

## ARAŞTIRMA / ARTICLE

## Konut Piyasası Aktörleri Gözünden Türk Planlama Sistemi

*Housing Market Actors Insights to Turkish Planning System*

id Elif Alkay

İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, İstanbul

## ÖZ

Kapsam ve uygulama olarak şehir planlama eylemi ve plan uygulama süreçleri özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren yaygın tartışmalara konu olmuştur. Tartışmaların belirli bir hedef yılı için teknokratik yaklaşımla yapılan statik yapıdaki planların hızla değişen piyasa dinamikleriyle örtüşmediği, piyasa beklentilerini ihmal ettiği, kaynak kullanımında ekonomik verimli olmadığı, toplumsal değişim ve dinamikleri dikkate almadığı başlıklarında yoğunlaştığı söylenebilir. Dolayısıyla, eleştirilerin hedefinde hiyerarşik yapıdaki düzenleyici planlama sistemi, akılcı ve kapsamlı planlama anlayışı ve teknokratik yolla plan yapım yaklaşımı vardır. Neoliberal ekonomi politikaların etkinlik kazandığı 2000'li yıllarda böylesi bir sistemin kentsel gelişme ve imar uygulamalarını etkin bir şekilde yönlendiremeyeceği görüşüyle, ilaveten, Avrupa Birliği tam üyelik müzakerelerinin ivmesiyle planlama kurumsal yapılandırmasında ve planlama mevzuatında çok boyutlu ve çok kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu yapılandırma sürecinin temel hedefi kentsel gelişme ve imar uygulamalarında mevcut ekonomi politikaları ve piyasa farkındalığı yüksek bir planlama sistemidir. Ancak, düzenlemeler sonunda gelinen noktada planlama sistemi hala hiyerarşik yapıda düzenleyici planlama sistemidir. Çok sayıda merkez kurumun yetki kullanımına açıktır; plan yapım süreçleri teknokratiktir ve piyasa dinamiklerini ve piyasa aktörlerini dışal almaktadır. Bu makalenin amacı 2000'li yıllarda yapılan tüm bu düzenlemelerin sonucunda oluşan planlama sistemi ve plan uygulama süreçlerini kurumsal iktisat perspektifinden değerlendirmektir. 2016 yılının Ocak-Haziran ayları arasında, anahtar aktörler ile yapılan mülakat görüşmeleri yoluyla kurumsal yapıda ve planlama sisteminde yapılan değişikliklerin temelde gayrimenkul sektörü özelde ise konut sektörü için nasıl bir piyasa ortamı yarattığı piyasa aktörlerinin değerlendirmeleriyle aktarılmıştır. Aktörlerle yapılan mülakatlardan beliren en temel sonuçlar: hiyerarşik yapıdaki planlama sisteminin çok katmanlı bir piyasa yapısı oluşturduğu; katmanlar doğrultusunda aktörlerin çeşitlendiği ve merkez yetkili kurumların

## ABSTRACT

There has been a big debate on hierarchical planning system and plan implication processes since mid-1980s. The remarking topics have arisen around the technocratic planning approach that ignores actor participation in the process, results incompetent resource use and reflects societal dynamics ineffectively on spatial plans. The necessity of reforming technocratic approach and replacing it with collaborative approach; and, pre-regulatory land use plans with spatial strategic plans has been emphasized in order to strongly directing urban development in neoliberal era. The EU integration process stimulated the reforming period and substantial changes have been made on the planning system and regulations since 2003. Although institutional structure reframed and substantial changes made in regulations, amazingly, the hierarchical planning system has protected and technocratic planning is still dominate the plan making processes. Distinctively, the planning regime is recentralized. Recentralized multi-level hierarchical system is bulky and several numbers of responsible authorities make difficult to scrutinize the operations of actors in different levels. Actors and local dynamics are external in the planning process and conventional physical plans direct the urban development primarily rather than strategic plans. The aim of this paper is to investigate the material reflections of new planning regime in Turkey in urban areas as well as in housing construction market. Methodological approach based on old institutional economics. Several interviews were done with governmental institutions, municipalities and market actors in order to reflect insights to understanding the abilities and/or inabilities and capacity of the new regime. A remarkable pattern has arisen on interviews that capable of reflecting the gaps and conflicts of the new regime. Accordingly, hierarchical system causes multi-level markets

Bu makalenin ilk versiyonu, Kent İnşaat ve Ekonomi Kongresi'nde (2–4 Mayıs 2019, Gaziantep) bildiri olarak sunulmuştur.

Geliş tarihi: 14.08.2019 Kabul tarihi: 31.03.2020  
Online yayımlanma tarihi: 29.06.2020  
İletişim: Elif Alkay  
e-posta: alkayel@itu.edu.tr, alkayelif@gmail.com

 TMMOB  
Şehir Plancıları Odası



OPEN ACCESS This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ekonomik ve politik gücü yüksek aktörlerin yaptırımlarına açık olduğu; aktörlerin plan yapım süreçlerinden dışlandıkları dolayısıyla piyasa farkındalığı olmayan statik planlar üretildiği; plan uygulama süreçlerinde müzakereci yaklaşım benimsenerek plan bütünlüğü ve kararlarının bozulduğu; politik bağlantılar kullanılarak plan kararlarının birey faydasını gözeterek değiştirildiği ve toplumsal faydanın ihmal edildiği; dolayısıyla, yapısal duruma bağlı olarak koşulları belirsiz ve aktörlerin ekonomik-politik yaptırım gücü doğrultusunda sürekli değişen, riskli ve işlem maliyetleri yüksek bir piyasa yaratıldığıdır.

Anahtar sözcükler: Konut; kurumsal iktisat; planlama sistemi; planlama-piyasa ilişkileri.

that prevent perfect information between layers; actors diversify base on layers that provide excessive opportunities to politically and/or economically strong actors particularly in higher levels; static physical plans unaware about local and market dynamics and weak in capacity in directing urban development; the balance between flexibility and changes in plan decisions is failure; the market is uncertain and risky and transaction costs are arisen.

Keywords: Housing; institutional economics; planning system; planning-market relations.

## I. Giriş

Liberal ekonomi politikalarının benimsenmesiyle birlikte Türkiye’de planlamaya dayalı en etkili kurumsal yapılandırma 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu ile olmuştur (Tekeli, 2009). Bu yasayla, merkezin elinde olan planlama yetkisi (turizm bölgeleri ve serbest bölgeler dışında) yerel yönetimlere devredilmiştir. Yasa hiyerarşik yapıda düzenleyici planlama sistemini ve kapsamlı-rasyonel planlama yaklaşımını benimser. Planlar uygulama süreci ile bir bütündür. Planlama süreci teknokratiktir, farklı aktörlerin katılımı söz konusu değildir, Alexander (1994)’ın tanımıyla, Oklidyen planlama anlayışının ürünü olan arazi kullanım planları hedeflenir. Aktörleri dışsal alan bu planlarda kaynak akışları yerel yönetimler tarafından belirlenir; sosyal ve ekonomik politikalar ile doğal kaynak ve çevre değerlerini merkezine alan bütünlüklü kentsel büyüme politikalarından ziyade özel mülkiyet üstünde, kamu eliyle, toplam arsa sunusunun artırılması öncelikli hedefdir.

Yıllar içinde, planlama uygulamalarına dayanan gözlem ve deneyimler, yukarıda genel hatlarıyla özetlenen bu sistemin kentsel dinamiklerin belirlediği taleplere çözüm üretebilecek stratejik planlama araçlarından yoksun olduğu argümanını kuvvetlendirmiştir. Yıllar sonrasını dikte eden statik çözümlerin ötesine geçilerek, eylemler ve müdahaleler için hedef alanda ve zamanında çözüm üretilebilecek bir planlama sistemine gerek vardır. Aynı zamanda yeni planlama sistemi hem Avrupa Birliği uyum süreciyle (SPO, 2003; Yıldız & Çıracı, 2006; Sert, 2012) hem de 2001 ekonomik krizi sonrası uygulamaya konan neoliberal ekonomi politikalarıyla yapısal olarak uyumlu olmalıdır. Planlamanın içerik ve işlevine dönük piyasa temelli bu gözlem, tartışma ve beklentiler doğrultusunda, 2004 yılından itibaren mevcut yasa ve yönetmeliklerde çok kapsamlı ve çok sayıda değişikliğe gidilmiştir. 644 sayılı KHK ile (RG. 27984, 2011) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulması ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (RG. 29030, 2014) ile tamamlanmış olduğunu kabul edebileceğimiz bu süreç bugün kentsel ve kırsal alanlarda imar faaliyetlerinin nasıl yürütüleceğini belirler durumdadır. Uzun bir sürece yayılan çok sayıda düzenlemenin temel hedefi, yasama erki tarafından bu şekilde açıkça belirtilmemiş olsa da, neoliberal ekonomi politikaları

doğrultusunda biçimlenen piyasa mekanizmasını dikkate alan, piyasa farkındalığı yüksek plan ve plan uygulamalarını hedefleyen, planlama sistem ve uygulamalarından kaynaklanan işlem maliyetlerini en azda tutan bir planlama sisteminin oluşturulması olarak yorumlanabilir.

Kurumlar toplumun ivmesiyle sosyal ve politik bağlamda inşa edilen yapıdır ve işleyişe yönelik kural ve normları belirlerler. Mekânsal planlamaya yönelik mevzuat bu tür bir kurumsallaşma sürecinin ürünüdür ve potansiyel olarak yerel ölçekte mekâna dönük uygulamaların kural, standart ve normlarını belirler (Buitelaar, 2011). Yasalarla gelen kurallar ve normlar, özellikle, imar ve inşaat eylemlerine dönük karar alma süreçleri için bir standart getirdiklerinden ilgili tüm aktörler için koşulları belirli kurumsal hareket alanları, ya da diğer bir deyişle *piyasalar* oluştururlar. Bu belirlilik durumunun aksi hali karmaşık bir yasal sistem ve/veya sürece çok sayıda müdahale demektir (Buitelaar vd., 2013). Hodgson (1988)’a göre piyasa “*bir dizi toplumsal kurumun belirli bir ürünün belirli bir biçimde ve yaygın olarak el değiştirmesine zemin hazırladığı, bu işlemin gerçekleştirildiği bir yapı*”dır. Hodgson’ın kurumsal iktisat yaklaşımı doğrultusunda yaptığı bu tanıma göre, mekânsal planlama hedefiyle oluşturulan kurumsal düzenlemeler, mekânsal planların ve bunların materyal karşılığı piyasa düzeninin de temel belirleyicisidir. Planlama kurumsal yapısı ve uzantısında elde edilen planlarla mülkiyet haklarının el değiştirmesi ve/veya mülkiyeti belirli bir toprak parçasının kullanımının değiştirilmesi bir dizi yasal mekanizmayla yürütülmektedir.

Kurumlar ve yasaların belirlediği bu kurumsal piyasa (değişim) ortamında aktörler çok çeşitlidir. Kurumlar ve yasalar sadece piyasa düzenini belirlemekle kalmaz aynı zamanda çok sayıda aktörün bu düzende nasıl hareket edeceklerini de belirler. Önemli olan, bu kurumsal düzenin bir yandan toplumun önceliklerini, toplumsal faydayı ve çevresel varlıkları ve değerleri gözeterek, diğer yandan da piyasa aktörlerinin temel beklentilerinin farkında olarak geniş bir arakesite çözüm üretebilmesidir. Bir diğer önemli konu da kurumsal yapılandırma ile gelen merkez politikaların yerel yönetimlerin beklentilerine karşılık verip veremediği, uyumluluk gösterip göstermediğidir. Buitelaar (2011)’e göre merkez politikalarının belirlediği kurum-

sal yapılandırma hem yereldeki hukuki belirlilik beklentisiyle uyumlu olmalı hem de yerele özgü enformel kurumları dışlamamalıdır. Enformel kurumlar gelenek, görenek ve alışkanlıklar doğrultusunda yereldeki işleyişe yön verirler ve aktörler tarafından kuvvetle sahiplenilirler. Bu yapıyı anlamak, yeni kurumsal yapılandırmanın enformel kurumlarla rekabet eden ya da onları ikame eden değil, enformel kurumları tamamlayıcı gören içermeci bir yaklaşımla oluşturulmasında; dolayısıyla, yeni yapının yerel düzeydeki uygulamalarda kurumsallaşabilmesinde önemli olacaktır.

Özetlenen kavramsal açıklamalar doğrultusunda bu çalışmanın amacı piyasa farkındalığı yüksek planlama hedefiyle yapılandırılan yeni planlama sisteminin belirtilen hedefi gerçekleştirme kabiliyetinin kurumsal iktisat yaklaşımıyla incelenmesidir. Bu inceleme hem kavramsal tartışmalar bağlamında hem de kurumsal yapılandırmanın uzantısında oluşan kurumsal alan, diğer bir deyişle *piyasa*, ve bu kurumsal alanda, *piyasada*, uygulamayı yürüten kurumlar bağlamında yapılmıştır. Yeni planlama sisteminin yapısal analizi geniş bir doküman taramasına dayanırken, uygulamadaki karşılığı devletin merkez kurumları, yerel yönetimler, konut inşaat sektörünün önde gelen aktörleri ile mülakatlar yoluyla ortaya konmuştur. Mülakat yapılan aktörler planlama-piyasa arakesitinde farklı yetki, sorumluluk ve beklenti ile eylemde bulunan aktörlerdir. 3'ü merkez kurum olmak üzere 4 büyük şehir belediyesi, 1 il belediyesi, 7 inşaat şirketi ve 1 uluslararası gayrimenkul değerlendirme şirketi ile yapılan derinlemesine mülakatlar yoluyla yeni planlama sisteminin yarattığı piyasa ortamı ve piyasa ortamındaki işleyişe dönük problemler ortaya konmuş ve tartışılmıştır.

Belirtilen amaca göre makale 5 bölümden oluşmaktadır. Giriş takip eden ikinci bölümde planlama ve piyasa ilişkileri kavramsal çerçeveden ele alınmaktadır. Üçüncü bölüm 2000 sonrası yapılan düzenlemeler ile planlama sisteminde gelinen son halin kavramsal çerçeve bağlamında ortaya konduğu bölümdür. Dördüncü bölüm, yetkili kurumlar ve piyasa aktörlerinin mevcut planlama sistemi, planlar ve plan uygulama süreçlerine bakışının yansıtıldığı araştırma bulgularına dayanmaktadır. Son bölüm genel değerlendirme bölümüdür.

## 2. Kavramsal Çerçeve: Planlama ve Piyasa İlişkileri

Healey (1992)'e göre 1980'leri belirleyen tartışma konusu planlama-piyasa karşıtlığıdır ve bu konu tanımlandığı kadar basit değildir. Bu, planlama müdahaleleriyle piyasa işleyişi arasındaki ilişki ve etkileşimi detaylı analiz etmeyi ve analiz sonuçları üstünde temellenen çözüm önerileri geliştirmeyi gerektiren çok kapsamlı ve çok boyutlu bir konudur (Healey, 1992). Destekler şeklinde Alexander (1992) da konvansiyonel yaklaşımın planlama ve piyasa arasındaki karşıtlığı açıklamaya odaklandığını, ancak, bunun gerçeği yansıtmaktan uzak olduğunu vurgulamıştır. Planlama piyasanın tamamlayıcısı değil kurumlar

ve kurumlar arası hiyerarşik sistemin yarattığı bir durumdur. Esas olan, planlama ve bu hiyerarşik sistem arasındaki bağlantıyı ortaya çıkarmaktır (Alexander, 1992). Bu iki görüşle birlikte devlet-piyasa ilişkilerinin analizi pek çok araştırmacının gündemine girmiştir. Bu araştırmalarda, piyasacı planlama yaklaşımı eleştirilirken, piyasa farkındalığı yüksek, hem gelişme ekonomisiyle hem de sürdürülebilir kaynak kullanışıyla entegrasyonu sağlanmış, sosyal politikaları önceleyen bir planlama yaklaşımının (Rydin, 2011) ve bu yaklaşım üstüne oturmuş stratejik piyasa yönetiminin nasıl olabileceği yaygın tartışma zemini bulmuştur.

Kentsel alanın inşasında özel sektörün etkinliğinin artmasına paralel olarak mekânın sadece arazi kullanım planları ile yönlendirilemeyeceği, yatırım planları ve toplumsal beklentilerle entegrasyonu sağlanmış ve iyi mekânlar hedefli stratejiler ile birleştirilmiş bir planlama anlayışının öne çıkarılması gerektiği görüşü bu tartışmaların temelini oluşturur. Planlama artık katı güdüm ve kontrol altında bir mekânsal planlama değil, amaçlanan mekânsal ve toplumsal gelişmeyi gerçekleştirebilmek hedefiyle tüm paydaşlarla birlikte öğrenilen bir süreçtir. Böylesi bir yaklaşımda planlar arazi ve emlak piyasasına bir müdahale aracı olarak görülmekten çok ne şekilde yapılanacağı toplum tarafından belirlenmiş yatırım alanları yaratan araçlar olarak görülmektedir. Dolayısıyla, planlar hem aktörleri hem de aktörlerin yetki ve sorumlulukları bağlamında ne şekilde hareket edeceğini belirleyen bir piyasa ortamı yaratırlar (Adams ve Tiedsell, 2010).

Williamson (1998), sosyal normlar, gelenekler, kurumsal değişim ilişkileri ve bilgi ağları ile açıklayıp sosyal olarak inşa edilen bir yapı olarak kabul ettiği piyasayı verili bir düzen olarak alır ve bu düzen içinde bireylerin hiyerarşik bir yapı oluşturduğunu belirtir. Hodgson (2001)'a göre de piyasalar, en başından itibaren, kurumlardan bağımsız değişillerdir. Kurumları anlamadan sosyal ve kültürel mekânı anlamak mümkün olmadığı gibi bireyleri çevreleyen sosyal ve kültürel mekânı anlamadan kurumların nasıl oluştuğunu, biçimlendiğini ve etkileştiklerini anlamak da mümkün değildir. Dolayısıyla nedensellik ilişkisi yukarıdan-aşağı ve aşağıdan-yukarı bir yapısallık gösterir. Kurumlar, getirdikleri yaygın sosyal kurallar ve normlar yoluyla birey davranışlarını belirler, sınırlarını çizer ve toplumun tüm bireyleri için tahmin edilebilir ve tutarlı bir davranışlar ortamı yaratılmasını sağlarlar. Hodgson (2006)'a göre bu tanımın temel tartışma konusu kurumla birlikte tanımlanan kuralların anlam, içerik ve uygulamalarının esnetilebilir olup olmadığıdır. Çünkü amaçları doğrultusunda hareket eden bireyler kurumlar ve kuralların kendi amaç ve beklentileri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını ya da esnetilmesini bekleyebilirler.

Hodgson (1988)'in kurumsal perspektiften yaptığı piyasa tanımını doğrultusunda planlar "*kurumsal işleyişin ürünüdür ve*

çok aktörlü bir piyasanın işleyiş biçiminin temel belirleyicisidir". Planların yarattığı ekonomik işleme konu olan piyasa yapısı üç temel ekonomik yaklaşımla incelenmektedir: neoklasik ekonomi, refah ekonomileri ve yeni kurumsal iktisat (Adams ve Tiesdell, 2010; Adams et al., 2005). En genel haliyle, neoklasik yaklaşımda temel olarak planlar yoluyla kentsel gelişme için ne büyüklükte arazi sunusu yapıldığına; refah ekonomileri yaklaşımında piyasa başarısızlıklarının üstesinden gelmek üzere planlama politikalarının nasıl araçsallaştırıldığına; yeni kurumsal iktisat yaklaşımı ile piyasada işlem maliyetlerinin nasıl azaltılabileceğine odaklanılmaktadır (Adams et al., 2005).

Neoklasik yaklaşım, yapısı gereği, piyasa aktörlerinin tam bilgiye sahip olduğu ve piyasada tam rekabet koşullarının bulunduğu varsayımlarına dayanır. Bu varsayımlar altında piyasanın denge durumuna ulaşacağını ve piyasa aktörlerinin faydalarını maksimize etmek üzere en rasyonel kararı verebileceklerini savunur. Oysa, planlama perspektifinden bakıldığında, planlar yoluyla yaratılan piyasada tam bilgilendirmenin mümkün olmadığı, sınırlı bilgi nedeniyle bireylerin akılcı değil fırsatçı davranabileceği ve mekan etkisi –kentsel gelişme ve özellikle de konut gelişimi için arsa sunusunun büyüklüğü, mekânsal dağılımı ve alt piyasaların bulunması (Ball, 2006; Adams et al., 2005)- nedeniyle piyasanın denge durumundan uzak olduğu çeşitli araştırmalarda ortaya konmuştur (Buitelaar, 2007; Adams et al., 2005). Kamu yararından ziyade birey yararını hedefleyen ve ideal kaynak kullanımından uzak olan neoklasik yaklaşıma refah ekonomileri perspektifinden bakıldığında piyasa daima verimsizlik ile sonuçlanacaktır. Kurumsal iktisat perspektifinden bakıldığında ise, doğru kurgulanmış bir kurumsal yapı ve yönetim anlayışıyla kaynak dağıtımındaki başarısızlıkları ya da ideal olmayan durumu aşmak mümkündür (Buitelaar, 2007; Adams et al., 2005).

Piyasalarda neoklasik yaklaşımın varsaydığı şekilde tam rekabet koşulları sağlanamadığından, kaynakların optimum dağılımı ve verimlilik sağlanamaz. Böylesi bir verimsizlik durumu devletin piyasaya müdahalesinin temel gerekçesidir (Buitelaar, 2003). Teorik olarak, planlama serbest piyasa sisteminin yarattığı kaçınılmaz negatif dışsallıkları azaltmak ve pozitif dışsallıkları artırmak hedefiyle arazi kullanımına dönük politika ve kararlar geliştirdiği sürece hem sosyal maliyetleri hem de kayıp maliyetlerini azaltacaktır (Alexander, 1981). Bu bağlamda, refah ekonomileri, piyasa verimliliğinin artırılması hedefiyle planlar yoluyla plansız (serbest) piyasaya yapılmış müdahaleleri analizin merkezine alır (Alexander, 2001; Buitelaar, 2007; Adams et al., 2005). Dolayısıyla bu bir karmaşık ilişkiler ağı ve ekonomik verimsizliği aşmak üzere kurgulanmış politikalar bütünü analizidir. Ancak, kurumsal iktisat perspektifinden bakıldığında, değişimin kurallarının belirlendiği piyasa zaten devlet eliyle yaratılmıştır ve ekonomik verimsizlik sadece piyasadan değil devlet müdahalelerinden de kaynaklanmaktadır. Bu değişimde devletin kendisi de bir

aktördür. Ayrıca, piyasanın kendi iç dinamikleriyle denge durumuna gelmesi ve kaynak dağılımında verimliliğin sağlanması nasıl zorsa, bunun devlet müdahaleleriyle gerçekleşeceğinin de garantisi yoktur. Webster (1998)'dan aktaran Buitelaar (2003)'a göre bunun nedeni refah ekonomileri yaklaşımının kamu politikaları perspektifinden temel eksikliklerinin olmasıdır: öncelikle, kurumların, işlem maliyetlerinin, süreç verimliliğinin ve kamu politikalarının faydalarının ölçümü problemlidir, ayrıca, politikacıların öncelikli gündemleri olduğu ihmal edilmektedir. Planlama perspektifinden özetleyecek olursak, planlama-piyasa karşıtlığı gibi doğrusal bir tanımlamayla yapıyı anlamak mümkün değildir (Buitelaar, 2003, 2007; Healey, 1992, Alexander, 1992).

Yeni kurumsal iktisat yaklaşıma göre hiçbir piyasa, kurallar ve koşullar belirlenmeksizin, piyasadaki değişimi kendiliğinden ve düzgün bir biçimde gerçekleştirmez. Bu bağlamda devlet tüm piyasalar için değişimin kurallarını belirleyen ve uygulanması için zorlayandır (Buitelaar, 2003). Yeni kurumsal iktisat politik, hukuki ya da sosyal olmak üzere tüm kurumları verili bir çevre içinde birey davranışları ve bu davranışların doğurduğu sonuçlara referansla açıklar. Yeni kurumsal iktisat yaklaşımı doğrultusunda planlamanın, mülkiyet haklarının kesin ve net tanımlanması yoluyla koşulları belirli, riskin ve zayıflıkların düşük olduğu kurumsal yapıda bir piyasa yarattığı kabul edilir. Ancak, Hodgson (2006)'ın belirttiği gibi birey davranışları ve seçimleri karşısında kuralların ve normların esnetilebilmesi bu kurumsal yapıdaki piyasanın sürekli belirlilik ortamı yaratmasına engel olabilir hatta kurumların tutumları belirsizliğin sürekliliği ile sonuçlanabilir. Yeni kurumsal iktisattan farklı olarak, kurumsal iktisat sadece formel kurumları ve onlar uzantısındaki yasa ve düzenlemeleri değil aynı zamanda kurumların nasıl yapılandırıldığını, enformel kurumları ve aktörlerin davranışlarını içinde bulunduğu tarihsel, kültürel ve ekonomik durum ve yerel özellikler bağlamında ele alır (Coase, 1960; Buitelaar, 2003, 2007; Adams et al., 2005). Sadece kurumsal düzenlemelerin değil, kurumsal çevrenin, diğer bir deyişle, yasaların, sosyal ve politik durumun da piyasa yapısının şekillenmesinde etkili olduğunu belirtir. Bu nedenle, kurumsal iktisata göre, kurumsal düzenlemelerle yaratılan piyasa çok düzlemli, çok katmanlı, ağ ilişkileri ve aktörlerin farklılaşıp çelişebilen beklentileri nedeniyle karmaşık ve koordinasyonu zor bir piyasa yapısıdır. Bu durumun arazi kullanışı açısından anlamı hem arazideki işleve bağlı kullanım hem de kullanım hakkı değişikliklerine dönük kararların koordinasyonun zor ancak zorunlu olduğudur. Bu koordinasyonun başarılması hali Hodgson (2006)'ın endişesini geçersiz kılacaktır.

Kurumsal iktisat ekonomik hayatta kurumların önemini vurgulamanın yanında üstlendikleri rolü ve nasıl değişim gösterdiklerini de mercek altına alır. Üstlendikleri rol özellikle önemlidir çünkü kurumsal iktisada göre kurumlar bireylerin

alışkanlıkları, davranışları ve tercihleri üstünde önemli etiklere sahiptirler. Neoklasik ekonomik teori ve yeni kurumsal iktisattan farklı olarak, kurumsal iktisatın analiz yapıtaşı birey değil bir ağ yapısı içinde birbirleriyle etkileşim içinde olan, aynı zamanda da kendi kendini geliştirme kabiliyetine sahip kurumlardır. Bu yapıda bireyler bir taraftan kurumları yapılandırır ve değiştirirken diğer yandan da kurumlar bireyleri biçimlendirir ve sınırlar (Hodgson, 2000). Hodgson (2001) kurumsal iktisat ve yeni kurumsal iktisat arasındaki yapısal farkın doğrusal açıklanamayacağını belirtse de en temel farkın bu çerçevede oluştuğunu belirtebiliriz. Bu ayrıca, her iki yaklaşımın, piyasanın konumu ve rolü gibi politika kurgusunu belirleyen temel sorulara bakış açısını da farklılaştırmaktadır.

Kurumsal iktisat doğrultusunda herhangi bir planlama yaklaşımını analiz etmek üzere Lai (1994) şu soruyu sormuştur: “neden kullanışları belirleyen ve gelişmeyi belirli sınırlar içinde tutan kurumsal bir arazi kullanışı istenir?” Bu soruya cevap ilk olarak planlamanın geniş tanımı içinde ve yarattığı negatif ve pozitif dışsallıklar bağlamında verilebilir. Bir parsel üstünde herhangi bir izin almaya gerek olmaksızın bireylerin kendi inisiyatifleri doğrultusunda karar vermeleri hem mekânda gelişigüzel gelişmelere hem de uzun dönemde yüksek toplumsal maliyete neden olacaktır (Alexander, 2001; Rydin, 2011). Oysa planlar, devlet yoluyla arazi piyasasına müdahaledir ve bir parsel üstündeki niteliksel ve niceliksel gelişmeyi mülk sahiplerinin inisiyatifinden çıkararak kendi politikaları doğrultusunda karara bağlarlar. Ayrıca, planlama yoluyla yerel kaynakların etkin ve sürdürülebilir kullanımı sağlanabileceği gibi, çevre kirliliği gibi negatif dışsallıklardan ya da uyumsuz arazi kullanışlarının bir araya gelmesinin yarattığı olumsuzluklardan da kurtulunabilir. Birbiriyle uyumlu arazi kullanışlarının entegrasyonu sağlanarak kaynak kullanımında verimlilik artırılabilir, yerel ekonomik gelişmeye katkıda bulunulabilir, özel sektör tarafından sağlanması olanaklı olmayan kamu alanları planlama yoluyla elde edilebilir (Rydin, 2011; Rydin, 2013).

Kavramsal olarak, ekonomik verimliliği yüksek planlar yapabilmek için, plancıların ve planların rolü kurumsal düzenlemelerle artırılabilir. Mekânsal planlama sürecine paydaşların katılımını sağlayacak yasal yapılandırma da gözden kaçırılmamalıdır. Paydaşların katılımı piyasanın eylem ve beklentilerinin mevcut dinamikler ve beklentiler çerçevesinde planlarla entegrasyonunda kilit rol oynayacaktır. Bu katılımın nasıl olacağı, katılım süreçlerinin planlara nasıl yansıtılacağı kurumsal düzenlemeler yanı sıra planlama pratiği ve toplumsal normlar ve alışkanlıklarla da belirlenecektir. Paydaşların katılımı yoluyla hem yerel dinamiklerin yarattığı piyasa beklentilerinin anlaşılması sağlanabilir hem de çevre duyarlı, yerel kaynak kullanışlarını önceleyen, kenti salt ekonomik işlev alanlarıyla değil kamu yararı öncelikli diğer tüm kentsel işlev alanlarıyla birlikte ele alan, böylelikle, farklı paydaşların farklı form ve eylem biçimlerinin işlevsel ve mekânsal biçimlenmeye yan-

sımının sağlandığı, uzlaşmacı bir plan geliştirilebilir. Takım çalışmalarıyla, paydaşların farklı ve belki çelişen beklentilerini müzakere ve uzlaşma yoluyla çözüme ulaştırarak herkes için daha yaşanabilir ve paydaşların güçleri doğrultusunda öne çıkarılmadığı ya da dışlanmadığı, toplumcu ve faydası yine toplumun tüm katmanlarınca paylaşılan bir plan geliştirilebilir. Alternatif gelişme stratejileri ile ekonomik ve finansal araçlar stratejik piyasa yönetimi anlayışıyla tartışılarak ortak toplumsal fayda çerçevesinde piyasanın şekillendirilmesi, regüle edilmesi ve stimüle edilmesi planlar yoluyla sağlanabilir (Lai, 1994; Alexander, 2001; Rydin, 2013).

İkinci cevap ise Coasian işlem maliyetleri yaklaşımına dayanır. Coasian işlem maliyetleri yaklaşımına göre kullanım hakkı ya da mülkiyet hakları transferinin hangi koşullarda gerçekleşeceğini kurumsal bir yaklaşımla üretilmiş arazi kullanım planları belirler. Ancak böylelikle yerel piyasalar ekonomik etkinliği ve verimi yüksek piyasalar olabilirler (Alexander, 2001; Buitelaar, 2007). Coase (1937)'dan aktarımla Buitelaar (2007) işlem maliyetlerinde kritik unsurun belirsizlik olduğunu belirtir. Belirsizliğin kaynağı eksik ve/veya asimetrik bilgilendirme ve bir aktörü diğer aktörlere göre dezavantajlı duruma getirir. Ayrıca, eksik ve/veya asimetrik bilgilendirme fırsatçılık ve manipülasyona olanak verir ki işlem maliyetlerine etkisi çok yüksektir. Esas soru kurumsal düzenlemeler ve kurumsal çevrenin belirlediği bu yapıda piyasada işlem maliyetlerinin nasıl oluştuğu, ne düzeyde olduğu ve piyasaya nasıl etki ettiği (Buitelaar, 2007; Ball, 2006). Kurumsal iktisat çerçevesinden sorgulandığında bu durum planlama yoluyla yaratılan piyasalarda toplum etkisinin ne oranda olduğu sorusunu gündeme getirmiştir. Burada toplum etkisini ekonomik ve politik yaptırım güçleri doğrultusunda piyasaya yön verme kapasitesi yüksek piyasa aktörleri bağlamında almak gerekir. Adams ve Tiesdell (2010)'e göre piyasalar gerçekte salt planlama yoluyla değil bu aktörlerin de etkisiyle oluşmuştur. Molotch (1976)'un vurguladığı gibi, kentsel alanda inşaata dayalı dayalı ekonomik büyüme modeli kaçınılmaz olarak kamu ile ekonomik ve politik gücü yüksek özel sektör aktörleri arasında bir büyüme ittifakı kurulmasına neden olacak ve bu ittifak piyasa biçimlenmesi üstünde belirleyici rol oynayacaktır. Aktörler yanı sıra yerel dinamiklerin etkisi de kuvvetlidir. Diğer bir deyişle, kurumsal yapılandırma ve yasal düzenlemeler planlama eylemi için neyin yapılabilir neyin yapılamaz olduğunu tanımlıyor olsa da yerel dinamikler ve aktör ağ ilişkileri planlama eylemine etki ederek yerel bağlamda kendine özgü bir piyasa düzeni yaratabilir. Dolayısıyla, koşulları belirli, işlem maliyetleri öngörülebilir ve görece düşük piyasa koşulları yerini koşulların sürekli değiştiği, belirsizliğin ve işlem maliyetlerinin yüksek olduğu piyasa koşullarına bırakabilir.

Buitelaar (2003, 2007) hiyerarşik yapının yüksek belirsizlik ortamı için en açıklayıcı örnek olduğunu belirtir. Hiyerarşik düzen yapısı gereği komplekstir ve kompleks yapılar bir

eylemin yaratacağı etkinin sonuçları bakımından belirsizliği artıran yapılarıdır. Aktörler arası ilişkilerin dâhil olmasıyla hiyerarşik yapının yarattığı belirsizlik daha da artacaktır. Çünkü yatay, uzlaşmaya dayalı ve kendi kendini koordine etme eğilimindeki aktörler arası ilişkiler ile hiyerarşik düzenin dikey emir-kontrol mekanizması yapısal olarak uyumsuzdur. Planlama perspektifinden değerlendirildiğinde, hiyerarşik yapıdaki bir planlama sisteminde, farklı kurumlar aynı alan üstünde birden fazla işlem gerçekleştirebilir. Hiyerarşide üst konumda bulunan bir kurumun alacağı kararlar bir alt kademede bulunan kurumu sınırlandırmanın ötesinde kurumun aldığı kararlarla çelişebilir. Belli bir arazi parçası üstünde işlev, mülkiyet ve kullanım hakkını değiştirebilen bu hedef odaklı kararlar hem karar vericiler hem aktörler için belirleyici olmasına rağmen yatayda ağ ilişkilerine sahip ve talepleri koşullara bağlı olarak beliren aktörleri güçleri doğrultusunda hiyerarşik katmanlara dâhil etmektedir. Bu durumun doğal sonucu: hiyerarşik katmanlar arasında sınırlı ve asimetrik bilgi akışı ve bunun doğurduğu haksız rekabet koşullarına dayalı bir piyasa ortamı ve mekânsal planlamayla mülkiyet hakları dağılımı arasında gerilimdir.

Özet olarak, piyasalar sadece kurumsal olarak değil aynı zamanda sosyal olarak inşa edilen yapılarıdır. Kurumlar ve kurumlar uzantısında gelen yasalar, normlar yanı sıra alışkanlıklar ve gelenekler gibi enformel kurumlar da bu yapının oluşumunda etkilidir; aktör davranışlarını doğrudan etkiler ve aktör davranışlarından doğrudan etkilenirler. Kurumsal düzenlemelerle piyasada aktörlerin ne şekilde davranabileceklerinin çerçevesi çizilip koşulları belirlenirken, kurumsal çevre ile sosyal ve politik yapı bağlamında ekonomik aktivitenin hangi koşullar altında gerçekleşeceği saptanmış olur. Planlama eylemi bakımından ele alındığında; planlar tüm aktörler için bir kullanım hakları rejimi yaratır. Teknik olarak kararları formüle edilmiş bir planda bu rejimin nasıl inşa edileceğinin kuralları belirlidir. Bu kurallarda herhangi bir değişiklik olmadığı sürece belirli ve riski düşük bir ekonomik eylem alanı (piyasa) yaratılır. Burada önemli olan konu plan kararlarında, kararların oluşumunda belirleyici olan yasa ve kurallarda netliğin olması ve uygulamada tutarlılığın sağlanmasıdır. Kararlarda bulanıklık ya da değişiklik yerel yönetimlerin formel prosedürün ve mevcut rejimin dışına çıkabilmesi demektir. Rejimden sapmanın büyüklüğü piyasadaki belirsizliğin büyüklüğü, bulanıklığın derinliği anlamına gelir. Bu nedenle, esneklik ve belirlilik arasındaki denge önemlidir. Bir diğer önemli konu da yaratılan piyasa ortamında, diğer bir deyişle kullanım haklarına bağlı oluşturulan rejimde, ekonomik aktörler ile uygulayıcılar yani yerel yönetimler arasındaki ilişkinin ne şekilde tesis edildiğidir. İşlem maliyetlerinin oluşumunda hangi güç gruplarının etkisi olduğu; oluşan maliyetin kim(ler) tarafından yüklenileceği de önemli bir konudur. İzleyen bölümlerde, Türk planlama sisteminin materyal karşılığı olan piyasa düzeni bu bölümde çizilen kavramsal çerçeve

bağlamında değerlendirilirken, piyasa ile kurduğu etkileşim ve yarattığı sonuçlar aktör mülakatlarına dayanmaktadır.

### 3. Türk Planlama Sisteminin Kavramsal Çerçeve Bağlamında Değerlendirilmesi

Mekânsal planlar kentsel gelişmenin yön, içerik ve formunun temel belirleyicisidir. Gelişmenin mekânsal yönü, mekânsal içeriği arazi kullanım planları ile ortaya konur. Alexander (1994)'ın tanımla Oklidyen planlama anlayışının ürünü olan arazi kullanım planları, kentsel gelişmeyi fiziki boyuta indirgeyerek yerel formdaki sosyo-ekonomik dinamikleri, sosyal-kültürel-fiziksel-kurumsal yapılar arasındaki ilişki ve etkileşimleri ihmal ettiği, sadece öngörülen süre dilimi sonundaki arazi kullanım yapısını göstermeyi hedeflediği gerekçeleriyle eleştirilmektedir. Özellikle, neoliberal ekonomi politikaları ve beraberinde gelen kurumsal düzenlemeler mekana farklı bir anlam yükleyince bu eleştiriler yoğunluk kazanmış ve planlama olgusal ve yapısal olarak tartışmaya açılmıştır. Arazi kullanımını hedefleyen planlama anlayışının ötesine geçilerek yeni planlama anlayışında normatif, yenilikçi, politik, kapsayıcı ve sosyal öğrenme üstüne oturan bir anlayışın benimsenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak bu kavramlar etrafında biçimlenen bir planlama anlayışıyla bilginin eylemle birleşebileceği savunulmuştur. Böylelikle, hedef alanda bütüne ilişkin eylem alternatifleri bütünlüklü ve anlamlı analizler yapılarak değerlendirilebilecek ve ilgili aktörler sürece dâhil edilebilecektir. Daha da önemlisi yıllar sonrasını projekte eden ve dikte eden çözümlerin ötesine geçilerek belirlenen amaçlar ve yapısal çerçeve doğrultusunda yapılacak eylemler ve müdahaleler için yerinde ve zamanında süreç reçeteleri üretilebilecek, stratejik süreç yönetimi yapılabilecektir (Healey, 1997; Rydin, 2011).

Belirtilen bu yeni içerik ve kapsamıyla planlar, sosyo-ekonomik ve fiziki mekâna dair karmaşık problemlerin çözümünde kullanılacak kaynakların ve rol alacak aktörlerin -profesyoneller, girişimciler, yatırımcılar, arazi sahipleri gibi- kurumsal bağlamda geliştirilen mekânsal stratejiler ile belirlendiği bir yapıya bürünmüşlerdir (Alexander, 1981). Mekânsal planların bu yeni çok boyutlu ve çok kapsamlı tanımı kurumsal iktisat bakışıyla değerlendirildiğinde çok önemli üç işlevi yerine getirdikleri görülmektedir. Mekânsal planlar bu yeni içerik ve işlevleriyle imar eylemleri için piyasayı biçimlendirme, düzenleme ve işleyişi hızlandırma kabiliyetine sahiptir (Adams, Watkins, 2014). Mekânsal stratejiler doğrultusunda hazırlanan arazi kullanım planları kentsel gelişmeyi kontrol altına alan, sınırlayan ve mülkiyet hakları üstünde kullanımı belirleyen kararları tanımlayarak hem piyasayı biçimler hem de işleyiş düzenini belirlerler. Piyasa akışlarını hızlandırmaya yönelik kamulaştırma ya da arazi geliştirme süreçlerinde devlet destekleri gibi politikalar ise piyasanın işleyişinin nasıl hızlandırılacağını belirler. Planların hazırlanması esnasında bu üç etki (piyasanın biçimlendirilmesi, piyasanın düzenlenmesi ve işleyişi hızlandırma) kavramsal

olarak plan içeriğini belirlemese de piyasa aktörleri üstünde doğrudan ve dolaylı etkileri vardır ve esasında imar eyleminin gerçekleşeceği piyasa yapısal düzenini oluştururlar (Adams et al., 2016). Özet olarak, anlaşılmaktadır ki mekânsal planlar sadece kentsel gelişme yön, içerik ve formunu gösteren fiziki belgeler değildir. Planlar kentsel gelişme, içerik ve formunun nasıl bir piyasa düzeni içinde ve hangi kurum ve yetkililerce gerçekleşeceğini karara bağlayan belgelerdir (Alexander, 1992; Adams ve Tiesdell, 2010).

Alexander (1992), kurumsal düzenlemenin planlamanın kaçınılmaz bir parçası olduğunu belirtir. Kaynak akışları, kaynak akışlarında yerel özellikler ile yapısal içerikler, rol alacak aktörler, aktörlerin üstlenecekleri roller, sürece ne şekilde ve ne oranda müdahil olacakları, devlet yönetiminin bu süreçteki gücü ve kapasitesi, işbirliği çerçeveleri vb., ekonomik ve politik konjonktüre göre kurumsal yapıda yapılan düzenlemeler ile belirlenir (Alexander, 2014). Neoliberal ekonomi politikalarının benimsenmesiyle birlikte Türkiye’de planlamaya dayalı en etkili yapılandırma 1980’li yılların ilk yarısında yapılmıştır (Tekeli, 2009). Bunu, 2001 ekonomik krizi sonrasında yürütülen ekonomik yapısal uyum süreciyle birlikte başlamış ve günümüze dek devam edegelmiş süreç izler. Her iki dönemin ortak özelliği devletin kentsel mekânın yeniden üretilmesinde etkin rol alması, sürece müdahil olacak ve kaynak akışlarını yönlendirecek diğer aktörleri tanımlaması ve tüm bu yeniden yapılandırma sürecini kentsel imar-inşaat faaliyetlerinin büyümesine ivme kazandıracak şekilde formüle etmesidir.

Birinci dönemin en önemli yapısal dönüşümü 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu’dur. Bu kanun ile daha önceden tümüyle merkezi yönetimin elinde olan planlama yetkileri belediyelere devredilmiştir. Planlama sistemi ölçek, ölçeğe bağlı içerik bakımından hiyerarşik bir yapıda tanımlanmış ve bu yapı içinde belediye sınırları içindeki yerlerin nazım ve uygulama imar planlarını yapma ya da yaptırma yetkisi tamamen yerel yönetimlere devredilmiştir. Birinci dönem, planlama kurumsal yapısının bir bütün olarak yeniden yapılandırıldığı, planlama yetkisinin (turizm bölgeleri ve serbest bölgeler dışında) yerel yönetimlere devredildiği, tanımlanan hiyerarşik yapısı içinde planlamaya uzun dönemli tahminler çerçevesinde mekânı kullanma ve modelleme (zoning) konusunda etkin rol verildiği dönemdir. Bu dönemde düzenleyici-belirleyici plan anlayışı hakimdir ve planlar uygulama süreci ile bir bütündür. İkinci dönem yapısal dönüşüm süreci birinci döneme göre çok daha karmaşıktır. Birbirini takip eden oldukça karmaşık ve bütünleşik olmayan kanunlar, kanunlarda yeniden düzenlemeler dönemidir. Farklı kanun ve yönetmeliklerle plan yapma ve yaptırma yetkisi ile onay yetkisinin farklı devlet kurumları arasında dağıtılıp yerel yönetimlerin planlama sürecindeki etkin rol ve yetkilerinin belirgin bir şekilde azaltıldığı, planlama yetkisinin, plan içeriğine bağlı olarak büyük oranda, yeniden merkezi yönetime aktarıldığı bir dönemdir. Mekânsal planlamada hala ölçekler hiye-

rarşisi bulunmaktadır (Ünal, 2014). Ancak farklı kanunlarla tanımlanmış olan içerik, müdahale türleri ve müdahale alanları bu hiyerarşik yapıyı tümenden alt üst eder durumdadır. Planlama süreci ve plan artık sistematik bir bütünün parçaları ve sonucu değil, yetkileri çerçevesinde alana müdahale edebilen kamu aktörlerinin eylemleri sonucunda oluşmuş, birbirinden kopuk, sistem bütünlüğü olmayan, eklektik, toplumsal boyut ve etkileri göz ardı edilmiş, planlama sürecinde katılımı ihmal eden ancak plan uygulama sürecinde piyasa koşul ve taleplerini gözeterek piyasa aktörleriyle müzakereyi esas alan bir yapıya bürünmüştür.

644 sayılı KHK ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) en güçlü planlama otoritesidir. Ancak, ÇŞB dışında daha pek çok bakanlığın ve devlet kurumunun planlama yetkisi bulunmaktadır. Duyguluer (2012)’in yaptığı çalışmaya göre, 22 devlet kurumu planlama yetkisine sahiptir ve bu yetkiler kapsamında 66 adet özel plan türü bulunmaktadır.

2014 yılında onaylanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’ne (RG. 29030, 2014) göre yeni planlama sistemi geçmişte olduğu gibi hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Yapısı gereği hiyerarşik sistemde üst plan kararları alt planlar için bağlayıcıdır. Farklı ölçeklerdeki planlar arasında arazi kullanışı ve diğer plan kararları bakımından uyumsuzluk ya da tutarsızlık olamaz. Hiyerarşik yapı mekânsal stratejik planlar, çevre düzeni planları ve yerel planlar olmak üzere üç katmanla tanımlanabilir. En üst katman olan stratejik mekânsal planlar ekonomik ve sektörel gelişmenin temel prensiplerini ortaya koyan ve alt ölçekli planlar açısından temel yönlendirici olan planlardır. Çevre düzeni planları ekonomik ve sektörel kararların kentsel işlevler doğrultusunda içeriklendirildiği ve mekânsal gösteriminin yapıldığı, yerel planlara temel veri teşkil eden planlardır. Yerel planlar iki farklı ölçekte olmak üzere kentsel gelişmenin işlevlere dayalı mekânsal gösterimi ve bu işlevlerin mekanda nasıl yapılacağına koşullarını belirleyen planlardır. ÇŞB tüm planları yapma/yaptırma yetkisine sahiptir, ancak yine de, büyük şehir belediyeleri plan onayını ÇŞB’den almak kaydıyla kendi çevre düzeni planlarını yapabilirler. Büyük şehir belediyesi olmayan yerlerde yerel yönetimler yerel planlarını kendileri yapar ya da yaptırırken; büyük şehir belediyeleri içindeki ilçe belediyeleri büyük şehirin onayını almak kaydıyla uygulama imar planlarını kendileri yapabilirler (Ünal, 2014). Bu durum, genel olarak, imar uygulamalarını yürüten ve yerel dinamiklerin esas takipçileri olan yerel yönetimlerin planlama sürecine dışsal kalmaları anlamına gelmektedir.

Merkezi, hiyerarşik yapıdaki ön-düzenleyici planlama sistemi yapısal olarak pek çok probleme sahiptir. En temel problemlerden birine örnek olarak planlama sürecine yetki doğrultusunda katılım verilebilir. Örneğin, çevre düzeni planlarının yapım sürecine büyük şehir belediyelerinde sadece büyük şehir belediye başkanı, büyük şehir olmayan belediyelerde ise

merkez ilçe belediye başkanı katılabilir. İlçe belediye başkanları planlama sürecinin dışında tutulur. Bunun anlamı yerel problem, görüş ya da dinamiklerin planlama sürecine ve dolayısıyla planlara aktarılamaması demektir. İlaveten, özel mevzuat hükümleri doğrultusunda uygulanan Özel Amaçlı Planlar yoluyla yerel yönetimlerin planlama yetkilerine belirgin kısıtlamalar getirilmiştir. Örneğin, Toplu Konut İdaresi Başkanlığına verilen planlama yetkileri yerelde imar eylemlerini yürüten yerel yönetimlerin üstünde yetki kullanımı anlamına gelir. Oysa özellikle yerel uygulamalarda, piyasa farkındalığı en yüksek, imar ve inşaat izinlerini veren ve gerektiğinde piyasa aktörleri ile müzakereyi yürüten kurumlar ilçe belediyeleridir. Toplumsal katılım planlama pratiğinde yoktur. Mekânsal planlar yapım yönetmeliği planlama sürecine toplumsal katılımı yetkili otoritenin inisiyatifine bırakmıştır (Keleş, 2015). Katılım genel olarak, plan yapım sürecinde kurum görüşlerinin alınarak plana yansıtılması (teknokratik katılım) (Ersoy, 2007) ve plan itirazları (reaktif katılım) şeklinde gerçekleşmekte toplumu dışsal almaktadır.

Toplumun farklı kesimlerinin ve piyasa aktörlerinin katılımını ihmal eden teknokratik ve katı ön-düzenleyici sistem uygulamada müzakereci yaklaşımı benimsemektedir. Müzakereci yaklaşım genel olarak iki şekilde uygulanmaktadır. İlki, bakanlık(lar) düzeyinde izlenen yaklaşımdır. Bakanlığın yetkileri doğrultusunda, müzakere süreçlerinde, yerel yönetimlerin yetki alanlarında yerel yönetimleri dikkate almaksızın karar geliştirildiği durumlardır. Mevcut planlara rağmen, farklı bakanlıklar yetkileri doğrultusunda, sermaye sahiplerinin başvurularını dikkate alarak, yerel yönetimleri atlayıp mevcut plan kararlarının ötesine geçen, plan bütünlüğünü bozan kararlar geliştirilebilmektedir. Bu müzakere süreçleri şeffaf olmadığı gibi doğal kaynaklar ile kültürel ve tarihi değeri olan alanların korunması ve sürdürülebilirliği gibi konuları dikkate almayan, sivil toplum kuruluşları ve meslek odaları ile yerel aktörlerin reflekslerini göz ardı eden süreçlerdir. İkincisi, yerel yönetimlerin plan uygulama süreçlerinde planlamada esneklik prensibi çerçevesinde sergiledikleri tutum, yerel ölçekteki yaklaşımdır. Arsa sahibi ya da inşaat şirketinin başvurusuyla hedef parsel üzerinde başvuru talepleri yerel yönetimlerin imar komisyonlarınınca değerlendirilmekte ve talep eden lehine plan kararı değişiklikleri yapılabilmektedir. Bu durum, planlama sürecinde katılımcı olmayan ön-düzenleyici planlama sisteminin uygulamada müzakereci tutum sergilemesi ve planının, plan kararları ötesine geçilerek, bireysel/piyasa talepleri doğrultusunda uygulanmasıdır. Bu piyasacı planlama yaklaşımıdır ve 2000'lerin başında hedeflenen piyasa farkındalığı yüksek planlama sistemi hedefiyle çelişen bir durumdur. Ayrıca, ister merkezi yönetim ister yerel yönetimlerce gerçekleşsin, bu uygulamalar karşılıklık ilişkileri üzerine kuruludur. Politik ve ekonomik gücü yüksek arsa ve sermaye sahipleri bu süreci yönlendirebilmektedir. Başvuranlar lehine geliştirilen kararlar hiyerarşik sistemin ve katı düzenleyici planların sürekli olarak bozulması anlamına gelir. Bu durumun en temel sonucu, koşulları belirliymiş gibi

görünen bir piyasada, koşulların büyüme ittifakını oluşturan güçlü aktörlerin lehine, bu ittifakın ve ağ ilişkilerinin dışında bulunan diğer aktörlerinse aleyhine olacak şekilde sürekli olarak değişebilmesidir. Keser ve Akoğul (2013)'a göre, bu kararlar yargı denetimine tabi olsalar da uygulamaların genellikle başvuran lehine sonuçlandığı görülmektedir.

Kurumsal iktisat perspektifinden özetlendiğinde, hiyerarşik yapı ve çok sayıda yetkili kurum, çok katmanlı ve karmaşık bir yapı oluşturmaktadır. Katmanlar farklı ölçek ve içerikte biçimlendiğinden, katmanlara dâhil olan aktörler de farklılaşmakta, dolayısıyla, kurumlar ve yetkililer dışında belli bir alanda farklı ölçek ve amaçlarla çok sayıda aktör eylem yapabilmektedir. Ancak her katmanda yaratılan koşullar farklı olduğundan, aynı alan üstünde aktörlerin eylemleri farklı koşullara göre biçimlenmektedir. Bu oldukça karmaşık bir yapıyı ve eylem alanlarını beraberinde getirmektedir. Hiyerarşik düzen kontrol edilmesi güç, opak, katmanlar arası bilgi akışının zayıf ve/veya eksik olduğu bir yapı ve piyasa koşulları yaratmaktadır. Aktörlerin ekonomik ve politik güçleri doğrultusunda katmanlara katılabildiği bu yapıda belli bir alanda bir aktör için olumlu olan bir durum diğer katmanlardaki aktörler için olumsuz olabilecektir. Bundan kaynaklanan fiziksel olumsuzlukların dışında özellikle işlem maliyetlerinde oluşacak artışı kimin üstleneceği de belirsizdir. Politik ve ekonomik güçleri bağlamında farklı piyasa katmanlarına katılan aktörler ve yöneticiler arasındaki ilişki, aynı güce sahip ancak ağ ilişkileri dışında kalan diğer aktörler ile diğer katmanlardaki aktörler için belirsizlik ve risk ortamı yaratmakta, eksik bilgi ve asimetrik yapı nedeniyle belirsizlik ve risk ortamı sürekli kılınmaktadır. Plan uygulama süreçlerinde yasa ve yönetmeliklerin netliği hiyerarşinin farklı katmanlarındaki kararlar bağlamında kaybolmakta, uygulamada tutarlılık sağlanamamaktadır. Bunun ötesinde esneklik ve belirlilik arasındaki denge kaybolmaktadır. Koşulların belirlendiği herhangi bir katmandaki bir değişiklik farklı tezahürlerle diğer katmanları etkilemekte, dolayısıyla, sürekli belirliliğin sağlanması en önemli problem olabilmektedir. Özet olarak, planlama sistemi ve uzantısı planlar yazarın tanımlamasıyla *sürekli ve kararlı belirsizlik* ortamına zemin oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, bu araştırmada, 2000 sonrası planlama sistemi ve ürünü planların materyal karşılığı olan piyasa(lar)nın aktörler tarafından nasıl algılandığı sorgulanmıştır. Neoklasik ekonomik teori doğrultusunda planlardan beklenti, koşulları belirli, tam bilgilendirmenin sağlandığı, belirsizliğin ve riskin düşük olduğu piyasa düzeni yaratmalarıdır. Kurumsal iktisat perspektifinden ise böyle bir yapı varsayım ötesine geçemez, ancak, formel ve enformel kurumlar yoluyla işleyiş koşullarının belirlendiği kurumsallaşmış bir piyasa yaratılabilir. Türkiye'de 2000 sonrası planlama ikliminde, planlar ve plan uygulama süreçlerinin yarattığı kurumsal değişim (piyasa) ortamı aktör mülakatlarına dayanarak ortaya konmuş ve tartışılmıştır.



#### 4. Planlama Sistemi ve Yarattığı Piyasa Ortamı: Piyasa Aktörlerinin Değerlendirmeleri

Planlama sisteminin konut piyasası ilişkisini analiz etmek üzere 2016 yılı Ocak ve Haziran ayları arasında, anahtar aktörlerle mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Mekansal gelişme planlarını yapan ve yürüten kamu aktörleri ile kullanım hakları rejimine göre piyasa faaliyetlerini gerçekleştiren aktörler mülakat kümesini oluşturur. Kamu aktörlerinin seçiminde planlama sisteminin hiyerarşik yapısı ve yetki dağılımı belirleyici olmuştur. İnşaat şirketleri ise farklı sermaye birikimlerine sahip olan ve bu nedenle ekonomik ve politik yaptırım güçleri de farklılaşan aktörleri temsil edecek şekilde seçilmiştir. Özet olarak, anahtar aktörler farklı yetki ve sorumluluklarıyla piyasa düzenini kuran ve koşullarını belirleyen ya da koşulların yeniden değişimi için güç kullanabilen aktörlerdir. Bu tutum araştırma amaç ve hedefi doğrultusunda tutarlı olmakla birlikte kamu yararı adına denetleyici bir güç olan STK'lardan temsilciler ile mülakat yapılmaması çalışma için bir sınırlılık çizebilir. Sonuç olarak beş adet devlet kurumu, dört adet büyük şehir belediyesi, bir adet il merkez belediyesi, beş adet büyük ölçekli ve marka konut üreten inşaat firması, iki adet orta büyüklükte ve yerel ölçekte konut sunusu yapan firma ve bir adet uluslararası gayrimenkul değerlendirme şirketi ile mülakat yapılmıştır (bkz. Bilgi Notu). Mülakat yapılan belediyelerin seçiminde Alkay, Watkins ve Keskin (2018)'in analiz sonuçları dikkate alınmıştır. Mülakatlar geniş kapsamlı olmakla birlikte, bu makalede, hiyerarşik yapı, kentsel gelişme ve uygulama planları ve plan uygulama süreçlerinin yarattığı piyasa ortamının özellikle konut inşaat sektörü bağlamında değerlendirilmesine ışık tutan kısım yansıtılacaktır.

Mülakatların ilgili bölümünde, mevcut planlama sistemi doğrultusunda, anahtar aktörlerden planlar ve plan uygulama süreçlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi istenmiş bu süreçten kaynaklanan problemleri ortaya koymaları beklenmiştir. Aktörlerin verdikleri cevaplar dağınık olmakla beraber, kavramsal çerçeve bağlamında ele alınıp değerlendirildiklerinde, Bölüm 3'de mekansal planların imar eylemleri için yarattığı ortam sınıflamasına uygun olarak gruplandırılacakları görülmektedir (bkz. Bölüm 3). Buna göre planlama sistemine dayalı problemler: 1) planların stratejik piyasa biçimlenmesi yapacak nitelikte olmaması (strateji ve politikalara dayanmayan planların içerik ve nitelik sorunu); 2) planlar yoluyla piyasanın düzenlenmesinde başarısızlık (ön-düzenleyici planlarda ekonomik ve politik yaptırım gücü yüksek kişiler lehine değişikliklerin yapılması, aynı alan üstünde merkezi ve yerel yönetimlerin yetki kullanımlarının yarattığı çelişkiler); 3) piyasa işleyişinin hızlandırılmasında başarısızlık (plan uygulama araçlarının piyasa beklentileri ile uyumsuzluğu) olmak üzere gruplandırılabilir.

##### Plana dayalı stratejik piyasa biçimlenmesi

İçerikleri bağlamında 1/5000 ölçekli nazım imar planları ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planları yerel piyasayı biçimlendi-

ren planlardır. 1990'lar sonrası planlama söylemine göre, yerel mekansal planlar kentsel gelişme dinamiklerini kaynak kulları, çevresel değerler, sosyal politikalar ve aktörler doğrultusunda mekânda modelleyen ve gereksinimler doğrultusunda çözümler geliştiren planlardır. Ancak mülakat yapılan aktörler planların konvansiyonel yaklaşımla yapıldığını ve kapsam olarak sadece kentsel gelişme yönü ile temel işlev alanlarını ve bu alanlarda yapı ve insan yoğunluklarının dağılımını gösterdiğini, politika ve stratejik kararlara dayanmadığını belirtmişlerdir. Bu nedenle planlar, sürekli ve hızla değişen kentsel dinamikler ve piyasa beklentilerini karşılamak ve sorunlara stratejik çözümler üretmekten uzaktır (D\_1-4, BŞB\_1-4).

Yerel yönetimler ve piyasa aktörleri plan yapımı esnasında katılımcı süreçlerin işletilmediğini belirtmişlerdir. Planların koşulları belirli ve riski görece az yatırım ortamı yaratmasının iki koşula bağlı olduğunu vurgulamışlardır: 1) piyasa aktörleriyle beraber diğer tüm aktörlerin görüşlerinin plana yansıtılması, 2) plan uygulama sürecinde planın amaç, politika ve stratejilerinden sapmadan uygulamanın yürütülmesi:

*"...biz belediye olarak kendimizi sorguluyoruz. Planlama sürecine yatırımcıları dâhil etmek gerek demeye başladık. Çünkü plan kararların alınırken yatırımcıların görüşünü almazsanız planlar hep piyasa sürecinin gerisinde kalıyor. Plan sınırlarımız içinde buna çok örnek var. Belediye olarak yatırımcının önünü açmazsanız yatırımcı sonrasında bir yolunu bulup plan ötesinde karar alılabiliyor. Bu planlar ve kentin gelişimi açısından daha riskli bir durum..." (BŞB\_2)*

*"...ne planlar ne de konut alanları kararları başarılı değil. Çünkü planlar piyasa dinamikleri hiç bilinmeden, hadi bilinmiyor, ilgili kişiler dinlenmeden, görüş alınmadan yapılıyor planlar. Yukarıdan aşağı yapılandırma var. Oysa en başından itibaren arazi sahipleri de inşaat firmaları da yerel halk da tüm bu planlama çalışmalarının içinde olmalı..." (İ\_6)*

Bu haliyle piyasa aktörlerinin piyasacı planlama anlayışı yerine piyasa dinamiklerinin farkında olan planlama anlayışını tercih ettikleri ve ancak bu yaklaşımla üretilen planların aktörler açısından koşulları belirli bir piyasa ortamı yaratabileceği görüşünde birleştikleri yorumu yapılabilir. Ancak gözden kaçırılmaması gereken konu ne yerel yönetimin ne de inşaat firmalarının piyasa aktörleri dışında diğer paydaşların sürece dahil edilmesi konusunda görüş bildirilmemesidir. Dolayısıyla, piyasa farkındalığı yüksek mekansal planlar beklentisinden ziyade piyasacı planlama yaklaşımının temel beklenti olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Aktör görüşleri doğrultusunda Buitelaar ve Needham (2007)'in sorduğu soru akla gelmektedir: "aktörlerin karar sürecinde etkin rol aldığı ve kuralları belirli bir kentsel gelişme ve arazi kullanımının sağlandığı durumda, plan uygulamalarına müdahalenin en aza indirilmesi ve hem toplumsal hem

de bireysel faydanın eş zamanlı artırılması mümkün olabilir mi?" Buitelaar ve Needham (2007) kendi sorularına verdikleri cevapta planın en az müdahaleyle ve başarıyla uygulanmasının mümkün olmadığını belirtmişlerdir. Plan aktör görüşleri doğrultusunda yapılandırılmış olsa da koşulları sürekli değişen piyasaya karşısında içeriği aynı kalacaktır. Aktörlerin değişen piyasa koşullarına göre değil de görüş bildirdikleri plana göre tutum takınmalarını beklemekse oldukça radikaldir. Bu durumun örneği mülakat sonuçlarına da yansımıştır:

"...inşaat firmaları konut inşaatı yatırımlarını imar planlarının gösterdiği gelişme alanlarından ziyade varsa kendi arazi varlıklarına göre ya da piyasa dinamiklerine göre belirliyorlar. Planlar değil de firma ve piyasa dinamikleri belirleyici olunca, belediyelere imar tadilatları ya da plan dışı bir alanın plan sınırları içine alınması gibi isteklerle geliyorlar, sürekli. Hep kendi dinamiklerine uyacak şekilde belediyelerle görüşmeler yapıyorlar ve planı istedikleri gibi değiştirmeye çalışıyorlar." (BŞB1)

Piyasa değişen koşullar altında kendini plan koşullarına uyumlandırmayacak, tam tersine planı kendi koşullarına göre uyumlandırmak üzere zorlayacaktır. Dolayısıyla, katılımcı planlar ötesinde, planlar yoluyla stratejik mekansal biçimlendirme ve piyasa yönetiminin nasıl yapılacağı, ortak toplumsal fayda ve çevresel değerlerin plan müdahalelerinde eşik değerin belirlenmesinde araştırmaları konusu önemli sorunlar olarak belirmektedir.

### Planlar yoluyla piyasanın düzenlenmesi

Aktörlere göre, piyasanın regülasyonunu bozacak şekilde ön-düzenleyici planlara müdahaleyi olanaklı kılan üç temel neden şöyle sıralanabilir: 1) merkezi ve hiyerarşik yapıdaki planlama sistemi, 2) planların statik yapıda olması, 3) esneklik prensibi-ne dayalı uygulamalar.

Buitelaar (2003, 2007)'in vurguladığı gibi hiyerarşik planlama sistemi çok katmanlı bir piyasa yapısı yaratır ve bu yüksek belirsizlik ortamının temel nedenidir. Mülakat sonuçları benzer durumu ortaya koymuştur. Ön-düzenleyici planları zedeleyen durumlar temel olarak planlama sisteminin merkezileşmiş ve çok katmanlı hiyerarşik yapıda olmasından kaynaklanıyor görünmektedir:

"...plan sınırları içinde farklı bakanlıkların yetkileri bizim hareket alanımızı çok sınırlıyor... yetki doğrultusunda plana müdahaleler mevcut planların hedef ve öngörülerini dışında gelişmelerin mümkün olduğu anlamına geliyor..." (BŞB\_3)

"...belediye sınırlarımız içinde TOKİ tarafından geliştirilmek istenen konut projesine belediye olarak onay vermemiştik. Ancak, proje bakanlık tarafından onaylandı ve sonuç olarak da uygulandı" (B\_1)

Merkeze bağlı farklı ve çok sayıdaki kurumun planlar üstünde münferit yetki kullanımı hiyerarşik yapıdaki planlar sistemini

ve yetki kullandıkları planın kararlar bütünlüğünü bozmakta, müdahalelere dönük kontrolü zayıflatmakta ve planların düzenleyici olma işlevini tamamen zedeleyebilmektedir. İlâveten, yetki kullanımına dayalı plan kararı değişiklikleri: plana güveni zedelemekte; başka plan kararlarında da değişiklik yapılabilir beklentisi yaratmakta; planlar arası karar geçişleri bozulduğunda ilgili tüm planlarda karar değişikliğine neden olmakta ve plan değişikliklerinden kaynaklanan uygulama maliyetlerini artırmaktadır.

"...1/25000 ölçekli metropoliten alan planını bizim belediyemiz yaptı. Ancak 1/100000 ölçekli plan ÇŞB tarafından yapıldı. Bizim geliştirdiğimiz plan kararlarından farklı olarak, bakanlık planında pek çok büyük yatırım önü açıldı, ancak bunlar bize danışılmadan alınan kararlar. İki planın arazi kullanışları arasında büyük çelişkiler var. Biz de bu çelişkili alanlarda dava süreçlerini başlattık. Bu o alanlarda yatırımların durması demek tabii..." (BŞB\_2)

Hiyerarşik yapıda, kurumsal yetki dağılımına bağlı müdahaleler aynı zamanda ekonomik ve/veya politik gücü yüksek olan aktörlerin etkisiyle de olabilmektedir. Ekonomik ve/veya politik güçlü aktörlerin talepleri doğrultusunda plana yapılan müdahaleler sadece hiyerarşik düzendeki ön-düzenleyici planları bozmakla kalmamakta aynı zamanda çevre değerlerinin ve sosyal politikaların kişi çıkarları yönünde ihmal edilmesi anlamına da gelebilmektedir.

"...merkezde gücünü kullanan yatırımcılar var. Örneğin büyük şehir belediye sınırlarımız içindeki bir ilçe belediyesinde, doğal eşikler nedeniyle bizim konut gelişmesi olmaz dediğimiz bir alanda, yatırımcılar bakanlık kanalıyla ve ilçe belediyesinin de desteğiyle bu kararı değiştirdiler. Sonuç olarak çok büyük bir alan konut gelişimine açıldı... önümüze bakanlık onaylı bir plan geliyorsa yapabileceğimiz pek de bir şey yok..." (BŞB\_2)

Bu durum kaynak kullanımında ortak toplumsal değerler ve öncelikler gözetilerek değil birey yararı doğrultusunda hareket edilmesi, dolayısıyla, oluşan faydanın toplum yararına değil birey yararına tahvil edilmesi demektir. Dolayısıyla, plan kararlarını ve kullanım haklarını birey faydasını değil (utilitarian) toplumsal faydayı (public interest) önceleyerek belirlediği varsayılan planlama eylemi (Alexander, 2002b) ile çelişen bir plan uygulama süreci yaratılmaktadır.

Buitelaar vd. (2013) yasa ve yönetmelikler doğrultusunda geliştirilen planların uygulamayı belirleyip sınırladıkları oranda yerel dinamik ve işleyişin dışında kaldığını vurgulamışlardır. Diğer bir deyişle, kararlarında statik ve katı planlar, piyasanın regülasyonunda başarısız olacaklardır. Benzer bir durum özellikle 1/1000 ölçekli imar planları uygulama süreçlerinde gözlemlenmektedir. Uygulama imar planları parsel bazında karar geliştirdiklerinden özellikle inşaat firmaları açısından çok katı bulunmaktadır. Benzer şekilde, piyasa aktörlerinden gelen taleplere uygun çö-

zümleler üretmek zorunda kalan belediyelerin bir kısmı da uygulama imar planlarının uygulama açısından sorunları çözmek yerine esaslı sorunlar yaratabildiğini belirtmişlerdir:

“...uygulama imar planları parsel bazında karar geliştirilen planlardır. Parsel bazlı planlarla yerel dinamiklerin ve yatırımcıların beklentilerini karşılamak olanaksızdır. Çünkü piyasa dinamikleri sürekli ve hızla değişmektedir. Doğal olarak inşaat firmaları belediyeler üstünde bu kararların değiştirilmesi yönünde baskı uygulamaktadırlar...” (İ\_2)

“Parsel bazında geliştirilen planlar en büyük problemidir. Bir defa en büyük problem zamandır, mesela, bir plan on sene sonraki bir parsel için karar geliştiriyor. Ama on sene de piyasa dinamikleri çok değişiyor. Kent çok değişebiliyor. O nedenle parsel bazında karar vermek çok sınırlayıcı. Ana planlar olmalı, şehir nereye büyüyecek göstermeli, işlevleri göstermeli, parsel uygulamaları dönemin koşullarına göre bu ana plana da uygun olarak uygulama anında belirlenmeli.” (İ\_4)

‘İmar planlarına uygun olarak yapılan parselasyon planları çok sınırlayıcı. Örneğin son dönemde tek yapıdan ziyade site tarzı konutlar rağbet görüyor. Kullanıcılar otoparkı, sosyal tesisleri kendi parseli içinde olan konutları tercih ediyor. Bu da büyük parsel ihtiyacını doğuruyor. Belediyeye parsellerin birleştirilmesi yönünde gelen çok sayıda imar tadilatı talebi var. Belediyeye gelen bu taleplere olumlu cevap veriyoruz. Emsal değerini aşmamak esas, hmax ve çekme mesafelerinde de sınırlama getirmiyoruz, projeye bırakıyoruz’ (B\_1)

Teknokratik planlama yaklaşımı ve piyasa aktörlerinin dışarıda tutulması nedeniyle parsel bazında geliştirilen plan kararlarının piyasa dinamikleriyle uyuşmadığı argümanını savunan aktörler, uygulama süreçlerinde müzakereci yaklaşıma açık olmaları yönünde yerel yönetimlere baskı uygulamaktadırlar. Uygulamada müzakereci tutumun benimsenmesi ise teknokratik planlama süreci sonunda elde edilmiş, toplum faydasını öncelendiği kabul edilen ön-düzenleyici planların uygulama sürecinde bireyler lehine bozulması anlamına gelmektedir. Teorik olarak, parsel bazında geliştirilen plan kararları, dağıtımda hakçılığın ve kamu yararının gözetildiği etik bir tartışmanın sonucudur. Bu kararların verildiği doğrultuda uygulanması etik tartışmasının gereği olduğu gibi, kamu yararı ve etik kavramları aynı zamanda plan uygulamalarını değerlendirme için bir eşik teşkil eder (Alexander, 2002a, 2002b).

Piyasa aktörleri özellikle uygulama imar planlarının çok kısıtlayıcı olduğundan şikâyet etse de *esneklik* kavramı (Özkan & Türk, 2016) plan uygulama süreçleri pratiğine yıllardır yansımıştır ve uygulama bulmaktadır. Kavramın özü, plan kararlarında, kamu yararı gözetilerek, belirli kurallar doğrultusunda değişiklik yapılabileceğidir. Buradaki çelişkili durum şudur:

planlama mevzuatına göre planlar ön-düzenleyici yapıdadır ve plan yapım sürecinde müzakereci yaklaşımı kullanmaz. Ancak uygulama süreçlerinde, esneklik kavramına dayanılarak, ön-düzenleyici sistemin müzakereci sistemle ikame edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla ilk ve temel sorun mevzuatla gelen teknokratik planlama süreci ve elde edilen ön-düzenleyici planın kararları ve içeriğinin uygulama sürecinde değiştirilmesidir.

Esneklik kuralı yoluyla öne açılan müzakereci uygulamaların kural ve normlara göre belirlenmiş ön-düzenleyici plan kararlarını değiştirdiği, plan bütünlüğü ve işlevler arası uyumu bozduğu ve esnekliğin sınırlarının belirsiz olduğu gözden kaçmamalıdır. Alexander (1992) diğer pek çok etkenin yanı sıra işlem maliyetlerine etkileyen en önemli faktörlerden birinin oluş sıklığı, süresi ve belirsizlik olduğunu belirtir. Buna göre, tek ve özel bir duruma ait işlem maliyeti görece bir belirlilik ortamında oluşur, kısa dönemlidir ve işaret edilen özel duruma ait maliyettir. Takdir yetkisi ve yorumlara açılan alan genişledikçe belirsizlik ve belirsizliğin tetiklediği fırsatlar çeşitlenecek, dolayısıyla işlem maliyetleri artacaktır. Mülakatlar müzakereci yaklaşımın sınırlarının oldukça geniş ve esnetilebilir olduğunu göstermektedir:

“Biz belediye olarak esneklik kuralını işletiyoruz. Gelen talebi şu kritere göre değerlendiriyoruz: talep bir işlev değişikliği ise bu değişikliğin şehrimizin ekonomik büyümesine katkısı olacak mı ona bakıyoruz, bir katkı yaratacağına inanırsak değişikliği yapıyoruz.” (B\_1)

“...Belediyeler uygulamalarda esnek davranıyor ya da davranmak zorunda kalıyor çünkü belediyeler politik yerler. Yatırımcılar siyaset kurumundan kendi yararlarına planlarda değişiklik yapmasını bekliyor ve istiyor. Burada sorun bunun kişi(ler) yararına menfaat yaratıyor olması ve süreçten politik gücü olan aktörlerin karlı çıkması. Karşılıklı ilişkileri bu değişimlerin büyüklüğünü belirliyor.” (BŞB\_3)

Bireysel faydalarını artıran piyasa aktörleri, ekonomik ve politik güçten yoksun, ağ ilişkilerinin dışında kalmış diğer aktörler açısından belirsizliği daha da artırmaktadır. Bu nedenle, mülakatlar, piyasa aktörlerinin, talep eden kendileri olmadıkları sürece, planın düzenli işleyişini bozan plan değişikliklerine olumsuz baktıklarını göstermiştir. Aktörlerin hiçbiri kendi dışındaki aktörlerin taleplerini önlemeye dönük eylemde bulunmasalar bile, konuşmaların genel çerçevesinden, ellerinde bu güç olsa ya da olduğunda, bunu kullanabilecekleri yönünde olmuştur (İ\_1-7).

Ekonomik-politik güçlerini, sosyal-ekonomik ağ ilişkilerini kullanarak ve esneklik prensibinden destek alarak buldukları zaman diliminde, münferit talepleri yoluyla her türlü plan değişikliğini yaptıran ve bireysel faydalarını artıran piyasa aktörlerinin yarattığı olumsuz durumlar şöyle sıralanabilir:

a. Koşulları belirsiz ve asimetric yapıda piyasalar  
 "...Belediyeler aynı politik ağ içinde oldukları firmaların faydalarını dikkate alarak plan kararlarında değişiklik yapmaktadırlar. Bu hem planlara olan güveni azaltmakta hem diğer firmaların yatırım kararlarını etkilemekte hem de o ağ ilişkileri içinde olmayan firmaları piyasanın dışına iterek haksız rekabeti tetiklemektedir." (İ\_6)

b. Yüksek işlem maliyetleri  
 "...planlar inşaat maliyetlerini artırmıyor aslında. İnşaat maliyetini artıran şeyler plan değişiklikleri. Bir plan kararı değiştirildiğinde ya da plan iptal edildiğinde, şirketlerin plana güveni kalmıyor. Belediyelerden doğru ve tam bir bilgi de alınmadığından, bir inşaat şirketi almış olduğu bir yatırım kararını ya iptal ediyor, ya bekletiliyor, ya da kararını değişen koşullara bağlı olarak tekrar gözden geçiriyor ve gerekirse yeniden projelendiriliyor. Hatta yeni duruma göre, belki plan kararı değişikliği için belediyeye başvurabiliyor. Tüm bunlar hem zaman hem de işlem maliyetlerini beraberinde getiriyor." (İ\_7)

c. Yüksek arazi maliyetleri  
 "İster arazi sahipleri olsun ister inşaat firmaları olsun sürekli olarak plan değişikliği yönünde yerel yönetimlere baskı yapıyor. Bunu yapabiliyorlar çünkü bunun kendileri bakımından olumlu sonuçlanacağını biliyorlar. Bence arazi ve arsa fiyatlarının bu kadar yüksek olmasının temel nedeni bu. Örneğin arsa sahipleri, imarsız arazisine imar alınacağından emin olduğundan yüksek arazi fiyatı talep ediyor. İmarlı arsaysa da bu defa inşaat şirketinin emsal değerini istediği şekilde artıracığından emin, o nedenle yüksek fiyat talep ediyor." (GDŞ\_1)

d. Ağ ilişkileri dışında kalan aktörler açısından güvenirliliği düşük, ağ ilişkileri kuvvetli olan aktörler bakımından ekonomik getirisi yüksek bir piyasa

e. Yerel ağ ilişkileri içine girmeleri zor olduğundan yabancı yatırımcıların piyasaya girmesini sınırlayan, bu nedenle genel olarak, neoliberal söylemle çelişir şekilde, yerel karakterli bir piyasa yapısı

"Yabancı yatırımcılar kurumsal güvenilirliği yüksek piyasalar istiyor. Yerel yönetimlerin tavırları, özellikle yerel ağ ilişkilerini bilmeyen yabancı yatırımcılar için çok riskli piyasalar olarak algılanıyor. Bu nedenle piyasaya girmekten çekiniyor veya vazgeçiyorlar." (GDŞ\_1)

Alexander (1998) plan uygulamalarının toplumun politik ve yönetim kültüründen bağımsız olmadığını hatta bu kültürün bir

yansıması olduğunu belirtir. Aktörlerin olay-temelli tecrübelerine dayanan cevaplar Türkiye konteksinde de bu durumun benzer olduğunu göstermektedir. Kurumlar ve kurullarla gelen yapının karşılıklı ilişkileri doğrultusunda kolaylıkla taleplere uyumlandırıldığı ve bu süreçte müzakere gücü olanların toplum faydası ötesinde faydalar elde edebildikleri görülmektedir. Bu örneklerden de anlaşılacağı şekilde piyasa aktörlerinin sadece plandaki temel sorunlar bağlamında talepte bulunmadıkları, bu taleplerin genellikle, kendi yatırım/girişim öncelikleri doğrultusunda biçimlendiği ve firma çıkarlarının daima kent-toplum çıkarlarının üstünde tutulduğudur. Planların düzenleyici olma işlevinin bu bağlamda işlevsizleştirildiğini söylemek mümkündür. Seçimle gelen ve oy kaygısı olan belediyelerin bu taleplere kayıtsız kalamadıkları ortadadır. Mülakatlar planla yaratılan piyasanın ekonomik bir piyasa olmaktan çok politik bir piyasa olduğunu göstermektedir. Ekonomik piyasalarda işlem maliyeti bir malın diğer bir malla değişiminden kaynaklanırken, politik temelli piyasalarda bu değişim toplu pazarlıklar ya da siyasi desteklerin karşılığında belirlenen bir değerdir. Diğer bir deyişle, aktörlerin ortak çıkarları –oy karşılığı yasal düzenleme yapılması gibi- doğrultusunda değişimin yapıldığı piyasalardır (Alexander, 1992). Sistem yapısının doğal bir sonucu olan sürekli belirsizlik ortamının politik temelli piyasa işletimi için uygun bir zemin hazırladığını, bu zeminin sağladığı avantajlar kullanılarak mevcut koşulların değiştirilmesinin, döngüsel olarak, sürekli belirsizlik ortamını tetiklediğini ve hatta ekonomik temelli piyasayı politik temelli piyasayla ikame edecek şekilde sürekli ve kararlı belirsizlik ortamının süreç içinde benimsendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

## Plan Uygulama Araçları ve Piyasa İşleyişi

Böylesi karmaşık, çok katmanlı ve farklı yetkilere sahip kurumların müdahalesine açık planlama sisteminin en büyük zayıflıklarından biri de uygulama süreçlerini hızlandıracak imar uygulama araçlarının sınırlı olmasıdır. Arsa üretimini düzenleyen çok sayıda yasa ve yönetmelik bulunsa da (yasalar ve yetkili kurumlar bağlamında bkz. Oğuzbir, 2012), düzenleyici planlama sisteminin en temel ve en yaygın kullanılan uygulama araçları kamulaştırma ve 18. madde uygulamasıdır. 2000 sonrası yeni düzenlemeler bu uygulama araçlarına ilave yeni araçlar tanımlamamıştır. Oysa en büyük problem özellikle arsa piyasalarında yaşanmakta, büyük arazi sahipleri planla imar parseli haline gelen arsalarıyla monopol piyasaları yaratabilmekte, arsa sahibi ve inşaat firmaları arasındaki arsa payı anlaşmaları kontrol dışına çıkabilmekte<sup>1</sup> ve tüm bunlar doğrudan konut fiyatlarında aşırı artışa neden olabilmektedir. İmar planları yoluyla imar arsasına dönüştürülen arazilerden sağlanan değer artışının kamuya geri dönüşü konusu pek çok ülkede de yaygın tartışma zemini bulmaktadır. Örneğin İngiltere’de bu amaçla “planning gain” adı altında bir düzenlemeye gidilmiş ve oluşan

<sup>1</sup> TÜVİMER (Türkiye Veri İşleme Merkezi)’in yaptığı araştırmaya göre İstanbul’da bu oranın gelişme alanlarında %50–55’leri, merkez bölgelerde ise %75–80’leri bulduğu belirtilmektedir. Diğer örnek iller ve bölgelerdeki ortalama düzeyleri görmek için bkz. <http://haber.tuvimer.com/kat-karsiligi-arsa-oranlari/> (en son 10.08.2019 tarihinde sayfaya giriş yapıldı).

değer artışından kamunun da pay almasının önu açılmıştır. Ayrıca, ileride oluşacak olası değer artışlarını düşünerek, arazi sahiplerinin kentsel gelişmeyi önleyecek şekilde imar parseli haline gelmiş arsalarını, imara açmamasının önünü kesecek vergi düzenlemeleri de mevcuttur (Crook et al., 2016). 2000 sonrasında planlama sisteminde uygulama hükümleri genel hatlarıyla aynı kalmıştır ve tüm kentlerde yüksek imar hareketinin olduğu düşünüldüğünde bu tür olası problemlerin önünü alacak yeni bir araç geliştirilmemiştir. Özellikle de, esneklik kuralı çerçevesinde, parsel bazında imar artışı sağlamak üzere yerel yönetimlerce istenen karşılıklar her türlü spekülasyona açık görünmektedir.

*“Planlarda arazi kullanımında ve emsal değerindeki değişiklikler genellikle arsa sahibi yararınadır. Ayrıca, bu değişiklikler belediye ve arsa sahipleri arasındaki müzakereye dayandığı için şeffaf değildir. Sorgulanabilir değildir. Değer artışları arazi sahiplerinin değil kamunun yararına olmalıdır. (İ\_4)*

*"Bizde imar izni ve inşaat ruhsatı için ödenen harçlar var biliyorsunuz. İnşaat ruhsatı için ödenen harçlar 2004 yılından beri güncellenmedi. Tabi bu yerel yönetimleri şöyle bir düşünceye ve uygulamaya itiyor. İnşaat sektörünün etkinliğinin yüksek olduğu bu dönemde bu harçlar yetersizdir, dolayısıyla, inşaatın nevine göre kendi değerlerimizi kendimiz belirleriz. Şimdi bu inanılmaz dengesiz ödemeler doğuruyor. Kimi belediyeler gerçekten çok yüksek fiyatlar talep edebiliyorlar. Bir kere bu yasal değil, ama bu durumu kimse denetlemiyor tabi. Ayrıca bazı projelerde arazi sahibi ya da inşaat firması yararına yapılan plan değişiklikleri de bu anlamda kullanılabilir ve kişilerden/firmalardan bu düzenleme doğrultusunda ilave paralar alınabiliyor. Ya da bu nakdi değil aynı olabiliyor. Mesela firma plan kararı değişikliği sonrası belediyeye bir kavşak yapma sözü veriyor. Bunların kamu yararına olup olmadığı tartışılmıyor. Kamunun önceliği olup olmadığı tartışılmıyor. Kimin yararına olduğu bilinmiyor. Oysa bunlar halkla birlikte tartışılıp karara bağlanmalı". (İ\_2)*

Dolayısıyla, teorik olarak kurgulanmış sistem ve uygulama araçları arasında eşgüdümün olduğunu söylemek zordur. Anlaşıldığı üzere, bu durum, şimdiye dek mülakat yapılan aktörlerin dile getirdikleri her türlü plan değişikliğinin aktörler lehine yapılabilmesi yönünde belediye tarafından bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak, toplumsal faydanın ihmal edilerek birey faydasının öne çıkarılması, güvenilir, şeffaf, düşük riskli ve aktörler bakımından simetrik bir piyasa yaratmanın önünde de engeldir.

Özet olarak, hiyerarşik yapıdaki planlama sistemi çok katmanlı piyasa(lar) yaratmakta, yetki ve sorumluluk dağılımları doğrultusunda bu katmanlarda, dolayısıyla piyasalarda, uygulama ve denetim olanaksız hale gelmektedir. Stratejik piyasa yönetimine olanak verecek geniş paydaş katımlı bir planlama süreci

işletilemediğinden piyasa farkındalığı yüksek planlar (piyasalar) elde edilememektedir. Ön-düzenleyici planlama anlayışı ve teknokratik yaklaşım piyasacı planlama ile sonuçlanmaktadır. Bu, planların, dolayısıyla, planların belirlediği piyasa koşullarının, aktörlerin güçleri doğrultusunda sürekli olarak değiştiği, belirsizliğin ve riskin yüksek olduğu piyasa ortamı anlamına gelmektedir. Aktörler ve yerel yönetimler arasındaki kapalı ilişkiler sadece piyasa koşullarının sürekli değişmesi ve sürekli belirsizlik ortamı yaratmakla kalmamakta, politik ve ekonomik gücü görece düşük aktörler açısından piyasayı asimetrik hale getirmektedir. Son söz olarak söylersek *sürekli ve kararlı belirsizlik* ortamı ekonomik ve politik yaptırım gücü yüksek aktörler lehine bir durum yaratmakta, toplumsal faydayı ihmal etmekte, risk ve işlem maliyetlerini ve dolayısıyla arsa ve emlak fiyatlarını artırmaktadır.

## 5. Genel Değerlendirme

2000'li yılların ilk 15 yılı planlama kurumsal yapılandırması ve planlama mevzuatında köklü değişikliklerin yapıldığı yıllardır. Kurumsal yapılandırma ve uzantısında gelen mevzuatlarla biçimlenmiş yeni Türk Planlama Sistemi'nin kurumsal iktisat perspektifinden analizi bu çalışmanın konusu olmuştur. Merkez eliyle yaratılan yeni kurumsal düzenin ve uzantısı kural ve normların belirlendiği imar hareketleri ve yatırım ortamı, tüm bunların yerel düzeydeki uygulamalara yansımaları, diğer bir deyişle, ne oranda kurumsallaştığı bu çalışmanın araştırma eksenini belirlemiştir. Doküman analizi ve temel aktörlerle yapılan derinlemesine mülakatlar konunun kavramsal tartışmalar ötesine geçilerek uygulama pratiklerine yansımaları ortaya koymuş ve tartışmaya açmıştır.

Hiyerarşik yapıdaki sistemde, farklı yetkilere sahip çok sayıda kurumun aynı alan üstünde farklı karar geliştirmesi mümkün olduğu gibi bir işlemin birden fazla kurum tarafından farklı biçimlerde gerçekleştirilmesi de mümkündür. Çok katmanlı hiyerarşik yapı, farklı yetki dağılımları ve farklı plan türleriyle birlikte, hantal ve kontrol edilemez bir yapı yaratmıştır.

Farklı yetki dağılımları doğrultusunda hiyerarşik yapıdaki ön-düzenleyici planlara müdahaleler olanaklıdır. Bu müdahaleler ya yetki kullanımı yoluyla ya da ekonomik-politik yaptırım gücü yüksek aktörlerin telkini doğrultusunda yetki kullanımının tetiklenmesi şeklinde olabilmektedir. Özellikle, aktörlerin telkini yoluyla yetki kullanımı temel sorunu oluşturmaktadır. Bu durum ön-düzenleyici sistem içinde müzakereci yaklaşımın (belirli) kişiler lehine kullanımını doğurmaktadır. Hem planlama sisteminin kurgusu hem de plan yapma ve uygulama süreçleri ile çelişkili bir durumdur. Ekonomik ve politik ağ ilişkileri plan uygulama süreçlerinin temel belirleyicisi olarak görülmektedir. Plan uygulama süreçlerini yürüten belediyelerin uygulamalarının meşruiyeti yönünde kontrol mekanizmasının olmaması ya da bunun bilinçli olarak ihmal edilmesi ağ ilişkile-

rinin kullanımına ivme kazandırmakta, piyasayı bu ilişkilerin dışında bulunanlar için asimetrik hale getirirken ilişkilerin içinde bulunanlar için ise, güçleri doğrultusunda, ekonomik verimli yapmaktadır. Ayrıca, hiyerarşik yapı ve doğurduğu katmanlı piyasa yapısı farklı aktörlerin güçleri doğrultusunda farklı katmanları kendileri lehine manipüle etmesine olanak tanımakta özellikle sistem dışı kalan aktörler açısından kaotik, çok riskli, işlem maliyetleri çok yüksek bir piyasa ortamı yaratmaktadır. Nihayetinde en az mevcut parsel sunusu kadar müzakere yapmaya aday kişi söz konusudur. Oysa belirlilik ve esneklik arasındaki dengenin kurulması esastır. Belirlilik ve esneklik arasındaki dengenin kurulmasında, diğer bir deyişle, kamu ve ekonomik-politik yaptırım gücü yüksek aktörlerin uzlaşmasıyla oluşan ortamın meşruiyetinin sorgulanmasında, sivil toplum örgütleri proaktif rol alabilirler. Bu mevcut planlama sistemi tarafından içerilen bir durum olmasa da demokratik bir toplumun önkoşuludur. Belirlilik ve esneklik arasındaki dengenin kurulmasında sadece sunuya odaklanmayan, talep tarafını da dikkate alan nitelikte planlar etkin rol oynayabilir. Plan uygulamalarında şeffaflık ve sorgulanabilirlik belirlilik ve esneklik arasındaki dengenin kurulmasında bir diğer etkin rol oynayabilecek unsurdur. Dolayısıyla, bu üç unsurun plan uygulamalarında etkinlik derecesi önemli hale gelmektedir. Etkinlik derecesi ne oranda yüksekse, kaynak dağıtımı ve kullanımında toplumsal fayda yaratımının o oranda sorgulanabildiği, görece öngörülebilir, koşulları belirli ve riski düşük bir piyasa ortamı ve uygulama rejimi yaratılması sağlanabilir.

Piyasa aktörleri kentsel gelişme yönü ve içeriğini belirleyen nazım imar planlarının güvenilir yatırım ortamı için önemli olduğunu belirtmekte, uygulamalarda bu planların esas alınmasını önermektedirler. Parselde uygulamaların nazım imar planının çizdiği genel çerçevede kalınarak müzakereci yaklaşımla belirlenecek yapılanma koşullarına göre yapılmasının piyasaya daha uygun olduğunu belirtmektedirler. Ancak müzakere sürecinin şeffaf olması gerektiğini, aksi takdirde, diğer aktörler lehine geliştirilen kararların kendi yatırım ortamları için belirsizlik, risk, düşük ekonomik fayda ile sonuçlanacağını vurgulamaktadırlar. En geniş anlamıyla, planların, geliştirdikleri kararlar doğrultusunda doğal ve kamu kaynaklarının kimler tarafından, kimler için ve ne şekilde kullanılacağını belirleyen belgeler olduğu hatırlandığında, piyasanın bu beklentisi katılımcı planlama ve yönetim süreçlerinin pratiğe dönüşmediği, sürekli ve kararlı belirsizliğin hüküm sürdüğü mevcut planlama ortamında ürkütücü sonuçlar doğurabilir.

Plan uygulama araçları, özellikle arsa piyasasından kaynaklanan sorunları çözmeye yeterli değildir. İmar parseli haline gelmiş arsalarından alınan vergiler monopol piyasalarının oluşumunu engelleyemediği gibi, bir yandan da değer artışının kamuya geri dönüşünü sağlayacak vergilendirme sisteminin planlama araçları kümesinde üretilmemesi en büyük sorundur. Bu durum kamu kaynakları kullanılarak yaratılan piyasa ortamından elde

edilen ekonomik getirinin kamuya geri dönüşünü sınırlamakta, belli piyasa aktörleri açısından ekonomik verimliliği yüksek piyasa koşulları yaratmaktadır. Dolaylı etkisi ise konut fiyatlarının artmasıdır ki bu da yine belli aktörler açısından karlılığı yüksek bir piyasa iken yaşayanlar için yaşam maliyetleri yüksek bir piyasa anlamına gelmektedir.

**Bilgi notu:** Yapılan 18 mülakat şu şekilde kodlanmıştır: devlet kurumları (D\_1 / D\_5); büyük şehir belediyeleri (BŞB\_1 / BŞB\_4); Belediye (B\_1); inşaat şirketleri (İ\_1 / İ\_7); uluslararası gayrimenkul değerlendirme şirketi (UGD\_1).

**Destekleyen Kuruluş:** Bu makale British Academy AF140121 referans numaralı ve "Construction, economic development, and planning policies: investigating the causal links" isimli araştırma projesinden üretilmiştir.

## KAYNAKLAR

- Adams, D, Watkins, C. & White, M. (2005). *Planning, Public Policy and Property Markets*, Blackwell Publishing.
- Adams, D, Watkins, C. (2014). *The Value of Planning*, RTPI Research Report no.5, June 2014.
- Adams, D., Inch, A., Harris, M. (2016). *Delivering the Value of Planning*, RTPI Research Report no.15 August 2016
- Adams, D., Tiesdell, S. (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property, *Planning Theory & Practice*, 11:2, 187-207, DOI:10.1080/14649351003759631
- Alexander, E.R. (1981). If Planning Isn't Everything, Maybe Its Something, *The Town Planning Review*, 52(2), 131-142.
- Alexander, E.R. (1992). A Transaction Cost Theory of Planning, *Journal of the American Planning Association*, 58(2), 190-200. DOI: 10.1080/01944369208975793
- Alexander, E.R. (1994). The Non-Euclidean Mode of Planning What Is It To Be?, *Journal of the American Planning Association*, 60(3), 372-376.
- Alexander, E.R. (1998). Planning and implementation: Coordinative planning in practice, *International Planning Studies*, 3(3), 303-320. DOI: 10.1080/13563479808721716
- Alexander, E.R. (2001). A transaction-cost theory of land use planning and development control: Towards the Institutional Analysis of Public Planning, *The Town Planning Review*, 72(1), 45-75.
- Alexander, E.R. (2002a). Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans, *International Planning Studies*, 7(3), 191-212. DOI:10.1080/1356347022000001871
- Alexander, E.R. (2002b). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation, *Planning Theory*, 1, 226-249. DOI: 10.1177/147309520200100303
- Alexander, E.R. (2014). Land-property markets and planning: A special case, *Land Use Policy*, 41, 533-540-376. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.04.009>
- Alkay, E., Watkins, C., Keskin, B. (2018). Explaining Spatial Variation in Housing Construction Activity in Turkey, *International Journal of Strategic Property Management*, 22(2), 119-130. <https://doi.org/10.3846/ijspm.2018.443>
- Ball, M. (2006). *Markets & Institutions in Real Estate & Construction*, Blackwell Publishing, UK.
- Buitelaar, E. (2003). Neither Market nor Government: Comparing the Performance of User Rights Regimes, *The Town Planning Review*, 74(3), 315-330.
- Buitelaar, E. (2007). The cost of land use decisions: Applying transaction cost economics to planning & development, ISBN:1405151234, Oxford-Blackwell
- Buitelaar, E. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law, *Environment and Planning A*, 43, 928-941. doi:10.1068/a43400
- Buitelaar, E., Galle, M., Salet, W. (2013). Third-party appeal rights and the regulatory state: Understanding the reduction of planning appeal options, *Land Use Policy*, 35, 312-317. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.05.011>
- Buitelaar, E., Needham, B. (2007). Property Rights and Private Initiatives: An Introduction, *The Town Planning Review*, 78(1), 1-8.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Crook, T., Henneberry, J., Whitehead, C. (2016). *Planning Gain, Providing Infrastructure and Affordable Housing*, Wiley-Blackwell, UK.
- Duyguluer, f. (2012). *Turkish spatial planning practice in the neoliberal era: over-fragmentation*, Unpublished master thesis, METU, Ankara.
- Ersoy, M. (2007). *Kapsamlı Planlama Yaklaşımına Karşı Liberal Eleştirisi: Savunmacı Planlama Anlayışı ve Çoğulculuk*, 205-237, Ersoy, M. (Ed.) Kentsel Planlama Kuramları, İmge Kitabevi.
- Healey, P. (1992). An institutional model of the development process, *Journal of Property Research*, 9, 33-44.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning, Shaping Places* Fragmented Societies, UBC Press, Canada.
- Hodgson, G.M. (1988). The Approach of Institutional Economics, *Journal of Economic Literature*, 36(1),166-192.
- Hodgson, G.M. (2000). What Is the Essence of Institutional Economics?, *Journal of Economic Issues*, 34(2), 317-329. DOI: 10.1080/00213624.2000.11506269
- Hodgson, G.M. (2001). Frontiers of Institutional Economics, *New Political Economy*, 6(2), 245-253. DOI: 10.1080/13563460123448
- Hodgson, G.M. (2006). What Are Institutions?, *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25. DOI: 10.1080/00213624.2006.11506879
- Keleş, R. (2015) *Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü?*, 19-25, Karaman, Z, Özer Y E, Yontar İ G and Tenikler, G (Ed.) *KAYSEM 10 Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, ISBN: 978-605-62806-0-3
- Keser, H. & Akoğul, A. (2013). Türkiye'de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 105-140.
- Lai, L.W.C. (1994). The economics of land-use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase, *Town Planning Review*, 65, 77-98.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place?, *American Journal of Sociology*, 82, 309-332.
- Oğuzbir, M. (2012). *Arsa Politikasının Mali Olmayan Amaçları ve Araçları*, *Denetim*, 10, 81-96.
- Özkan, H.A., Türk, Ş.Ş. (2016). Emergence, formation and outcomes of flexibility in Turkish planning practice, *International Development Planning Review*, 38(1), 25-53, doi:10.3828/idpr.2016.2
- Resmi Gazete (2011). *Resmi Gazete*, 4/07/2011, R.G.No: 27984
- Resmi Gazete (2014). *Resmi Gazete*, 14/06/2014, R.G.No: 29030
- Rydin, Y. (2011). *The Purpose of Planning, Creating Sustainable Towns and Cities*, Policy Press, UK.
- Rydin, Y. (2013). *The Future of Planning, Beyond Growth Dependence*, Policy Press, UK
- Sert (2012). *Kalkınma Ajansları ve Üst Ölçekli Planlar*, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi / Journal of Academic Researches and Studies*, Yıl 4 - Sayı 6 – Haziran 2012 / Year 4 - Number 6
- SPO (State Planning Organisation) (2003). *Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü - Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin)*, SPO.
- Tekeli, İ. (2009). *Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Ünal, Y. (2014). *Türk Şehir Planlama Hukukunun Dünü-Bugünü 1985-2015*, Legal Yayıncılık.
- Williamson, O.E. (1998). The Institutions of Governance, *The American Economic Review*, 88(2), 75-79.
- Yıldız, R. & Çıracı, H. (2006). 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun stratejik mekânsal planlama yaklaşımı açısından değerlendirilmesi, *itüdergisi/a mimarlık, planlama, tasarım*, Cilt:5, Sayı:2, Kısım:2, 199-208