

KİTAP İNCELEMESİ / BOOK REVIEW

Spatial Planning Systems and Practices in Europe. Mario Reimer, Panagiotis Getimis ve H. Heinrich Bloetevogel. 2014. Routledge

Gülden Erkut, Ervin Sezgin

İstanbul Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, İstanbul

Avrupa Ülkeleri Mekânsal Planlama Sistemlerinin karşılaştırmalı olarak incelendiği ve Türkiye'nin de içinde yer aldığı bu kitap, Almanya, Hannover'deki Mekansal Araştırma ve Planlama Akademisi (ARL)'nin destek ve koordinasyonunda 2008 yılında başlatılan Avrupa Araştırma Grubunun ortak çalışmasına dayalı olarak hazırlanmıştır. 12 Avrupa ülkesinden mekânsal planlama uzmanları, planlama sistemleri ve uygulamalarındaki değişimi analiz etmek amacıyla sistematik ve metodolojik bir çerçeveyi bir dizi toplantı sonucu ortaklaşa hazırlamışlar ve her bir yazar ülke analizini bu çerçeve kapsamında geliştirmiştir.

AB üyesi 15 ülkenin planlama sistemlerinin karşılaştırmalı olarak incelendiği AB Planlama Sistemleri ve Politikaları Araştırması (Compendium; CEC, 1997), AB bütünleşme sürecinde planlamanın ulusal sınırlar içinde kapalı kalamayacağı savından hareketle hazırlanmıştır. Farklı ülkelerin planlama anlayışları, politikaları ve araçlarının ortaya koyulması; ortaklaştıkları ve farklılaştıkları noktaların belirlenmesi amacı ile hazırlanan bu çalışma ülke raporları ile birlikte, AB ölçeğinde geniş kapsamlı bir planlama dökümünün oluşmasını sağlamıştır.

1997 yılında hazırlanan bu araştırmadan sonra AB genişleme ve bütünleşme süreçleri hız kazanmış, o zaman 15 üyeli olan AB 28 ülkeye ulaşmış, kurumsallaşma sürecinde önemli ilerlemeler kaydetmiş ve tarım, dış politika ve bölge politikaları gibi birçok alanda ortak politika üretmeye başlamıştır. Reimer, Getimis ve Bloetevogel'in editörlüğünde hazırlanan Spatial Planning Systems and Practices in Europe isimli kitap hem 1997- 2013 aralığında Avrupa'da planlama sistemlerinin dönüşümünü takip etmeyi hem de Compendium'da yapılan karşılaştırmayı tarihsel ve politik bir bağlama oturtmayı amaçlamaktadır. Bu açıdan kitap, başlangıç noktası olarak bu AB ça-

lışmasını almakta, fakat geliştirdiği kuramsal çerçeve ve kitaba katkıda bulunanların kendi ülkelerindeki planlama sistemlerini ele alış biçimleri dikkate alındığında, söz konusu çalışmayı ileri bir düzeye taşımaktadır.

Kitap kuramsal çerçevenin tartışıldığı giriş bölümü, 12 ülke incelemesi bölümü, ve ülke incelemelerinin değerlendirildiği sonuç bölümünden oluşmaktadır. 12 ülke Compendium'da belirlenen 4 temel planlama sistemini en az iki ülke ile temsil edecek şekilde seçilmiş ve Compendium'da yer almayan iki ülke Polonya ve Türkiye'nin de eklenmesi ile incelemenin kapsamı genişletilmiştir. Diğer ülkeler ise şu şekilde gruplandırılmıştır: bölgesel- ekonomik (regional- economic) planlama sistemleri: Fransa ve Almanya; şehircilik (urbanism) planlama sistemleri: Yunanistan ve İtalya; bütüncül/ entegre (comprehensive/ integrated) planlama sistemleri: Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve Almanya; ve arazi kullanımı planlaması (land use planning) sistemleri: İngiltere, Çek Cumhuriyeti ve Belçika.

Daha önce de değinildiği gibi söz konusu gruplandırma AB tarafından yapılmış ve kitap editörlerince verili kabul edilmiştir. Buna karşılık söz konusu planlama sistemlerinin ülkelerde yerleşmesine öncülük eden özgün koşullar, bu koşulların ve dolayısı ile planlama sistemlerinin Avrupalılaştırma süreçleri ile birlikte dönüşümü ve bu süreç boyunca ülkeler arasında görülen benzerlikler ve farklılıkların değerlendirilmesi kitap ile Compendium'u ayrıştırmaktadır. Bu bakımdan tekil ülke incelemelerinden ziyade, geliştirilen kuramsal çerçevenin incelenmesi bu incelemenin başlıca amacını oluşturmaktadır.

Editörler kuramsal çerçevelerini oluştururken, ilk önce mevcut karşılaştırmalı planlama çalışmaları yazınının eleştirel bir değerlendirmesini yapmaktadırlar. Yapılan ilk eleştiri ağırlıklı olarak yasal planlama çerçevesine odaklanması ve en az yasalar kadar



önemli olan “ülkelere özgü, sosyoekonomik, politik ve kültürel yapı ve dinamiklerin” (s.2) gerektiği ölçüde dikkate alınmamasıdır. İkinci olarak planlama karşılaştırmalarının genellikle ulusal ölçekte yapıldığı, “metodolojik milliyetçilik” (s.3) olarak tanımladıkları bu yöntemin ise farklı mekânsal ölçeklerde yaşanan ayrışmaları gözden kaçırdığını belirtmektedirler. Üçüncü ve ilk ikisi ile ilişkili olarak ise yapısalcı bir bakış açısının hakim olduğu karşılaştırmaların açıklayıcı olmaktan uzak yaklaşımı yerine, “mekanın içsel mantığı, aktör ağları, bilgi ve politika karakteristikleri” (s.3) gibi öğelerin yer aldığı daha aktör odaklı bir bakış açısının benimsenmesi gerektiği belirtilmektedir. Farklı aktör- ağların ve planlama kültürlerinin kuramsal çerçeveye dahil edilmesi, enformel ilişkilerin ve özel- kamu işbirliklerinin farklı türlerinin de değerlendirilebilmesine olanak sağlamaktadır. Son olarak, planlamanın kültürel boyutunun genellikle gözden kaçırıldığı, ya da “planlama kültürü” ile sınırlı kaldığı vurgulanmakta ve daha sistematik bir biçimde karşılaştırmalı çalışmaların içine dahil edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Bu eleştirilerden yola çıkarak editörler klasik planlama karşılaştırmalarından kendilerini ayırtıracak bir yöntem benimsemektedirler. Bu yöntem bir taraftan devletin yeniden ölçeklendirilmesi (state rescaling) kuramına dayanarak çok ölçekli ve ilişkisel bir bakış açısını benimsemekte (Jessop, 2005), diğer taraftan ise planlama sistemlerini incelerken süreklilik ve değişim ile yakınsama ve iraksamanın eş zamanlı olarak bulunduğunu (s. xvi) iddia etmekte ve karşılaştırma çerçevesini bu durumu göstermek üzere kurgulamaktadır. Bu ikinci açıdan editörler yeni kurumsalcılık (new institutionalism, Lowndes ve Roberts 2013) kuramı ile de bir bağ kurmaktadır. Planlama sistemlerinin dönüşümü ve bu dönüşümün karşılaştırılması aktör odaklı bakış açısı ile yapıldığından, belirli işlevleri üstlenen kurumların ortaya çıkması ve bunların getirdiği dönüştürücü etkiler, tanımlanan karşılaştırma çerçevesinin önemli bir bileşeni olarak tanımlanmaktadır. Bu ana hatlar içinde beş düzlemde oluşan bir karşılaştırma çerçevesi benimsenmektedir (s.13): (1) mekânsal planlamanın kapsamı ve hedefleri; (2) mekânsal planlama türleri ve araçları; (3) planlama ölçekleri; (4) mekânsal planlama aktörleri ve ağları; ve (5) politika ve planlama stilleri.

Yeniden ölçeklendirme yaklaşımı, kitabın hazırlanmasında temel olarak kullanılan Compendium’un işaret ettiği ulus üstü ölçeğin (Avrupa Birliği) ulusal planlama sistemlerinin dönüşümü ve yakınsamasını araştırmak ve incelemek açısından özel önem taşımaktadır. Editörlerin, AB bütünleşme ya da daha genel olarak Avrupalılaştırma sürecinin, yasal olarak bağlayıcılığı olmamasına rağmen planlama sistemlerini dönüştürücü önemli bir faktör olduğu ve bunları daha genel küresel dinamiklere (liberalleşme ve deregülasyon) bağlı olarak yaşanan sosyal, politik ve ekonomik dönüşümlere eklediği iddiası, ülke incelemeleri tarafından da desteklenmektedir. Avrupalılaştırmanın etkisinin üç ana başlık altında toplandığı iddia edilmektedir. Bunlar AB mekânsal kalkınma politikaları ile ilişkilendirilen enformel stratejiler; AB’nin mekânsal kalkınma odaklı olarak yayınladığı imzacı ülkeleri bağlayan yönetmelikler; ve çeşitli fonlar ile ortaya çıkan finansal teşvikler olarak tanımlanmaktadır. Bu üç mekanizmanın etkisi ile ulus üstü ölçek politikaları ulusal ve yerel düzeye aktarılmakta ve dönüştürücü bir etki yaratmaktadır. Buna karşılık Avrupalılaştırmanın etkileri, ulusal ve yerel kurumsal yapılara ve özgün koşullara göre değişmekte

ve birbirinden ayrılan deneyimlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu açıdan kitapta geliştirilen yaklaşım ülkelere özgü yapısal koşulların ve buna bağlı olarak oluşturulan planlama sistemlerinin tespiti ve irdelenmesine odaklanmaktadır. Kurgulanan karşılaştırma çerçevesinin bağlamı da buna göre (1) planlama sistemlerini ve dönüşümlerini etkileyen ulus üstü mekânsal ve kurumsal dinamiklerin tanımlanması; (2) genellikle ulusal ölçekte kurgulanmış olan planlama sistemlerinin ve adaptasyon yeteneklerinin yorumlanması; ve (3) her sistemde yerel düzeyde farklılaşan planlama pratiklerinin belirlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

Karşılaştırma yapmayı mümkün kılmak üzere hazırlanan ülke incelemeleri hem yukarıda tanımlanan çerçeve içinde tekil ülke örneklerini gözlemleyebilmek hem de farklı ilgi alanlarına göre özgün karşılaştırmalar üretebilmek açısından önemli bir veri kaynağını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, karşılaştırmaların kuramsal çerçevesini oluşturan editörlerin ortaya çıkardığı bulgular da dikkat çekicidir. İlk küresel kentler yazını ile paralel olarak, örneklem genelinde metropoliten kentlerin güçlendirilmesi ve küresel rekabet edebilirliklerinin sağlanması bir vaka olarak ortaya konmaktadır. Buna koşut olarak neoliberalleşme ve mekânsal planlamanın piyasa odaklı olarak düzenlenmesi de ülkelerin ortaklaştığı ikinci bir alanı oluşturmaktadır. Bu bağlamda özelleştirme, alt yüklenicilik, deregülasyon ve kamu- özel ortaklıkları gibi araçların planlama otoriteleri tarafından sıklıkla kullanılmaya başlandığı ortaya çıkmaktadır. Üçüncü bir tespit ise planlamanın mevcut idari sınırlara bağlı kalmaktan uzaklaşması ve ihtiyaçlara göre tanımlanan daha muğlak sınırlarla (fuzzy boundaries) hareket etmeye yönelmesidir. Ölçek açısından değerlendirildiğinde, makro ölçekte ortak planlama karakteristikleri ve sorunları kentsel yayılma, kontrol edilemeyen arazi kullanımı, bölgesel eşitsizlikler, demografik sorunlar, altyapı eksiklikleri, çevre kirliliği, enerji temini ve kentsel köhneme olarak belirlenmektedir. Editörlere göre bu tür sorun ve çalışma alanlarının, gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın tüm ülkelerde görülüyor olması, bunları makro ölçeğin bir parçası yapmaktadır. Mikro ölçek ise, bu tür sorunların niteliği, bunlarla ilişkili üretilen planlama politikaları ve araçların farklılaştığı, dolayısı ile ülkelerin birbirinden ayrıştığı alanları göstermektedir.

Editörler son 20 yılda, beş temel yeni sorun ve müdahale alanının ortaya çıktığını tespit etmektedir: ekonomik programlama ve sektörel politikalar arasında ortaya çıkan koordinasyon ihtiyacı; planlama sistemlerinin basitleştirilmesi ve esnekleştirilmesi ihtiyacı; etkinlik ve toplumsal meşruiyet arasında kurulması gereken denge; çevresel kaygı ve duyarlılığın yükseltilmesi gereği; ve mekânsal yönetişimin yükselişi. Bu alanlar makro düzeyde ortaya çıkan sorun alanları olarak tanımlanırken, ülkelere özgü planlama sistemlerinin ürettiği çözüm yöntemleri, planlama sistemlerine ve araçlarına bağlı olarak farklılaşmakta olduğu iddia edilmektedir. Bu noktada esnek ve rijit; yatay ve hiyerarşik planlama sistemleri gibi bir ayrışmaya gidilmekte ve bu tür planlama sistemleri arasında bir karşılaştırma yapılmaktadır.

İkinci bir karşılaştırma başlığı olarak planlama sistemlerinin dönüşümü incelenmektedir. Burada planlamanın hedefleri alt başlığı altında ortak özellik olarak ekonomik planlama, sektörel politikalar ve bölgesel kalkınma arasında koordinasyonun iyileştirilmesini hedefleyen kalkınma odaklı stratejik planla-

maya geçişin varlığı tespit edilmektedir. Stratejik planlamanın birçok ülkede daha eskilere dayanan bir geleneğinin bulunmasına rağmen, editörler asıl değişimin stratejilerin içeriğinde ve hedeflerinde gözlemlendiğini belirtmektedir. Burada öne çıkan başlıca hedef ve planlama pratikleri mega etkinliklerin organizasyonu; kriz durumlarının ortaya çıkışı ve çözülmesi; yerel yönetimler arası işbirlikleri; perakende sektörünün yer seçimi ve planlanması; ve hiyerarşik planlama mekanizmalarının etrafından dolaşma olarak tanımlanmaktadır.

İkinci alt başlık olarak planlama türleri ve araçlarına odaklanılmaktadır. Kamu- özel ortaklıkları gibi farklı araçların kullanımı ve katılım mekanizmalarının işletilmesi gibi yönetimden yönetişime geçişi betimleyen faktörler bu başlık altında yer almaktadır.

Değişimin karşılaştırıldığı üçüncü alt başlık ölçektir. Burada merkez- yerel ilişkileri bağlamında yaşanan desantralizasyon ve resantralizasyon eğilimleri tartışılmakta ve farklı devlet geleneklerinin planlama politikaları ve pratikleri üzerindeki etkilerine değinilmektedir.

Genel olarak “merkezileşmiş yerelleşme” (centralized decentralization) olarak adlandırılan sürecin birçok ülkede gözlemlendiği, ve bir taraftan planlama araçları ve yönetim mekanizmaları yerleşirken, kontrol ve yönetim araçlarının gittikçe merkezileştiği gözlenmektedir. Bununla ilişkili olarak, dördüncü başlık değişimin aktörleri olarak tanımlanmakta ve sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün planlamaya katılımı irdelenmektedir. Burada da ülkelerin benimsemiş oldukları yönetim/ yönetim modelleri ön plana çıkmakta ve merkezi devletin planlamada üstlendiği rol belirleyici olmaktadır. Hiyerarşik yapının egemen olduğu devlet yapılarında planlamanın mimarı merkezi hükümet olurken, desantralize yapılarda yerel yönetimler, belediye birlikleri ve plancıların rolü daha belirleyici olmaktadır.

Son olarak politika ve planlama stilleri alt başlığı altında kontrol ve yönetim ile uzlaşma ikilemi üzerinden bir değerlendirme yapılarak, farklı devlet yapılarının ve planlama geleneklerinin, dolayısı ile ulusal ölçeğin dönüşüm üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir.

Ulus üstü ölçekte planlama sistemleri arasındaki yakınsama da belirli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Avrupalılaşma ve buna bağlı olarak geliştirildiği iddia edilen mekânsal uyum odaklı ortak planlama dili ve ekonomik krizin neoliberal politikalara, rekabet odaklı ve piyasa merkezli planlama anlayışına yönelme açısından yarattığı dönüştürücü etki bu başlıklar arasında en önemli yeri tutmaktadır. Bütün bu dinamikler stratejik planlamanın tüm ülke ve ölçeklerde önem kazanmasına ve planlama dilinin hakim unsuru olmasına yol açmaktadır. Fakat eşzamanlı olarak stratejik planlamanın içeriğinin de bir dönüşüme uğradığı belirtilmektedir. Ekonomik ve bölgesel kalkınmanın sürdürülebilirlik, çevre koruma ve sosyal uyum gibi hedefler ile dengelenmesi anlayışı yerini piyasa tarafından belirlenen öncelik ve ilkelere, finansal yatırımlara ve seçici büyümeye bırakmaktadır. Bu süreçte (stratejik) mekânsal planlamadan beklenenin ise mevcut idari sınırlardan ve hiyerarşilerden kaynaklanan yükleri bertaraf etmesi; sıkı yasal düzenlemeleri ve uzun süren yasal prosedürlerin çevresinden dolaşarak gecikmeleri engellemesi; ve büyümenin önünde engel olarak

görülen direniş mekanlarının üstesinden gelmesi olarak tanımlanmaktadır.

Editörler, planlama kültürlerini değerlendirirken, Robert Putnam’ın İtalya’da yerel yönetimler reformu üzerine gerçekleştirdiği 1993 tarihli araştırma ile benzer sonuçlara ulaşmakta ve politik kültürlerinde demokrasi geleneğinin yerleşmiş olduğu ülkelerde, kurumsal dönüşümün daha etkin bir şekilde yapılabildiğini iddia etmektedir. Böyle örneklerde, kurumsal değişimin kazananları ile kaybedenleri arasında bir tazmin mekanizmasının oluşturulabilirdiği belirtilmektedir. Politik iktidarın tek elde toplandığı tersi örneklerde ise kutuplaşma ve çatışmanın kurumsal dönüşümü tamamen engellediği belirtilmektedir.

Kitabın Türkiye ile ilgili kısmı genel yaklaşıma paralel bir şekilde Türk planlama sistemini merkez- yerel ilişkileri, yasal-yönetimsel dönüşüm ve daha genel olarak yeniden ölçeklendirme yaklaşımı çerçevesinde incelemektedir. Türkiye’de son on yılda kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu; büyükşehir belediyelerinin sayısının artırılması ve buralarda il özel idaresinin kaldırılması; 2005 tarihli 5393 sayılı belediye kanunu; ve İstanbul’da gerçekleştirilen büyük yatırım ve projeler üzerinden incelenmektedir. Yapılan tespitlerde, Türkiye’de kamu yönetimi ve merkez- yerel ilişkilerinde yaşanan dönüşümün üç temel noktada toplandığı belirtilmektedir: (1) yerelde kurumsal kapasitenin ve kurumların etkinliğinin artırılmasına yönelik stratejik planlama yaklaşımının benimsenmesi; (2) yerele yetki ve mali güç devri; ve (3) kamu- özel işbirliklerinin gerçekleştirilmesi ve sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimlere katılımına yönelik düzenlemelerin yapılması. Yazarların görüşü (Erkut, Sezgin) bu tür düzenlemelerin Türkiye’de yerelleşmeye (decentralization) dönük yapısal bir dönüşüme yol açmadığı ve özellikle planlama alanında merkezi hükümet kontrolündeki sıkı hiyerarşik yapının devam ettiği yönündedir. İstanbul özelinde değerlendirilen mega projelerde Ankara’nın rolü bu bağlamda ele alınmaktadır. Bu çerçevede hem yasal alanda hem de uygulamada merkezi hükümetin bir taraftan AB adaylık süreci ile uyumlu olarak yerelleşmeye dönük düzenlemeler getirirken, diğer taraftan yerel ölçeği kontrol etmeyi sürdürdüğü ve kentsel mekanı kendi politikaları doğrultusunda şekillendirdiği vurgulanmaktadır.

“Spatial Planning Systems and Practices in Europe” 12 Avrupa ülkesinin mekânsal planlama sistemini iyi tanımlanmış bir karşılaştırma çerçevesi içinde değerlendirmek üzere kurgulanmış çerçevesi ile bahsedilen 12 ülkenin planlama sistemlerine anlamak üzere yetkin bir kaynak sunmaktadır. Fakat kitabın planlama literatürüne katkısı farklı planlama sistemlerini tanımlamanın ve karşılaştırmanın ötesine geçmektedir. AB bütünleşme ve genişleme süreçlerinin planlama sistemleri üzerindeki dönüştürücü etkisini gözlemleyebilmek için bir kaynak oluşturması, bu katkıdan en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Bu sayede, sadece planlama sistemleri ile sınırlı kalmadan, genel olarak AB’nin tekil devletler üzerinde yarattığı dönüştürücü etkiyi yeniden düşünmek de mümkün olmaktadır. Bu bağlamda kitabın, politik coğrafyanın önemli ve güncel tartışma alanlarından biri olan devletin yeniden ölçeklendirilmesi literatürüne, mekânsal planlama odaklı bir bakış açısı getirmesi de hem planlama hem de yeniden ölçeklendirme kuramlarına sunulan bir katkı olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKLAR

1. CEC – Commission of the European Communities. (1997). The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
2. Jessop, B. (2005). The Political Economy of Scale and European Governance, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 96 Nr. 2, pp. 225- 230.
3. Lowndes, V. ve Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Palgrave Macmillan.
4. Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.