgesel stratejilerinin oluşturulmasında çeşitli katılım araçlarından yararlanarak yerel uzlaşma sağlanacak, Yerel Gelişme Çerçevesi "Toplum Katılımı Sözü"nü içerecek (Çerçevenin oluşturulmasına, revizyonuna ve büyük projeler konusunda karar elkin katılım için gerekliliği olan hangi araçların ve ortamların temini edileceği, standartları, vb. içerecek). Eylem planlamasına yerel halkın doğrudan katılımı öngörülüyor.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tablo 3 b Fransa'da planlama ve AB'nin etkisi

<p>1950'lerde çıkarılan Kentleşme ve Konut Kuralları yasasında planlama eylemi türlerini ve arazi gelişiminin kurallarını tanımlar.</p> <p>Planlama ve yönetsel hiyerarşi iki kademelidir:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Merkezî gücü planlamada temel belirleyicidir (1980'lere dek). Geleneksel olarak, genel ekonomik gelişmeyi tüm ülke mekânında planlayan bir yaklaşım izlenir: 'Ülke Düzenleme', geleceği kestirerek, ülke bütününde iradi olarak toplumsal ve fiziksel değişimi yönlendirecek kararlar dizisidir (<i>Plan d'Aménagement du Territoire</i>). Ülke, bölge ve yerel planların hepsi ekonomik gelişme için eşgüdümleştirilir. * Yerel yönetim; merkezi yönetimin il temsilciliği olan valilik yerel planları hazırlar. Planlar Vali (bürokrat) tarafından onaylanır ve yürütülür. Hala geçerli olan iki kademeli yerel plan sistemi vardır; "stratejik plan" ve "arazi kullanım planı" (POS). <p>Birden çok komünü kapsayan bir alan için, genel gelişme hedeflerini ve ulusal plan ile bağlantılı olarak önemli altyapı yatırımlarına ilişkin mekansal kararları içerir.</p> <p>Arazi Kullanım Planı nüfusu 50binden büyük komünler (en küçük idari birim) için zorunludur. POS yöremler sosyo-ekonomik özelliklerini de içeren katı bölgeleme planıdır (mevcut yapılaşmış alan, gelişme alanı, tarım alanı, koruma alanı, vb). POS gelişmeyi yönlendirmede komün yönetimini güçlü kılar, ona gelişme alanlarında satın alma hakkı verir. POS'a sahip olmayan komünlerde merkez, ulusal yönetimler aracılığı ile yapılaşmayı (yürüştürme, parsel kullanım koşulları, yapıların görünümleri, vb.) yönlendirir. POS kararlarında değişiklik belirli kurullar çerçevesinde yapılabilir.</p>	<p>1982'de planlama ve yönetsel hiyerarşide radikal değişikliklerle yetki merkez dışılaşmıştır. Dört kademeli bir hiyerarşik düzen oluşturulmuştur:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Merkezî yönetim; ulusal kuralları ortaya koyar, alt kademe planların ana çerçevesi olan 'Ülke Düzenleme' yapar. Her konudaki büyük ölçekli projelere (altyapı, kent yenileme, vb.) karar verir (örn. TGV, "Paris'in büyük projeleri"). Merkezi planlama örgütü DATAR aracılığı ile bölge ve kent konularına katılabilir. Alt kademe birimlerin rollerini periyodik olarak gözden geçirir, bütçelerini denetler. Alt kademelerle işbirliği için bölgelerde ve büyük kentlerde Bakanlıkların yerel ofisleri vardır. * Zaman içinde DATAR'ın ülke düzenleme anlayışı içeriksel olarak değişim göstermiştir; 1990 öncesi fiziksel ağırlıklı ülke planlama (Arazi Amenajmanı) yerini 1990'lı yılların başında 'arazi düzenleme ve gelişmesi'ne bırakmış, 1990'lar sonunda ise 'arazi düzenleme ve sürdürülebilir gelişmesi' olmuştur. * Bölge yarı otonom yönetim birimidir. Bölge meclisi seçiminle oluşturulur, bağımsız bütçesi çok küçüktür (toplam bölge kamu harcamasının %2'si). Yasa yapma yetkisi yoktur. Eskiden merkezi yönetimde olan bazı görevleri üstlenmiştir 'Ülke Düzenleme' ve AB'nin ESDP'e göre 'bölge gelişme planı' hazırlar. Plan uygulama projelerine finansal katkı verir. (Tüm bölgelerin [22 tane] plan yapması gerektiğinden, son yıllarda bölge sayısını azaltılması tartışılmaktadır). * Departman (Valilik); doğrudan planlama gücü yoktur. Merkez-bölge-komün arasındaki işbirliğini kurar, merkezin yerel yatırımlarını eşgüdümleyerek (Yapığı geniş hizmet yatırımlarıyla kent ve bölge planlaması üzerindeki etkisi güçtür). Komünler arası işbirliğini teşvik eder. * Komünler yerel planlamadan (stratejik ve arazi kullanım planı-POS) sorumludur. Yerel planlar üst kademe planlar ve politikalarla uyumlu olmalıdır. Yetkinin komüne devrinden sonra, uygulamada başkanı çok güçlü ve planlama etkindir. * Bölge-merkezi yönetim, bölge-kent/kümülenmiş kentler, merkezi yönetim-kent/kümülenmiş kentler arasındaki ilişkiler, özellikle 90'lı yıllarda üst-ast ilişkisinden çok dayanışma ve ortaklıklara dönüşmüştür (Yerel-merkezi yönetim ortaklıklarında bölge yönetimi dışlanmaktadır. Bu yaklaşım, ilişkilerin yoğunluğuna göre, planlamada bölgenin rolünü zayıflatmaktadır). Bölge/komün-özel sektör ortaklığı ile kurulan şirketler kent politikalarını uygulama aracı olarak teşvik edilmektedir. * Planlamaya katılım sınırlı STK'ları (sıyasî ve meslek örgütleri, üniversite) aracılığı ile olmaktadır. Tekil kentler ve durumlar dikkate alınmazsa, genelde, zayıf bir katılım vardır. Komün yönetimlerinin topluma kapalı olmalarının/şeffaflık olmalarının önemli bir nedeni planlama sürecinde yaşanan etik sorunlardır.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tablo 3 c. İtalya'da planlama ve AB'nin etkisi

<p>Planlama sistemi, son yıllarda bazı değişiklikler yapılmış olmakla birlikte 1942 yasasına dayanır. Planlama yasalarından merkezi yönetim sorumlu iken 1972 den sonra merkez yetkisini bölge yönetimleri ile paylaşmış, yasal yapıda ikili bir hiyerarşi ortaya çıkmıştır. 1972 den bu yana yönetsel sistemde ve planlamada dört kademe bir yapı vardır; ülke, bölge, il ve kömün.</p> <p>* Merkezi yönetim; ulusal çıkarlar çerçevesinde sektörel politikaları ve planlama rehberini ortaya koyar, planlama standartlarını hazırlar (fiziksel planlama yapmaz). Bölgeler arası yönetsel etkinlikleri eşgüdümleyer, bölgelerarası dengeyi formüle eder. Ulusal sektörel politikalar (örn. ulaşım, Güney'deki gelişme politikaları, vb.) alt kademe planları etkiler.</p> <p>* Bölge yönetimi seçime oluşturulur, merkezi yönetimin onayı ile kesinleşir. Bağımsız bütçesi vardır (bölge toplam kamu harcamalarının %20'sini yapar). Otonomi pratikte zayıftır (kısıtlı yasa çıkarma yetkisi yönetimin çerçevesi yasaları ile büyük ölçüde sınırlanmıştır). Alt kademe planlara yol gösterecek strüktür planı hazırlar (çok genel ekonomik ve sosyal konuları kapsadığından fiziksel planlar için etkin çerçeve oluşturamaz). Bölge kamu ulaşımı, çevre ve AB yasa ve politikalarının bölgede uygulanması da Bölge yönetiminin sorumluluğundadır.</p> <p>* İl yönetimi merkezi yönetimin yerel ofisidir. İl sorumlusu-vali, devletin ildeki işlerini eşgüdümleyer. Ayrıca, bölge merkezindeki vali merkezin bölgedeki işlevlerini yerine getirir ve iller arası kamu girişimlerini eşgüdümleyer, denetler.</p> <p>* Kömün yönetimi seçime oluşur. Toplumun ilgilendiren her konuda yetkilidir. Çok katmanlı olan yerel planları hazırlar ve uygular. Yerel planlar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temel planlama aracı olan <i>Master Plan</i> büyüklük farkı gözetilmeden tüm kömünlerce hazırlanır. Plan, kömünün fiziksel gelişmesine ve tasarım konularına ağırlık verir (ölçek 1/5000-2000). Mekanısal konuların yönetim ve kontrolünde önemli rol oynar. Plan süresizdir. Cerektğinde parça parça değiştirilir. • Master planın uygulama planı olan <i>Detay Plan</i> hazırlamak (ölçek 1/500) yaygın değildir. Bunun yerine aynı görevi gören konuya özel planlar (kent yenileme, düşük maliyetli konut, ticaret ve turizm, parselleme, vb.) yapılmaktadır. • Kömünce hazırlanan <i>Alt Kömün Planı</i> master planla uyumlu, küçük alanlar için yapılan, fiziksel değişimin ve uygulama standartlarının ortaya konduğu plandır. • Yine tüm kömünler <i>Yapı Yönetmeliği</i> hazırlamak zorundadır. Kömünde yapılacak tüm inşaatların son plan ve yönetmeliğe uyması gerekir. <p>* Çoğu kömün, nüfusu çok küçük olduğundan görevlerini etkin olarak yapamadığı için yakın kömünler gönüllü ya da zorunlu olarak 'birlik' kurmaya yönlendirilir.</p>	<p>1990'larda yapılan, genelde, yerel sınırlar konularına yönelik yasal düzenleme planlamayı da içermektedir:</p> <p>* Alt-bölge (örn. Metropol, il) yönetimlerine strüktür planı hazırlama yetkisi verilmiştir (Teoriye, merkezin bölge, il ve kömünle karşılıklı ilişkisinin eş ağırlıkta olması gerekirken, pratikte ağırlık illere ve kentlere doğru kaymaktadır)</p> <p>* Plan uygulama ve kontrol sürecinin etkinliğini arttırmak için parçalı planlama yaklaşımından daha <i>'bitimsizli' stratejik çerçeve</i> yaklaşımına geçilmiştir (özellikle kentsel canlandırma politikalarında araç olarak teşvik edilmektedir). Ancak, İtalya'da teorik uygulama farklığı nedeniyle, bu girişimin uygulamada nasil sonuç vereceği henüz belirsizdir.</p> <p>* <i>Çevre Koruma Planı</i> hazırlanması, master plana giridi olması zorunlu kulanmıştır.</p> <p>1990' sonlarına doğru merkezi yönetim, tabandan-tavana politikasını teşvik ederek farklı toplumsal aktörleri (kamu, özel, gönüllü) ve farklı alanlarda politika üretken kurumları bir hedef için bir araya getirerek kentsel konularda daha etkin bir yönetim ve planlama amaçlamaktadır. Bu yaklaşım, bir yerel yönetim model olarak, tüm talep ve aktörlerin geniş bir yelpazede kurumsallaşmasını (yönetişimi), dolayısıyla yaygın bir toplumsal katılımı gerektirir (halbuki merkezi hükümetle ilişkili siyasi partilerin ve iş çevreleri kent yönetiminde çok etkilidir).</p> <p>Mevcutta katılım mekanizması etkin değildir, gerçek toplumsal katılımın çok formal düzeyde katılımdan söz edilebilir.</p>	<p>2000'de yürürlüğe giren reformların getirdiği yapısal değişimler:</p> <p>* Bölge ve yerel yönetimler ekonomik gelişme, toplum hizmetleri ve altyapının sağlanması, bölge ve yerel politikalar, planlama, çevre koruma alanlarında etkinlikler elde etmiş ve finansal gücü arttırmıştır.</p> <p>* Bölge planının yerini <i>A-razi Koordinasyon Planı</i> almıştır (bölge peyzajı, bölge ve kömün planlarının birleşimi).</p> <p>Plan politikalarının hızla uygulanması için yönetim ile kurumsal ve diğer aktörler (özel ve gönüllü) arasında işbirlikleri (proje üretimleri) teşvik edilerek, plan değişiklikleri kolaylaştırılmaktadır.</p> <p>• <i>'Tek Durakta İş Bitirme'</i> olarak sloganlaşan, bürokrasiyi azaltarak kent/bölgenin rekabet gücünü arttırmaya yönelik düzenleme ile her kademe yerel yönetimin karar sürecindeki yetkileri genişlemiştir.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tablo 3. d. Almanya'da planlama ve AB'nin etkisi

<p>. 1948'de eyalet sistemine geçmiştir. Eyaletlerde tarihsel sınırlar korunmuştur. (1990'da katılan yeni eyaletlerin sınırları yapıdır) Dört yönetsel birim vardır:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Federal yönetim; eyaletlerin planlama mevzuatına çerçeve yasaları hazırlar (oldukça detaylıdır), eyaletlere bu konuda danışmanlık hizmeti verir. Temel ilke tüm ülkede yaşam koşullarında adaletin sağlanmasıdır. Bölge planları ilgili bakanca onaylanır. Federal yönetimi güçlendirir. * Eyalet (Länder) yönetimi seçilmiş olur; kendi anayasası, yasal sistemi ve bütçesi vardır. (Eyalet yetkileri toplama kanunu yattırımının %38'ini oluşturur). Eyaletler Federal yönetimle söz sahibidir. Tüm eyalet için gelişme kontrol ve çevre koruma mevzuatlarını hazırlar, kapsamlı plan yapar. Plan tip ve detayı eyalete göre farklılaşmakta birlikte, genelde, eyaletin gelişme eğilimlerini (yerleşmeler hiyerarşisi, ayrıcalıklı alanlar/yerleşmeler; nüfus; vb.) içerir. Alt-bölge düzeyinde daha detaylı plan da yapılabilir. Tüm plan ve mevzuatın Federal çerçeve yasalarına uyması gerekir. * Yerel yönetimler eyaletin arazi kullanımını ve gelişme kontrol mevzuatı çerçevesinde 'Arazi Kullanım Planı' ve onunla uyumlu 'Belemlenme Planı' (Belemlenme Arazi Kullanım Planı) hazırlar ve uygular. Parisel bazında arazi kullanım kararlarını ve çevre değerlendirmeyi içeren 2. plan özel mülk sahiplerini ilgilendiren yasal belgedir. Bu planlar planın özüne dokunmadan eyalet yönetimine onaylanır. . Bağlayıcı planı bulunmayan alanlarda gelişme Federal 'Yerel Yasası' ile yönlendirilir (komşu alanlardaki kullanımlarla uyumlu olması, altyapının genişlemeye karşılanması, vb). Bu, yerel yönetimlere geniş 'esneklik' tanımaktadır (yönetimler, kendine bazı yörelerin geliştirilmesinde bundan faydan olarak yararlanılmaktadır). 	<ul style="list-style-type: none"> . 1993 sonrasında planı oluşturan alanlarda da yatırım/gelişme izni verilebilmektedir (girişimcinin plan hazırlaması, finansmanı ve gerekli servis yatırımlarını üstlenmesi beklenir). . Bazı eyaletler yeniden yapılanarak eyalet ile yerel yönetim arasında bir ara idari kademe oluşturmaktadır. Alt idari bölgeler yasaların uygulanmasını etkinleştirmek ve plan uygulamada eşgüdümü kolaylaştırmak için kurulmaktadır (yerel yönetimler kendi aralarında gruplanarak bölge oluşturmakta, eyalette bölge ile ilgili kararlara katılmaktadırlar). Bazı eyaletler de küçük yerel yönetimleri birleştirerek daha geniş yerel birimleri oluşturmaktadır. . Uygulamada 'Proje Yönelimi' planlama yaklaşımını güderek ağırlık kazanmaktadır. Toplumun proje sürecine katılması politikacılar ve bürokratlar tarafından teşvik edilmektedir (toplumun katılım için kendini etkin biçimde organize edemediği yolunda yakınlıklar vardır). 	<p>1997'de Federal yönetim bölge ve yapı yasalarında değişiklik yapmıştır. Buna göre, bölge planlarında;</p> <ul style="list-style-type: none"> * Federal yönetim eyaletlerin gelişmesini düzenli izler, değerlendiren, yorumlar ve eyaletleri bilgilendirir. * Bölge planları uzun ömürlü olacak arazi kullanım olasılıklarına açık olmalıdır. Bölgesel çeşitlilikler korunmalı, ve sürdürülebilir olmalıdır. Belirli konularda mutlaka federal yönetime danışılmalıdır. * Merkezi yönetim eyaletlerle birlikte AB ESDP'nin politikalarına katılmalıdır. * Kamu yetkileri, özel hukuk kapsamındaki kuruluşlar ve kişiler Bölgesel stratejilerin oluşturulmasına belirlenen koşullarda katılabilirler. * Bölge/altbölge planı komşu bölge/altbölge planları ile eşgüdümü olmalıdır. * Planın özü değişimden koşuluyla, gerektiğinde plan değişikliği yapılabilir. * Bölgesel stratejik kararların gerçekleştirilmesi için merkezi ile bölge arasında işbirliği yapılmalı, yerel yönetimler arasında işbirliği teşvik edilmelidir. * Planın bölgesel çevre etki değerlendirmesi yapılmalıdır. * Önemli bölgesel politika konularında eyalet bakanlığında danışmanlık yapacak bir danışma kurulu oluşturulur. Kurul, uzmanlar, bölge planları, yerel yönetim temsilcileri ve STK temsilcilerinden oluşur, Üyeler Bakanlıkça atanır. Yerel planlarda; * Merkezi yönetim Bundesrat'ın onayı ile kurullarla getirilebilir. * Yerel planlar sadeleştirilmiştir; . 'Arazi Kullanımını Hazırlama Planı' belediye plan ve çerçeveleyle uyumlu olarak, ana yerleşim kararlarını, kullanılabilir ve kullanılmayacak alanları içerir. Bölge planı gerektirir veya kentlerin gelişme eğilimleri/sorunları benzer ise komşu belediyeler ortak hazırlayabilir. * Plan uygulama daha hızlı ve etkin hale getirilmiştir (bürokrasi azaltılmış). * Belediyeler özel sektörle kentsel gelişme konusunda, arazi kullanım planı anaını aşmadan, hazırlık ve uygulaması özel sektöre üstlenilmesi koşulu ile ortaklık yapabilirler. Kamu kurumları ile belediye arasında, plan uygulamasına yönelik geçici ortaklıklar kurulabilir. * Plan hiyerarşisinde hiçbir kademedede etkin katılım yoktur. (hazırlık sürecinde ilgili taraflara ve duyurularına görüş alma). * Yerel planların bir topluluk kesimine sosyal ve ekonomik olumsuz etkileri yerel yönetimlerce giderilir.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kaynaklar: Tablo şu kaynaklardan yararlanılarak düzenlenmiştir: Tüm ülkeler için Newman, Thornley (1996) ve Anon (2002b); İngiltere için Nadin (1999); Tewdor-Jones (1997); Roberts (1996); DPT (2000); Fransa için DPT (2000), Faludi, Peyrony (2001); İtalya için Vinci (2002), Anon (2002a), Anon (2002c); ve Almanya için Anon (1999a), Anon (1997b).

4. TÜRKİYE'NİN PLANLAMA VE YÖNETİM SİSTEMİNİN AB İLE UYUMU

Ülkemiz özel hukuk sistemi açısından Alman ailesi, yönetim ve idari hukuk sistemi açısından da Fransız ailesi içinde yer almaktadır. Mevcut planlama sistemimizde, hepimizin bildiği gibi, merkezi yönetim çok güçlüdür, plan esnek olmakla birlikte bu, daha çok İtalya'da görülen biçimde, spekülasyonla yönlendirilmiş bir esnekliktir ve katılım düzeyi, tekil örnekler dikkate alınmazsa, son derece sınırlıdır (bilgilendirme). Yerel planları yönlendirecek üst kademe planların/mekansal politikaların (ülke, bölge) bulunmaması merkezi-yerel yönetim çatışmalarına neden olmakta, yerleşmeler arası işbirliklerine yasal temel oluşmamaktadır. 'Şehirleşme ve İmar Yasa Tasarısı' (ŞİYT) ve 'Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı' (YYYT) da değerlendirmeye katıldığında, AB ilke ve politikaları çerçevesinde, yakın gelecekte Türk planlama sisteminin olumlu yönlerinin (güçlülük-potansiyel) azımsanmayacak düzeyde olacağı görülmektedir (Bkz. Tablo 4.1). Ancak, önde gelen zayıflığın, yasa tasarılarında öngörülen yeniliklerin/değişikliklerin sistematik ve kararlı değişiklikler olmaktan çok, parçacı bir anlayışı sergileyen kararsız değişimler olduğu izlenimi verdiği, bu nedenle de inandırıcılığının sorgulanmasına yol açtığı söylenebilir.

Tablo 4.1. Türk planlama sisteminin olası güçlü ve zayıf yönleri (ŞİYT ve YYYT bağlamında değerlendirme)

Güçlü yönü ve potansiyeli	Zayıf yönü ve tehditler
<p>AB genel ilkesi . 'Kentli hakkı', 'yaşanabilir çevre', 'sürdürülebilir gelişme', 'yaşam niteliğini arttırma', 'yöresel koşullara uyum' gibi kavramların ilk kez ŞİYT'nda yasanın 'genel esasları' kapsamında ele alınması ve aşağıda yer alan düzenlemeler "Avrupa Kentsel Şartı" ile uyumludur.</p> <p>Merkezdışılaşma . YYYT'da: * Belediyeye ve il özel idarelerinin görev alanları sivil savunma, çevre, kültürel koruma, eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanlarında genişletilmiştir. * Belediyelere tüm il ve ilçe kamu kurumlarıyla doğrudan ilişki kurma yetkisi verilmiş, görev alanları ile ilgili konular da uluslararası kuruluşlara üye olabilmek hakkı tanınmıştır. * Belediyelerin kentsel kamusal topraklar üzerindeki hareket alanı genişletilmiş, kamu ve finans kurumlarıyla "kent ortaklıkları" kurabilme yetkisi tanınmıştır. * Kır-kır, kır-kent ve kent-kent yerleşmeleri arasında birlikler kurularak bazı hizmetlerde etkinliğin artması sağlanmıştır.</p> <p>Yönetim ve planlamada kademelenme . ŞİYT'da: * Üçlü plan-proje kademesi tanımlanmaktadır; <i>Mekansal Strateji Planları</i> (ülke, bölge ve alt-bölge planları), <i>İmar Planları</i> (nazım ve uygulama imar planları) ve <i>Kentsel Tasarım Projeleri</i>. * Planlamada 'bölge' ölçeğinin kabul edilmiş görülmektedir. . YYYT'da: * 'Mahalli İdareler' kapsamında yalnızca 'il özel idaresi' ve 'belediye' ele alınmaktadır. Bu yaklaşım, planlama hiyerarşisinde 'alt-bölge planı'nın bölge planının önüne geçeceği izlenimi vermektedir. (Bu, İtalya, İspanya gibi AB ülkelerinin yabancı olmadığını bir yaklaşımdır.)</p>	<p>Merkezdışılaşma . Mahalli idarelerin iş ve işlemlerinin; a) idarenin bütünlüğü ilkesine, b) mevzuata, c) kalkınma planları ilke ve hedeflerine ve d) merkezi yönetimce belirlenecek politika ve standartlara uygunluğunun merkezi yönetimce denetlenmesi öngörülmektedir. Bunlardan son ölçütün içerik açısından belirsizliği merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına yol açma riski bulunurken merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde geleneksel vesayet anlayışını sürdürme eğiliminin varlığını da düşündürmektedir.</p> <p>Yönetim ve planlamada kademelenme . Bölge planından söz edilmekle birlikte ne ŞİYT ne de YYYT'da bölge idari kademesine değinilmemesi ciddi bir tutarsızlıktır. Benzer durum alt-bölge planı için de geçerlidir. Yasa taslağında alt-bölge planının yapım ve onay süreci tanımlanmış ama uygulamadan sorumlu kurum açık değildir. Eğer uygulama yetkisi planı yapan ve onaylayan kuruma-Bayındırlık ve İskan Bakanlığına ve onun yerel birimlerine verilecekse (mevcut durumda, illerde kırsal alanlarda olduğu</p>

Tablo 4.1. Devam

<p>Planlama yaklaşımı . 'Nazım imar planı' geleneğimiz re-aktif planlamaya ortam sunmaktadır.</p> <p>Katılım/demokratikleşme . ŞİYT'da: * Planlamaya katılım mekanizması kısmen genişletilmiştir. Tasarı plan onay aşamasında "ilan ve toplantı" yoluyla halk katılımından söz ederken, 'Plan Denetim Komisyonu' aracılığı ile de denetimli/kurumsal katılımı öngörmektedir. (Oluşumu, görev ve yetkisi yönetmelikle belirlenecek olan 'komisyon'un katılımdaki işlevini hazırlanacak yönetmelik ve uygulama gösterecektir).</p> . YYYT'da: * Belediyenin ve il özel idaresinin örgütlü ve örgütsüz halkın ' <i>kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerine</i> ' katılımını sağlamak (bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmeleri) için her tür önlem alması ve açıklığın/saydamlığın gereği olarak belediyenin periyodik olarak mali durum raporu hazırlayıp askı yoluyla kentlinin değerlendirilmesine sunması öngörülmektedir. * Doğrudan katılımın mahalle ölçeğine kadar inmesi (muhtarların ve mahalle halkının mahalleye yönelik hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde söz sahibi olması, öneriler getirebilmesi) desteklenmektedir.	<p>gibi), yerel birimlerin yeniden örgütlenmesinin öngörülmesi beklenirdi.</p> <p>Planlama yaklaşımı . Detaylı 'uygulama imar planı' uygulamada esnekliği önemli oranda kısıtlamaktadır. Kentsel topraktaki mülkiyet yapısı da esnek planlama önünde ciddi engeldir.</p> <p>Katılım/demokratikleşme . Yasa taslaklarında katılımın olası yöntem ve prosedürleri konusunda bir çerçeve belirlenmemesi, bu konunun belediyelerin ve il özel idarelerinin inisiyatifine bırakılması katılımın kurumsallaşmasının önemsendiği konusunda soru işareti doğurmaktadır.</p> . Mevcut mahalle kurumu ile yasa taslağında öngörülen katılımın gerçekleşmesi olanaksızdır. Mahalleli ile muhtarlıklar arasında gündelik yaşamı çeşitli yönleri ile sağlıklı bir ilişki zemininin kurulmasına ortam hazırlayacak yeni bir örgütlenme gereklidir.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kaynak: Şehirleşme ve İmar Yasa Tasarısı, Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelere İlişkin Çeşitli Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa Tasarısı ve Alada-Bayramoğlu, 2000-2001 [2].

SONUÇ

- . AB ülkeleri yasal ve yönetsel sistemleri kadar toplumsal örgütlenme, ilişki ve sorun çözme kültürleri gibi toplumsal açıdan da farklılıklar sergilerler. Örneğin İtalya'da, toplumsal yapı (siyasal yapıdaki partonaj ve kayırmacılık, caydırıcı olmayan cezalar ve düzenli çıkan aflarla suçu özendirme, vb.) nedeniyle etkin bir planlama sisteminin kurulmasının güç olduğu kabul edilmektedir.
- . Birliğin "Avrupa Vizyonu"na yönelik ilke ve politikalarına uyumlanmanın tek reçetesi yoktur. Her ülke **kendi tarzında** bir yol izlemekte ve bunu ilke/politikadaki gelişmeye/değişmeye koşut dinamik bir süreç olarak görmektedir. Bu nedenle, planlama sisteminde sürekli gelişmeye açık, **esnek bir yapılanmaya, re-aktif planlamaya yönelme** eğilimi görülmektedir.
- . Çoğu ülkede, farklı düzeylerde de olsa yönetim sorunu yaşanmaktadır. Bunda yönetimlerin benimsediği katılım yöntemleri ve/veya toplumun konuya olan ilgisinden çok **toplumsal örgütlenmenin ve yararlanılacak tekniklerin** önemli olduğu görülmektedir.
- . Gelecek 50 yılda hemen tüm AB ülkelerinde nüfusun azalması bile durağanlaşacağı, yaşlanacağı; Türkiye'de ise nüfusun yaklaşık 20 milyon büyüyeceği ve kentleşmenin hız kesmeden süreceği, nitelikli insan gücü, vb. toplumsal ve ekonomik sorunların devam edeceği öngörülmektedir. Bu nedenle, ülkemizde var olan/olması tasarlanan **yönetim hiyerarşisine, AB'nin de teşvik ettiği gibi, "bölge"nin etkin biçimde katılımı** hizmet verimliliği, yerel demokrasi, re-aktif planlama, vb. açılardan önemli görülmektedir.

KAYNAKLAR

- [1] Adams, D., Disbery, A., Hutcison, N., Munjoma, T., 2001, Managing Urban Land: The Case for Urban Partnership Zone, *Regional Studies*, Vol. 35/2, pp. 153-162.
- [2] Alada-Bayramoğlu, A., 2000-2001, Bir Kanun Hükümünde Kararname Tasarısı Üzerine..., *I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No. 23-24. (www.istanbul.edu.tr/siyasal/03.htm)
- [3] Anon, 2002a, Focus on Italy, http://www.focusmm.com/italy/it_region.htm
- [4] Anon, 2002b, Regional Arrangements in Other Countries, www.shuart.farm.fsnet.co.uk/government/regions/annex2.htm
- [5] Anon, 2002c, <http://peerview.almp.org/de/italynov00.htm>
- [6] Anon, 1997a, Federal Building Code, www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm
- [7] Anon, 1997b, Federal Regional Planning Act, <http://195.126.36.71/Archiv-404.2222/...nning-Act.htm>
- [8] Bennet, R.J., (1993), Local Government in New Europe, Belhaven Press, London.
- [9] Booth, P., 1999, Discretion in Planning Versus Zoning, *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, pp. 31-43, B. Cullingworth (ed.), The Athlon Press, London.
- [10] DERT, 2001, Planning: delivering Fundamental Change (Planning Green Paper), www.antascivic.freemove.co.uk/greenpaper/greenpaper.htm
- [11] DPT, 2000, Bölgesel Gelişme Stratejileri Alt Komisyon Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 6-47.
- [12] Erlander, I., Montin, S., 1990, Decentralisation and Control: Central-Local Government Relations in Sweden, *Policy and Politics*, Vol. 18/3, pp
- [13] European Commission, 1997, The EU Compendium of Spatial Systems and Policies, Office of Official Pub.of. European Communities, Luxembourg.
- [14] EU, 1999, http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp49_en.htm
- [15] EU, 2001, Unity, Solidarity, Diversity for Europe, -Its People and Its Territory, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffice/official/reports
- [16] EU, 2002, Facing Fresh Challenge, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions1_en.htm
- [17] Faludi, A., 2001a, European Spatial Planning: A Contested Field, *Build Environments*, Vol.27/4, pp. 245-252.
- [18] Faludi, A., 2001b, German Role in the ESDP Process, *Build Environments*, Vol.27/4, pp. 269-277.
- [19] Faludi, A., Penony, J., 2001, French Pioneering Role, *Build Environments*, Vol. 27/4, pp. 253-262.
- [20] Hague, C., 1996, Viewpoint-Spatial Planning in Europe: the Issuea for Planning in Britain, *Town Planning Review*, Vol. 67/4, pp.iii-vii.
- [21] Kalabalık, H., 1999, Hukukun Temel Kavram ve Kuralları, Eser Ofset, Trabzon.
- [22] Nadin, V., 1999, "British Planning and 1st European Context", *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, pp.123-136, B. Cullingworth (ed.), The Athlon Press, London.
- [23] Newman, P., Thornley, A., 1996, Urban Planning in Europe, Routledge, London.
- [24] Purdue, M., 1999, The Changing Role of the Courts in Planning, *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, pp.156-167, B. Cullingworth (ed.), The Athlon Press, London.
- [24] Roberts, P., 1996, Regional Planning Guidance in England and Wales: Back to Future, *Town Planning Review*, Vol.67, pp. 97-107.
- [25] Rydin, Y., 1999, Public Participation in Planning, *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, pp. 184-197, B. Cullingworth (ed.), The Athlon Press, London.
- [26] Tewdor-Jones, M., 1997, Plans, Policies and Inter-Governmental Relations: Assessing National Guidance in England and Wales, *Urban Studies*, Vol. 34/1, pp.141-162.
- [27] Valentino, C., 2000, European Territorial Development Perspectives: Politics and Planning, <http://obelix.polito.it/Tesi/Luc2000/Voghera/english.htm>
- [28] Vinci, I., 2002, Local Governance, Urban Regeneration and Planning Project in Italy, www.eu.polis.polio.it/euroconference2002/paper_palf62Vinci.PDF