

# Sürdürülebilir Kalkınmada Katılım ve Planlamanın Önemi\*

Fatma ÇETİNKAYA - Nilgün GÖRER

Fatma Çetinkaya, 1986 yılında ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümünden mezun oldu. 1989 yılında Aynı bölümden yüksek lisans derecesi aldı. 1993 yılında yine aynı üniversitede doktora çalışmalarına başladı. Halen G.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır. Bildirinin sunulduğu tarihte Şehir Plancıları Odası Genel Merkezi Yönetim Kurulunda 2. Başkan olarak görev almaktadır.

Nilgün Görer, 1986 yılında ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nden mezun oldu. 1990 yılında aynı bölümden yüksek lisans derecesi aldı. Ankara Üniversitesi Şehir ve Çevre Bilimleri Kürsüsünde doktora çalışmalarını sürdürmektedir. Halen Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır. Nilgün Görer aynı zamanda Şehir Plancıları Odası Merkez Yönetim Kurulu'nda Genel Saymanlık görevini yürütmektedir.

PLANLAMA  
95 / 3 - 4

Seminerin amacı, kalkınma açısından sürdürülebilirliği tanımlamak; kalkınmada sürdürülebilirliğin sağlanması için gereken yöntem, araç ve kaynakları saptamak; Türkiye genelinde ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamına giren bölgede gösterilen kalkınma çabalarını tartışmalar ışığında değerlendirip, bundan sonra yapılması gerekenleri belirlemektir. (Seminer Raporu 1. cilt, önsöz)

"Sürdürülebilir Kalkınma ve Güneydoğu Anadolu Projesi" Semineri, Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma Dairesi Başkanlığı (GAP İdaresi) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yetkililerinin kalkınma için işbirliği yapma konusundaki ilk ürünüdür.

Seminerde; Sürdürülebilir Kalkınma İçin Genel Çerçeve: Yeni Kavramlar ve Yaklaşımlar, Sürdürülebilir Kalkınmanın Sosyal Dinamikleri, Doğal Kaynakların ve Çevrenin Sürdürülebilirliği, Türkiye'de ve GAP'ta Sürdürülebilirliği, Sürdürülebilir Kalkınmanın Ekonomik Boyutları, Sürdürülebilir Kalkınma İçin Mekansal Düzenleme başlıkları altında sunulan bildiriler yer aldı.

Seminerin "Sürdürülebilir Kalkınma İçin Mekansal Düzenleme" konulu oturumunda, Odamız adına sunulan ve aşağıda yayınlanan bildiri dışında, Odamız üyesi olan ve GAP İdaresinde çalışan Vedat Özbilen ve Basri Beyaz'da ayrıca birer bildiri sundular.

**B**u bildiri kapsamında ele alınacak konulara bir giriş olarak; sürdürülebilir kalkınma ve kentleşmenin tanımları yapılmakta, kavramun gelişmesi özetlenmekte ve bildiriye konu olan planlama ve katılım temaları iki alt bölümde tartışılmaktadır. Bu bölümlerin ilkinde, sürdürülebilirlik kavramının planlama disiplininin ayrı

olarak ele alınmasının yaratacağı olumsuzların altı çizilerek, planlama ile sürdürülebilir kalkınma arasında nasıl bir diyalogun kurulması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bildirinin ikinci bölümünde ise, halkın kentsel uzlaşmada nasıl yer alabileceğinin yöntemlerinin bulunması ile ancak 'katılım'ın planlama içerisinde etkin bir araç olabileceği vurgulanmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma fikri çevre korumasından daha geniş bir anlam taşımaktadır. Bununla beraber, sürdürülebilir kalkınma önceden belirlenmiş bir nihai durum değil "denge ve uyumlu bir evrimsel süreçtir". Bu bağlamda sürdürülebilirlik, ekonomik kalkınmanın doğal çevre temelini dengeli kullanımı ve işletilmesi demektir. Bunun temelindeki ilke de doğal kaynak stoklarının kendini yeniden üretme kapasitesinin üzerinde tüketilmemesidir (Geenhuysen ve Nijkamp, 1994: 129).

Kent bağlamında sürdürülebilirlik ise, bir kentin kentsel sisteminin temelini uzun vadede destekleyen çevresel koşullarla beraber, nitel olarak yeni bir sosyo-ekonomik, demografik ve teknolojik çıktı seviyesine ulaşma potansiyelini tanımlar. Sosyo-ekonomik çıkarlarını çevre ve enerji ile ilgili kaygılarla uyumlu hale getirebilen kentler, sürdürülebilir kentlerdir (Geenhuysen ve Nijkamp, 1994:131).

Günümüzün ihtiyaçlarının gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye ve / veya pazarlığa sokmaksızın gerçekleştirebilmesi anlamını taşıyan bu kavram, her ne kadar 1983 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonunun kurulması ardından 1987 yılında "ortak geleceğimiz" kitabının yayınlanmasından sonra yaygın olarak kullanılmaya başlandıysa da, aslında içeriği dikkate alındığında eski bir kavramdır.

1950'ler de ve 1960'lar da Avrupa ve Amerika'da büyük çevre sorunları yaşandıktan sonra, batı sermayesinin önde gelen örgütlü kesimleri (örneğin Roma Klübü) doğal kaynak potansiyeli ve büyüme yolları üzerine değerlendirmeler yapmaya başladılar. İlk araştırmalar, sürekli büyümenin olanaksızlığını gösterdi. Dünyanın kapalı bir sistem olduğu, büyümenin sınırsız olmadığı belirtildi. Bunlara paralel olarak 'durağan ekonomi yaklaşımı' (steady-state economy), kaynakları koruma yöntemi olarak önerildi.

Bu yaklaşımın bir araç olma özelliği vardı ama tüketim toplumunun değerleri ve alışkanlıkları ile uyum sağlamadı. Çünkü bu yöntem tüketim düzeylerinin sorgulanmasını da beraberinde getirebilecekti. Sermaye örgütlerinin sonradan yaptırdığı araştırmalar, sorunun üzerini örten şekilde sonuçlandı ve büyüme anlamındaki gelişme kavramı geçerli olmaya devam etti.

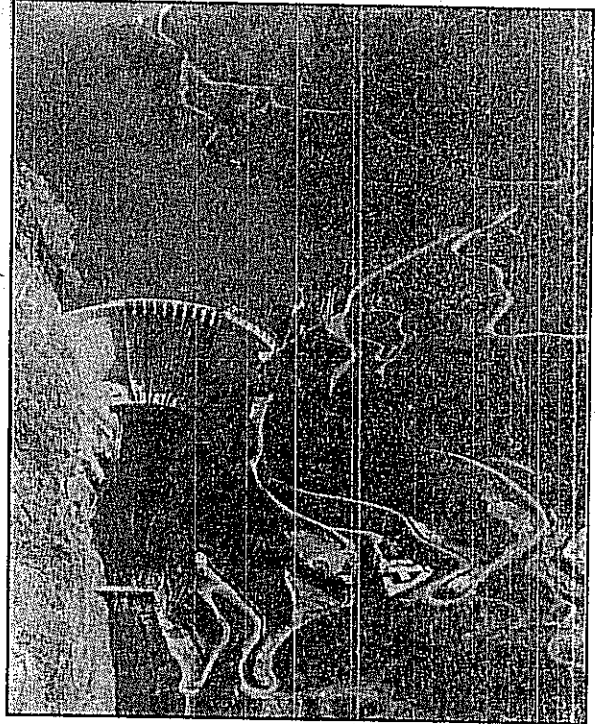
1987'den sonra yaygın olarak kullanılan

'sürdürülebilir kalkınma' kavramı ise daha geniş bir kapsam taşımakta ve kendi içinde bir amaç olarak tanımlanabilmektedir. Kirlilik ve doğal kaynakların yok olması, yoksulluk ve eşitsizlikle ilişkilendirilmekte ve düşüncede değişiklik yapılması öngörülmektedir. Ancak henüz uygulamalar düşünce değişikliğini doğrular nitelikte değildir.

'Sürdürülebilir kalkınma' kapsamında, biolojik çeşitlilik ve ekosistemlerin korunması özellikle potansiyel faydaları açısından önemsenmekte, etik konuları dışlamamakla birlikte faydacı anlayıştan da kurtulamamaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma toptancı bir yaklaşım getirmekte, tüm ülkeler ve kurumlar için toptan bir değişim öngörmektedir. Ancak bunu yaparken karar mercilerinde gelişmiş ülkelere bir üst rol verilmekte, bu durum sözkonusu kavrama olan inancın sarsılmasına yol açmaktadır. Bununla beraber 'sürdürülebilir kalkınma' kavramının bir üst anlatıya dönüşme olasılığı vardır. Bu kavram, eğer uygulamada eleştirel bir yaklaşımla ve titizce kullanılmazsa, içeriğinden boşaltılıp amaçlarından uzaklaşıp çevre sorunları yaratan ilişkileri bir kabuk altında yeniden üreten bir yapı ortaya çıkabilir.

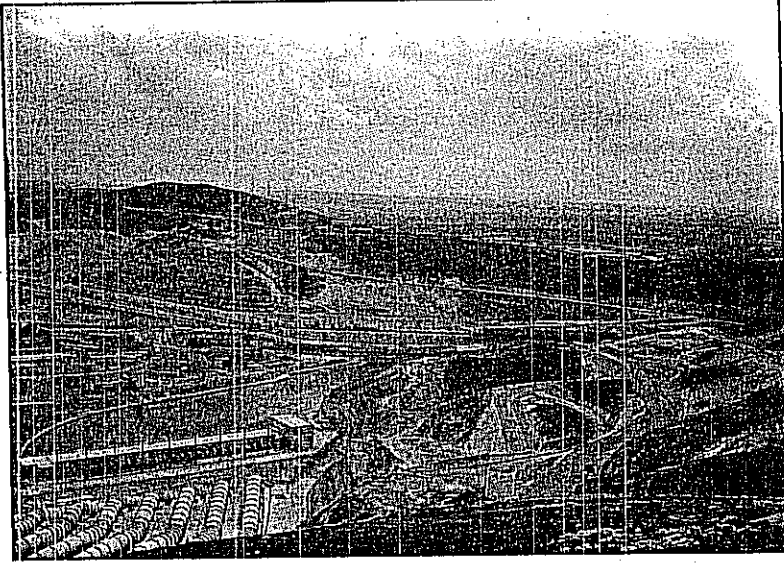
Bu kavramın ele alınış biçimi içinde hükümetlere ve kurumlara verilen rollerin uygulanabilirliği sözkonusu edilmemektedir. Her birey ve kurum bu kavramı yaşama geçirmek için istekli ve gerekli güce sahip gibi algılanmaktadır. Oysa yasal düzenlemeler ve kültürel özellikler buna izin veremeyebilir. Gelişmiş ülkelerin ve her ülke özelinde güçlü çevrelerin değişebilirliği de önemli bir etken olmakta, statükonun korunması her zaman daha kolay olmaktadır. (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 1995)



*Liberal ekonominin, hiç bir engel tanımadığı her alanda olduğu gibi çok doğal olarak mekanda da istediği etkinliği gösterdiği 1980 sonrası dönem, planlama açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur.*

### Sürdürülebilir Kalkınma / Planlama Dialogu

Liberal ekonominin, hiç bir engel tanımadığı her alanda olduğu gibi çok doğal olarak mekanda da istediği etkinliği gösterdiği 1980 sonrası dönem, planlama açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur.



Planlamanın başarısının özgür ve hakça bir toplum düzeninin gerçekleşmesine olan katkısıyla ölçülmesi gerekirken, başarı parametresini 'planlamanın' saldırgan bir bireyciliğin aracı haline getirilmesi oluşturmaya başlamıştır.

Meşruiyetini kamu yararından alan planlamanın yoksulluğa, eşitsizliğe, kaynak dağılımına müdahalesinin sermayenin engel tanımayan yapısına karşı engelleyici ve törpüleyici bir işlev kazanabilme durumu, bu dönemde planlamanın 'prestij kaybının' gerekçelerinden birini de oluşturmuştur. Ancak planlamanın etkinliğinin azaldığı bu dönemde bazı ilkelerinin yıldızının parladığı, başka söylemler altında kendini ortaya koyduğu izlenebilmektedir.

Yoksulluk, eşitsizlik, dengeli kaynak dağılımı, kirliliğin önlenmesi ve doğal kaynakların korunması kavramları sürdürülebilirlikle ilk kez gündeme gelmemiştir. Bu kavramlar yıllardır planlamanın gündemini oluşturmaktadır. Planlama sürecinin kendisi, yerel ve küresel değişimin etkilerini önceden tahmin edebilecek ve bu etkileri düzenleyebilecek bir işleyişe sahiptir. Bu özelliğinden dolayı da 'planlama' çevre sermayesinin kaybının karşılanması ile gelişme arasında yapılacak kaçınılmaz tercihte

neyin kritik olduğu ve neyin tazmin edilebilir olduğuna karar verebilecek bir disiplindir.

Bu kavramların, planlama sürecinden koparılması sorunun çözümü yerine dağıtılmasını gündeme getirebilecektir. Sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin hayata geçirilmesinin olmazsa olmaz koşulu, planlamanın bir araç olarak kullanılabilmesidir. Aksi takdirde yetkililer ve karar mekanizmalarının dağıtılması, sorumlulukların parçalanması her şeyden önce planların uygulanabilirliğini ve sürdürülebilirliğini daha da önemlisi sağlıklı çevreler düzenleyebilmedeki tek aracınızı ortadan kaldıracaktır.

Ancak mevcut yapısı ile planlama sistemi, sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin uygulanmasında sınırlı kalabilmektedir. Bunun nedenlerinden birincisi; planlamanın yapısı itibarıyla net olarak doğru amacı ve hedefleri tanımlamasındaki eksikliğinin, ulusal ve yerel amaçların oluşturulmasında önemli ölçüde esnekliğe yol açmasıdır. Bu esneklik gerek çevresel gerekse ekonomik hedeflerin yorumlanmasında baskı gruplarının çıkarına uygun bir ortam yaratmaktadır. İkinci olarak; sistemin büyük ölçüde merkezileşmiş yapısı yaratıcı yerel kapasitenin ortaya çıkmasını engellemektedir. Planlarda daha çok merkezi idarenin değer ve hedefleri yansıtılmaktadır. Bu konuda diğer bir nokta da gelişmenin çevresel maliyet ve yararı hakkında genel ve geçerli saptamalar yapmanın güçlüğüdür. Zira bazı konularda yerel özellikler önemli değişimler gösterebilmektedir. Bu merkezileşmiş yapı içinde birde, çevresel konulara ilişkin sorumlulukların parçalanmış olması eklendiğinde, planlamanın etkinliği kaçınılmaz olarak sınırlanmaktadır.

Bunların yanısıra; sistemin en büyük gücü özel projelerin düzenlenmesine gitmekte, bunların bölgesel gelişmeyi destekleme ve güçlendirmedeki rolleri kamu projelerine göre sınırlı olabilmektedir.

Çevresel ilkelerin planlama içeriğinde yer almasına karşın planlama pratiğimize henüz bu ilkelerin yansıtılmamış olması da bu konuda ayrı bir kısıtlayıcıdır. Planlama ekibinin çevresel konuların doğasını anlaması ve onları nasıl planlama içeriğine yerleştireceği konusu zaman alabilecektir.

Planlama kentsel gelişmenin zamanlama, biçim, ölçek ve yerleşim kararlarının olası so-

nuçları hakkında önceden karar vericilerin bilgilendirilmesini sağlayarak ileride ortaya çıkabilecek çevresel sorunları önleyebilme ve bunları toplumun lehine dönüştürebilme performansını gösterebilmelidir. Ne yazık ki planlama disiplini günümüzdeki işleyişle bu sorumluluğu yerine getirememektedir. Bu koşullara rağmen çevre sorunlarına planlamanın yaklaşımı halen tutucudur. Sorunların nedenlerini önlemekten ziyade semptomları tedavi etmekle uğraştığı için planlamanın tavrı 'önceden' değil 'sonradan'cıdır.

Planlamanın etkinliğini artırması ve sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin gerçekleşmesini sağlayan bir araç haline gelebilmesi için;

- Merkezi hükümetin politikacıları ve bakanlarının ideoloji ve öncelikleri,

- Yerel planlama otoritelerinin, vatandaşların, baskı gruplarının ve politikacıların fikir yürüterek ve politika geliştirerek sürdürülebilir kalkınma ile diğer ekonomik gelişmeler arasındaki çelişkileri çözüme kapasiteleri,

- Ne ölçüde özele inilerek hedef ve kriterlerin belirlendiği ve bunların ne kadar az esneklikle karar verici konumundaki otoritenin seçimine sunulduğu,

- Planlamanın ne ölçüde, yerel çevre ve yerel ekonomik gelişme stratejileri, entegre kirlilik kontrolü, altyapı gelişme stratejileri ve çok kapsamlı kentsel ve bölgesel gelişme stratejileri ile entegre olabildiği, büyük önem taşımaktadır. (Healey ve Shaw, 1993: 774)

Sonuç olarak, sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin gerçekleştirilmesi bunun basit bir teknoloji problemi veya ekosistem anlayışı olarak görülmesiyle değil, kapsamının ve stratejilerinin bugünkü siyaset, yönetim ve planlama sistemi pratiğinde güçlendirilmesi ile sağlanabilecektir.

#### Sürdürülebilir Kalkınma / Katılım

Sürdürülebilir kalkınma kavramı, halk katılımını bir yöntem olarak şiddetle öngörmekte ancak bunun yollarını ve örgütlenme biçimini yeterince açıklamamaktadır. Daha genel bir bakışla, kavramın ele alınış biçimi çelişkilere pek dokunmamaktadır. Sürdürülebilir kalkınmada katılımın başarısı öncelikle örgütleyen kurumun toplumdaki meşruiyeti ve saygınlık derecesine bağlıdır (Tekeli, İ; 1990). Sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşme aracını planlama ola-

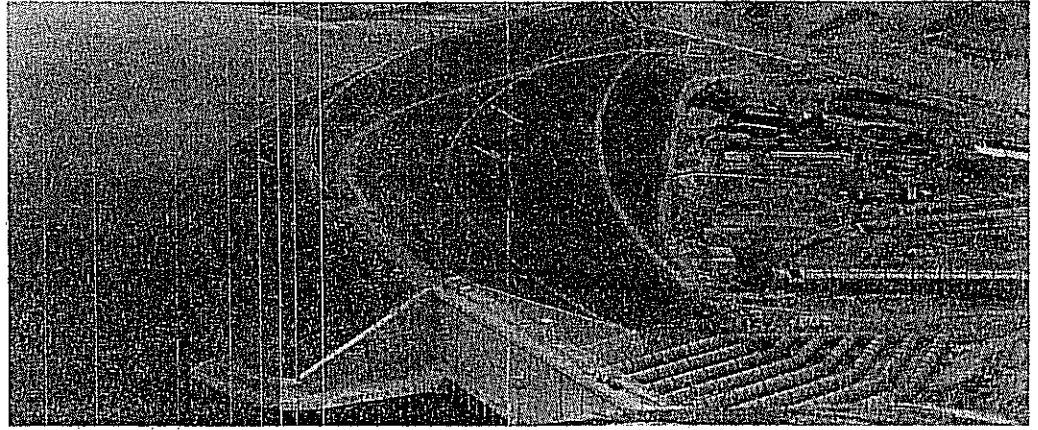
rak görüp değerlendirdiğimizde, halk katılımı herşeyden önce planlamanın meşruiyetinin toplumda tekrar kazandırılması ile gerçekleşme şansı bulabilecektir. Bu bağlamda diğer önemli bir nokta olarak ele alınması gereken; halk katılımının planlamanın meşruiyetini sağlamada da bir araç olabileceğidir. Bugün kentsel çevrenin oluşumu, belli grupların aralarında oluşturdukları koalisyonlar, anlaşmalar, uzlaşmalar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu kentsel çevre elbette ki bu gruplar arasında ki çıkar birliğini yansıtmakta ama bunun sonuçları uzun dönemde onun üretimine katkıda bulunanların çıkarlarıyla bile çelişebilmektedir. Kısacası kentsel çevre o üretim sürecinde yer alan grupların çıkarlarını yansıtmakta, ama kullanıcıların çıkarları o uzlaşmalar içinde bir türlü temsil edilememektedir. (Işık, O; 1992).

Burada planlamanın dolayısıyla planıcının yüklenmesi gereken rollerden biri, kentsel çevrenin oluşumu, üretimi sürecinde gündeme gelemeyen bu çıkarların tanımlanması, bunları savunarak grupların yani halkın etkin hale getirilip kentsel uzlaşmalarda bir anlamda temsil edilmesi ve buna yönelik eylem biçimleri geliştirmesidir (Işık, O; 1992). Aksi taktirde uygulamayı başka mekanizmaların büyük ölçüde yönlendirdiği bu ortamda planlamaya ve dolayısıyla sürdürülebilir kalkınmaya katılım içinde bir neden kalmamaktadır.

Bugün Türkiye'de kentlerin yarı planlı, yarı plansız gelişmesi katılım talebinin ciddi olarak ortaya çıkmasını engellemektedir. Bir tarafta, planlılar bazı ufak değişikliklerle eski planlama alışkanlıklarını sürdürmeyi kolay bulmakta, diğer yandan kent yönetimleri bu yönde ciddi bir talepte bulunmamakta, halk ise kaçak yapılaşmaya göz yumulması ve zaman zaman yapılan aflarla kendi katılım gereksinmesini bir başka yoldan karşılamaktadır.

Planlamada katılımı etkileyen önemli unsurlardan biri de mülkiyet düzeni ile olan ilişkisidir. Özellikle kentlerin yeni gelişme alanlarında büyük ve eşsiz mülkiyet düzeni ve yine büyük ve eşitsiz değer artışları sözkonusu ise mülkiyet düzenindeki koşullar değerlendirilmeden burada katılım mutlak bir değer olarak savunulamaz. Aksi taktirde bu durum hakça olmayan sonuçlara yol açabilir. Katılımın meşruiyetinin dayandığı hakça bir toplum düzenine olan katkı ilkesi sarsılmış olur. (Tekeli, İ; 1990)

*Sürdürülebilir kalkınma kavramı, halk katılımını bir yöntem olarak şiddetle öngörmekte ancak bunun yollarını ve örgütlenme biçimini yeterince açıklamamaktadır.*



*GAP projesi  
özelinde büyük  
toprak  
sahipliğinin  
egemen  
olduğu bir  
yapıda daha  
dengeli bir  
gelişmenin  
sağlanması ve  
kazancın  
bölgede  
çökmesi güç  
olabilecektir.*

GAP projesi özelinde büyük toprak sahipliğinin egemen olduğu bir yapıda daha dengeli bir gelişmenin sağlanması ve kazancın bölgede çökmesi güç olabilecektir. Muhtemelen büyük toprak sahiplerinin yatırımları bölgedeki büyük kentlerde ve İstanbul, Ankara gibi metropollerde çökme eğilimindedir. Bu nedenlerle mülkiyet düzenine müdahale yapılmazsa bile elde edilebilecek rantın paylaşımında halkın katılımını sağlayacak ve üretilen değer en azından bölgede çökmesine daha çok imkan verecek düzenlemelere ihtiyaç duyulabilecektir.

Bunların yanısıra katılım, kendiliğinden oluşabilen bir durum olarak da değerlendirilmemelidir. Aksine özenle planlanması gereken zaman içinde gerçekleştirilebilecek bir proje olarak ele alınmalıdır. Katılanların zamanlarının boşuna tüketildiği duygusuna kapılmasına olanak verilmemelidir (Tekeli, I; 1990).

Halkın kendisi için hayati bir sorun olarak gördüğü konularda katılım daha başarıyla sağlanabilir. GAP projesi gibi bölgenin uzun erimli, kapsamlı makro planlamasının genel hedefleriyle geniş halk kitlelerinin ilgisini çekmek kolay değildir. Ancak projenin kısa erimli hemen sonuç verecek ve halkın yaşantısını doğrudan etkileyecek daha alt konulara bölünerek halkın ilgisinin çekilebilmesi kolaylaşacaktır. Böyle birkaç konuda iyi düşünülmüş ve gerçekleştirilmiş başarılı katılım örnekleri daha sonra daha karmaşık konularda katılım olanakları sağlayabilecektir.

Sonuçta örgütlenmiş bir grup, toplumda etkili kişi ve kurumlarla ilişki kurmaya, siyasal etki mekanizmalarını harekete geçirmeye baş-

lar kısacası siyasal güç kazanmış olur (Tekeli, I; 1990). Yıllardır süren planlama pratiğimiz yapılan işin siyasal yönünün ne kadar ağırlıklı olduğunu ortaya koymuştur. Eğer etkin bir şekilde tüm grupların örgütlenmesi ve siyasal ortamda söz sahibi olabilmeleri sağlanabilirse sürdürülebilir kalkınmanın ve planlamanın etkin olarak işletilebilmesi olanaklı hale gelebilecektir.

Bunun yanısıra, "planlama", sürdürülebilir kalkınmanın şimdiye kadar uygulamaya konu olmayan bir üst -anlatıdan öteye geçebilmesi için, ilkesel olarak zaten kendi söyleminde yer alan yönlerini kendi pratiğine yerleştirebilme performansını gösterebilirse, son zamanlarda çokça sorgulanan meşruiyetini sağlamlaştırabileceği bir taban- bir güç kazanmış olacaktır. Planlamada ki bu gelişmeye paralel olarak sürdürülebilir kalkınma da kendi söylemini uygulamaya geçirebilecek yegane aracını kullanabilecektir.

#### KAYNAKÇA

HEALEY, P ve SHAW, T. 1993, "Planners, Plans and Sustainable Development"; *Regional Studies*, vo. 27/8

GEENHUISEN, M ve NIJKAMP, P. 1995, "Sürdürülebilir Kenti Nasıl Planlamalı?" *Toplum ve Bilim*, sayı: 64-65, Birlik Yayınları

KOZLOWSKI, J. 1993, "Towards Ecological Reorientation of Professional Planning" KOZLOWSKI, J., HILL, G. (eds), *Towards Planning For Sustainable Development*, Aldershot, Avebury

İŞİK, O. 1991, "Kent Planlamada Yeni Bir Gündem-Kentsel İhtifaklar ve Planlama" *Çevre ve Katılım*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını

TEKELİ, I. 1990, "Kent Planlaması ve Katılım Üzerine Düşünceler" *Planlama Sayı: 3-4*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını

TMMOB Şehir Plancıları Odası, 1995 *Habitat II Ulusal Eylem Planına İlişkin Çalışma Raporları*.