

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**NEOLİBERAL EKONOMİ POLİTİKALARININ PLANLAMA KURUMSAL
YAPILANDIRMASINA ETKİSİ: KONUT ARSASI GELİŞTİRME SÜRECİ
BAĞLAMINDA BİR ANALİZ**

DOKTORA TEZİ

Güneş UYANIKER

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir ve Bölge Planlama Programı

OCAK, 2020

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**NEOLİBERAL EKONOMİ POLİTİKALARININ PLANLAMA KURUMSAL
YAPILANDIRMASINA ETKİSİ: KONUT ARSASI GELİŞTİRME SÜRECİ
BAĞLAMINDA BİR ANALİZ**

DOKTORA TEZİ

Güneş UYANIKER

(502132815)

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir ve Bölge Planlama Programı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Elif ALKAY

OCAK, 2020

İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü'nün 512132815 numaralı Doktora Öğrencisi Güneş UYANIKER, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “NEOLİBERAL EKONOMİ POLİTİKALARININ PLANLAMA KURUMSAL YAPILANDIRMASINA ETKİSİ: KONUT ARSASI GELİŞTİRME SÜRECİ BAĞLAMINDA BİR ANALİZ” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

Tez Danışmanı : **Doç. Dr. Elif ALKAY**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Jüri Üyeleri : **Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Doç. Dr. Tuna KUYUCU
Boğaziçi Üniversitesi

Prof. Dr. Fatma ÜNSAL
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi

Prof. Dr. Emine Ferhan Gezici Korten
İstanbul Teknik Üniversitesi

Teslim Tarihi : 03 Ocak 2020
Savunma Tarihi : 24 Ocak 2020





sonsuz öğrenmeye...



ÖNSÖZ

Öncelikle tez süresi boyunca iletişimi önemseyen, yazma eyleminin gerektirdiklerinden mesleki bilgi birikimine kadar tüm faydalı bilgileri benimle paylaşan, bu bilgilerin çalışmaya yansıtılabilmesinde emeğini esirgemeyen, zihnimdeki tüm soru işaretlerini sabırla gideren ve yola devam etmemi sağlayan tez danışmanım Doç. Dr. Elif ALKAY'a sonsuz teşekkür ederim. Tez yazım aşamasında yaptıkları değerlendirmeler ve önerilerle teze katkı sunan Prof Dr. Şevkiye Şence TÜRK ve Doç. Dr. Tuna KUYUCU'ya en içten teşekkürlerimi sunarım. Çalışma boyunca görüşme gerçekleştirilen tüm aktörlere çalışma sonuçlarına ulaşmamı sağlayan bilgileri paylaştıkları ve yardımları için teşekkür ederim. Bu süreçte öneri ve katkılarıyla tezin daha iyi bir yapıya evrilmesini sağlayan dostlarım Nuray ÇOLAK, Somaiyeh NASROLLAHZADEH, Cansu İLHAN, Görsev ARGİN ve Ayşe AKBULUT'a teşekkürü borç bilirim. Elbette hayattaki en büyük destekçim olan anneme, babama, ablama, cesur ve biricik yeğenim Ekin Eren'e varlıkları, bana olan inançları ve öğrettikleri her şey için minnet duyduğumu belirtmek isterim.

Ocak 2020

Güneş UYANIKER
(Şehir Plancısı)



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR.....	xi
ŞEKİL LİSTESİ.....	xv
ÖZET.....	xvii
SUMMARY.....	xix
1. ARAŞTIRMANIN ÇERÇEVESİ	1
1.1 Giriş.....	1
1.2 Konu, Amaç, Kapsam, Sorular, Hipotez.....	3
1.3 Çalışma Yöntemi.....	5
2. TEORİK ARKA PLAN	9
2.1 Neoliberal Kentleşme, Devletin Rolü ve Planlamaya Bakış	9
2.2 Türkiye’de Neoliberalleşmenin Kurumsallaşması, Planlama ve Mülkiyet Hakları.....	17
2.3 Yeni Kurumsal İktisat Yaklaşımı ve Planlama	24
2.3.1 Kurumsal iktisadın yükselişi ve yeni kurumsal iktisat	25
2.3.1.1 Mülkiyet hakları yaklaşımı	33
2.3.1.2 Sınırlı rasyonalite yaklaşımı	36
2.3.1.3 Kurumlar, kurumsal değişim, organizasyonel yapılar, ağ ilişkileri, belirsizlik.....	39
2.3.2 Planlama alanında kurumsal iktisat	49
2.4 Kentsel Mekanda Enformalite, Arsa Geliştirme Biçimleri ve Karşılıklılık İlişkileri	53
2.4.1 Dünya’da arsa ve arazi geliştirme süreçleri ve enformel yerleşmeler.....	53
2.4.2 Türkiye’de arsa geliştirme süreçlerinde formalite/enformalite ve karşılıklılık ilişkileri	57
3. TÜRK PLANLAMA SİSTEMİNDE KONUT ARSASI SUNUSU: ARSA VE ARAZİ GELİŞTİRME SÜREÇLERİ VE BELİRSİZLİK	63
3.1 Konut Arsası Sunusu Politikaları ve Planlama	64
3.2 Arsa ve Arazi Geliştirme Odaklı Planlama: 2000 Öncesi ve Sonrasının Kurumsal Yapı Bağlamında Analizi	67
3.3 Arsa ve Arazi Geliştirme Araçları.....	95
3.4 Arsa ve Arazi Geliştirme Süreçlerinde Belirsizlik	99
4. ALAN ARAŞTIRMASI	109
4.1 Araştırma Alanının Seçimi	111
4.1.1 Doküman analizi: Fikirtepe projesi süreç özeti.....	112
4.1.2 Doküman analizi bulgularının kurumlarla tartışılması	130
4.2 Mülakatlar Yoluyla Süreç Analizi	134
4.2.1 Mülakat sonuçları	142
4.2.2 YKİ bağlamında fikirtepe projesi süreci değerlendirmesi	148
5. SONUÇLAR.....	167

KAYNAKLAR.....	177
EKLER	189
ÖZGEÇMİŞ.....	211



KISALTMALAR

YKİ	: Yeni Kurumsal İktisat
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
FP	: Fikirtepe Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
GYO	: Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname



ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 3.1: TOKİ'nin yasal/kurumsal değişimi.	75
Çizelge 3.2: 2002 öncesi ve sonrası değişimler.	88
Çizelge 3.3: Arsa geliştirme süreçlerindeki aktörler ve işlemler.	97
Çizelge 3.4: Belirsizlik türleri.	101



ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1.1: Çalışma Konu ve Kapsamı.....	4
Şekil 1.2: Çalışma Kapsamı.....	6
Şekil 2.1: YKİ düşünürleri.....	25
Şekil 2.2: Yeni kurumsal iktisadın dalları.....	33
Şekil 2.3 : Mülkiyet hakkına ilişkin çiftlik sahibi, çiftçi örneği.....	34
Şekil 2.4: Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomiler ve düzenlemeler.....	53
Şekil 3.1: TOKİ'nin yıllar içerisindeki yetki artışı.....	81
Şekil 3.2: Belirsizlik katmanları.....	103
Şekil 4.1: Yöntem İçin Adımlar.....	110
Şekil 4.2:Yöntem Tarifi.....	111
Şekil 4.3: Fikirtepe Projesi'nde Aktörler ve Aktörler Arasındaki Güce Dayalı İlişkiler Yapısı.....	115
Şekil 4.4: Fikirtepe İmar Islah Planları Bölgeleri.....	116
Şekil 4.5: 1/5000 Fikirtepe ve Çevresi Nazım İmar Planı, 2005.....	117
Şekil 4.6: Emsal koşullarına yönelik örnekler.....	119
Şekil 4.7: 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı, 2011.....	120
Şekil 4.8: Bakanlar Kurulu kararı ile Afet Riskli Alan ilan edilen alana ilişkin hazırlanan plan, 2013.....	120
Şekil 4.9: Fikirtepe'de ada numaraları ve şirketlerin yer aldığı pafta, 2014, FİDEM.....	121
Şekil 4.10: Fikirtepe Projesi'ndeki bir adada muvaffakat alınmadığı için yıkılmayan tek yapı.....	122
Şekil 4.11: Fikirtepe Kentsel Tasarım Projesi, 2016 ÇŞB Arşivi.....	124
Şekil 4.12: Anahtar Donatı Paftası, 2016 ÇŞB Arşivi.....	124
Şekil 4.13: 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı, 2017.....	125
Şekil 4.14: Fikirtepe'de 2017'de onaylanan imar planında oluşturulan 61 adaya ait pafta, ÇŞB Arşivi.....	125
Şekil 4.15: Tescil Folyesi.....	126
Şekil 4.16: Mülkiyet Durumu.....	127
Şekil 4.17: Adalardaki daire teslimlerinin tamamlanma durumu, 2018.....	128
Şekil 4.18: Mülk Sahipleri Anlaşma Oranları, Haziran, 2018.....	128
Şekil 4.19: Fikirtepe Projesi Anlaşma Durumları, 2018.....	129
Şekil 4.20: Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Alanı Yıkım Durumu, 2018.....	129
Şekil 4.21: Kavramlar çerçevesindeki ortak mülakat soruları.....	139
Şekil 4.22: Değerlendirme ve Tespit için Geliştirilmiş Özet Şablon.....	142
Şekil A.1 : Belirsizlik Detay Analizi.....	191
Şekil A.2 : TOKİ & Yerel Yönetimlerin Konut Üretiminde Takip Ettiği Süreçler...	196
Şekil A.3 : Konut Arsası Sunusu Kurumsal Yapısı, İşleyiş ve Çelişkileri.....	197

Şekil A.4: Konut arsası sunusu bağlamında devlet tarafındaki önemli aktörlerin kurumsal analizi.....	198
Şekil A.5: Arsa ve arazi düzenleme süreçleri odaklı planlama mevcut kurumsal yapılanması.....	199
Şekil A.6: Mülakat Özeti.....	200
Şekil A.7: Fikirtepe Projesi’nde Belirsizlik.....	201
Şekil A.8: Fikirtepe Projesi Arsa ve Arazi Düzenleme Süreci.....	202
Şekil A. 9: Fikirtepe Projesi Süreç Özeti.....	203
Şekil A.10: Arsa Sunumu için Geliştirilen Yasal Düzenlemeler ve Belirsizlik Noktalar.....	204
Şekil A.11: Belirsizliklerin konular bağlamında sınıflandırılması.....	205



NEOLİBERAL EKONOMİ POLİTİKALARININ PLANLAMA KURUMSAL YAPILANDIRMASINA ETKİSİ: KONUT ARSASI GELİŞTİRME SÜRECİ BAĞLAMINDA BİR ANALİZ

ÖZET

Konut arsası sunusu, planlama disiplinin geniş bağlamda tartıştığı ve ekonomi politikalarıyla doğrudan ilişki kuran en önemli konularından biridir. Bir yandan nüfus ve yerel dinamiklerin etkisiyle tetiklenen kentsel gelişme ve ekonomi politikaları sununun büyüklüğü ve formunu belirlerken, öte yandan bu gelişmeden en yüksek faydayı sağlamayı bekleyen arazi sahipleri ve inşaat şirketleri göz ardı edilemez bir baskı unsuru olmaktadır. Tüm bunların yönlendirilmesinde devlet en etkin rolü üstlenmekte ve müdahalelerini kurumlar ve yasalar aracılığıyla yürütmektedir. Türkiye örneğinde, 2002 sonrası kendisinin de konut arsası sunusunda temel aktörlerden biri haline geldiği devlet, neoliberal ekonomi politikalarının hakimiyetinde konut arsası sunusunu nasıl yönlendirmektedir? Başka bir deyişle, Türk planlama sistemi yapısal olarak konut arsası sunusunda karşılaşılan problemleri çözme kabiliyetine sahip midir? Devletin planlama sisteminin gücü ve araçlarını kullanarak mevcut bir problemi çözmek yönündeki müdahalelerinin yarattığı sonuç(lar) nelerdir?

Bu araştırma soruları çalışmanın kavramsal çerçevesini ve araştırma yöntemini belirlemiştir. Mevcut durumun yapısal analizi Yeni Kurumsal İktisat teorisi bağlamında kavramsallaştırılmış ve yapılmıştır. Yeni Kurumsal İktisat, neoklasik iktisadın kurumları ihmal ettiği gözleminden yola çıkarak önemli olanın devlet tarafından yaratılan kurumların doğası ve kurumların tanımladığı kurallar olduğu noktasına vurgu yapar. Hatta kurumlar bir toplumun gelişmesine yol açarken bazı durumlarda geri kalmışlığın temel nedeni olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda çalışmada konut talebinin karşılanmasına yönelik olarak devletin planlama aracılığıyla yarattığı konut arsası sunusunda kurumsal yapı ve yasal düzenlemelerin incelenmesinde kurumlar ve kuralları odak alan yaklaşımdan yararlanılmıştır. Zira kentsel mekândaki müdahaleler, kurumsal yapı ile doğrudan ilişkilidir. YKİ'ye göre oyun ve oyuncuların iyi kurgulanması, birey davranışı, toplumsal yapı, siyasal otoritenin önemi, sınırlı rasyonalitenin varlığı, farklı disiplinlerle birlikte değerlendirme, mülkiyet haklarının tam olarak tanımlanması ile belirsizlikler ve işlem maliyetleri azalacaktır. Böylelikle kaynaklar verimli kullanılacak ve öngörülebilir piyasalar oluşacaktır.

Konut arsası sunusuna odaklanabilmek üzere sadece konut projesi barındırması, belirsizliklere daha fazla yer verebilmek amacıyla tamamlanması uzun süren ya da bitmemiş olan bir konut projesinin varlığı, belirsizliklerin çözümünün daha kritik olduğu, kamuoyuna yansımış bir konut projesi olması, tek bir konut projesi seçilerek aynı konut arsası geliştirme sürecine farklı kurumların bakış açıları, strateji ve müdahalelerini anlamaya olanak tanınması sebepleriyle İstanbul'da gerçekleştirilen Fikirtepe Projesi çalışma alanı olarak seçilmiştir. Yöntem olarak ise doküman analizi ve derinlemesine mülakat benimsenmiştir. Özellikle de mülakatlar aktörlerin konut

arsası sunusuna yönelik kararlarının ve eylemlerinin nedenselliklerini anlayabilmek ve en nihayetinde çözümlene yapabilmek amacıyla önemli görülmektedir.

2000'ler sonrasındaki planlama mevzuatı ve kurumsal yeniden yapılandırmaya yönelik düzenlemeler geniş bir doküman analizine tabi tutulduğunda, devletin konut arsası sunusunda kendini yeniden ölçeklendirdiği ve en güçlü aktörlerden biri olarak belirlediğini söylemek mümkündür. Yeni Kurumsal İktisat teorisiyle uyumlu olarak, doküman analizi, konut arsası sunusunda, kurumsal ve yasal düzenlemelerin iyi kurgulanmadığı durumda enformalite, karşılıklılık ilişkileri ve plan dışı taleplerin arttığını göstermektedir. Olağan kurallar ve ilkeler dahilinde çözülemeyeceği düşünülen problemlerin geniş yetkilere sahip kurumlarca aşılabileceği düşünülmüş ancak bir bütün olan kurumsal yapı içerisinde böyle bir metot ile belirsizliklerin minimize edilemediği, aksine olağan ilkelerle yarattığı çelişkiler sonucu belirsizliklerin artırıldığı tespit edilmiştir.

Dolayısıyla kamu kurumları, aksayan süreçlere yönelik uygulama çözümleri üretse de son tahlilde Yeni Kurumsal İktisat'ın kurumların işletilememe durumunda öngördüğü gibi kurumsal yapılandırmadaki belirsizlikler piyasa belirsizliklerine dönüşmüştür. Sonuç olarak Fikirtepe Projesi tam rekabet ve tam bilgilenmenin olduğu etkin piyasa koşullarında gerçekleştirilememekle birlikte plan öngörülerini doğrultusunda da ilerletilebilen bir konut projesi niteliği taşımamaktadır. Burada kritik olan ise bu süreçte oluşan tüm belirsizliklerin çözümü için gerçekleştirilen kamu merkezli müdahalelerin kurumsal kapasitenin yokluğu sebebiyle daha da artmış olmasıdır. Belirsizliklerin üç ana kaynağı ise kamunun süreçte baştan itibaren sorumluluk alarak temel yasaları işletmede ve güven zeminini oluşturmada etkin olmaması, (ada bazlı dönüşüm kararı, özel proje alanı ilanı, taslaklar üzerinden beş yılda tamamlanan donatı alanı tasarımı gibi) esnek bırakılan planlama süreçleri ve mülkiyet sorunlarıdır.

THE EFFECT OF NEOLIBERAL ECONOMIC POLICIES ON PLANNING INSTITUTIONAL STRUCTURE: AN ANALYSIS IN THE CONTEXT OF HOUSING LAND DEVELOPMENT PROCESS

SUMMARY

The issue of housing land supply is one of the most important points of focus within the discipline of urban planning and development. Urban development and economic policies determine the size and form of the housing land supply, whilst, landowners and construction companies expect the highest benefit from this development. The government plays the most effective role in guiding all these demands. The research question of how, in Turkey since 2002, the state, which has become one of the main actors in the housing land supply, has led housing land supply under the condition of the dominance of neoliberal economic policies is the focus of this study. This research question has determined the conceptual framework and research method of the study. The structural analysis of the current situation is conceptualized and conducted in the context of the New Institutional Economics theory.

In this context, the study focuses on the institutional structures and legal arrangements. From the observation that neoclassical economics neglects institutions, New Institutional Economics emphasizes that the important point is the nature of the institutions created by the state and the rules defined by the institutions. In fact, while institutions lead the development of a society, in some cases it may emerge as the main cause of regression. As such, the study focuses on the institutions and rules focusing on the institutional structure and legal arrangements in the supply of the housing land created by the government in order to provide the housing demand.

The characteristics that the case study should possess have been collected within the framework of the following criteria: a) only a housing project that focusses on the supply of the housing land and the existence of a housing project that takes a long time to complete, b) a housing project which is critical for the public, c) one that enables understanding of the perspectives, strategies and interventions of different institutions in the same housing land development process by selecting a single housing project, d) is a multi-actor project in order to understand the diversity of uncertainties and the magnitude of contradictions, e-) a housing project which has not been developed in a specific development area to understand the capacity of institutions, e) being able to determine the effects of the rules to the institutions and the rules. So the case study was chosen as Fikirtepe Project located in İstanbul.

In terms of methodology, document analysis and in-depth interviews were adopted. Six of them are public authority and three of them are market actors. Interview questions are considered significant in order to understand the causality of the actors' decisions and strategies regarding the supply of the housing land process. Interviews were conducted in April, May, June, July and October 2018. Interviews in particular, are considered important in order to understand the causalities of the actors' decisions

and actions regarding the housing land supply and ultimately, to describe the process. When the planning legislation and institutional restructuring arrangements after the 2000s were subjected to a broad document analysis, it is possible to say that the state rescaled itself in the housing land supply and appeared to be one of the most powerful actors. Consistent with the New Institutional Economics theory, document analysis shows that informality, reciprocity relations and unplanned demands increase in housing land presentation if institutional and legal regulations are not well established.

It is thought that the problems that cannot be solved within the ordinary rules and principles can be overcome by the institutions with wide powers. However, it is determined that the uncertainties cannot be minimized by such a method within the corporate structure as a whole, and to the contrary, the uncertainties are increased as a result of the contradictions created with the ordinary principles. Therefore, although public institutions produce implementation solutions for stagnant processes, in the final analysis, uncertainties in institutional structuring have been transformed into uncertainties in the market, as the New Institutional Economics predicts in case of failure of institutions.

It was concluded that the supply of the housing land did not lead with the priorities in mind and utilising analyses through the planning decisions, but the state was functionalized as a tool in order to seize the private sector. During the project, the problems which cannot be solved within the usual rules and principles, can be overcome by institutions with wide powers, but uncertainties have been increased within the institutional structure as a whole and uncertainties have increased as a result of the contradictions created by the usual principles.

As a result, Fikirtepe Project cannot be realized under effective market conditions where there is full competition and full information. Moreover, it has revealed that Fikirtepe Project is a project that can not lead with planned forecasts. What is critical here is that public-centered interventions to resolve all uncertainties in this process have increased further due to the lack of institutional capacity. The three main sources of uncertainties are the inability of the public actors to take responsibility for the basic laws in the process and planning problems like island-based transformation decision, decision of special project area, design of reinforcement area completed in five years overdrafts, and property problems. This study has also provides a good example of the criticism of neoliberal assumptions in the absence of the public and rhetoric of the urban transformation projects led by the markets.

It is important that the ways of how to strengthen the plan document and planning laws to concretely serve the public interest are sought and identified. At this point, the revision of the planning system can also be seen as an option. "Strict and rigid" structures of planning discipline are criticized by market actors. It should be transformed into a structure that incorporates short-term or point demands into the planning processes, without causing uncertainty and risk. The conflicts in the field of planning are inevitable, especially if it is considered that more than one institution has the planning authority due to the understanding that makes planning decisions open to political interventions by compressing the planning to the technical dimension. One of the best known solutions used to reduce the elements that arise from rent and that can weaken the power of planning, is the use of taxation mechanisms for the recovery of the rent on the urban land to the public.

Although the results obtained through a single project are not sufficient to generalize for the whole urban area, it is clear that this study contributes to the planning studies in terms of understanding the gaps of the institutional structure.





1. ARAŞTIRMANIN ÇERÇEVESİ¹

Bu başlıkta araştırmanın çerçevesini belirleyen konu, amaç, kapsam, soru, hipotez ve yönteme dair anlatım gerçekleştirilmektedir. Özellikle de Bölüm 1.1’de derinlemesine bir araştırma gerektiren bu çalışmanın nasıl şekillendiğine dair girizgah bulunmaktadır. Sonrasında ise Bölüm 2’de ana hatları çizilen araştırma konusuna ilişkin kaynak taraması yer almaktadır.

1.1 Giriş

İnşaata dayalı ekonomik büyüme 2000’li yılların ikinci yarısından itibaren farklı boyutları ile tartışma gündemi oluşturmaktadır. En önemli tartışma konularından biri gayrimenkul odaklı büyüme ve ani sermaye birikiminin sürdürülebilir olup olmadığıdır. Nitekim The Economist tarafından geliştirilen ve ülkelerin ani sermaye çıkışlarından etkilenme seviyesini ölçen Sermaye Donma Endeksi temelinde Türkiye kırılganlık olarak ikinci sırada yer almaktadır (“Measuring emerging-market vulnerability”, 2015). Bir diğer tartışma konusu benimsenen ekonomik büyüme modelinin mekan üstündeki etkileri ve bu büyüme gerçekleştirilirken mekânsal planlama kararlarının nasıl alındığı, hangi stratejiler doğrultusunda, hangi süreçlerle işletildiğidir. Bir yandan sermaye birikim süreçleri ilerletilirken öte yandan kamu menfaatinin gözetilmesinde devlet politikaları, müdahaleleri ve kararları bütüncül bir tartışmanın temel konularını oluşturmaktadır. Kamu açısından oluşacak belirsizlikleri gidermek devletin temel görev alanıdır. Mekansal planlama belirsizliklerin çözümünde şüphesiz etkili bir araçtır.

Özellikle de gelişmekte olan ülkelerde görülen planlı mekansal gelişmeden, kısa dönemli çözümlere odaklanan projeci yapıya geçiş (Brenner ve Theodore, 2005)

¹ Patsy Healey’nin (2003) “spesifik ve karmaşık durumlar yaratan birçok aktör, söylem, stratejilerin yer aldığı bir ortamda, planlama teorisyenlerinin ve planlama pratikleri analistlerinin bu mücadelelerin nasıl işlediği konusunda eleştirel analizler yapmak üzere çaba sarfetmeli” sözü tezin motivasyon kaynağı olmuştur.

geleneksel planlama sistemleri ile çelişen noktalar içermektedir. Ülkemizde hiyerarşik yapıda ve uygulama bütünlüğünü hedefleyen düzenleyici planlama sisteminin benimsendiği bilinmektedir. Ancak, çelişkili bir durum olarak özellikle kentsel mekandaki uygulamalara baktığımızda, plan yapma ve uygulama yetkisine sahip kurumların düzenleyici planlama sistemi yerine takdire dayalı planlama yetkisini kullandıkları gözlemlenmektedir (Özkan ve Türk, 2016).

Plan uygulama süreçlerinde beliren bu takdire dayalı kararlar verilebilen uygulamalardan kaynaklanan problemler: kamunun ihmal edilerek birey faydasını öne çıkaran bir durum yaratmakta; uygulama süreçlerinde tutarsızlıklar ve belirsizlikler yaratmakta; plan ve plan uygulamalarına güveni azaltmaktadır. Ayşe Buğra (1995) da bu durumu şöyle tariflemiştir: “Yasal mekanizmanın ve bürokrasinin genellikle iktidardaki devletin belirlediği toplumsal ve iktisadi hedeflere boyun eğdiği, bu amaçlar çoğu zaman tutarlı bir perspektifi yansıtmadıkları için de bürokratik kuralların ve yasal düzenlemelerin sık sık üstünkörü yapılan politika değişiklikleri tarafından altüst edilmeleri söz konusudur. Bunun sonucu olarak da iktisadi ortamın belirsizliği artmaktadır”. Belirsizliği ise “hem devlet hem de iş dünyası için oyunun kuralını net bir şekilde belirleyen bir sürecin bulunmayışı ve bürokrasinin istikrarlı bir iktisat politikası ortamı sağlamakta sınırlı bir rol oynaması durumu” olarak tariflemiştir. Kentsel planlama perspektifinden bakıldığında devlet, planlar aracılığı ile bu belirsizlikleri ortadan kaldırmayı, çevre değerlerini korumayı, kaynakları verimli kullanmayı ve kamu yararı felsefesiyle bireylere eş mesafede durmayı amaçlamaktadır. Ancak tüm bu hedeflere karşın özellikle de uygulama sürecinde yetki kullanımına bağlı olarak planlama kararları dışında geliştirilen kararlar alınabildiği bilinmektedir.

Özetle, bu durum devletin ilgili yetkili kurumları tarafından kamu yararı durumunu sorgulamamasını doğurmakta ve bireylerin geleceğe yönelik öngörülerini de azaltmaktadır. Belirlilik ve güvenilirlik, plan doğrultusunda alanda eylem yapacak piyasa aktörleri (yatırımcı/girişimci/geliştirici) açısından önemlidir. Planlama disiplini açısından bakıldığında ise en temelde planlama ve uygulama bütünlüğünün kopması problemi ortaya çıkmaktadır. Campbell ve Marshall (2000) planlamanın doğasının, müdahaleye dayandığını ve söz konusu müdahale sürecinde plancıların yüzleşmesi gereken sorumluluklardan ilkinin bu eylemin meşruiyetini gerekçelendirmek olduğunu belirtir. Bu sebeple, planlama sistemi ve plan uygulama süreçlerinden

kaynaklanan belirsizliklerin nasıl oluştuğu ve doğurduğu sonuçların tespiti önem kazanmaktadır.

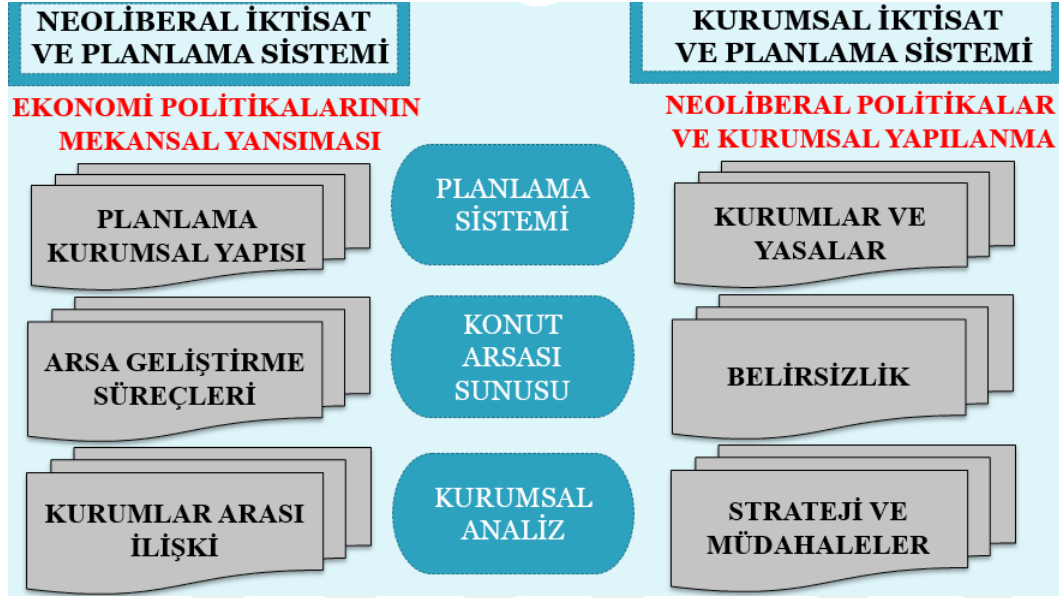
Gayrimenkul odaklı büyümenin en büyük etki alanlarından biri de konut piyasasıdır. Devletin rolü ve kamu yararı söz konusu olduğunda konut talep ve sunu durumunun netleştirilmesi gerekmektedir. Bunun için ise devletin planlama aracılığıyla sunu için öngörülerde bulunduğu bilinmektedir. Ancak planlama ve uygulama aşamalarında yukarıda bahsedilen takdire dayalı planlama sisteminin yarattığı belirsizliklerin piyasadaki belirsizlikleri de etkilediği açıktır. Bu sebeple konut sunusunda planlama ve uygulama süreçlerinin kapsamlı bir incelemesini ve özellikle de kaynakların kullanımına dair de bulgu elde edilmesi beklenmektedir. Kentsel alana yönelik en büyük rant ve plan dışılık baskısının da arsalar üzerine olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla tüm bu değerlendirmelerin yapılabilereği bir alan olarak da “konut arsası sunusu” seçilmiştir.

1.2 Konu, Amaç, Kapsam, Sorular, Hipotez

Mekansal planlar yoluyla, gayrimenkul piyasasında düzenleyici, yön verici ve denetleyici devlet, olası belirsizliklerden doğabilecek sorunları çözen ve süreci tüm aktörler adına yönetebilen kurumsal ve yasal yapıyı kurgulamak durumundadır. Friedmann (2005), planlama sistemlerinin gerek içsel gerek dışsal sebeplerle değişikliklere uyum sağlamak için sürekli olarak yenilendiğinden bahsetmektedir. Türkiye’de de benimsenen büyüme politikasının uzantısında devlet, 2000’li yılların ilk yarısından itibaren planlama kurumsal yapısı ve mevzuatında köklü değişiklikler yapmıştır (zalp ve Erkut, 2016). Altınok’a (2012) göre 1980-2000 yılları döneminden farklı olarak 2000’li yıllar sonrasının önemi neoliberal politikaların kurumsallaştırılmasıdır. Arsa geliştirme ve yeniden arsa sunusu bağlamında 2000 sonrasının önemi ise arsa sunusunda yerel yönetimlere yetki verilmesinin tersine merkezi yönetimin gücünün artırılmasıdır. 6306 sayılı Kanun’un ıkışı, TOKİ’nin konut sunusunda talep tarafından arz tarafına geçmesi, evre ve şehircilik Bakanlığı’nın (şB) yetkilerinin parsel leğine kadar genişletilmesi bu değişime verilebilecek en temel örneklerdendir. Bunun dışında konut finansman konusunun ise özel sektöre bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Çalışma boyunca genel itibari ile neoliberal iktisat ve kurumsal iktisat olarak iki eksen ve üç katmanda ilerlenmiştir (şekil 1.1). Mevcut ekonomik yapının

politikaları karşısında mekansal planlamanın tarafların taleplerini karşılayıp karşılayamadığı araştırılmıştır. Bu katmanda planlamanın kurumsal yapısı kurumlar ve yasalar odaklı olarak incelenmiştir. İkinci katmanda mekansal planlamanın daha spesifik bir hali olarak arsa geliştirme süreçleri konut arsası sunusu bağlamında belirsizlik odaklı olarak incelenmiştir. Son katmanda da kurumlar arası ilişkilerin kurumsal analiz bağlamında iş yapma biçimlerine odaklanarak incelenmiştir.



Şekil 1.1: Çalışma Konu ve Kapsamı.

Ülkemizde konut arsası sunusunun üst ölçekten gelen konut politikaları da göz önünde bulundurularak konut ihtiyacına yönelik geliştirilen planlar aracılığıyla oluşturulmadığı bu durumun da konut arsası sunusunda geniş kamu kesimleri açısından belirsizlik yarattığı düşünülmektedir. Bu noktada da konut arsası sunum süreçlerinde özellikle de planlama aracını elinde bulunduran devletin kendini aktör olarak nasıl ölçeklendirdiği önem kazanır. Tezin temel motivasyonu bu olmakla birlikte amaç konut arsası sunusu ve planlama sistemi arasındaki ilişkiyi Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) perspektifinden tartışabilmektir. Diğer bir deyişle çalışmanın amacı konut arsası sunusunda devletin aktör olarak kendini ölçeklendirmesi; kapasite yaratma kabiliyeti; yetkili kurumları yoluyla sürece müdahalesi; süreç içerisinde izlediği tutumun doğurduğu sonuçlar; bu sonuçların piyasa aktörleri, mülk sahipleri ve genel olarak toplum üstündeki etkilerini analiz etmeye odaklanmaktır.

Konu ve amaç bağlamında çerçevesi çizilen çalışmada şu sorulara yanıt aranacaktır:

- 1) Konut arsası sunusunda konut politikaları ve uzantısındaki planlama araçları ne oranda belirleyicidir?
- 2) Konut arsası sunusunda planlama yoluyla talep-sunu dengesi yaratılabilir mi?
- 3) Kentsel arsa üretiminde belirsizliği ortadan kaldırmak amacıyla devletin geliştirdiği çözümler nelerdir?
- 4) Arsa sunusunu hızlandırmak üzere mülkiyet transferi sürecinde devletin organizasyonel yapıyı, ağ ve güç ilişkilerini nasıl yönlendirmektedir?

Alan incelemesi bazlı sorular ise şöyledir:

- 1) Planlama sisteminin yapılı alanlar üstünde yeniden arsa üretme kabiliyeti hangi boyuttadır?
- 2) Yapılı alanlarda yeniden arsa üretme kabiliyetini artırmak üzere devletin müdahale türleri ile aktörler ve sorumluluklarındaki değişimler nelerdir?

Kapsam dahilinde sınanacak tezin hipotezi aşağıdaki şekilde kurgulanmıştır.

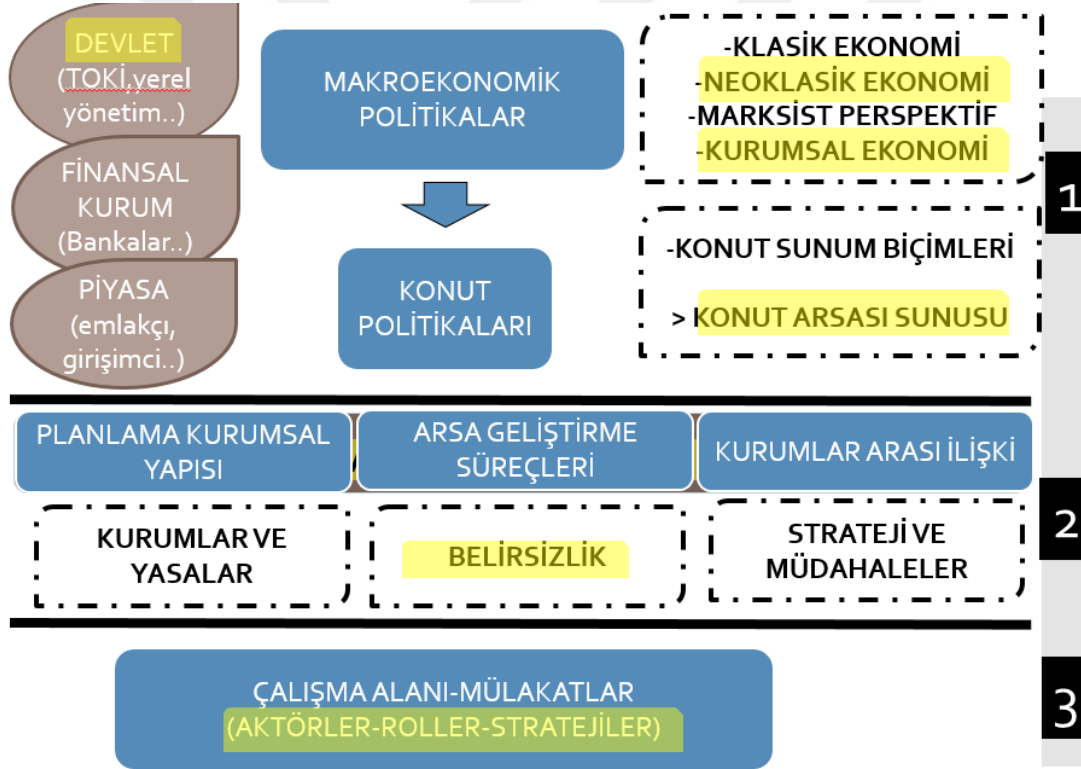
H₀: Kentsel konut arsası sunusuna yönelik plan kararları yetki kullanımları yoluyla değiştirilmektedir.

H₀: Yetki kullanımı yoluyla plan kararlarında yapılan değişiklik planlama uygulama alanındaki belirsizliğin temel nedenidir.

1.3 Çalışma Yöntemi

Tezin kuramsal çerçevesi Yeni Kurumsal İktisat'a (YKİ) dayanmaktadır. Yerleşik iktisat teorisinin değerler ve siyaseti dikkate almamasını eleştirerek onları da değerlendirmeye katan YKİ doğrultusunda yapılan kurgu tezin amacıyla tutarlıdır. Böylelikle konut arsası sunusu perspektifinden neoklasik ekonomi teorisi kritik edilmiş aynı zamanda makro ölçekli politikaların sunduğu olanaklar ya da kısıtlar tartışılmıştır. Bu çalışmalar sırasında gelişmekte olan bir ülke olarak tezinin ülkemizdeki karşılığı olan ve olmayan tarafları da ortaya çıkmış olacaktır. Kurumsal perspektif, analistin, toplumsal konut politikası çerçevesinde güç ve kontrol dağıtımıyla ilgili (örneğin, düzenleyici olarak devletin rolü ve benzer bir kapasitede kredi finansmanı) sorulması gereken sorularla düşünmeye yardımcı olması için uygun bir perspektiftir. Kurumsal analiz, konutun çok boyutlu (sadece fiziksel değil sosyal, mekansal ve ekonomik boyut) olarak ele alınmasına yardımcı olmak için kullanılmaktadır (Gibb, 2005).

Tez, kalitatif bir çalışma olup Şekil 1.2’de belirtilen adımların analizinde mülakat yöntemi kullanılmıştır. Konut için arsa sunusu yaratmada planlama araçlarının belirleyiciliği, talep-sunu dengesi, belirsizliklerin giderilmesinde devletin geliştirdiği çözümler, altı adeti kamu kurumu, üç adeti piyasa aktörü olmak üzere toplam dokuz adet aktör ile yüz yüze ve derinlemesine mülakatlar ile ölçülmeye çalışılmıştır. Mülakat soruları aktörlerin konut arsası sunusuna yönelik kararlarının ve eylemlerinin nedenselliklerini anlayabilmek ve en nihayetinde süreç tarifi yapabilmek amacıyla önemli görülmektedir. Mülakatlar 2018 yılı Nisan, Mayıs, Haziran, Temmuz, Ekim aylarında aralıklarla gerçekleştirilmiş olup görüşmeler, her bir aktörün bakış açısının anlaşılması için ayrı ayrı aktarılmış ancak sonunda tek bir tabloda birleştirilerek projenin çözülebileceğine dair olumlu ya da olumsuz nitelik taşıyan ifadeler özet olarak aktarılmıştır.



Şekil 1.2: Çalışma Kapsamı.

Tezin hedeflenen katkıları şu şekilde belirtilebilir:

Goytia (2013) “kurumsal çalışmaların ortak katkısı, insan koordinasyonunun ve işbirliğinin doğasının anlaşılması olmuştur” der ve ekler: Bu, piyasanın ve devletin rolünün yanı sıra, bilgi paylaşımı ve etkinlik koordinasyonunu içerebilecek piyasa dışı mekanizmaların ele alınmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda tezin katkılarından biri

konut arsası sunusu sürecinde devletin mekansal planlar üstünde geliştirdiği karar, eylem/eylemsizlikleri kamu ve piyasa aktörlerinin karşılıklı ilişkileri yapısal olarak yansıtılabilecektir. Bir diğer katkının da karşılıklı ilişkilerinin yönlendirdiği konut arsası sunusunun piyasa aktörlerini, aktörler arası ilişkileri, güç ilişkilerini nasıl etkilediğini net bir şekilde yansıtacak olmasıdır. Ağ ilişkileri ve güç kullanımının sonuçlarından etkilenecek kesimler açısından belirsizlik durumunun nasıl oluştuğu ortaya çıkacaktır. Ayrıca gelişmekte olan gayrimenkul piyasasına sahip ülkemizde neoliberal politikalara dayanan kurumsallaşma sürecinin planlamaya ve mekana etkisi de konut arsası sunusu boyutuyla tarifiye edilmiş olacaktır.

Girişi izleyen ikinci bölümde Türkiye’de özellikle 2000 sonrası neoliberal politikalar bağlamında planlama kurumsal yapısında yapılan reformların mekana müdahale noktasındaki etkisi incelenecektir. Değişen dinamiklere neoliberal politikaların uyum sağlaması amacıyla ne tür yapılanmalar oluşturulduğu aktarılacaktır. İkinci bölümde çalışmanın kuramsal altlığını oluşturan YKİ teorisi ve mekansal planlama ile ilişkisi özetlenecektir. Ardından planlama alanında arsa ve arazi geliştirme süreçlerinde mevcut kurum ve yasal yapı özetlenecektir. Bu bölümde plan dışı taleplerin karşılanmasından kaynaklanan boşluklar, çelişkiler ve bunlardan doğan belirsizliklerde kurumsal yapılanmanın etkisi/rolü yansıtılmış olacaktır. Bu aynı zamanda planlama süreçlerinin nasıl işlediği ve bu süreçlerin ilke ve stratejilere dayanıp dayanmadığına dair fikir verecektir. Bu sebeple formel yapı dışında hangi mekanizmaların çalıştırıldığı da önem arz etmektedir. Bu sebeple tezin önemli başlıklarından biri de arsa geliştirme süreçlerinde kentsel enformalite, karşılıklı ilişkileri olacaktır. Neoliberal politikalar doğrultusunda oluşturulan kurumlar ve kurumsal düzenlemeler yansıtıldıktan sonra derinlemesine mülakatlar ile konut arsa sunusunda kurumsal yapı ve düzenlemelerin karşılık yarattığı durumlarda kurumların beyanları üzerinden bu tespitlerin çarpaz kontrolü sağlanacaktır. Son olarak ise elde edilen bulgular ve tespitler doğrultusunda konut arsası sunusunda oluşan belirsizlikleri azaltmak amacıyla tüm aktörlerin karar alma, strateji belirleme ve eyleme geçme süreçlerini kolaylaştıracak daha öngörülebilir bir yapı için öneriler sunulacaktır. Ayrıca karar alma, strateji geliştirme süreçlerine katılımların sağlanması, uygulama süreçlerinin kontrolünü sağlamak üzere nasıl bir yapının oluşturulması gerektiği konusu tartışılıp öneriler sunulacaktır.



2. TEORİK ARKA PLAN

Literatür kısmında ilk olarak neoliberal kentleşme dinamiklerinin ne olduğu, devletin işlevi ve değişen yapısı ve bunların mekansal planlama disiplinine etkisi aktarılacaktır. Daha sonra neoliberal ekonomik sisteminin Türkiye koşullarında nasıl yapılandırıldığına, başka bir ifadeyle, sermaye birikim süreçlerine, devletin rolünde ne gibi dönüşümlere² sebep olduğuna ve bunun kent mekanına yansımalarına odaklanılacaktır. Bu çalışma kapsamında neoliberalizm, devletin aynı zamanda bir piyasa aktörü olarak piyasayı yönlendirmesi, süreçlerin çok aktörlü bir yapı içerisinde gelişmesi ve esnek regülasyon (kurumsal ve yasal düzenlemeler) içermesi yönleriyle ele alınacaktır. Bu aktarımın ardından Yeni Kurumsal İktisat'ın (YKİ) başlıca yaklaşımları; kurumlar, organizasyonlar, ağ ilişkileri ve belirsizlik üzerinden özetlenecektir. Son olarak ise YKİ ve planlama ilişkisi aktarılmaya çalışılacaktır. Dünyada ve ülkemizde 'bir plan dışılık olarak enformalite'ye değindikten sonra konut arsası sunusunu sağlayan arsa geliştirme süreçleri anlatılacaktır.

2.1 Neoliberal Kentleşme, Devletin Rolü ve Planlamaya Bakış

Neoliberal ekonominin temel prensipleri sayılan deregülasyon, özelleştirme, işgücü piyasasının esnekliği ve mekansal desantralizasyon yeni kentsel politikaları da beraberinde getirmiştir. Sosyal politikalardan ziyade ekonomi politikalarına ağırlık verilmesi, yeni kent koalisyonu ve girişimcilik, kentsel rant üretimi gibi unsurlar doğrultusunda yeni kentsel gelişme projelerine yönelinmiştir (Sywvengedow, 2002).

Neoliberalizm, süregelen bir yapı olarak görüldüğü için çoğu zaman neoliberalleşme terimi de kullanılabilir. Bu durumun ana kaynağı sermaye birikim süreçleri bağlamında ele alınabilecek işsizlik artışı, aşırı üretim, siyasi istikrarsızlık, faizler ve

² Buradaki dönüşümler özellikle 2000 sonrası olarak ele alınacak olup diğer dönemlerden farkı bu dönemdeki kentsel devingenliğin aktörler için "tek ödülün oyunda kalmak olduğu bir oyun" olarak adlandırılmasıdır (Bauman'dan akt. Ekinci&Görgülü, 2015).

kurlardaki ani değişimler gibi etkilerle belirli periyotlarla yaşanan ekonomik krizlerdir. Bu da genel itibariyle bu krizlerin sürekli yönetilmesi gerekliliğini doğurmaktadır. Bu da kısa vadeli planların yapılmasına sebep olmakta ve refah ekonomilerinden vazgeçilmesi anlamına gelmektedir (Ekinci ve Görgülü, 2015). Tickell ve Peck (1992) sermaye birikim rejiminde düzenleyici işlemlerin önemine vurgu yapmaktadır.

Neoliberal ekonomi politikaları kapitalist ideoloji çerçevesinde şekillendiğinden kapitalizmin doğasının anlaşılması önemlidir. David Harvey sermayenin dinamizmini şöyle açıklamaktadır: “Kapitalizm, uzamsal çözümler bulmadan yapamaz. Krizlerine, çıkmazlarına kısmi çözüm babında kendi imajına uygun bir coğrafyayı sürekli olarak yeniden inşa eder. Tarihin belli bir aşamasında sermaye birikimini kolaylaştırmak için belli coğrafi profiller, ulaşım ve iletişim için üretilmiş alanlar, alt yapısal ve uzamsal örgütler üretir. Sonra bunları alaşağı eder; daha ileri bir safhadaki birikime yol açmak için yeniden düzenler” (Harvey, 2008, s.75). Dolayısıyla yapılar katılığını ve durağanlığını belli ölçülerde yitirirken devingenlik ve dinamizm önem kazanmaya başlamıştır. Burada mekanın ve kentsel toprağın önemi de vurgulanmaktadır.

Brenner ve Theodore’dan (2005) akt. Soja, yeniden yapılandırma anlayışında, örtülü ya da açık biçimde, kentsel yaşam biçiminin sistematik bir şekilde parçalanması (genellikle savaş sonrası, Fordist-Keynesyen kapitalizm ile ilişkili olarak) ve daha sonra toplumsal, politik, söylemsel ve temsili mücadelelerle dönüştürülmüş neoliberal bir kent düzeninin yaratılmasının söz konusu olduğunu belirtmişlerdir. Sassen (1996), ulus ötesi kentsel sistemin, başlangıçtaki oluşumunu şöyle özetler: Finans ve uzmanlaşmış hizmetler için küresel pazarların büyümesi, hızla artan uluslararası yatırımlardan ötürü uluslararası hizmet ağlarına duyulan ihtiyaç, devletin uluslararası ekonomik faaliyetin düzenlenmesinde etkin rol alması, her biri birden fazla ülkede yer alan şirket merkezleri kentsel sistemin karakterini yansıtır. Bu toplumsal oluşum süreci ile kentlerin ekonomik faaliyetlerin ana mekanı haline geldiğine, mücadelelerin giderek önem kazanmasına vurgu yapılmaktadır. Moulaert ve diğ. (2003) neoliberal kentleşmenin hedeflerini; gayrimenkul sektöründeki aktörlerin hareket alanı ve gücünün artırılması, kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi, kentsel mekanın biçimlendirilmesinde politik, ekonomik, sosyal ve kültürel elitlerin rolünün artırılması olarak sıralamaktadır (Moulaert ve diğ, 2003).

Neoliberalizmin kurumsal yapılanmasına baktığımızda ise üst ölçekteki kurumsal yapılanmadan başlamak gerekmektedir. II. dünya savaşının sonlarına doğru Bretton Woods kasabasında düzenlenen konferansta uluslararası ticareti geliştirme yönünde karar alınmış ve uluslararası ekonomik faaliyetler ile ilgili normlar belirlenmiş ve bu sitemden IMF ile Dünya Bankası ortaya çıkmıştır (Steger, 2006). Bugün bu kurumlar (IMF, Dünya Bankası, OECD, DTÖ vb.) neoliberalizmin üst kurumlarından en önemlileri olup, uluslararası ekonomi yönetiminde önemli rol oynamaktadırlar (Altınok, 2012).

Neoliberalizmin kurumsallaşmasında en önemli değişimlerden biri de özellikle de gelişmekte olan ülkelerdeki özelleştirme süreçleridir. Küresel sermayenin ve ulus ötesi şirketlerin çıkarlarını yansıtan neoliberalizm, uluslararası mal ticaretinin ve finansal sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, devletin özelleştirmeler ile sosyal ve ekonomik yaşamdaki sorumluluklarının azaltılması gibi politikaları hayata geçirmektedir (Yeldan, 2008 s.79).

Gelişmekte olan ülkeler, ilerleme süreci devam eden gelişmiş ülkelerle aralarındaki giderek artan açıklığı kapamak amacıyla neoliberal düzene hızla ayak uydurmak zorunda kalmakta ve bu doğrultuda gerekli kurumsal düzenlemeleri tamamlamaları gerekmektedir. Ghai (1992) küreselleşme sürecinde ön plana çıkmak için fiziksel altyapıya yatırım yapmak, sosyal sermayeyi geliştirmek, girişimcilik yeteneklerini teşvik etmek ve sosyal uyum ve politik istikrarı teşvik etmek gibi konulara ağırlık verenlerin başarılı olacağını ifade etmektedir.

Harvey (2007) ise neoliberalizmi, kapitalizmin uluslararası düzeyde yeniden örgütlenmesi olarak adlandırmakta ve yaratıcı yıkım olarak tanımlamaktadır. Harvey'e göre neoliberalizm ile birlikte reel üretimin yerini büyük oranda finansal sermaye almıştır. Buradaki önemli nokta bu değişim sürecinde, hem kurumsal hem ekonomik olarak kapsamlı bir yeniden yapılanmanın gerektiğidir. Neoliberal ekonomilerin bu doğrultudaki yeni yapılanma biçimleri esasen kapitalizmin krizlerini aşmasında bir anahtar niteliği taşımaktadır. Nitekim neoliberal ekonomi politikaları bağlamında mekansal yapılanmalara da baktığımızda somut mekan yerine soyut mekan algısının (Lefebvre, 1991) yaygınlaştığını bilmekteyiz.

Lefebvre (1991), kapitalizmin bu zamana kadar ayakta kalmasının en önemli sebebinin sermaye birikiminde kentsel mekana yönlendirilmesi olduğuna işaret etmiştir.

Dolayısıyla devletin ürettiği neoliberal politikalar ile planlama ve mekan birbiriyle içiçe geçen olgular haline gelmiştir. Bugün mekan üzerinden elde edilen rant sermayenin ve ekonominin büyümesine büyük katkı sunan bir olgudur. Bu süreçteki aktörlere bakıldığında ise Harvey'in (1996) kentsel alanda bahsettiği 6 temel failden birinin devlet olduğu görülür³. Devletin karar mercii olması ve kamu yararını tahsis etme sorumluluğu diğer aktörlerle olan ilişki biçimini toplum için önemli hale getirmektedir. Bu nedenle, devletin neoliberal ekonomik yapıda mekanda yapılanmasını anlamak amacıyla devletin işlevi konusundaki farklı tanımlara bakmakta fayda vardır.

Sayer ve Bonefeld'den aktaran Dinler (2003) devletin özerk bir varlık olarak değil tersine kapitalist ilişkilerin aldığı biçim doğrultusunda edindiği burjuva karakterinin onun ayrılmaz bir parçası olduğunu ifade eder. Sermaye birikiminin ve burjuva ilişkilerin hâkimiyetinin devamını sağlayarak engelleri ortadan kaldırmanın her kapitalist devlette görülebilecek unsurlar olduğunu aktarır. Ayrıca devletin toplumsal çelişkileri düzenleyen ayrı bir kurum olarak algılanmamasını, aksine toplumsal çelişkilerin bir momenti olduğunu belirtir.

Güney'e (2006) göre devlet, birikim stratejileri ve hegemonya projelerinin oluşturulmaya çalışıldığı stratejik bir alandır. Ancak hangi failerin birikim stratejisini koordine edeceği ve hangi failin devleti gerçekleştirmek için hegemonya projesini gerçekleştireceği sorusuna yanıt verilmez. Harvey (2004) kurumsal düzenlemeler yapılırken sermaye birikiminin yaratılmasında mali araçlarla birlikte vergi düzenlemeleri, gelir dağılımı politikaları ve planlama gibi mali müdahale biçimlerinin de önem arz ettiğini ifade eder. Bu bağlamda devletin en kritik sorumluluklarından biri de kentsel mekana dair değişikliklerin kendi yararına da olmasını sağlamaya çalışmaktır (Harvey, 2004).

Weber ise devleti, belli bir alanda fiziksel gücün (şiddetin) meşru kullanımını tekelinde (başarıyla) bulunduran insan topluluğu olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda siyaset, devletler arasında ya da devlet içindeki gruplar arasında gücü paylaşma ya da gücün dağılımını etkilemeye çalışmaktır (Weber, 1996). Jessop da devlet ile ekonominin eklemlenmesini yapısal eşleşme ya da stratejik koordinasyon kavramlarıyla ele alır.

³ Harvey'e (1973) göre kentsel alandaki 6 temel fail: Konutta oturanlar, ev sahipleri, müteahhitler ve inşaat şirketleri, finans sistemi, emlakçılar ve *devlettir*.

Yapısal eşleşme aynı toplumsal uzamı paylaşan iki farklı mantığa sahip özerk yapının -devlet ile iktisadi alanın- birbiri tarafından koşullanarak evrilmesi demektir. Stratejik koordinasyon yoluyla farklı kurum ve mantıklar arasındaki ilişki, birikim stratejileri ve hegemonya projeleri yoluyla kurulur (Jessop, 2008).

North (2002) ise neoliberal ekonomi anlayışının kurumları ihmal ettiği gözleminden yola çıkarak önemli olanın devlet tarafından yaratılan kurumların doğası ve bunların nasıl tanımlandığı noktasına vurgu yapar. Devlet bir yandan toplumun refahı için gerekli işlemlerin kolaylaştırılmasını sağlarken bir yandan da piyasaların varlığında devletin bazı kesimler lehine yetkilerini kullanması da söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle devletin piyasadaki temel işlevi mülkiyet haklarının korunması ve uygulanmasını garantilemek olduğu savunulmaktadır. Bunun için de devlet, elindeki yaptırım gücünü kullanabileceği gibi doğrudan veya dolaylı müdahalelerle ekonomideki kaynak tahsisini ve ekonomik performansını da etkileyebilmektedir (Biber, 2010).

Neoliberalleşme sürecinde piyasada yer alan sınırlamaların kaldırılmasına yönelik kurumsal ve yasal düzenlemeler devlet aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Devlet ve kurumları da piyasa aktörü gibi olma eğiliminde olmaktadır. Bu süreç güven ve istikrarlı bir siyasal ortam yaratılarak gerçekleştirilmektedir. Güvenilirlik, kurumsal yapının güvenilirliğini, hukukun işlerliğini, mülkiyetin tanımlanması ve korunmasını, kurallar ile politikaların öngörülebilirliğini⁴ ve tutarlılığını ifade etmektedir. Böylelikle etkin piyasalar oluşabilecektir (Güzelsarı, 2007).

Ayrıca ulus devlet söyleminin zayıflamasının sonrasında uluslararası siyasi, ekonomik örgütsel yapıların önemini arttırması sonucu devletin işlevini yitirerek küçüldüğüne dair bir yargı oluşturmuştur. Ancak Cox'a göre, devlet ortadan kaybolmamakta; devlet dönüşmektedir (Altınok, 2012). Healey (2011) de genel söylemin tersine deneyimlerin devletin azaldığı yönünde olmadığını ama yönetim aktivitelerinin yeniden tasarlandığını, devletin biçim ve formunun dönüştüğünü vurgulamaktadır.

⁴ “Modern gemi” metaforunda olduğundan farklı olarak, alt kamaralardaki düşük ve güvertedeki yüksek kesim, bu kez “postmodern uçak”ta, kısmen eşit sayılabilecek pozisyonlarda ve de yüksek bir hızla ilerlemektedir. Fakat eşitliği asıl yaratan, koltukların hemen hemen aynı mekânda ve eşit seviyede yer almasından ziyade -ki böylece bu durumu bir ilerleme olarak yorumlama yanılgısına düşme olasılığı da ortaya çıkmıştır- uçağın pilot kabininin boş olmasından duyulan ortak endişedir zira post-modern uçak, akışkan sermayenin hareketliliğine kilitlenmiş olan otomatik bir pilotla, öngörülemez bir rota ile ilerlemektedir (Ekinci ve Görgülü, 2015).

Devletin siyaset ve piyasa gibi unsurlarla ilişkisine baktığımızda ise ekonominin ve kamu yönetiminin siyasetten arındırılması, politikanın sosyal ve ekonomik alanlardan tamamen çekilmesi ya da politik etkinin tamamen ortadan kalkması anlamına gelmemekte; aksine karar alma sürecinin politik yönünü daha korunaklı bir yere yerleştirmektedir. Böylece, neoliberalleşmenin erken safhalarındaki küçülen ve ekonomi alanından çekilen devlet anlayışı, özellikle 2000'lerden itibaren yerini, mali disiplini sağlamada düzenleyici reformlar gerçekleştiren, piyasa dostu, hatta bizzat piyasa aktörü olabilen, girişimci ve etkin bir devlet anlayışına bırakmıştır (Altınok, 2012). Hatta neoliberal politikaların, neoliberal söylemin aksine güçlü devlet eliyle üretildiği ve düzenlemelerin gerçekleştirildiği (Thatcher İngiltere'si) de söylenebilir (Dinler, 2003). Düzenleme, artık kamu yararı adına değil, küreselleşme adına gerçekleştirilmektedir. Temel motivasyon kârı maksimize etmek, maliyetleri en aza indirmek, rekabeti uluslararası düzeyde de artırmak olmuştur (Özçelik, 2013).

Bu noktada neoliberal ekonomilerde devletin bir kurumsal aracı olarak nitelendirilen planlama disiplinine değinmek gerekir. Kent mekanında planlama kavramına odaklandığımızda, Binnur Öktem'in (2010) aktardığı üzere, Keynesyen politikalar altındaki planlama, görece sosyal çatışmaları giderici, kamu yararına önem veren ve kaynakların görece eşit dağılımını sağlayan bir yapıdaydı. Fakat 1960'ların sonunda Keynesyen politikaların sonuç vermemeye başlaması ve 1970'lerin ikinci yarısı itibarıyla neoliberal politikaların egemen olmasıyla birlikte planlama alanında da kamu yararını önceleyen bir yapıdan piyasanın dinamiklerini önceleyen bir yapıya geçilmiştir.

Neoliberal hegemonik ideolojik yapılanma içerisinde kent, herkesin ya kaybettiği ya kazandığı bir ekonomik alan tanımına indirgenmiş durumdadır. Neoliberal ekonomideki sosyal boyut ve ekonomik boyut arasındaki ayrım planlama disiplinine de yansımıştır. Ancak Wacquant'ın (2009) belirttiği üzere zayıfın cezalandırıldığı, güçlünün daha da güçlendiği bir çerçevede sosyal adaletin sağlanması gerekliliği en önemli gündem haline gelmektedir. Dolayısıyla sosyal ve ekonomik boyutun birbirinden ayrılmaz olduğu gerçeği ve iyi bir arazi kullanım için bu ikisinin entegre olması gerekliliği ortadadır (Beaten, 2012). Mike Davis'in (2007) Gecekondu Gezegeni kitabında dediği gibi neoliberal politikalar altındaki kentleşme ekonomik büyüme olmadan kentleşmektir. Bu dönemde planıcı, ekonomik büyüme çıktıları için savunma yapan politikacı ve teknisyen karışımı bir rol üstlenmektedir. Planlama ise

piyasaya kesinlik sağlamak ve ekonomik büyümeyi kolaylaştırmak için yapılan mekansal düzenleme biçimi olarak değerlendirilmektedir (Wright, 2013).

Kentler, sivil inisiyatiflerin ve aynı zamanda neoliberalizmle bağlantılı ekonomik ve sosyal gerilimlerin biriktirildiği başlıca yerlerdir. Kent planlama da zaten doğası gereği her daim bir gerilim içinde olagelmıştır. Cris Webster'a (2005) göre modern kent planlama tarihi, kendiliğindenliği yönetme arayışında olan toplumun hikayesidir. Ayrıca toplumsal yapı, çevre gibi faktörlerin etkileşimi de bu dönüşümde önemli bir role sahiptir. Sistematik, geniş kapsamlı kent planlama, proje odaklı pratiğe sahipken yoksulluk politikaları alanındaki odak ise gayrimenkul ve refah gelirlerinin dağıtımından, yurttaşların güçlendirilmesi ve yenileme projelerine kaydırmıştır (Ekinci ve Görgülü, 2015).

Neoliberal politikalar altındaki planlama, devletlerin reform gündeminde olumlu dönüşümü gerçekleştirecek bir güç olmaktan daha çok gelişimi engelleyici ve yeniliği sınırlayıcı bir güç olarak da düşünülmektedir (Campbell'dan akt. Demirci, 2008). Piyasanın planlamaya bakış açısı, planlamanın piyasaya karışmaması (Adam Smith'in görünmez el söylemi) (Smith, 1776) yönündedir. Ancak piyasadaki aktörlerin yatırımlarını gerçekleştirebilmesi için de devlet ya da planlamanın siyasal, ekonomik, sosyo-mekansal koşulları hazırlaması gerekliliği de bir gerçektir.

Ayrıca bu yeni dönemde kentler özellikle uluslararası sermaye ve yatırımları, mega projeler, olimpiyatlar, fuarlar gibi büyük ölçekli projeleri çekebilmek için birbiriyle yarışırılmaktadır. Bu yarışta marka kent yaratmak ve böylece bu kentleri pazarlamak ise yerel yöneticilerin yeni rolü olarak görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler bir tarafta sermayeyi kentlerine çekmek için özel sektöre avantajlar sağlarken bir taraftan da kendileri için gelir sağlayacak, yeni rant mekanizmaları yaratmaya yönelmektedirler. Gayrimenkul sektörü farklı yatırım stratejilerinden her kesimin ortak alanlarından biri haline gelmektedir. Böylece yeni fiziksel ve sosyal mekanlar üzerinden yeni aktörler ve ağlar tanımlanmaktadır (Ekinci ve Görgülü, 2015). Bu dönüşüm neoliberal kentleşme kavramıyla açıklanmakta; dönüşümü harekete geçiren kritik aktörler ise emlak firmaları, müteahhitlik ve inşaat firmaları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları ve yatırımcılar olarak görülmektedir (Yeldan, 2016).

Böylesi bir süreçte Adanalı, (2014) kentsel dönüşümü şöyle özetlemektedir: "Kentsel dönüşüm süreçlerinde siyasi aktörler ile merkezi / yerel bürokrasi "iş bitirici" olarak

çalışmaktadır. Projeleri geliştirecek müteahhitleri bulur, rant değeri yüksek bölgeleri belirler, yaşayanlar arasındaki aykırı sesleri ikna etmeye çalışır ve arazi rantı pastasını dağıtıp kendi de bu pastadan beslenir”(Adanalı, 2014). Bu durumu Neil Smith, (2002) kentsel stratejinin yeni adının soylulaştırma olduğu şeklinde yorumlar. Şahin (2011) de politik olarak ve ekonomik olarak mobilize olabilen aktörlerden oluşan büyüme koalisyonuna (Molotch, 1976) yapılan desteği şöyle ifade eder: “Günümüz kapitalizminin kralı hizmet sektörü ise prensleri de inşaat, finans ve turizm sektörleridir. Doğal olarak neoliberalizm ve neoliberal kent politikaları bu sektörlerle hizmet edecek, bu sektörlerde çalışanların önünü açmak için her şeyi yapacaktır”.

Özetle devletin planlama süreçlerindeki etkin konumu iki yapı üzerinden yükselmektedir: İlki; kentsel alandaki mekansal yapılanmanın gerçekleşmesine ilişkin kararı üretmektir. Diğeri ise kentsel mekana müdahale edebilmek için imar yasası kapsamında yasal düzenlemeler geliştirmek ve süreci yönlendirecek olan kurumları belirleyerek bu kurumsal yapılanmalara etkin roller vermektir (Bal, 2011). Bir kenti yönetmek yetkiye de sahip olmayı gerektirdiğinden, kentsel alanın ideolojiler ya da rejimlerin uzantısında şekillendirileceği yargısını oluşturmak da mümkündür (Uzbek, 2009).

Sonuç olarak kent mekanında özellikle de gayrimenkul piyasasına yönelik müdahalelerin kent siyaseti için önemli bir role sahip olduğu anlaşılmaktadır. Devlet ise insanlar arasındaki etkileşimi ve mekanla insan arasındaki etkileşimi belirleme işlevini kurumlar yoluyla sağlamaktadır. Genel anlamda devletin toplumsal refah sağlamaktan ziyade piyasa mekanizmalarını kolaylaştıracak hatta kendisi adına kazanç elde edecek işlevler üstlendiği görülmektedir. Planlama ise bir yandan piyasadaki belirsizliği giderecek bir yapı olarak önemini korurken diğeri yandan yatırımları engelleyebilecek boyutuyla çelişkili bir durum yaratmaktadır. Dolayısıyla piyasa için üst ölçekte genel bir belirliliğe ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır. Bu genel belirlilik içinde süreci piyasa aktörleri lehine işleten esnek bir devlet/planlama yapısı istendiği gözlemlenmektedir. Ayrıca kaynak tahsisi yönünde en önemli kurum olan devletin bunu bazı kesimlerin lehine kullanabilme gücüne sahip olduğuna değinilmiştir. Bu çelişkili durum planlamanın sosyal ve ekonomik boyutları entegre etme zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Aktarılan yapı içinde bu çalışma devlet-planlama ve piyasa ilişkilerini anlamaya yönelik analizler yapmayı hedeflemektedir.

Konut arsası ve arsa geliştirme süreçlerine geçmeden önce neoliberalleşme ve sermaye birikim süreçlerinde kentin önemi, neoliberalizmin kurumsallaşma eylemi, neoliberal politikaların etkisindeki planlama ve bu süreçte devletin işlevi gibi konulara değinilerek geniş kapsamlı bir tartışma yapılmaya çalışılmıştır. İzleyen bölümde ülkemizde neoliberalleşme sürecinin yansımaları planlama disiplini üzerinden detaylandırılarak aktarılacaktır. Bu aktarımda tezin kuramsal kurgusunun dayandırıldığı kurumsal iktisat literatüründen gelen kurum, kural, sınırlı rasyonalite, ağ ilişkileri, mülkiyet hakları unsurları dikkate alınarak anlatım gerçekleştirilmiştir.

2.2 Türkiye’de Neoliberalleşmenin Kurumsallaşması, Planlama ve Mülkiyet Hakları

Ülkemizde 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen kararlar, neoliberal politikaların ekonominin merkezine oturtulmasının kararı olmaktadır. Bu kararlar doğrultusunda devletin ekonomiye müdahale alanından çekilmesi⁵, uluslararası dış ticaret olanaklarının artırılması, serbestleşme, özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda serbest piyasa ekonomisiyle birlikte dışa açılma yönündeki ekonomi politikaları, IMF ve Dünya Bankası’nın geliştirmekte olan ülkeler için zaruri kıldığı politikalar aracılığıyla devreye girmiştir (Kazgan, 2008, s.195).

Günümüzde kentsel mekandaki değişen taleplerin yönetilmesi, çok aktörlü bir süreç olup kentsel mekana yönelik belirlenen politikalar ile yönlendirilmektedir. Bu süreç içinde farklı çıkarları, farklı beklentileri ve farklı yönelimleri olan aktörler ekonomi-politik arakesitinde bir araya gelmektedirler. Kent planlaması, bir yandan aktörlerin eylemlerini kısıtlayan bir faktör olarak ortaya çıkarken, aynı zamanda farklı eylemlerin bir alanda buluşmasını da sağlamaktadır. Dolayısıyla, kent planlama, aktörlerin mekana dair müdahalelerini denetlemek ve gerçekleştirecek değişimin sürecinin yönetilebilmesi amacıyla temel bir perspektif oluşturmaktadır (Ünlü, 2006).

Ayrıca Healey (1998), planlamayı bir toplumdaki eylemi etkinleştirmek veya sınırlamak için gereken “düzenleme, koordinasyon ve kontrol süreçlerinin” bir parçası olarak tanımlar. Çünkü planlama -teoride değil, gerçek hayatta kurumsallaştırılır

⁵ Özal-Eczacıbaşı örneği bu açıdan önemlidir. Özal neoliberal projenin temsilcisidir ve bir önceki dönemin devletçi söylemini yıkmak istemesi onun için bir zorunluluktur. Ama öte yandan devletin neoliberal projenin uygulanması için gerekli uygulamaların hayata geçirilme yeri olduğu düşünüldüğünde bu devlet ortadan kalkmayacaktır. Özal’ın yıkmaya çalıştığı daha çok belirli bir devlet biçimi ve onun denk düştüğü sınıf ilişkileridir (Dinler, 2011).

uygulandığı için radikal bir dönüşümden ziyade yönetsel bir reform faaliyeti olma eğilimindedir (Alexander, 2010). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yatırımların artırılması müdahalelerinin yarattığı dinamizm ortamında planlama eyleminin öngörülerinde ne kadar başarılı olabileceği tartışmaları (Taylor, 1980) bir yana planlama eyleminden maksimum faydayı sağlamak için kurumsal yapının iyi kurgulanmış olması beklenmektedir. Tüfekçi ve Alkay (2019)'a göre ise güçlü bir kurumsal yapı, kentsel dönüşüm ile planlama disiplini arasındaki kavramsal ilişkiyi kurabilen (van der Berg ve Braun, 1999), bu doğrultuda kente özgü strateji ve politikaları kurgulayan ve bunların uygulama aşamasını da tarifleyen, süreçteki aktörleri ve rollerini tanımlayan ve aktörler arasında bilgi akışı ve işbirliğini sağlayarak onları harekete geçiren (Bons ve Spekking, 2012), kamu-özel sektör ilişkisini de tarifleyen bir (Healey ve diğ, 2003) yapıdır.

Bir sonuç ürün olan planın nasıl hazırlanması ve uygulanması gerektiği yasalar ve bunları işletecek kurumlar aracılığıyla tanımlanmıştır. Burada ilk akla gelen soru bu tanımlamaların gerçeklik bulup bulmadığı diğer bir deyişle uygulamada karşılığının olup olmadığı sorusudur. Bu sebeple neoliberalleşme kapsamında neoliberal politikaların etkisindeki planlama anlayışına, bu süreçteki yetkililer ve aktörlerin piyasa ilişkilerine odaklanılacaktır.

1950'lere gelene dek ülkemizdeki plan anlayışına yönelik genel yargı, plancılarının teknik bilgi ve becerileri ile bilimsel ve akılcıl olarak aynı türdeki toplumlar için “en iyi” çözümün plan belgesi ile sağlandığıdır. Fiziksel planlama siyaset ve ekonominin dışında tarafsız bir faaliyet olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde kent planlama sisteminde hakim olan sistem düzenleyici planlama sistemidir. Fiziksel altyapı ve gelişmenin yer seçimi, formu ve büyüklüğü hakkında yol gösteren, belirleyici bir role sahip düzenleyici planlar, yasal olarak bağlayıcı dokümanlardır ve bu da kesinlik ve katılık getirmektedir. Planlar bir kez onaylandıktan sonra belirli bir süre geçerli sayılırlar ve ancak yeni bir plan üretildiğinde mevcut plan ile yer değiştirebilirler (Gürsoy, 2015). Öte yandan, toplumsal yapının dinamikliği cevap verecek planlama anlayışı ve araçlarının yokluğu söz konusudur. Bu durumda imar planlarının statik yapısı ile toplumsal alanın dinamikliği arasında bir gerilim oluşmaktadır. Bu da planları dış müdahalelere açık hale getirmekte ve plan öngörüsü dışında karar ve eylemler oluşmasına sebebiyet vermektedir (Ünlü, 2006).

Özellikle de 1950 yılı sonrasında hızlı kentleşme karşısında imar planlama sistemi yetersiz kalmıştır. Başta gecekondulaşma olmak üzere plan dışı kaçak yapılaşma özellikle büyük kentlerde kentsel gelişmenin ana unsurunu oluşturmuştur. Planlı gelişen alanlarda da imar tam olarak plana göre yapılmamış, plan ile çelişen çoğu uygulamaya göz yumulmuştur (Demirci, 2008). Demirci'ye (2008) göre ülkemizde imar planlaması fiziksel gelişmeyi belirleyememiş, gerçekleşmiş olanı yasallaştırma işlevi görmüştür. İmar mevzuatında imar planları kentsel gelişmeyi belirleyen temel unsur olarak görülmesine karşın, imarın ana belirleyici unsuru kentsel ekonomi dinamikleri olmuştur (Demirci, 2008). Bu bakımdan Ekinci (2007) Türkiye'de fiziksel planlamayı 1940'a kadar "ulusal duyarlık dönemi", 1950'leri "ranta sevdalanma dönemi", 1960 darbesiyle planlı döneme geçilmesine rağmen "planlamaya düşmanlık dönemi" (plan değil pilav lazım söylemi), 1980 darbesi sonrasında "imarda iş bitiricilik dönemi", 2000'li yılları ise "ülkeyi pazarlama dönemi" şeklinde sınıflandırmıştır.

Neoliberal ekonomiye geçiş, birçok kurumsal değişimi de beraberinde getirmiştir. Planlama alanını da etkileyen kurumsal değişimlerin en önemlisi Başbakanlık'ın özellikle de bütçe anlamında genişleyen yetki ve imkanlarıdır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı neoliberal politikalar etkisindeki planlama anlayışına bağlı olarak özellikle de 1980 sonrasında değişime başlamıştır. Birgül Ayman Güler'den aktaran Altınok (2012) 2000 sonrası yaşanan değişimde ise Türkiye'de hem deregülasyon hem regülasyonun yaşandığından bahsetmektedir. Ulusal kalkınma planından daha esnek kararların verilebileceği stratejik plan anlayışına doğru geçiş yaşanmıştır. Devlet de bu süreçte kamu-özel ortaklığı türü iş yapma biçimlerine de yönelmiştir (Altınok, 2012).

Ülkemizde neoliberal kentleşme politikalarına bağlı olarak planlama alanı ile ilgili yasal mevzuata ikinci bölümde detaylı olarak değinilecektir. Bu bölümde genel haliyle ele alınacaktır. 1980'li yıllar neoliberal ekonomi politikaların ilk evresi olarak nitelendirilmektedir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun gibi yasalar bu dönemdeki neoliberal politikaları destekleyen önemli düzenlemelerdir (Çevikayak ve diğ, 2013). 2000'lerden itibaren başlayan ve neoliberalizmin kent yönetimi ve kentleşme politikalarının biçimlenmesini sağlayan mevzuatla ilgili değişiklik girişimleri ancak 2004'ten itibaren farklı yerel yönetim düzenlemeleri biçiminde gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında

Çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu bu konudaki yasal düzenlemelerin en önemlileridir (Mutlu, 2017). Yenileme Kanunu olarak da bilinen 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve kısaca Dönüşüm ya da Afet Kanunu diye adlandırılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun da özellikle İstanbul ve Ankara başta olmak üzere neoliberal kentleşme uygulamalarında sık sık başvuru olan yasal müdahale araçlarıdır (Çevikayak ve diğ, 2013).

Söz konusu yasal düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirilen kentleşme politikaları ve uygulamaları değeriendirildiğinde “sermaye yöneldiğinde her yerde her tür taşınmazın imara açılabilceğı anlayışı”, “büyük kentlerde kamusal olarak yaratılmış değeri, üretimleri sona erdirilen (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) KİT’lere ait arsa ve arazilerin dünya sermayesine rant olanakları sunması”, “yerel yönetimlerin işleme düzeyine indirgenmesi ve zelleştirme yetkileriyle donatılması”, “yabancılar mülk satışıyla özellikle kıyı bölgelerinde yaşanan hızlı el değeriştirme”, “parasız kamu hizmeti ve kamu yararı yerine piyasaların karlılık düzeyine uygun mal ve hizmet sunumu” gibi özellikler dikkat çekmektedir (zalp ve Erkut, 2016). Karakayacı’ya (2015) göre ise kurumsal ve yasal düzenlemeler, planlamanın temel işlevlerine yönelik yeni araçlar ve düzenlemeler geliştirmekten uzaktır ve aktörlerin planlama süreçlerinin hangi nedenlerle, planların içeriğinin ne olacağı, hangi ilişkisel ilişkiyi ilgilendireceğı gibi görevlerini üstlenmeleri gibi konulardan uzaktır.

Özetle lkemizde 1980’lerde dile getirilen *laisse faire* düşüncesinden, devlet dahil tüm aktörlerin piyasa rekabetine dahil olduğı *apres mois le deluge*⁶ düşüncesine geildiğı söylenebilir. Burada vurgulanması gereken nokta devletin ya da merkezi yönetimin değerişen piyasa ve toplum koşullarına uygun, bir planlama sistemi yaratmak üzere reformlara yönelip ynelmediğidir. Türkiye’de (zellikle de İstanbul’da) neoliberalizm güdümündeki planlamanın kamu yararından çok küreselleşme temelli ilerlediğinden, kentlerin yarışmacı anlayışı sebebiyle kent yönetiminde daha çok

⁶ Karl Marx “Zincirlerimizden Başka Kaybedecek Neyimiz Var!,” ev. Peren Demirel, Zeplin Düşünce, İstanbul, 2015, s:57 kaynağından alıntılanmıştır. “Benden sonra tufan” anlamına gelmektedir.

popülist söylemlerle hareket edildiğinden söz edilmektedir⁷. Dolayısıyla imar planlamasının mekansal gelişimde çoğu zaman belirleyici olmadığından, fiziksel gelişmeyi arkadan takip edip yasallaştırması şeklinde kullanılabilir. Tüm bunlar da ülkemizde planlama alanında kapsamlı ve bütünlüklü bir reform yerine uygulamada karşılaşılan sorunlar özelinde minör çözümler üretilerek ilerlendiğini göstermektedir. Bu bağlamda konut arsası sunusu uygulamalarındaki belirsizlik incelenmeye değer bir konu olarak bu çalışmanın ana çıkış noktasını oluşturmuştur. Bu sebeple kentsel alanda önemi giderek artan mülkiyet konusu detaylı olarak ele alınacaktır. Mülkiyet hakları literatürdeki yaklaşımlar aracılığıyla genel çerçevede anlatılacak; YKİ’de mülkiyet hakları ise detaylı olarak aktarılacaktır. Bunu planlama piyasa ilişkisi ve mülkiyet tartışmaları izleyecektir.

İktisat biliminin temelinde mülkiyet hakları vardır. Çünkü kıtlık ve rasyonellik gibi temel kavramlar, mülkiyet haklarına ilişkin bir temel üzerine kuruludur. Kıt kaynakların dağıtımı, bu kaynakların⁸ kullanım haklarının kime ait olacağının belirlenmesi, bir malın fiyatının nasıl oluşacağı, değişime konu olup olmayacağı mülkiyet hakları tanımlanmadan bilinemez (Oğuz, 2003).

Mülkiyet haklarının ekonomik kalkınmayı desteklemek için kesinlikle gerekli olduğunu kabul eden akademik kesim, mülkiyeti yoksulluğun hafifletilmesi için güçlü bir enstrüman olarak görmektedir. Bu düşünce literatürde üç yaklaşımla savunulmaktadır. Bunlar; 1-)mülkiyet güvencesi, 2-)mülkiyet hakları ekolü ve 3-) kurumsal ekonomidir. Mülkiyet haklarına ilişkin enformaliteye de cevap niteliğindeki ilk bulgular mülkiyet güvencesi yaklaşımında yer almaktadır. Bu yaklaşım kent yoksullarının konut sorunlarını çözmek için mülkiyet hakkı güvencesinin tedarikini önemli bir politika olarak savunmuştur. Bu kavramsallaştırmanın arkasındaki mantık, yoksul kesimlerin, gelecekte tahliye edilmekten korkmadıkları durumda ellerindeki birikimleri konut gelişimine yönlendirecekleri düşüncesine dayanır. İkinci yaklaşım mülkiyet hakları ekolüne dayanır. Buna göre bireysel yatırımlar tarafından üretilen

⁷ Bu noktada “crony capitalism” olarak adlandırılan ahhap-çavuş ilişkisine dayalı kapitalist anlayış da ülkemizdeki planlama sistemini etkileyen üst ölçekli bir yapı olarak ele alınabilir.

⁸ Hardin (1968) ortak bir mal kullanan kişilerin, bir diğerinden hep daha fazla kullanmak isteyeceğini ve bunun da o malın tükenmesine sebebiyet vereceğini söyler. İnsanlar rasyonel düşünememekte ve ortak mallardan uzun vadede fayda sağlayıp sağlayamayacaklarını hesaplayamamaktadırlar.

sonuç başkalarının haklarını gasp ettiği durumlarda yatırımın yapılmaması olasılığını vurgulayarak mülkiyet haklarının tahsisini desteklemektedir (Alchian ve Demsetz, 1973). Bu nedenle, mülkiyet haklarındaki her türlü belirsizlik, bir bireyin yatırımının kapsamını azaltmaktadır (Goytia, 2013).

Üçüncü yaklaşım ise kurumsal ekonomi alanındadır. Kurumsal ekonomi literatürü, kurumların kalkınmada oynadığı rolünü ve bunun da kentsel politikaların kurgulanmasında etkili olduğunu vurgular (Goytia, 2013). YKİ’de özel mülkiyet, işlem maliyetleri ile ilişkilendirilir. Kuyucu’nun (2014) özel mülkiyet ve kurumsal iktisat ilişkisine yönelik söylemine göre özel mülkiyet kullanım biçimine gelen kesinlik işlem maliyetlerini düşürür, sözleşme yaptırımlarına olanak sağlar, bilgi boşluklarını yok eder, özel yatırımları teşvik eder ve böylelikle iktisadi verimlilik ve büyüme sağlanır (Candan ve Özbay, 2014, s.71).

YKİ’de devlet ve mülkiyet anlayışına bakıldığında ise; Olson’a (1965) göre yerleşik iktisadın bir devlet kuramı yoktur. Eggertsson, (1992) YKİ’nin çözümlemeleri için yaşamsal önem taşımakta olan pozitif bir devlet kuramı olduğunu öne sürmektedir. Mülkiyet haklarının uygulanabilmesi doğrudan doğruya siyasal yetke kullanımıyla ilgilidir. Diğer taraftan devlet şiddet kullanımında tekel sahibi bir örgütlenmedir. Eggertsson’a göre resmi olmayan (enformel) bir kurum olarak ideoloji de bu süreçte önemli bir rol oynar. Ekonominin temel ikilemi olan devletsiz yapamamak da devletle de olmaz görüşünden yola çıkarak, devlet yansız bir üçüncü taraf gibi davranmaya zorlanamaz. Basite indirgersek devletin zor kullanma gücü varsa, devletin başındakiler bu gücü toplumun diğer kesiminin çıkarlarının aleyhine kendi çıkarları için kullanacaktır (North, 1999, s.79-81).

YKİ hem devleti mülkiyet konusunda bu hakların tesisi ile ilgili göreve çağırmakta hem de sivil alan ve ekonomiye en az müdahaleyi talep etmektedir. Douglass North yapıtlarında iki tür devlet anlayışına vurgu yapmaktadır. Bunlar sırasıyla Jean Jacques Rousseau’nun sözleşme yaklaşımı ile Karl Marx ve Thomas Hobbes’un yağma/sömürü yaklaşımı olarak tanımlanabilir (Özveren, 2007 s.66-67). North’a göre sözü edilen bu iki yaklaşım, devletin mülkiyet haklarını tesis etme konusunda neden etkin olamadığını açıklamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle North kendi devlet modelini geliştirmiştir. North’un çalışmalarında devlete, yer yer işlem maliyetlerini düşüren ve mülkiyet haklarını güvence altına alan yapıcı bir rol yüklenirken; kimi durumlarda da işlem maliyetlerini yükselten ve belirsizlik yaratan bir etken olarak

yaklaşılmaktadır (North, 1999). Ayrıca Xu (2011)'nin aktardığına göre işlem maliyeti teorisinde, varlık özgüllüğü ve belirsizlik düzeylerinin yüksek olması durumunda, hem hiyerarşi hem de pazar kaçınılmaz olarak yüksek işlem maliyetlerine yol açacağı ve daha sonra yönetişimin başarısız olacağı öne sürülmektedir.

Mülkiyet hakları dendiğinde, iktisadi açıdan bunun ne anlama geldiğinin anlaşılabilmesi için mülkiyet haklarının özelliklerine ve farklılıklarına bakmak da gerekir. Birincisi, bir iktisadi değeri bütün meşru kullanma biçimlerini tanımlayan kullanma hakkı; ikincisi, bir iktisadi değer üzerinden gelir elde etme ve diğer insanlarla sözleşme yapma hakkı ve üçüncü olarak da iktisadi değer üzerinde sahiplenme haklarını sürekli bir başkasına aktarma hakkı olmak üzere üç değişik mülkiyet hakları kategorisi vardır (Eggertsson, 1992, s.34–35).

Özel mülkiyet hakları sahip olunan şeyi aracı vasıtasıyla ticarete sunma (yani mülkiyetini devretme) hakkı sağlar. Bu durumda kullanma hakkı (fiilen kullanmayla ilgili hak) dediğimiz haklarla kişiye özel, sürekli mülkiyet hakları arasındaki fark ortaya çıkar. Ayrıca mülkiyet hakkı sadece bireylere değil yasaların tüzel kişi saydığı tüzel kişilere, şirketlere ve diğer kurumlara da tanınması sağlanmıştır. Mülkiyete ait çelişkilerden biri bireysel özel mülkiyet haklarının “özgürce” kullanılması ile devletin söz konusu hakları tanımlamak, düzenlemek ve yasalaştırmak için uyguladığı baskıcı kural koyma gücünün kolektif kullanımı ve bunları böylesine sıkıca birbirine kenetleyen sosyal bağ arasında ortaya çıkar. İşte bu noktada meşru güç ve zor kullanma tekeline sahip olması nedeniyle, özel mülkiyet hakları rejimine yönelik her türlü zor kullanmayı bastırması ve kontrol altına alması için devlete başvurulur (Harvey, 2015 s.50-64).

Bu kapsamda, mülkiyet haklarının tanımlanması ve korunması konusunda temel yükümlülük kamu otoritesi, yani devlete aittir. Bu sınırları, doğal olarak devlet belirleyecektir. Fakat sadece devletin yasalar koyması yeterli değildir. Bu yasaların, alışkanlıklar, gelenek görenekler, görgü kuralları, toplumsal olarak dışlanma baskısı (obstracism) gibi faktörler tarafından desteklenmesi ve sağlıklı bir biçimde uygulanmalarını sağlayan, yani meşruiyet kazandırılmaları gerekmektedir (Gökalp ve Baldemir, 2006). Burada mülkiyet haklarının tanımlanması özellikle de düşük gelir grupları için elde edilebilir koşullarda arsa üretiminin koşullarından biri olarak görülmektedir. Mülkiyet haklarının tanımlanması işlem maliyetlerini etkileyecek bu da arsa sunusunu etkileyecektir. Arazi piyasasında maliyetleri düşürmek için mülkiyet

hakları netleştirilerek ve bu haklar devredilebilir yapılarak tapulama işleminin gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Bu da hem hanehalkları için başka bir yere yerleşimi kolaylaştıracak hem de kente yeni gelenler için düşük maliyetli konut imkanı sağlayacaktır (Lanjouw ve Levy, 1998).

Özetle, mülkiyet haklarının sağlıklı işleyebilmesi için devletin çok önemli rolü olmakla birlikte, yine devletin sadece yasalar koymasının yetmeyeceği belirtilmiştir. Devletin hak sahiplerini ne oranda yönlendirebileceğinin tartışılması gerekliliği vurgulanmıştır. Devlet, çoğu zaman özel sektör ile işbirliği içerisinde olsa da devletin bazı durumlardaki politik çıkarlarının özel sektörün çıkarlarını geri planda bırakabileceği aktarılmıştır. Ayrıca mülkiyet hakları literatüründen YKİ, mülkiyet haklarının tanımlanmasının işlem maliyetlerinin azaltılması, bilgi boşluklarının giderilmesi, özel yatırımı teşvikte önemli olduğunu ortaya koymuştur. Sonuç olarak ise devletin “bir büyüme makinesi olan kentlerde” (Molotch, 1976) konut sahibi olmayı, mülkiyetin değerlendirilmesini destekleyeceği vurgulanmıştır. Konut arsası sunusu konusu ele alınırken de enformel yapı ve karşılıklılık ilişkilerinden bağımsız ele alınamayacağı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kentsel mekanda enformalite ve karşılıklılık ilişkilerinin incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

2.3 Yeni Kurumsal İktisat Yaklaşımı ve Planlama

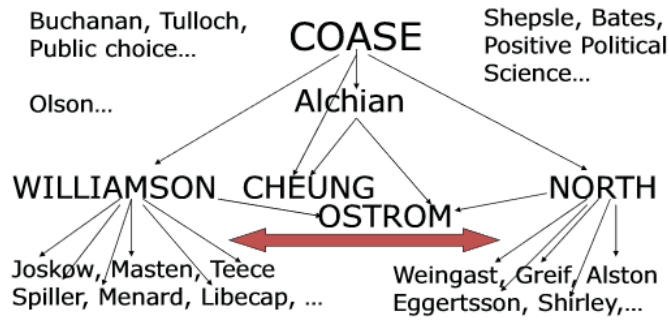
Konut arsasına yönelik ülkemizdeki mevcut kurumsal yapı detaylandırılmadan önce, bu irdelemenin yapılabilmesi için kullanılacak teorik arkaplan Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) mekansal planlama ilişkisi üzerinden aktarılacaktır.

YKİ yaklaşımı, kurumlar, kurallar ve organizasyonlar ile ilgili işlem maliyetleri, eksik sözleşmeler, sınırlı rasyonalite, mülkiyet hakları ve fırsatçılık gibi farklı kavramları öne sürebilmiştir. YKİ, Neoklasik varsayımları eleştirip yerine daha gerçekçi varsayımlar sunarak, hakim iktisadi konuların ortasında yer edinmiştir (Çetin, 2012). Bu kapsamda literatür taraması yoluyla öncelikle kurumsal iktisatın doğuşu ve kurumsal iktisat ile YKİ teorisi arasındaki farklar özetlenecektir. Daha sonra YKİ yaklaşımlarından mülkiyet hakları ve sınırlı rasyonalite yaklaşımlarına odaklanılacaktır. Son olarak da kurumsal çerçeveden planlamaya bakan kuramsal tartışmalara yer verilecektir.

2.3.1 Kurumsal iktisadın yükselişi ve yeni kurumsal iktisat

1980'lerle birlikte neoliberal iktisat yönünde bir paradigma değişikliği yaşayan kapitalist sistemde bu değişimin en önemli dönemi, 80'lerin sonu ve 90'ların başında yaşanan geçiş süreci olmuştur. Soğuk savaşın sona ermesinin ardından iki kutuplu dünya düzeni yerini tek kutuplu bir düzene bırakmış ve bu da çok daha hızlı bir küreselleşmenin başlangıcı sayılmıştır. Bu süreçte Amerika dünyanın en güçlü ekonomisi haline gelmiş ve eşit şekilde dağılamayan bu güç ve büyüme gelir grupları arasındaki farkı artırmıştır. Ücretli çalışanların yaşam koşulları ve sosyal güvenceleri beklenen düzeyin altında kalmıştır. Politik yozlaşma ve usulsüzlükler zamanla artmıştır. Bu koşullar altında, iktisatçıların da mevcut iktisat teorisine, dolayısıyla, "laissez faire" liberalizmine güvenleri sarsılmıştır. Bu problemlerin mevcut iktisat teorisi ile açıklanamayacağını öne sürerek devletin kontrolünün artırılması ve reformlar yoluyla sistemin iyileştirilmesini savunmuşlardır (Güler, 2012). Dolayısıyla YKİ'yi incelemekten önce yeni bir terminoloji geliştirmiş olan kurumsal iktisata değinmek faydalı olacaktır.

Amerika merkezli bir düşünce akımı olan ve öncülüğünü T. Veblen, J. Commons, V. Mitchell, C. Ayes'ın yaptığı kurumsal iktisat, aslında Neoklasik ve Marksist ekonominin görüşlerine alternatifler üretmeye odaklanmış bir iktisadi düşünce akımıdır (Şekil 2.1). Kendi içlerinde farklı düşünceleri olmasına karşın, bireyden çok toplumu göz önünde bulundurma, ekonomiyi evrimsel olarak değerlendirme, deneyselliğe önem verme gibi ortak noktaları bulunmaktadır (Ursavaş, 2014).



Şekil 2.1: YKİ düşünürleri (Menard ve Shirly, 2014).

Veblen, ekonominin durağan değil, dinamik bir yapı altında analiz edilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Kurumlar, değişen koşullara uyum sağlayarak varlıklarını sürdürebilmektedirler. Veblen'e göre, hızla değişen teknoloji karşısında kurumların koyduğu kurallar ile oluşturduğu direnç tezatlık oluşturmaktadır. Commons ise

kurumların, bireysel davranışları denetim altında tutarak, gelişmelerini ve yayılmalarını kısıtlayan bir toplu eylemlilik diye tanımlamaktadır. Ona göre kurumlar kendiliğinden oluşabileceği gibi ortak kararlaştırılıp geliştirilen bir yapı da olabilir. Toplumda gerçekleşen değişimde birçok unsura odaklanılmaktadır. Bunlar; kuralların önemi, bireylerin motivasyonları, aktörlerin sorumlulukları, sözleşmeye uyulmaması durumundaki yaptırımlardır (Kama, 2011).

Eski kurumsal iktisat öncülerinden Mitchell de her dönemin kendine ait özellikleri olduğunu ve genelleme yapmanın yarar sağlamayacağını vurgulamıştır (Mitchell, 1987). Genel olarak kurumsal iktisat kurumlar, kurallar/kısıtlar aracılığıyla bireyler arasındaki etkileşime öncülük ederek belirsizliği azaltmaktadır. Ayrıca kurumların amacı, oyunun nasıl oynanacağını tanımlamak ve belirlemektir. Bu bağlamda aktörlerin nasıl karar vereceği ve davranacağı ile ilgili öngörüler oluşturarak tam bilginin olmadığı bir piyasa ortamında belirsizliğin azaltılması sağlanmaktadır (North, 2002, s.11).

Özellikle 1929 Büyük Bunalım'ı ertesinde yaygın şekilde kabul gören Keynesyen İktisat olmak üzere iktisat bilimindeki diğer gelişmelerle birlikte Kurumsal İktisat etkinliğini kaybetmiştir. 1970'lerden itibaren, yerleşik iktisadın Adam Smith'ten başlayıp sırasıyla David Ricardo, John Stuart Mill ve Alfred Marshall'a uzanan süreçte zamanla kapsamı kısıtlanan (Özveren, 2007, s:20) ve sadece piyasaya indirgenen yapısı içinde ortaya çıkan problemler, YKİ ismi ile yeni bir akımın oluşmasına öncülük etmiştir. Kurumsal iktisat kavramı, bir bütün olarak ekonomiyi kurumsallaşmış bir süreç olarak ele almasından dolayı diğer kurumsalcı tanımlamalardan farklılaşmaktadır. Oysa YKİ akımı, daha ılımlı olmakla birlikte kurum kavramını analizlere dahil ederek, ekonomik karar ve eylemleri teknik kısıtlar altında sadece fayda fonksiyonunun maksimizasyonu olarak ele alan neoklasik iktisadın çok önemli bir eksikliğini gidermeye çalışmaktadır (Güler, 2012). YKİ, bireyi odak alması, serbest piyasa ve kapitalist ekonomiyi benimsemesi yönleriyle neoklasik iktisat teorisinin temel yapısını reddetmemesi ve o temelden yola çıkması sebebiyle YKİ'nin neoklasik teoriden farklı olmadığı yönünde eleştiriler de mevcuttur (Ankarloo ve Palermo, 2004). Özellikle birinci ve ikinci dünya savaşları arasında geçen sürede çeşitli gelişmeler göstermiş olsa da pozitivist akımın etkisiyle bir süre gündemin gerisinde kalmış ancak 1990'lardan sonra yine yükselişe geçmiş bugünkü halini almıştır (Gözcü, 2015). Hodgson'a göre YKİ'nin yükselişini sağlayan unsurlar şöyledir: Birincisi, YKİ,

kurumların incelenmesini iktisadın odak noktası haline getirmiştir. İkinci olarak ise, yerleşik iktisadın uzun vadede çözüm sunması gereken konuların varlığıdır. Üçüncüsü, yerleşik iktisadın varsayımlarına yönelik sorunların bulunmasının yanında matematikte yaşanan gelişmelerin de teoriyi etkileyecek olmasıdır. Dördüncü olarak ise evrimsellik konusunun da teoriye destek sunmasıdır. Artık karşılaştırmalı denge değil de denge ve dengesizlik durumlarından bahsedilmektedir. Eski Kurumsal İktisat (EKİ) Ekolü ile YKİ Ekolü arasında geçen sürede birçok teori geliştirilmiş ancak tüm araştırmalarda dört adet ortak görüş bulunmaktadır: (Ursavaş, 2014).

- Kurumlar insan davranışlarıyla ilgili olduğu için bireyseldir. Ayrıca aktörler arasındaki koordinasyonu sağladığı için sosyaldir.
- Kurumlar insan yapısı olmaları bakımından yapaydırlar, ancak aynı zamanda büyük ölçüde kendi kendilerine organize olmak ve gelişmek bakımından doğaldırlar.
- Kurumlar aktörler arasındaki sistemi koordine eden yapılardır ve aynı zamanda evrimsel olarak ortaya çıkan bir süreçtir.
- Kurumlar ekonomiyi piyasalar, organizasyonlar ve eş güdümlü davranışlar olarak bütünleştirir.

İktisatçılar Adam Smith döneminden bu yana, uzmanlaşmayı, yeni teknolojilerin üretilmesinin, ekonomilerin verimliliklerinin, daha verimli üretim formlarının sebebi olarak görmektedir. Ancak bu teori işlem maliyetlerini göz ardı etmektedir. Ancak işlem maliyetleri o kadar önemlidir ki, örneğin, gelişmiş batı ülkelerinin gayri safi milli hasılasının yaklaşık yarısını işlem maliyetleri oluşturmaktadır. Ekonomilerin doğasında anlaşmazlıklar ve zorluklar bulunduğundan YKİ teorisi, mülkiyet haklarının tahsisi ve uygulanmasının işlem maliyeti oluşturacağını öne sürmektedir. (Ursavaş, 2014).

YKİ'nin getirdiği en önemli katkılardan biri de ekonomik performansın da ölçülmesini sağlayan kurumsal değişim analizidir. Bu analiz için ise kurumlar ve organizasyonların farkının ortaya konması gerekir (North, 1990 ve 1993). Kurumlar tüm bireyler için faydalı olacak kararların geliştirilmesinde yönlendirici olan yapılardır. Süreç içerisinde göze alınan maliyetlerle sosyal maliyetler karşılaştırıldığında kararların toplum için ne kadar fayda sağladığı da tespit edilebilmektedir (Çetin, 2012). Kurumsal değişim sıklıkla verimsizliğin bir formunu onarırken diğerini doğurabilir. Kurumsal değişim ideal olandan ziyade uygulanabilir olanı işaret etmelidir. Ancak

bilginin görece zayıf akışı, kurumsal değişimden gelebilecek potansiyellerin algılanmasını zorlaştırmaktadır. Bu noktada önemli olan kurumsal yapı değiştiğinde kimin çıkarına hizmet ettiğidir (Keogh ve D'arcy, 1999).

YKİ, kurumlar ve organizasyonların ekonomiye etkilerini inceleme altına alan ekonomi alt dalıdır. Kurumlar, belirsizliği azaltmak üzere oluşturulan kurallar bütününden oluşmaktadır (Çetin, 2012). Bu bağlamda kurumlar;

- a. Sözleşme ilişkilerini ve firma faaliyetlerini yöneten yazılı kurallar,
- b. Siyaseti, devletlerin politikalarını, finansal alanı ve daha geniş anlamda toplumu yöneten anayasalar, yasalar ve diğer yasal mevzuata ilişkin kurallar,
- c. Yazılı olmayan geleneksel kodlar, davranış normları ve inanışlar anlamına gelmektedirler.

Organizasyonel düzenlemeler, iktisadi aktörlerin üretim ve değişimi kolaylaştırmak için gerçekleştirdikleri farklı yönetim modlarıdır. Organizasyonel düzenlemeler;

- a. İktisadi aktörlerin işlemleri kolaylaştırmak için geliştirdikleri piyasalar, firmalar ve değişik formların kombinasyonları,
- b. İktisadi faaliyeti organize etmek için bir omurga tesis eden sözleşmeye dayanan düzenlemeler
- c. Seçilen düzenlemelerin niteliğini belirleyen davranışsal özellikler anlamına gelmektedir (Çetin, 2012).

Formel kurallar, ekonomik kurallar ve sözleşmelerden oluşmaktadır. Bunlar anayasalar, sözleşmeler ve mülkiyet hakları olarak sıralanabilir. Bu kurallar devletin önceliklendirme biçimini ve temel karar alma mekanizmasını betimlemektedir. Ekonomik kurallar ise mülkiyet haklarını tanımlamaktadır. Formel kurallar toplumun genelinde kabul görmüş, sorgulanmayan, gücünü devletten alan ve yüksek yaptırıma sahip kurallardır. Ancak devlet dışında kimi özel kuruluş ya da sivil toplum kuruluşları da bu kuralları oluşturabilmektedir (Özveren, 2007, s.48). Enformel kurumlar resmi olmayan kurallar olup gelenekler, görenekler, ahlaki unsurlar örnek olarak verilebilir (Sezer, 2018).

Kurumsal iktisatın en önemli argümanlarından biri de belirsizlik hakkında geliştirdiği argümanlardır. Bu kapsamda özetle North (North, 1999, s.34) şunları aktarmaktadır:

Kişisel ve tekrar eden davranışları içeren seçimlerden uzaklaşıp kişisel olmayan ve tekrar etmeyen değişimleri içeren seçimlere yaklaştıkça, sonuçlar hakkında belirsizlik hızla artmaya başlar. Karşılaştığımız konular ne kadar karmaşık ve ne kadar eşsizse, sonuçlar o kadar belirsizleşir. Bu noktada karar vericinin fayda fonksiyonunu bilmemiz gerekecektir. Ayrıca oyuncunun bu dünyayı nasıl algıladığı ve onun hakkında nasıl fikir yürüttüğünü de keşfetmemiz gerekecektir. Dolayısıyla oyuncunun karar vereceği sorunu öznel olarak nasıl temsil ettiğini, oyuncunun çizdiği çerçeveyi de içeren bir keşif olmalıdır.

North'a göre, Neoklasik iktisadın yaptığı piyasada tüm aktörlerin tam bilgiye ulaştığı gibi katı varsayımlar yerine sınırlı rasyonalite kavramını getirmesi YKİ'nin ayırt edici unsurlarından birisidir. İnsan eliyle mükemmel kurumların kurulamadığı düşünüldüğünde zaman içerisinde gerçekleşen değişimler kabul edilebilir olmaktadır (Kama, 2011). Ayrıca North'tan aktaran Kama (2011), neoklasik iktisadın piyasaların nasıl geliştiğini değil, nasıl işlediğini sorguladığını belirtmektedir. Ayrıca neoklasik iktisadi düşünce, iktisadi yaşamda rasyonel iktisadi davranış, minimum devlet müdahalesi, salt fayda üzerine kurulu analizler, bireyci yaklaşım, statik analiz yöntemi, tümünden gelim yöntemi, pür matematiksel analiz yöntemi gibi hususlarda başta kurumsal iktisat olmak üzere, birçok iktisadi düşünce akımının eleştirilerine maruz kalmıştır (Erdoğan, 2016).

Bireyler, ekonomi aktörlerini harekete geçirebilecek ve farklılıkları ortaya çıkarmak üzere organizasyonlar geliştirmeye çabalamaktadır. YKİ'ye göre bir piyasa ekonomisinin performansı, piyasa ilişkilerini kolaylaştıran formel/enformel kurallar, kurumlar ve organizasyonlara bağlıdır. Bu kapsamda YKİ;

- a. Bu tür kurumların nasıl ortaya çıktığı, işlediği ve evrildiği,
- b. Kurumların, üretim ve değişimi kolaylaştıran farklı düzenlemeleri nasıl biçimlendirdiği,
- c. Bu düzenlemelerin, oyunun kurallarını değiştirmek üzere nasıl uyarlandığı konusuna ağırlık vermektedir (Çetin, 2012).

Kurumsal iktisatçılar, iktidarın önemi, sistematik değişimin ekonominin kendi içinde değerlendirilmesi koşulu, ekonominin bireyler tarafından yönlendirilen bir kavram olduğu ve yapısal değişikliklere gidilebildiği ve örneğin işçi sınıfının da taleplerinin dikkate alınması gerektiği konusunda Marksistlerle aynı düşüncededir. Kurumsal

iktisatçılar ise bu görüşü devletin ekonomideki payı ve değer teorisini dar anlamda ele alması sebebiyle eleştirmektedirler (Samuels, 1995).

Neoklasik davranış varsayımları yedi adımda özetlenir (North, 1999, s.29). Bu adımlar şunlardır:

- Ekonomik dünya makul bir biçimde dengede kabul edilir.
- Bireysel ekonomik aktörler, tekrar tekrar aynı tercih durumları veya birbirine çok benzer tercih dizisiyle karşı karşıya kalırlar.
- Aktörlerin tercihleri istikrarlıdır. Dolayısıyla bireysel tercihlerinin sonuçlarını istikrarlı ölçütlerle değerlendirebilirler.
- Sürekli aynı oyuna maruz kalan her aktör, sonuçları iyileştirecek her fırsatı tanımlayabilecek ve değerlendirebilecektir. Şirketler ise bunu rekabetin kendini yok etmemesi için yapacaktır.
- Bireysel aktörlerin kendi tercihlerini azamileştirdiği durumlarda denge var olamaz.
- Dünya yaklaşık bir dengede olduğu için, aktörlerin azamileştirdiği davranış içinde oldukları varsayımının kullandığı kalıpları ya da bunlara yaklaşan kalıpları sergiler.
- Uyum sağlama sürecinin detayları karmaşık ve muhtemelen aktöre ve duruma özgüdür. Optimizasyon dengesi ile bağlantılı düzenli koşullar ise tersine oldukça basittir (North, 1999, s.29).

Winter'ın sunduğu yedi noktaya tepki vererek eleştiren North ise yukarıda tartışılan konuları aşağıdaki gibi eleştirmiştir:

- Denge kavramı, bazı amaçlar açısından yararlı bir analiz aracıdır; ama burada ele aldığımız konular açısından baktığımızda tek bir denge noktası yoktur; bunun yerine aktörlerin, onları teorilerini değiştirmeye itecek olaylarla karşılaşmadan kendi kuramlarına sarılabilecekleri ve bunlara göre davranabilecekleri kesintisiz bir teori dizgesi olduğu için ortaya çıkan çoklu dengeler vardır.
- Aktörler tek tek tekrar eden durumlarla karşılaşılıyor ve yukarıda belirtildiği gibi bu durumlarda rasyonel olarak davranıyor olsalar bile, aynı zamanda bilginin eksik ve sonucun belirsiz olduğu birçok benzersiz ve tekrarlanmayan seçenekle de karşı karşıya gelirler.
- Her ne kadar Becker ve Stigler (1977) seçimlerdeki bazı aşıkâr değişimlerin göreceli fiyat değişimlerinden kaynaklandığını etkileyici bir şekilde göstermiş olsalar da, istikrar konusu o kadar kolay gözden çıkarılamaz. Psikolojik araştırmaların

yürütüldüğü bireysel düzeylerde görülen sapmaların yanı sıra, tarihsel kanıtlar da tercihlerin zaman içinde değiştiğini düşündürmektedir.

- Aktörlerin sonuçları iyileştirmek isteyeceği kesindir, ama bilgi geri besleme sistemi o kadar kötü olabilir ki aktör daha iyi seçenekleri tanımlayamayabilir.
- Rekabet öylesine örtük ve verdiği sinyaller öylesine karışık olabilir ki uyum süreci çok ağır ve yanlış yönlendirilmiş olabilir.
- Tarih boyunca dünyanın durumu, işbirlikçi olmayan basit rasyonel davranıştan çok daha fazlasına ilişkin ezici kanıtlar sunar.
- İktisatçıların davranış konusundaki varsayımları, bazı sorunları çözmek için yararlıdır. Ama bu varsayımlar sosyal bilimcilerin karşı karşıya oldukları birçok sorunla baş etmek konusunda yetersizdir ve kurumların varlığını, oluşumunu ve evrimini anlamamızın önünde duran temel engellerdir (North, 1999, s.37).

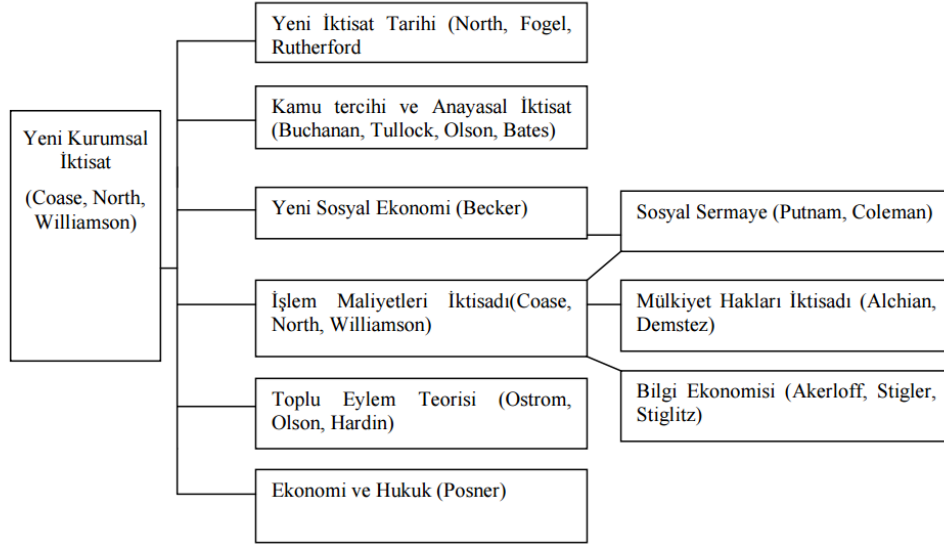
Sonuç olarak kurumsal iktisadın belli başlı argümanları ve temel özellikleri şunlardır:

- Ekonomik yaşamın merkezinde bireyler değil, kurumlar vardır. Bu yüzden iktisadi kurallar bireyler tarafından değil, kurumlar tarafından belirlenir.
- Ekonominin bütünü çoğu zaman, parçaların toplamından farklıdır. İktisadi olguları, tek tek bireylerin davranışlarının incelenmesi ile açıklamak olanaksızdır. O yüzden ekonomiyi kısmi olarak değil bütüncül bir bakış açısı ile incelemek ve siyasi, tarihi, kültürel, dini ve ideolojik yönleri ile ele almak gerekmektedir.
- Toplum ve toplumun kurumları devamlı bir değişim içerisindedir ve bundan dolayı ekonomik yaşamda denge değil hareket esastır. Dolayısıyla geleneksel iktisadın, zaman ve yer farkını göz ardı edip evrensel yasalar bulmaya çalışması anlamlı görülmemektedir.
- Bilgi bağlamında belirsizlik ve sınırlı rasyonalite söz konusudur. Bu yüzden piyasalar, eksik bilgi nedeniyle tek başına toplumun maksimum refahını belirleyemezler.
- Ekonomide mal ve hizmetlerin dağılımı, sadece görünmez el ile kısıtlanamaz; aynı zamanda teknolojiye bağlı değişikliklerle bütünleşen kültürel koşullarla da belirlenir.
- Ekonomik kaynaklar sadece piyasa sistemi yoluyla değil, aynı zamanda güç ve değerlerin önemli rol oynadığı interaktif bir değer sistemi yoluyla dağıtılmaktadır.

- Ekonomik birimlerin motivasyonu, çıkarıcılığın dışsal olduğu, fayda ya da kar maksimizasyonu ile açıklanamaz. Ekonomik birimler kişisel çıkarlarına göre davranır ve bu davranışlar tarihsel kurumlarca tanımlanan içsel bir süreçten gelir.
- Ekonomide uyum değil çıkarlar arası çatışma vardır. Bu nedenle bu gruplar arasında uyumu sağlayacak bir siyasi gücün ekonomide gözetim, denetim ve müdahalesi gereklidir (Ursavaş, 2014).

Kurumsal iktisatın avantaj ve dezavantajlarına ilişkin çeşitli görüşler mevcuttur. Buna göre kurumsal bir teori sunmanın zorluğu en önemli çıkmazlarından biridir. Her araştırmacı kendi bakış açısıyla kurumları yansıtacağından bu da önemli bir dezavantaj olarak görülebilir. Ancak yine de geniş bir perspektiften (ekonomi-siyaset-toplum) bakmayı sağlayan kurumsal iktisat ile ilgili ortak görüşler çoğunluktadır (Doğan ve Kurt, 2016). Nitekim kurumsal düzenlemelerdeki reformlara şayet siyasi ve sosyal pratikte değişiklikler eşlik ediyorsa az gelişmişliğin kısır döngüleri kırılabilir görüşü de savunulmaktadır (Berner, 2000, s.5).

Özetle kurumsal iktisatçıların kendi alanlarını tanımlarken ortaya koydukları temel problem, belirlenen bir sistem içerisinde yalnızca kaynakların tahsisi, gelir dağılımı, fiyatlar, istihdam, çıktılar ve gelirlerin toplam seviyelerinin belirlenmesi değil; bir bütün olarak kurumların evrimi ve ekonominin kontrolüdür (Samuels, 1995). Belirsizliklerin evrensel yasalar belirlenmesi ile açıklanamayacağı, tam bilgiye ulaşmanın imkansızlığı vurgulanmıştır. Ayrıca piyasanın dinamik yapısı nedeniyle (neoliberalizmin dediğinin aksine) denge yerine hareketin esas olduğu bir konjoktürün varlığı sebebiyle YKİ ve kurumların önemi vurgulanmıştır. Sonuç olarak YKİ düşünürleri (North, 1990; Coase,1984; Williamson, 1991; Eggertsson, 1992), piyasalardaki eksik bilgi (sınırlı rasyonalite), birey davranışları, siyasi irade, toplumsal yapı, kurumlar, yasaların etkinlik durumunu ön plana çıkararak fiyat teorisinin sunduğu bakış açısını öteye taşımış; disiplinlerarasılığa, enforme ve değişkenliğe vurgu yapmıştır. Ayrıca piyasada özellikle de çok katmanlı vakalarda artan belirsizliği azaltmak amacıyla kurumsal çerçeveden bakmanın fayda sağlayacağını belirtmektedirler.



Şekil 2.2: Yeni kurumsal iktisadın dalları (Doğan ve Kurt, 2016).

Şekil 2.2’de belirtildiği üzere YKİ’de farklı alanlarda argümanlar geliştirilmiş olup, bu çalışma kapsamında mülkiyet hakları ve sınırlı rasyonalite yaklaşımları detaylı olarak ele alınacaktır.

Genel olarak YKİ yaklaşım ve söylemlerini birbiriyle şöyle bağlamak mümkündür. Tam bilgilendirme ve tam rekabetin olmadığı, işlem maliyetlerinin sıfır olmadığı, piyasaların her daim kendiliğinden denge kuramayacağı ve optimum ekonomik fayda elde edilemeyeceği gerçekliği üzerinden hareket edilmiştir. Sınırlı rasyonalitenin varlığı ve işlem maliyetlerinin yüksekliği göz önünde bulundurulduğunda hem bilgiye ulaşımı artırmak hem de maliyetleri azaltmak için devletin düzenleme ve yönlendirmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı zamanda piyasaların kontrolünün de sağlanması gerekmektedir. Bunun için en önemli araç kurumlardır. Dolayısıyla kurumların varlığının en genel amacı piyasadaki tüm aktörler için belirsizliği ortadan kaldırmaktır. Çünkü ancak bu durumda örneğin mülkiyet transferleri hem ideal hem de gerçekçi koşullarda gerçekleşebilmiş olacaktır.

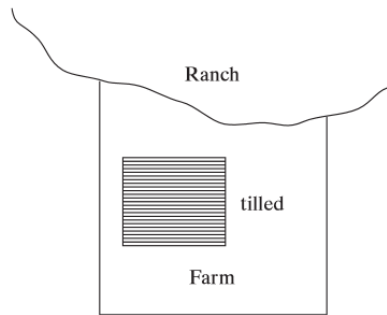
2.3.1.1 Mülkiyet hakları yaklaşımı

Mülkiyet hakları, formel ve enformel kurumlar, toprak ve kaynaklara erişimi düzenleyen düzenlemeler ve bu erişim veya kullanımdan kaynaklanan faydalar olarak tarif edilebilir. Mülkiyet Hakları Yaklaşımı, piyasalarda mülkiyet hakları ile etkileşim yollarını anlamaya, piyasaya arazi kazandırmak veya araziye farklı kullanımlara dönüştürmek ile ilgili arazi sahipleri ve geliştiricilerin davranışlarını açıklamaya

yardımcı olabilir. Örneğin yönetmelik ya da milletler arasında değişkenlik gösteren mülkiyet hakları sistemi gibi (Gurran ve Bramley, 2016, s.66).

Cooter ve Ulen (2016), mülkiyet haklarını iki arazi sahibi üzerinden bir örnekle tariflemiştir. Söz konusu örnekte bir sığır yetiştiricisi ve tarlasının bir kısmında mısır yetiştiren çiftçinin yan yana mülkiyetlerinin varlığından bahsedilmektedir. Sınır bellidir ama arada bir çit ya da engel bulunmamaktadır. Çiftçinin ekim yaptığı alana sığırların gelerek ürünlere zarar vermesi ihtimali vardır. Bu durumun oluşmaması için mülk sahiplerinden birinin ya da ortaklaşa olarak çit yaptırılması gerekecektir. Bu durumda hukukun benimseyebileceği iki karar vardır:

a-) Sığır yetiştiren çiftlik sahibinin mısırların zarar görmemesi için sorumluluğu bulunmaktadır. Sığırlar, mısırlara zarar verirse de sığır yetiştiricisinin zararı karşılaması gerekecektir. b-) Mısır yetiştiren çiftçinin de mısırların zarar görmemesi için sorumluluğu bulunmaktadır. Çit vb. yaptırarak tarlayı korumak durumundadır. Bu durumda verimliliğe bakılarak karar verilebileceği belirtilmektedir. Örneğin çiftçinin ürünlerin olduğu bölgeyi çitlemesinin maliyeti 50\$ olsun. Çiftlik sahibinin ise 75\$ olsun. Mısır tarlasının zarar görmesinin maliyeti ise 100\$ olsun. Bu yüzden çit yapılmasının daha verimli olacağı hatta çit yapımını üstlenecek tarafın da çiftçi olması mantıklı olacaktır. Örnekte çiftçi ve çiftlik sahibinin aşık olup evlendiği bir koşuldandır. Bu durumda 50\$ yarı yarıya paylaşılabilir ve 25\$ daha kazanılmış olur. Ki bu ortaklığın kurulması için evlenmeye de gerek yoktur. Dolayısıyla kanuna aldırış etmeksizin taraflar aralarında anlaşıp çiftçinin çit maliyetini ortak olarak karşılayacaklardır (Cooter ve Ulen, 2016, s. 83). Bu örnekten, zararın kaçınılmaz olacağı ancak bunun minimize edilmesi yönünde bir eğilim olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır (Şekil 2.3).



Şekil 2.3 : Mülkiyet hakkına ilişkin çiftlik sahibi, çiftçi örneği (Cooter ve Ulen, 2016, s:82-83).

Alchian ve Demsetz'e (1973) göre de bir toplumda mülkiyet hakları, o hakkı birileri ya da birisi için bir faydaya ya da zarara dönüştürür. Burada sorun A'nın B'ye olan zararını engellemek değil, ciddi bir zarardan kaçınmaktır. Mülkiyet hakları meselesi genel olarak bizi dışsallıklar⁹ başlığına götürür. Mülkiyet hakkı daha büyük bir dışsallık için teşvik haline dönüşür. Mülkiyet hakları ve işlem maliyetleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. İşlem maliyetleri ile mülkiyet hakları arasındaki ilişkiyi şöyle özetleyebiliriz: İşlem maliyetleri sıfır olsaydı her taraf açısından verimli bir sonuca ulaşılabileceğinden mülkiyette sahipliğin bir önemi olmayacaktı. Ama gerçek hayatta işlem maliyetleri sıfırlanamayacağı için mülkiyet hakları önemli bir hale gelmektedir (Alchian ve Demsetz, 1973). Ancak bu yaklaşım, aktörlerin çok fazla olduğu durumda uzlaşma sağlama sürecinde işlem maliyetlerinin yükselmesine yönelik farklı bir perspektifle önemli bir öneri sunarak mülkiyet haklarının tanımlanması gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Çetin, 2012).

Coase (1937)'a göre piyasalar mülkiyet hakları tesis edilmediği sürece etkin bir faaliyet gösteremezler. Mülkiyet hakları tanımlandığında o varlığı kullanmak isteyen kişi bunun için bir bedel ödemek zorunda kalacaktır ve bu da kaosun ortaya çıkmasını engelleyecektir (Coase, 1937). Mülkiyet hakları literatürü yoluyla oluşan temel çıkarım, bir piyasa ekonomisini teşvik etmeye niyetli devletlerin etkili bir yasal sistemi oluşturması gerekliliğidir. Bu yasal sistem içerisinde mülkiyet hakları açık ve net olarak tanımlanmalı, güvenli ve serbestçe devredilebilir olmalıdır. Mülkiyet hakları teorisinin savunucularından Cooter ve Ulen (2016) da yasama organının mülkiyet ve sözleşmeye dayalı hakları açık bir şekilde tanımlaması ve yasal sistemin bu hakları uygulamaya koymasının gerekliliğine işaret etmektedir (Güler, 2012).

Mülkiyet hakları, kaynakları kimin kullanacağını, kullanımdan elde edilecek geliri ve dağılımını, ekonomik olarak değerli mal, hizmet, kişi veya zamanı belirler. Hakların üç ana özelliği bulunmaktadır. İlki, somut bir varlık olmasıdır. İkincisi, mülkiyet haklarının el değiştirebilmesi için de tanımlanmış olması gerekmektedir. Üçüncü olarak ise, bu hakların belli kişilere tanımlanmış olması gerekliliğidir. Kısacası mülkiyet hakkı, belli bir mülkiyete sahip olan kişinin hakkıdır (Çetin, 2012). Ayrıca Alchian ve Demsetz'e göre mülkiyet hakları ancak dışsallıkların içselleştirilmesiyle

⁹Coase Teoremi'ne göre iktisadi veya serbest mala ödeme yapılmadan sahip olunması durumunda dışsallık mutlaka olacaktır. Bu dışsallıklar bir tarafa fayda sağlarken diğer tarafa zarar getirebilir. Ayrıca Coase Teoremi, uzlaşmanın teşviklerle sağlanabileceğini belirtir. Ancak serbest piyasa mekanizması çoğu kez dışsallık sorununu kendiliğinden çözecek mekanizmayı oluşturamamaktadır (Coase, 1937).

sağlanan menfaatlerin bunu yapmanın maliyetinden daha fazla olması halinde gelişmelidir (Alchian ve Demsetz, 1973).

Mülkiyet haklarına sahip olan bir piyasa aktörü o mülk ile ilgili kullanma hakkı, gelir getirecek şekilde kiralama veya satma hakkı ve mülkün şekline müdahale etme ya da ortadan kaldırma hakkı gibi haklara sahip olmuş olur. Kişilere tesis edilen mülkiyet hakları zaman içerisinde tüm topluma fayda sağlayabilecek bir düzenin oluşmasına neden olur. Demsetz'e göre mülkiyet haklarının oluşmasının üç ana yararı bulunmaktadır. İlk olarak mülkiyet, kaynaklara erişim herkese açık olduğu durumda kaynakların gelişimi için olanak sunacaktır. İkinci olarak mülkiyet rejimi, serbest piyasa mekanizması içinde rant kaybını engelleyecek ya da azaltacaktır. Üçüncüsü de mülkiyet haklarının tanımlanması, dışsallıklar noktasında anlaşmaya varılacak paydaşların sayısında azalmaya sebep olur (Çetin, 2012).

Sonuç olarak amaç, değişim ve daha düşük işlem maliyetlerinin uygulanmasına izin veren mülkiyet hakları yoluyla piyasa verimliliğini teşvik etmektir (Goytia, 2013). De Soto'nun kavramsallaştırmasına göre, yoksulların kapitalist bir toplumda gelişmesine izin vermek için piyasaların gelişimini desteklemek amacıyla yasal düzenlemelerde önemli değişiklikler üzerine odaklanmak ve onları yasal sisteme dahil etmek, yatırım yapmaları için gerekli güvenin verilmesi gerekmektedir (De Soto, 2000). Devletlerin kaynakları ve teknik kapasiteleri, yoksulların güçlü yönlerini tamamlamak, inşaatta rasyonellik ve kapasitelerini desteklemek üzere yönlendirilebildiği vurgulanır (Goytia, 2013).

Alchian ve Demsetz'in (1973) bahsettiği gibi mülkiyet transferlerinde izlenecek stratejilerin en önemlisi A'nın B'ye olan zararını engellemek değil, ciddi bir zarardan kaçınmak olmalıdır. Mülkiyet ve sözleşmeye dayalı hakları açık bir şekilde tanımlaması ve yasal sistemin bu hakları uygulamaya koymasının gerekliliğine işaret edilmiştir. Böylelikle piyasa ve talep grupları açısından daha öngörülebilir, taraf sayısının süreçleri karmaşıktırarak kadar çoğalmadığı, kaynakların verimli kullanıldığı bir mekanizmaya katkı sunulmuş olunacaktır.

2.3.1.2 Sınırlı rasyonalite yaklaşımı

Simon'a göre (1972: 161) rasyonalite, verili koşullar ve kısıtlar altında, amaçların yerine getirilmesi için uygun davranış tarzını ifade etmektedir. Sınırlı rasyonalite, bireylerin ya da örgütlerin işlem yapmak için gereken bilgiyi toplama, bu bilgileri

değerlendirme ve doğru karar verme safhalarında çevresel bir belirsizlikle sınırlandırılmaları anlamına gelir. Conslick'e göre (1996) sınırlı rasyonalite, süreçlerin ilerletilmesinde bir maliyet demektir. Optimum sonucun elde edilmesi için bu maliyetin karşılanması gerekir. Gelişigüzel alınan kararlar ise maliyetlerin artmasına neden olur (Ursavaş, 2014).

Yerleşik iktisat bireylerin yararlarını ençoklamak amacıyla tam akılcı yollarla hareket ettikleri varsayımı üzerine kurulmuştur. İktisadi bireyler dünyadaki tüm olası durumları gözlemleyebilir, seçeneklerin tümünün bilgisine sahip olabilir ve yaptıkları seçimlerin olası bütün sonuçları hakkında anında ve bedelsiz değerlendirme yapabilir biçimde kavramsallaştırmıştır. Ancak belirsizlik kavramını iktisat yazınına kazandıran Knight (1921) aynı görüşte değildir ve ona göre bireyler gelecekle ilgili sağlıklı öngörülerde ve hesaplamalarda bulunamamaktadırlar, çünkü gerçek dünyada olabilecek her şeyi görebilme yeteneğinden kesinlikle yoksundurlar. Knight (1921), belirsizlik ve riski birbirinden ayırır. Belirsizlik durumunda kararlar gerçekleşme olasılığı olan sonlu sayıdaki durumla ilişkilendirilebilecektir. Nispeten belirsizlikler olasılık dağılımı olmayan rastlantısallıktır ve ölçülemezdir. Risk durumunda ise beklenen değerler hesaplanabilir nitelikte olup geleneksel karar ve seçim kuramlarına başvurulabilecektir. Risk, açık olasılık dağılımına sahip rastgeleliktir ve ölçülebilirdir. Ayrıca, olasılıkların anlamlı bir şekilde atanmasına uygun olmayan projelere ilişkin belirsizliğin pek çok yönüne kıyasla risk, olasılıkları belirlemeye yetecek kadar bilginin bulunduğu belirsizliğin özel bir koşulu olarak kabul edilir. Kısacası belirsizlik, karar vermek için gerekli ve mevcut bilgiler arasındaki boşluk olarak tanımlanabilir (Xu, 2011). Belirsizliğin olmadığı bir dünyada ne kurallara ne de kurumlara gerek duyulur. Çünkü bireyler olası her durumu herhangi bir bedele katlanmaksızın öngörebileceklerdir. Herbert Simon (1957) ise bireyleri yarara ençoklayıcı değil de doyum amacıyla karar veren seçimlerde bulunan kimseler olarak kavramsallaştırmıştır (Özveren, 2007, s.62).

Değişim sırasında gerçekleşen devir işlemlerinde maliyetler, değişimin taraflarının ürünlerin bu özelliklerinin neler olduğunu belirleme çabasından kaynaklanır. İşlemin pahalı olmasının nedeni değişime konu olan her birimin içerdiği özelliklerin düzeyini belirlemek için harcanan bilgi maliyetidir (North, 1999, s. 42). Oyuncular arasındaki bilgi düzeyi eşit değil, asimetriktir. Örneğin bir doktor, hizmetlerin kalitesi ve yetenekleri konusunda hastadan çok daha fazla bilgilidir. Taraflardan biri değer

taşıyan özellikler konusunda diğer taraftan daha fazla bilgi sahibi olmakla kalmaz, aynı zamanda bu bilgiyi gizli tutmakta kazancı da olabilir. Bazen de bilgileri açığa vurmak tarafların yararınadır (North,1999, s.43). Bilgi asimetrisi ile ilgili görüşlerden bir diğer önemlisi ise Akerlofa (1970) aittir. 1970 yılında kaleme aldığı makalesi daha sonraları "limon teorisi" olarak adlandırılmıştır. Buna göre ikinci el otomobil satın almak isteyen bir kişi, otomobilin ederini tam olarak bilemediğinden yaklaşık bir fiyat teklifi sunar. Satıcı ise otomobilin tüm özelliklerini bildiğinden tam bir fiyat söyleyebilir. Bu noktada piyasada bilgi asimetrisi nedeniyle istenmeyen ya da gerçek değerinin karşılığı olmayan otomobiller satın alınabilir (Doğan ve Kurt, 2016).

North ve birçok kurumsal iktisatçı, neoklasik modelin refahı azamileştirmeye çalışan oyuncuların varlığını kabul eden yapısının insan davranışının karmaşıklığı noktasında yetersiz kaldığını belirtmektedir. Bireyler, bireyden bireye farklılık gösteren öznel olarak üretilmiş modellere bağlı olarak tercihler yaparlar ve oyuncuların elde ettikleri bilgi öylesine eksiktir ki, birçok durumda birbirinden farklı öznel modeller, birbirine yaklaşma eğilimi göstermezler. Oyuncuların davranışındaki bu değişiklikleri anladığımız zaman, kurumların varlığı ve yapısına bir anlam atfedebilir ve kurumsal değişimin yönünü açıklayabiliriz (North, 1999, s.27). Kişisellikten uzak değişim dünyasında çok sayıda bireyle değişim ilişkisine girer ve onlarla ilgili bilgi edinebiliriz. Elimizdeki bilgi sadece mükemmel olmaktan uzak değildir, aynı zamanda, bireyden bireye de önemli ölçüde değişim gösterir. Değişim, birçok kez tek bir defada gerçekleşir ve bir daha da tekrarlanmaz. Bu koşullar altında kişisellikten uzak bir değişim dünyası da var olabilecek işbirlikli çözümlerin neden çözümsüz olduğu da kolayca anlaşılabilir (North,1999, s.78).

Özetle kurumsal iktisatın yaklaşımlarından olan sınırlı rasyonalite kavramı, genel anlamda aktörlerin sahip olduğu bilgi düzeyidir ki maliyetlerin bir kısmı da bu bilgiye ulaşmak için harcanan maliyettir denilebilir. Sınırlı denmesinin sebebi ise değişimin mükemmel geçmesini sağlayacak bilginin tümüne erişimin imkansız olmasına vurgu yapmak içindir. Bu sınırlılık da belirsizlikle eşdeğerdir. Dolayısıyla aktörlerin davranışları, seçimleri, kararları böylesi bir belirsizliğin sonlandırılmadığı ortamda gerçekleştirilir. Bireylerin farklı bilgilere sahip olması dışında her bireyin davranış yapısı da formüle edilemeyecek kadar karmaşıktır. Kurumsal iktisatın neoliberalizmden ayrılan en önemli yanlarından biri de bireyin bu karmaşık davranış yapısını gözardı edip etmemek meselesidir. Bu çalışmayla da konut arsası sunusu

süreçlerinde aktörlerin davranışlarının, bilgiye erişim düzeyinin irdelenmesi yoluyla neoliberal bakış açısı ileriye taşınacaktır.

2.3.1.3 Kurumlar, kurumsal değişim, organizasyonel yapılar, ağ ilişkileri, belirsizlik

Öncelikle kurumların ekonomilerdeki önemini kavrayabilmek için konuyu bazı ülkelerin neden zengin ve bazılarının yoksul olduğuna yönelik tartışma çerçevesinde ele almakta fayda vardır. Bu konudaki önemli çalışmalardan biri Daron Acemoğlu ve James A. Robinson'un "Ulusların Düşüşü" (2012) isimli eseridir. Kitapta anlatılan örnekler üzerinden vurgulanan sonuç kurumsal değişim sürecinin "Bazı Milletler Neden Başarısız Olur" sorusuna cevap olduğudur.

Burada bahsedilen kurumlar kapsayıcı ve dışlayıcı olarak iki türde ele alınmaktadır. Bir ulusun yeteneğini en iyi şekilde göstermesini sağlayacak eşit şartlar sağlayabilen kurumlar kapsayıcı ekonomik kurumlar olarak adlandırılmaktadır. Bir de dışlayıcı kurumlar vardır. Bunlar da kamunun geniş kesimleri tarafından değil kurumları yönlendirebilme gücüne sahip azınlık/elit bir grup tarafından oluşturulurlar. Bu sebeple dışlayıcı kurumların nasıl oluşturulduğunun araştırılması kritik öneme sahiptir. Özellikle de siyasi güç ile birlikte hareket edebilen bu grupların toplumun geniş kesimlerini etkileyecek kararlar da alabileceği aşîkardır (Acemoğlu ve Robinson, 2012).

Acemoğlu ve Robinson'un (2012) çizdiği bu arkaplan ışığında kurumlar, kurumsal değişim, organizasyonlar, oyuncular ve ağ ilişkileri izleyen alt bölümlerde detaylandırılmıştır.

Kurumlar

Hangi bakış açısından hareket edilirse edilsin, kurum kavramının temelini oluşturan üç belirgin özelliğın altı çizilmelidir. Bu özelliklerin birincisi kurumların oluşması ve varlıklarını sürdürmesinin belirli kısıtlara ve kurallara bağlı olmasıdır. Kurumların ikinci özelliğı öngörüye izin vermesidir. Kurallarda en azından prensipte anlaşılabilmesi, insan ilişkilerinde tekrarlanabilmesi ve gelecekteki durumlarda da tekrarlanacağı beklenmeli ve bireyler ve insan toplulukları var olan kuralların belirli düzeyde bir kararlılığa sahip olduğunu düşünmelidir. Kurumların üçüncü özelliğı de bireyler ve insan toplulukları arasındaki ilişkileri düzenleyebilmesidir. Bu töreler ve

gelenekler doğrultusunda istemli olarak kabullenilebileceği gibi dışsal bir otoritenin yaptırımı yoluyla da gerçekleşebilir (Mihçı, 2000).

Kurumların varoluş nedeni, insan etkileşiminin getirdiği belirsizlikleri azaltmaktır. Bu belirsizlikler çözülmesi gereken sorunlar olarak ortaya çıkarlar (North, 1999, s.38). İktisat jargonuyla söylemek gerekirse kurumlar, bireylerin tercih kümelerini tanımlar ve sınırlar. Kurumlar “karşılıklı uyumun evrimsel süreçleri veya amaçlanan tasarım” yoluyla insan eylemiyle yaratılır ve değiştirilir (Alexander, 2010). Ayrıca kurumlar evrimleşir ve insanlar tarafından değiştirilirler. Bu sebeple bireyler ve tercihleri önemlidir (North, 1999, s.10). North, enformel ve formeli bir arada ele alarak tartıştığı kurumları spor benzetmesiyle şöyle açıklar: Kurumlar, hem formel, yazılı kurallardan, hem de karşı takımın yıldız oyuncusunu kasıtlı olarak sakatlamamak gibi formel kuralların ruhunu oluşturan ve onları destekleyen enformel kurallardan oluşurlar. Bazı takımlar sürekli olarak kuralları ihlal ettikleri ve bu şekilde rakiplerini sindirdikleri için başarı kazanırlar. Stratejinin başarılı olup olmayacağı, denetimin ne kadar etkili olduğuna ve cezanın ağır olup olmadığına bağlıdır. Kurumlar ille de toplumsal açıdan etkin olsunlar diye kurulmazlar; kurumlar ya da formel kuralların varoluş nedeni, yeni kurallar düzenlemeye gücü yeten, pazarlık gücü olanların çıkarlarına hizmet etmektir (North, 1999, s.11).

Oyunun kuralları dönem dönem ve sürekli değişirse kuralsızlıkla eş değer olarak görülebilir. Bu sebeple kurallar anayasal boyutta belirlenmeli, hem devlete güçlü sınırlar getirilmeli hem de belirsizliğin azalmasını sağlamaktadır (Aktan, 2005).

Kuruluş ve kurumlar arasındaki ayrımı açıklamak önemlidir. Kuruluşlar siyasi oluşumları (siyasi partiler, belediye meclisi, denetleme kurumları) ekonomik oluşumları (şirketler, sendikalar, aile çiftlikleri, kooperatifler), toplumsal oluşumları (kilise, kulüpler, spor kuruluşları) ve eğitim oluşumlarını (okullar, üniversiteler, meslek eğitimi veren kuruluşlar) kapsar. Kuruluşlar belli hedeflere ulaşmak gibi ortak bir amaç güden bireylerin oluşturduğu gruplardır. Kurumlar oyunun kuralları iken, kuruluşlar, kurumsal değişimin araçları olarak ele alınmalıdır. Ayrıca kurumlar genellikle süreksiz, kesintiden çok, tedrici bir biçimde değişirler. Kurumların tedrici bir şekilde değişmesinin, devrim ve fetih gibi kesintili, süreksiz değişimlerin bile hiçbir zaman tam olarak süreksiz olmamasının nedeni, enformel kısıtlamaların toplumun içine işlemiş olmasında yatar. Siyasi ve yasal kararların sonucunda resmi kurallar bir gecede değişse bile, gelenekler, adetler, davranış biçimlerine

derinlemesine kök salmış olan enformel kısıtlamalar, belli bir niyetle çıkarılan ve uygulanan politikalara karşı çok daha dayanıklıdır (North, 1999, s.12-13). Nitekim 1920'li yıllarda Alchian'ın geliştirdiği evrim hipotezine göre de keskin rekabet sonucunda yeterince güçlü olmayan kurumların eleneceğini ve insanların sorunlarına daha iyi çözümler getiren kurumların ayakta kalacağını öne sürer (North, 1999). Kurallara ilişkin olarak North (1999) futboldan örnek vererek kuralların amacı oyunun kurallarını belirlemek iken takımların amacının ise söz konusu kurallara göre yetenek, strateji ve eşgüdümün bileşimiyle kimi zaman dürüstçe kimi zaman da üçkağıtla oyunu kazanmak olduğunu söyler.

Kurumlar, piyasa faaliyetlerinde sonuçların nasıl belirleneceği ile ilgili bireylerin karşı karşıya kaldığı konularda güvenmelerine olanak sağlayan bir yapı sağlarlar. Kurumsal bir analiz doğası gereği toplumun ve politik yapının analizi ve hangi noktaya kadar etkili olacağı konusunun da incelenmesini gerektirmektedir. Kurumsal yapı siyaset yoluyla değişeceğinden siyasi idare de önem arz etmektedir (North, 1991). Özetle kurumlar uzun yıllar süresince bireyler arasındaki etkileşim sonucu oluşur denebilir. Kurumlar zamanla evrilmektedir. YKİ, kurumlara atfettiği önem ve özellikle de işlem maliyetleri kavramı ile Neoklasik ikitsattan ayrılmaktadır. (Çetin, 2012).

Organizasyonlar

İşbölümü ve uzmanlaşmanın getirdiği avantajlardan faydalanmak amacıyla bireyler organizasyonlar oluşturur ve organizasyonlar esasında bireylerin belirlediği ve oluşturduğu sözleşmelerin bir bütünüdür. Bireysel olarak yürütülecek sözleşmelere göre organizasyonlar aracılığıyla sözleşmelerin işletilmesi çok daha fazla kazanç elde edilmesini sağlayacaktır (Çetin, 2012).

Organizasyonlar, ortak bir gaye için toplanan bireylerden oluşur. Firmalar, ticari birlikler, kooperatifler, ekonomik organizasyonlar; siyasi partiler, yasama meclisleri, düzenleyici kurumlar, politik organizasyonlar; üniversiteler, okullar ve eğitim organizasyonları bunlara örnek verilebilir. Örneğin bir firma için öncelik karını en yükseğe çıkarmak ve kaynakların kıt olduğu ve rekabetin çok olduğu bir ortamda ayakta kalabilmektir (North, 2010). Başlangıçta oyuncuların elinde hatalı modeller varsa ve oyuncular bu modeller ile hareket ederlerse ya piyasadan silinirler ya da etkin olmayan enformasyon, geri besleme sistemi, onları modellerini değiştirmeye zorlar (North, 1999, s.123).

Organizasyonların sözleşmedeki taraflar arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları en aza indirmesi gerekmektedir. Çünkü kurumsal değişimin başlangıç unsurudurlar. Organizasyonlar arası rekabetteki en ayırt edici etken ise çıkarları maksimize edecek şekilde bilgi ve yetenekteki gelişime kaynak ayrılmasıdır. Organizasyonların elde ettiği her başarı rekabet ortamındaki pazarlık güçlerini artıracak, kurumsal değişime neden olacak ve diğer organizasyonlardan bir adım öne geçmesini sağlayacak ve kurumsal yapıda değişikliklere neden olacaktır (Çetin, 2012).

Enformel ve Formel Kurallar

Hukuk, ekonomik sistem içindeki birey, kurum, devlet gibi aktörlerin etkinliklerini belirleyen ve bu etkinlikleri yönlendirebilen birçok düzenlemeyi içermektedir (Baykal 2008, s:3).

Hayek, devletin güçlü aktörler karşısında güçsüzü korumak için de var olduğunu belirtmektedir. Ancak burada devletin gücünün boyutunun ve sınırının ne olacağı konusu gündeme gelmektedir. Dolayısıyla devletin sahip olduğu ve kullandığı gücün, sınırları yasalarla çizilmeli ve bu gücün olumsuz etkileri en aza indirilmelidir (Aktan, 2005).

Bir toplumdaki formel kuralları tanımlamak ve bunlar hakkında yorum yapmak enformel kuralları tanımlamaktan daha kolaydır. Her ne kadar büyük ölçüde net tanımlamalara uymaktan çok uzak olsa ve bu kuralların önemini saptamak için muğlaklıktan uzak testler geliştirmek zor olsa da önemlidir. En bütünsel formel dönüşüm olan Rus Devrimi bile çok sayıda enformel kısıtlamanın varlığını ve ayakta kalışını incelemeden tam olarak anlaşılamaz. Bu kısıtlamalar özel değişim sorunlarıyla baş etmek için formel kurallardan çıkarak evrimleşmiş, hiçbir zaman formel kuralların parçası olmamalarına karşın, kabul edilen enformel kısıtlar olarak yerleşmişlerdir. Ayrıca bu kısıtlamalar toplumsal olarak aktarılan bilgiden gelirler; kültür adını verdiğimiz mirasın parçasıdırlar. Kültür duyuların beyine sunduğu bilgileri çözmek ve yorumlamak için dile dayalı kavramsal bir çerçeve sunar. Devletin ve formel kuralların var olmaması durumunda, ciddi bir istikrara sahip olan enformel yapılar ortaya çıkar (North, 1999, s.51-54).

Robert Axelrod (1985) toplumsal olarak kabul edilen davranış normlarına renkli bir örnek verir. Aaron Burr ile düello yapılacağı tarihten önceki gece Alexander Hamilton oturmuş ve düelloda ölebileceği gibi hayati önem taşıyan nedenler de dahil olmak

üzere bu düello çağrısını kabul etmemek için geçerli bütün nedenleri yazmıştır. Düello yapmamak için geçerli ve ezici üstünlüğe sahip olan bu rasyonel nedenlere rağmen düello centilmenler arasındaki anlaşmazlıkları çözmek için kabul edilen çözüm yolu olduğu için Hamilton bu tür bir kararın kendisinin kamusal alandaki etkinliğini önemli ölçüde azaltacağını hissetmiştir. Tercihleri belirleyen toplumsal normlardır, formel kurallar değil. Birey kendi fayda fonksiyonundaki bir başka değer uğruna gelirinden ya da refahından vazgeçtiği zaman tercihlerini değiştirir (North, 1999, s:58). Bu da toplumun kültürel değerlerinden doğabilecek bir sebeple, bireyin karını maksimize etme davranışını ihmal edebileceğinin göstergesidir.

Formel ve enformel kısıtlar arasındaki fark, derece farkıdır. Formel kurallar siyasi (yasal) kurallar, ekonomik kurallar ve sözleşmelerden oluşur. Siyasi kurallar, genel olarak devlet sistemini, devlet sisteminin hiyerarşik yapısını, temel karar mekanizmasını, gündemin nasıl denetleneceğini tanımlar. Ekonomik kurallar, mülkiyet haklarına, yani gelir getiren bir mülk üzerindeki haklar kümesine bir kaynak ve mal varlığının devrine ilişkin hakları tanımlar. Sözleşmeler, değişime ilişkin herhangi bir anlaşmanın özel koşullarını içerirler. Daha karışık uyumsuzlukları çözmek için gerekli formel yasal sistemlerin ortaya çıkması için formel kurallar gereklidir (North, 1999, s.64-65). YKİ, ticari piyasayı yeni piyasalara genişletme gereksinimi olan özelleştirilmiş kamu hizmetlerini ve belediyenin tek başına üstesinden gelemeyeceği enformel kent yerleşimlerindeki hizmet talebini bir araya getirmektedir (Goytia, 2013).

Mülkiyet haklarını ve teker teker sözleşmeleri tanımlayan siyasi kurallar, bu anlaşmaların uygulanmasını sağlayan da siyasi karar mekanizmalarıdır. Ama ekonomik çıkarların yapısı da siyasi yapıyı etkiler. Birindeki değişim, diğesinde de değişime yol açacaktır. Bu siyasi işlem maliyeti analizi, belli bölgelerde yoğunlaşan seçmen çıkar gruplarının farklılığı ve çeşitliliğinin farkındalığı üzerine kurulmuştur. Farklı çıkar grupları olduğu için temsilciler meclisi üyelerinin temsil ettiği hiçbir grup çoğunluğu oluşturamaz. Dolayısıyla meclis üyeleri tek başına başarılı olamaz; farklı çıkarları ve ilgileri olan diğer meclis üyeleriyle anlaşma yapmak zorunda kalırlar. İstikrarlı bir değişim mekanizması kurularak belirsizlik azaltılır. Sonuçta ortaya çıkan hem formel kurallardan hem de enformel organizasyon yöntemlerinden oluşan kompleks bir komite yapısıdır. Kurallar, devlet sisteminden mülkiyet haklarına, oradan da tek tek sözleşmelere kadar inerler (North, 1999, s.69-72).

Belirli bir zamana yayılan sözleşmelerin içeriğinde çok fazla belirsizlik olduğu için sözleşmeler büyük ölçüde eksiktir.¹⁰ Bu nedenle taraflar kasıtlı olarak sözleşmelerin süresi boyunca çıkacak anlaşmazlıkların çözümünü mahkemelere veya üçüncü bir tarafa bırakırlar. Enformel kurallar ve yaptırım özelliklerinin birleşimi hep birlikte seçim kümesini ve çıktılarının sonuçlarını belirler. Bu nedenle sadece enformel kurumlara bakmak, formel kısıtlar ve performans arasındaki ilişki hakkında bize yetersiz ve sıkça da hatalı bir fikir verecektir. Formel kurallardaki değişmeden sonra aşama aşama yeni enformel bir denge ortaya çıkacaktır. Ancak, bazen yeni gelişen pazarlık yapılarının ihtiyaçlarını artık karşılamayan enformel kısıtları ortadan kaldırmak onların yerine yenilerini getirmek için bilinçli olarak enformel kurallar yaratılabilir. Yaptırımın sıkı olmadığı durumlarda kanunu göz ardı etmek sıklıkla uygulanan bir stratejidir (North, 1999, s.73).

Amerika örneğine baktığımızda, geleneksel olarak toprak üzerine yerleşen ve hak iddia eden devlet, Bağımsızlık Savaşı'ndan sonra, öncelikli satın alma hakkı tanımıştı. Ama toprak dağıtımı konusunda karar hakkı, 1790'lı yıllarda federal hükümetler devredilince eski uygulama devam ettirilmemiş ve mal sahibi olmayanların kendilerinin olmayan topraklar üzerinde inşa ettikleri evler yakılmıştı. Sonuçta ortaya çıkan inatlaşma savaşı tutarsız politikalara yol açmış, yirmi adet yasa çıkmasına yol açmıştı (North, 1999, s.73, 116). Dolayısıyla formel ve enformel kurallar iç içe geçmiş olup, denetim ve kontrolün yeterli olmadığı durumlarda enformalitenin ağırlık oranının artacağı, kurumsal ve yasal yapıda ve/veya arsa ve arazi düzenlemelerine yönelik belirsizlik ortamının doğma ihtimalinin artacağı söylenebilir.

Kuralların değiştirilmesi ile ilgili talepler çoğu zaman formel kuralların da, sıradanlaşmış ilişkilerin de yetersiz kaldığı durumlarda gündeme gelir. Toplumsal değişimin hızlı olduğu durumlarda yerleşik kurallar ve sıradanlaşmış ilişkiler daha çok sorgulanır (Erder, 2015, s. 396). Belki de en önemli husus formel kuralların değişmesine rağmen enformel kısıtların değişmeyebileceğidir. Sonuç olarak birbiriyle tutarlı olamadıkları için enformel kısıtlar ve yeni formel kurallar arasında bir gerilim yaşanmaya başlar. (North, 1999, s:119-120). Ayrıca enformel ekonomik aktiviteler devlet kurumları tarafından düzenlenmemesine rağmen enformel ve formel kurallar

¹⁰ Uygulamada, genel bir endüstriyel inşaat projesinde detaylı tasarımın başlangıcında, bilgi boşluğu oranı genellikle % 85 gibi yüksek bir orana sahiptir ve inşaat sözleşmesinin imzalanmasına kadar % 15 oranında kalmaktadır. Bu durumda, karar alma için gerekli olan bilginin eksikliğini yaşayan taraflar, bu bilgi eksikliğini asıl engel olarak görmektedir (Xu, 2011).

birbiriyle bağlantılı olarak daha geniş bir ekonomiye entegre olurlar. Enformel ekonominin bu geniş kapsamından dolayı bazen yeraltı ekonomisi olarak da adlandırılmaktadır (Mukhija ve Loukaitou-Sideris, 2015).

Sonuç olarak gelinen noktada enformel kuralların ekonomilerin ayakta durabilmesi için ne kadar kritik bir unsur olduğu görülmektedir. Enformel ekonominin planlama alanında da ne kadar önemli bir yer kapladığı anlaşılmakta ve formelin enformel ile birlikte ele alınmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu da planıcıları geleneksel planlama yaklaşımlarının sınırlarından ötürü enformalitenin kurumsal içeriğini araştırmaya yöneltmektedir. Bu da görünmeyeni görünür yaparak daha geniş perspektiften bakmaya olanak sağlayacaktır. Ancak Mukhija ve Loukaitou-Sideris'in (2015) aktardığı üzere enformalitenin hem üreten hem sömüren olmasından kaynaklı paradoksal doğası bu yapıyı çözmenin zorluğuna da işaret etmektedir. Ayrıca denetimsizliğin enformelin oranını artıracığından bahsedilmektedir.

Ağ İlişkileri

Emek, toprak ve sermaye girdilerini ürün ve hizmet çıktılarına çevirmek kaynak gerektirir. Dönüşüm sadece kullanılan teknolojinin değil, aynı zamanda kurumların da fonksiyonudur. Bu nedenle kurumlar üretim maliyetlerinde önemli bir rol oynarlar. Alıcı ve satıcının katlandığı işlem maliyetleri kurumsal çerçeveyi yansıtır. İşlem maliyetleri, yasal harçlar, emlakçı komisyonu, emlak sigortası, kredi değerlendirme araştırması gibi piyasa maliyetleri kısmen de her tarafın bilgi edinme, araştırma vs. için harcamak zorunda kaldığı zamanın maliyetidir (North, 1999, s.83-85).

Kurumsal yapıya derinlemesine inerek, siyasi kurumların formel kısıtları tanımladığını görürüz. Üçüncü dünya ülkelerindeki enformel sektör yapılanmasının maliyeti yüksektir. Formel kuralların yokluğu enformel kurallar ile doldurulabilmektedir. Dolayısıyla, formel kurumsal çerçeve, sadece formel kuralları değiştirmeye yeterli pazarlık gücüne sahip olanların çıkarına olduğu zaman değişecektir. Bu maliyetler ne kadar yüksekse, taraflar değişimi biçimlendirmek için o kadar çok enformel kurallara başvuracaklardır. Aşırı uçta ise değişim gerçekleşmeyecektir (North, 1999, s.90-92).

Çok sayıda kurum, konut ve sermaye piyasasının büyük kitlesel bir pazar olmasını mümkün kılar. Mülkiyet haklarını güvence altına alan kurumlar, değişimi kolaylaştıran çok sayıda gönüllü organizasyon, üçüncü dünya ülkelerindeki konut

piyajasında ve Amerika'nın yakın geçmişine kıyasla günümüzde görece eşit bir konut piyasasının var olmasında çok önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla piyasa bütün olarak bakıldığında kimisi verimliliği artıran kimisi de azaltan bir dizi kurumdan oluşan yamalı bir bohaya benzer (North, 1999, s.94). Armen Alchian (1950)'a göre belirsizlikle dolu bir dünyada hiç kimse karşılaşılacak sorunları bilemez ve sonuç olarak hiç kimse etkinliği maksimize edemez. En çok sayıda denemeye izin veren toplumun zaman içinde sorunları çözme olasılığı, daha az sayıda denemeye izin veren toplumdan çok daha yüksektir. Dolayısıyla uyum etkinliği, toplumun sorunların çözümlenmesi için gerekli alternatif çözüm yollarını keşfetmek için gerekli girişimleri maksimize eden adem-i merkezietçi karar alma süreçlerini geliştirmek için teşvik unsurları sunar. Değişimi, ard arda devam eden organizasyonel denemeler ve organizasyonel hataların elenmesinden oluşması için, hatalardan da ders çıkarılması gerekmektedir. Organizasyonel hatalar sadece olasılıklar sonucu ortaya ıkmiş hatalar olmayıp, ideolojiler insanları uyum etkinliğine yönelik olmayan çözümler için tercih yapmaya yönlendirebildiği için sistematik de olabilir (North, 1999, s.107).

Kurumsal değişim ve evrim yaklaşımı

Genelde kurumsal değişimi ifade etmek için kullanılan kavram, evrimdir. İnsanlar her ne kadar düşünüp planlayarak, geleceğe dair öngörülerde bulunarak bazı eylemleri gerekleştirseler de kurumsal değişimin içinde çokça deneme-yanılma, ve yapılan hatalardan ders alma bulunmaktadır. Bu süreç kültürel bir gelişim süreci olduğundan sosyal kurumlar ve birey davranışları arasındaki ilişkinin doğru incelenmesi gerekmektedir (Kama, 2011).

Douglass North, standart teorinin fizikten aldığı ilhamla iktisadi faaliyeti analiz ettiğini, ancak ekonomik değişim sürecini açıklamak için bu statik teorik yaklaşımın yeterli olmadığını, bu nedenle de evrimci biyoloji yaklaşımının tercih edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir (North, 2005). Ancak North'un kabul, seçim (doğal seleksiyon) mekanizmalarının, nihai sonuç hakkındaki kanaate göre şekillenmediğini varsayan Darwinci teoriyi de reddederek insanın evrimine, bireylerin idrakinin rehberlik ettiğidir. Çünkü tercihler veya kararlar, ancak insanların çıkarına hizmet eden (politik, ekonomik ve sosyal) organizasyonların belirsizliğini azaltacak sonuçlar üretme niyetinde olan bireylerin algısı ile belirlenir. Bu durumda kurumsal değişim, tesadüfi değil, aktörlerin, faaliyetlerinin sonuçları hakkındaki algısına göre şekillenen

kasıtlı bir süreçtir. Çünkü insanoğlu, kendi rekabetçi pozisyonunu geliştirmek için çevresini şekillendirmeye kalktığında elinin altında bulunan en tesirli araç, kurumsal yapıyı değiştirmektir. Bu sürecin anlamlı olabilmesi şu varsayımlar altında geçerlidir:

1. Ekonominin kıtlık ve rekabet ortamında kurumlar ve organizasyonlar arasındaki sürekli etkileşim, kurumsal değişim için anahtar role sahiptir. Bu tür rekabet, kurumsal değişimin kaynağıdır.
2. Rekabet, organizasyonları, hayatta kalabilmek için sürekli olarak yeni yetenek ve bilgiye yatırım yapmaya zorlar. İnsanoğlu ve organizasyonlar tarafından sahip olunan bilginin ve yeteneğin türü, fırsatları keşfetmedeki değişim ve böylece kurumları aşamalı olarak değiştirecek olan tercihler setini şekillendirecektir.
3. Kurumsal çatı, en yüksek kazanımı sağlamak için gerekli olan bilgi ve yetenek türlerini elde etmeyi zorlayan bir güdü yapısı sağlar.
4. İdrak, oyuncuların mental yapılarından oluşur.
5. Bir kurumsal matrisin barındırdığı kapsam ekonomileri, tamamlayıcılıkları ve ağ dışsallıkları, kurumsal değişimi, kesinlikle aşamalı ve yol bağımlı hale getirir. Bu önermeler arasında kurumsal değişimin doğası açısından en kritik nokta, insanlar ve onlar tarafından oluşturulan ekonomik ve politik organizasyonlar tarafından elde edilen öğrenme, bilgi ve yetenek türleridir (Çetin, 2012).

Yukarıdaki ikinci önermede evrimci bir süreç veya ekonomik büyüme değil, sadece değişim iması bulunmaktadır. Kurumsal matris, bir ekonomide gelir dağılımından alınabilecek en yüksek payı veya verimli üretim süreçlerinden en yüksek getiriye elde edecek kişiler olmayı belirleyen fırsat setini tanımlar. Her ekonomi, her iki tür iktisadi faaliyet için de karma bir güdü seti sağlarken, üretim ve yeniden dağıtım arasındaki nispi ağırlıklar, ekonomilerin performansında can alıcı öneme sahip olacaklardır. Tesis edilen organizasyonlar, bireylerin elde edecekleri getiri yapısını yansıtacaktır. Bundan daha fazlası, organizasyonların, yetenek ve bilgiye yaptıkları yatırımın yönü, güdü yapısını yansıtır. Eğer bir ekonomideki en yüksek getiri oranının korsanlıktan geldiği kabul edilirse, organizasyonların, kendilerini daha iyi korsan haline getiren yetenek ve bilgiye yatırım yapmalarını bekleyebiliriz. Benzer şekilde, eğer yüksek getiri, verimli üretim süreçlerinden geliyorsa, organizasyonlar, verimliliği veya üretimi artıran teknolojiye (veya yetenek ve bilgiye) yatırım yapacaklardır. Sonuç, bir yol bağımlılığıdır. Kurumsal matris ve oyuncuların zihni modelleri, aşamalı olarak

gerçekleşen (kurumsal) değişimi biçimlendirecek şekilde sürekli etkileşim içinde olacaktır. Bütün insanlık tarihi, kurumsal yapı ve insanların mental modelleri tarafından şekillenen güdü yapısının, ekonomik değişimin muhtelif şekilleri ile sonuçlanan tercihlere rehberlik ettiğini göstermektedir. İnsanlık tarihinin büyük bir kısmı, bir ekonomik büyüme hikâyesi değil, bir durgunluk veya çok ılımlı bir ekonomik büyüme hikâyesidir (Milgrom ve diğ, 1990).

Belirsizlik

“1990'lardan beri Keynesyen belirsizlik kavramları, kurumsal ekonomide rol oynamıştır (örneğin, Minsky 1996; Ferrari-Filho ve Conceicao 2005; Dequech 1999; 2000a; 2000b; 2001; 2003a; 2003b; 2003c; 2004). 2005a, 2005b). Hyman Minsky'nin yazdığı gibi, Keynes'i anlamak için belirsizlik konusundaki karmaşık görüşünü ve ekonomik süreç vizyonundaki belirsizliğin önemini anlamak gerekir. Belirsizlik olmayan Keynes, Prens olmayan Hamlet gibidir” (Wilson, 2007). Kurumsal iktisata göre kesin olarak kurulmuş bir sözleşmeden yoksun olduğumuzda belirsizliğin ortaya çıktığı söylenebilir. Çünkü görüş ve uygulamalar henüz yerleşmemiştir. Temel belirsizlik kavramına yönelik kayda değer adımlar daha yakın zamanda North tarafından şöyle yazmıştır: “Eğer bu ergodik bir dünya olsaydı, temel olan doğa sabit kalsaydı; doğaya uygun bir teori geliştirdik ve bugünden yola çıkarak gelecekte doğruyu elde ederdik. Ancak belirsizlik bizim kaçınılmaz olanımızdır çünkü dünya yeni yollarla değişmeye devam etmektedir. Bu kısmen doğal, fiziksel nedenlerden kaynaklanmaktadır, ancak bu, esas olarak, insanların dünyayı değiştirerek yeni koşullar ve yeni sorunlar yaratmasının bir sonucudur ”(North, 1999).

İyi bir ekonomik performans için kurumsal yapıda bulunan özelliklerin başında güvenilirliği sağlayan bir kurumsal yapının olması gerekliliğidir. Diğer bir unsur, mülkiyet haklarının tesisi ve bunu sağlayacak güvenilir bir yargı sisteminin kurulmuş olmasıdır. Üçüncüsü, formel kuralları olabildiğince geliştirmektedir. Enformel kuralların yaygın olduğu yapılarda bu süreç daha zor ilerleyecektir. Bir diğer unsur ise, başarısızlıkların üstesinden gelebilen geniş tercih setlerini içeren ve etkin bir kurumsal yapının olması gerekliliğidir. Son olarak da tüm bu kurumsal yapıyı kurgulayabilecek etkin bir siyasi yapının varlığıdır (Çetin, 2012). Özetle, kurumların zamanla değişebileceği gerçeğinden hareketle, kurumsal ve yasal yapının

belirsizliklerin önüne geçecek şekilde evrilmediği sürece sağlıklı bir yapılanmayı gerçekleştiremeyecekleri anlaşılmaktadır.

Özet Değerlendirme

Bu çalışmada planlama sisteminin neoliberalizme uyumlandırılmasıyla özellikle de toplumsal fayda ve çevre konularında adaletin sağlanması ya da koruması gereken özdeğerlerinden uzaklaşmasıyla birlikte neoliberal ekseninde yapılan kurumsal düzenlemelerin sorun oluşumunda etkisi tespit edilebilecektir. Bu doğrultuda eleştirel yaklaşımları da dahil etmek amacıyla neoliberalizmi de eleştirdiği savunulan YKİ yaklaşımı ile değerlendirilme yapılması planlanmıştır. Buna göre YKİ'nin teorik bağlamını oluşturan temel sebepler yerleşik iktisatın mevcut ve varsayımsal sorunları, kurumları iktisatın odağı alması, yeni kavramsal açılımlar sunması olarak sıralanabilir. YKİ, temel odağını kurumlar aracılığıyla daha belirli ve şeffaf bir piyasa düzeni kurmak iken nihai hedef oyuncular için oyundaki belirsizliği azaltmak olarak tanımlamaktadır. YKİ, görünmez eli değil kurumları ve yasaları, dengeyi değil hareketi, tam bilgiyi değil sınırlı rasyonaliteyi, tam rekabeti değil örtük rekabeti, bedelsiz işlemi değil işlem maliyetini ön plana çıkarmaktadır. Tezin özgün alan araştırması bölümü YKİ'nin getirdiği yeni kavramlar bağlamında yürütülmüştür. Kurumsal yapılar, kurumsal yapılar uzantısında gelen yasal bağlayıcılık ve uygulamalar, kurumlar, kurallar, sınırlı rasyonalite kavramları bağlamında sorgulanmıştır. Böylelikle kurumsal yapılandırma ve yürütmeye ilişkin hükümler belliyken yaşanan sorunların nedenlerini tespit edebilmek, uygulamada neden aksaklıklar yaşandığı ve neden planlama ile öngörülenlerin gerçekleştirilemediğine dair kuramdan yola çıkılarak tespit yapabilmek mümkün olacaktır.

Tüm bu kavramlar ile ise YKİ'nin temelde neye vurgu yaptığı açıklanmıştır. Böylelikle YKİ kavramları ve bakış açısıyla kurumsal yetki ve sorumlulukların ve uygulamaya dönük yasa ve normların belirli olduğu bir düzlemde, olması beklenenin aksine, yaratılan belirsizliğin nedenleri tespit edilebilecektir.

2.3.2 Planlama alanında kurumsal iktisat

Yeni Kurumsal İktisat'ta (YKİ) planlamadan bahsetmeden önce planlamanın genel işlevi ve amacının ne olduğuna bakmak gerekir. En genel haliyle planlama belgeleri belli bir vizyon doğrultusunda kentsel işlevlerin türleri ve bunları gerçekleştirmek üzere kullanılacak uygulama araçlarını belirleyen yapıları çevre ve arazi kullanımı için

politik yönergeleri ortaya koyan araçlardır (Johansson, Svedung ve Andersson, 2006). Planlama böylece rasyonalite, uzmanlık ve bilim temelli karar verme fikirleri ile daha iyi bir geleceğin hayalleri ve vizyonları arasındaki gerilimden doğar. Fiziksel planlama, belirsizliğin kabul edilmesi ve yönetilmesi gerektiğini ima eden açık uçlu bir gelecek kavramına dayanır. Planlama ve tahmin etme çalışmaları, plancının planlamadaki belirsizliği yönetmek için çeşitli stratejiler kullandıklarını göstermektedir. Hızla değişen kentsel ve bölgesel dinamik yapı koşullarında kurumsal esneklik olduğu durumda olağan dışı durumlarda çözümlere daha hızlı ulaşılabilecektir (Oliveira ve Vazquez, 2011).

Bir strateji, politikacılar, ulusal kamu kurumları ve diğer yetkililer tarafından belirlenen normlara, tavsiyelere ve kılavuzlara dayanır. Bu strateji karmaşık ve belirsiz bir bilgi setini basitleştirmeye ve standartlaştırmaya dayanmaktadır. Bir başka strateji ise, pragmatizmi benimsemeyi ve “pişmanlık duymayan” bir tavır benimsemeyi, yani, planla öngörülenler meydana gelmese bile, yararlı veya en azından zararlı olmayacağını göstermektedir. Bir başka strateji ise, belirsizliği söylemsel olarak yönetmektir, ya da daha fazla belirsizlikle karşılaştırmalar yaparak mevcut belirsizliği azaltmaktır (Uggla, 2010).

Arazi rantı sadece arazi piyasalarının düzenlenmesi, konut politikaları ve muhtemelen gelir yeniden dağıtımını yoluyla sosyal olarak yeniden dağıtılabilmektedir. Düzenleme teorisi, arazi rantı teorisini geliştirmeye ve özellikle de devletin rolünü (Jäger, 2003) bütünleştirerek daha gerçekçi hale getirmesine izin verse de, bunlar YKİ tarafından ele alınmamıştır. Lai (2005) YKİ teorisini kullanarak araştırma yapan plancının sayısında artış olduğunu ifade eder ve planlama alanının ekonomiden bağımsız olmadığını belirtir. Neoklasik teoriyi benimseyen ekonomistler tarafından göz ardı edilen işlem maliyetlerinin arsa ve gayrimenkul piyasasında göz ardı edilemeyecek öneme sahip olduğunu ifade eden Lai (2005), bu konudaki çalışmaların kentsel rantın aktörlere paylaşımının anlaşılması açısından önemine de vurgu yapar. Normatif planlamada kamu yararı, eşitlik kadar verimlilik, karın maksimizasyonu gibi ekonomik konseptler önemlidir. Lai’ye (2005) göre bahçe şehir, yeni kentler, master planlama gibi ütopyalar plancılara bir sanatçı ya da felsefeci gibi rol biçmekteydi. Bugün ise plancılar kendilerini başkalarının değerlerinin savunucuları ya da emlak danışmanı gibi konumlandırmaktadırlar.

Planlamanın geleneksel açıklamalarında, kamu ile serbest piyasa arasında ikilik bulunduğu varsayılmakta ve bu varsayım ile hareket edildiği ve planlamanın sadece kamunun müdahalesi olarak görülmektedir. Planlama faaliyetleri sadece kamusal mülkiyetleri ya da kamusal yatırımları değil hatta daha geniş olarak özel sektör faaliyetlerini kapsar ve bu ikisi arasında bir köprü vazifesi görür (Alexander, 1992). Dolayısıyla serbest piyasa tarafların kurallarını kendisi koyduğu bir piyasa demek değildir. Rydin (2011), tüm grupları aynı anda tatmin etmenin mümkün olmadığından ve planlama eyleminin tüm tarafların beklentilerini karşılamasını beklemenin anlamlı olmayacağından, bazı grupların avantajlı bazılarının ise dezavantajlı konuma düşeceğinden bahseder. Buna rağmen, ekonomik aktörlerin gelecek zaman perspektifinde yatırım alanlarının koşullarını bilmesi ve yatırımlarını planlaması için planlar aracılığıyla yaratılan ve koşulları belirli bir piyasa ortamı gereklidir (Rydin, 2011).

Planlamanın meşrulaştırılması, 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana, kamu yararını özel ve kısmi çıkarlara karşı korumak için toprak ve mülk geliştirmede devlet müdahalesinin gerekli olduğu önermesine dayanıyordu (Campbell ve Marshall, 2000). Bir yerel yönetimin master planında, hem yönetimin kendisine hem de yerel birimin sakinlerine, ekonomik aktörlerine ve diğer yatırımcılara yer seçim ve yatırım kararlarının alınması ve bu kararların -piyasanın yapamayacağı bir yolla- koordinasyonun sağlanmasında referans olabilecek bir çerçeve sunma amaçlanmaktadır. Düzenlemenin zorunlu kapsamı olarak bu planlar kurumsal birimler tarafından yönetilir (Alexander, 1992). Planlama alanındaki işlem maliyetleri şu şekilde özetlenmektedir:

- Özellikle özel işlemli yatırımlarda kesin olmayan koşullar altında kendine has işlem maliyetleri oluşur. Bu maliyetler pazar dışı bağlantıların gelişimini teşvik eder. Bu bağlantılar hiyerarşik örgütler olarak ya da örgütler arası bir sistemde gelişebilir.
- Piyasa içindeki ekonomik ya da politik kolektif kararlar, sistematik piyasa işlemleri doğrultusunda, tek tek bireysel yararların toplamıyla oluşur; bu noktada planlamaya ihtiyaç duyulmaz.
- Planlamaya işlem maliyetlerinin yüksek olduğu durumda ihtiyaç duyulur. Planlama tekil organizasyonlardan karmaşık organizasyon sistemlerine geçişte ortaya çıkan hiyerarşi ile bağlantılıdır.

Kamusal arazi kullanım planlamasında kurumlar planlama otoritesi olarak önemli bir role sahiptir ancak kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenebilecek arsa sahipleri, hane halkları, planlama alanında yaşayanlar, sivil toplum kuruluşları vb. pek çok taraf da planlama sürecini etkiler. Yapılan analizin tüm bu tarafları göz önünde bulundurması gerekir. Arazi geliştirme süreci ve emlak piyasasındaki işlemler tanımlanmıştır. Tanımlanan model altı basamak içerir. Birinci basamak arazinin elde edilmesidir. Bu arazi işlem görmemiş bir arazi olup buradaki taraflar alıcı ve satıcı, bir spekülâtör, inşaatçı ya da herhangi bir birey, hane halkı ya da arsa almak isteyen kuruluş olabilir. İkinci basamak finanse edilmesidir. Kapitalin tedarik işlemini finans kuruluşu sağlayabileceği gibi geliştiriciler, inşaatçılar ya da hane halkı tarafından da karşılanabilir. Üçüncü basamak arazinin hazırlanmasıdır. Bu süreçte profesyonel danışmanlar ve müteahhitler işlemi yapabileceği gibi inşaatçılar ya da hane halkı tarafından da hizmet tedarik edilebilir. Uzman ya da danışmanların seçimi bağımsız piyasa koşulları altında seçilebileceği gibi bazen de karşılıklı ilişkiler belirleyici olabilir. Dördüncü basamak arazinin devridir. Hazırlanan arsa geliştirici tarafından inşaatçı firma ya da hane halklarına satılır (ya da kiralanır). Bu aşamada spekülâtörler de yer alabilir. Geliştirilmiş arsa bu işlemin objesidir. İnşaat aşamasında yine profesyonel danışmanlar ve müteahhitler tarafından hizmet sağlanır. İnşaatın bitişinin ardından emlak transferi satıcı ya da mülk sahibi tarafından sağlanır. Alıcılar ya da kiracılar firmalar, hane halkları ya da inşaatçılar olabilir (Alexander, 2001).

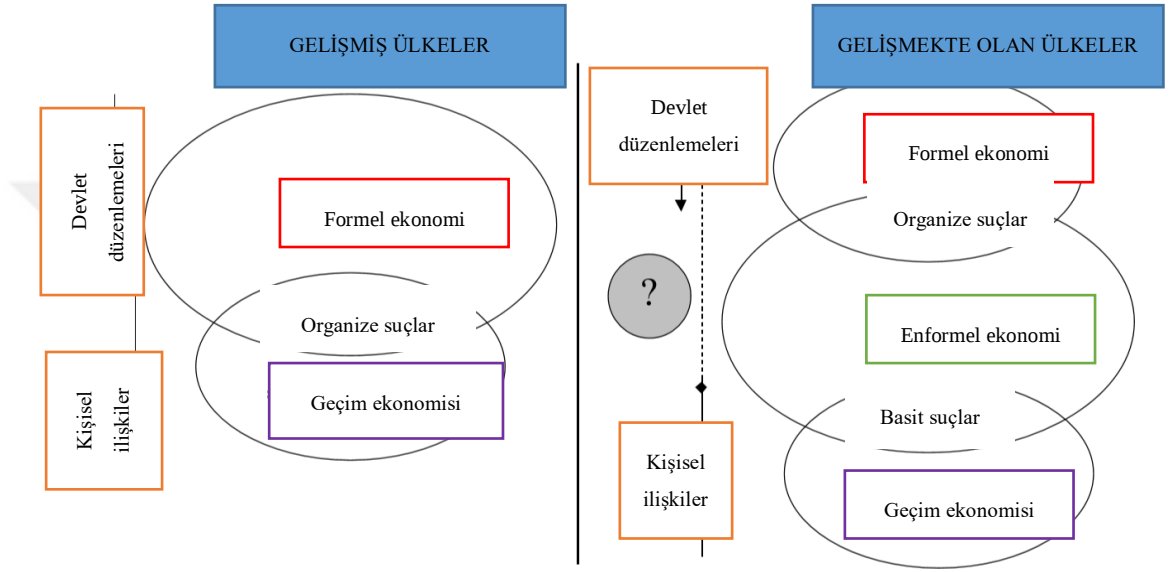
Konut arsası alanında YKİ ve enformalite çerçevesinde inceleme yaparken Berner'in (2000) çalışmasında yer verdiği sorular aşağıdaki gibidir:

- Enformel konutlarda oyunun kuralları nelerdir?
- Hangi aktörler/kurumlar bu kuralları dayatır ve bunu yapmak için hangi araçları uygularlar?
- Formel ve enformel sistemler nasıl birbirinin içine geçmektedir?
- Belli bir rejimin sermaye birikimi, yatırım, büyüme ve eşitlik açısından belirli olasılıkları ve kısıtlamaları nelerdir?
- Politika yapıcılar esas olarak kendilerine kapatılan bir sisteme müdahale edebilir mi? (Berner, 2000).

Bu sorulardan hareketle kentsel mekanda enformalite konusu bir sonraki başlıkta detaylı olarak incelenecektir.

2.4 Kentsel Mekanda Enformalite, Arsa Geliştirme Biçimleri ve Karşılıklı İlişkileri

Bu başlıkta ise dünyada ve ülkemizde kentsel mekanda enformalite konusu gecekondulaşmanın getirdiği enformel ilişki ağının yaygınlaşması ve zamanla geçirdiği dönüşüm, 1980’lerden itibaren gelişimi hızlanan devlet toplum ilişkilerinin çıkar eksenli yapısı ve sonuç olarak kentsel mekanda karşılıklı ilişkileri, formel ve enformel kuralların iç içe geçmesiyle oluşan organik yapı bağlamında tartışılacaktır.



Şekil 2.4: Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomiler ve düzenlemeler (Berner, 2000).

Şekil 2.4’te görüldüğü üzere Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde enformel ekonominin varlığı ve diğer ekonomilerle olan organik ilişkisi ayırt edici özelliklerdendir. Bu bağlamda devlet düzenlemeleri ile kişisel ilişkiler arasındaki kesitin nasıl olduğu incelemeye açık bir alan olup (soru işareti ile gösterilen alan) söz konusu alan bu çalışmanın odaklanacağı önemli noktalardan biridir.

2.4.1 Dünya’da arsa ve arazi geliştirme süreçleri ve enformel yerleşmeler

21. yy’da dünyadaki nüfus 6,4 milyarı bulmuştur. Bu nüfus patlaması kayda değer bir kentleşmeye de eşlik etmektedir. Kentleşmedeki bu dramatik artış kentlerde konut alanında büyük bir talep yaratmıştır. Gelişmekte olan ülkelerdeki gecekondulaşmalarının %90’dan fazlası kentlerde yer almaktadır. Kentlerde yaşayan her üç kişiden biri ise enformel yerleşmelerde ya da gecekondulaşma alanlarında yaşamaktadır (Url-1). Mekansal olarak ise izinsiz yerleşimler genel olarak kentin çeperinde yer alan

ve özel mülkiyete ait tarım arazilerinde yer seçmektedir. Gecekondu yerleşmeleri hem çeperde hem de kentin merkezinde yer seçtiğinde ise daha çok kamu arazisinde, düşük oranda da özel mülke ait alanlarda yer seçmektedir (Adam, 2014). Hernando de Soto (1989) enformel konutun var olmasının ve yaygınlaşmasının devletin kitlelere konut sağlamada yetersiz olmasının sonucu olduğunu iddia eder ve ekler; devletin neyin formel neyin enformel olup olmadığını belirleme gücü vardır. Ayrıca belirli durumlarda devlet politikaları ile enformel yerleşmeye teşvikte bulunmuştur. Üst ölçekli yatırımı artırıp, otoban yapımını sübvansede kamu arazilerini düşük fiyata geliştiriceye satarak üst gelir grubuna hizmet veren enformel konutu teşvik ettiğini aktarır (De Soto, 1989). Bu enformel yapılanma çoğu zaman formel yapı ile birlikte ilerler. Formel olarak ilerleyen arsa geliştirme süreçleri ise arazilerin düzenlenmesi ile gerçekleştirilir.

Arazi yeniden düzenleme metodu, diğer kentsel dönüşüm yöntemlerine kıyasla kentsel fonksiyonların yerine getirilmesi bakımından önemli bir potansiyele sahiptir. Ülkelerde kentsel yenileme yöntemleri olarak iki temel araç yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Birincisi, kamulaştırma veya zorunlu satın alma yöntemleri yoluyla yenileme ve ikincisi, kentsel yenileme alanlarındaki geliştiricilerin gayrimenkul satın almalarına bağlı olarak yenilemedir. Kamulaştırma kamu gücüne dayalı olarak yapılan işlemlerdir. Devletin amacı, burada, mülkiyetin parçalanmış yapısına müdahale ederek toprak bütünlüğünü sağlamaktır. Böylece alan, yenileme yapmak üzere planlama için uygun hale getirilebilir. Çoğu ülkede, yenileme alanları için kamulaştırma en son tercih edilen stratejidir; çünkü bu yöntemde kamu gücü kullanılır. Diğer bir yöntem 18. Madde uygulamasıdır. Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) alınarak oluşturulan arsa düzenlemeleridir. Buna göre yollar, parklar, otoparklar gibi kamu kullanımına ortak bir pay tahsis edildikten sonra arazi düzenleme alanına düşen tüm arsaların toplamı, kalan alanlar arazi sahiplerine alan büyüklüğü veya değer kriterlerine oranla dağıtılır (Türk ve Altes, 2009).

Shibeshi ve diğ., (2014) Etiyopya formel ve enformel mülkiyet hakları üzerine yaptıkları bir çalışmada formel ve enformel mülkiyet hakkı sistemlerinin birarada ele alınışına vurgu yapmaktadır. Etiyopya/Amhara bölgesinde formel arazi yönetim sisteminin tasarlanması ve uygulanmasında başarıya ulaşılmasının güçlü nedenlerinden biri olarak enformelliği tanımlamaktadırlar. Bölgedeki enformel ortamı açıkça tanımlamak ve yeni geliştirilen formel sisteme mümkün olduğunca çok kural

koymayı denemek için Afrika'da yeni bir mülkiyet hakkının sisteme girilmesini önermektedirler (Shibeshi ve diğ, 2014). Ancak her türlü işlem, işlem yapan tarafları, değişim ile ilişkili çeşitli risklerden korumak için bir tür yönetim mekanizmasını gerektirir. İşlemleri yönetmede rol oynayabilecek kişiler arası ilişkilerin başlıca üç biçimi güven, şiddet ve toplumsal eylem temelli sosyal yaptırımlardır. Güvenilirliğin düşük olduğu bir ortamda girişimcilerin karmaşık müdahalelerde bulundukları ve bunun da işletmelerin gerilemesine yol açtığı görülmektedir. Tek başına güven, kuralların yorumlanması ile ilgili anlaşmazlıklar için hiçbir çözüm sunmaz. Hobbesvari bir tartışma çerçevesinde, devlet kontrolü olmaması, herhangi bir düzenleme olmamasına eşittir. De Soto'ya göre (1989) ise devlet tarafından bırakılan alanın yalnızca bir kısmı yeni örgütsel yapılar tarafından işgal edilmiştir. Gerisi şiddet tarafından ele geçirilmiş gibi görünmektedir. Ancak fiziksel şiddet, onu icra edenler için bile çok pahalı ve güvensiz bir yönetim modudur (Berner, 2000, s.8).

Arazi ediniminin enformel olarak ilerlediği durumlarda, davranış normları insan etkileşiminde önemli bir faktördür. Burada işlemlere girebilenler, sadece birbirleriyle işbirliği yapabileceğine güvenen temsilcilerdir. Enformel arsa gelişimi ve işlemler düzensiz ve kaotik bir yapı olarak görülebilir ancak çoğu zaman ilgili aktörler tarafından geliştirilen sosyal kurallar tarafından düzenlenir. Değişim ilişkileri içine giren taraflar, çoğunlukla işlemlerinin gerçekleştiği sosyal çevreye aşinadırlar ve haklarına ilişkin yükümlülükler hakkında bilgi sahibi olurlar (Adam, 2014). Ayrıca Peru'da yasal yollardan yapılan ve yasal yollardan yapılmayan ekonomik faaliyetler sonucu oluşan maliyetler karşılaştırılmış ve işlem maliyetlerinin enformel olanda daha fazla olduğu ortaya çıkmıştır (De Soto'dan akt. Aktan, 2005).

Arsa geliştirmek isteyen aktörler çok yönlü profillere sahiptir. Bu profiller temel olarak sosyo-ekonomik durum, iş durumu, aylık gelir, arsa satın alma ya da satma nedenleri vb. parametrelere göre analiz edilir. Etiyopya örneğindeki analizlerde yerleşim sakinlerinin %75'inin inşaat sektöründe gündelik işçi olarak çalıştığı ortaya çıkmıştır. Söz konusu aktörler gelecekte yönetimin bu alanları kentsel gelişme alanına dahil etmek üzere değerlendireceğini düşündüklerinden parsellerini bölüp satmak suretiyle birikim sağlayarak kendilerini güvence altına almak eğiliminde oldukları savunulmaktadır. Arsa komisyoncuları ise süreçte arsanın satışa uygunluğuna dair bilgiyi yayan ana aktördür (Shibeshi ve diğ, 2014).

Çalışmanın sonunda enformel arsa geliştirme sürecinde kilit aşamaların, satılacak bir arazi tanımlanması, arazi üzerindeki faydanın gösterilmesi, satıcının davranışlarının çalışılması, fiyatta anlaşma ve bir anlaşma evrağı ile işlemi belgeleme aşamalarını içerdiği tespit edilmiştir. Arsa komisyoncusu ya da yerel halktan biri (genellikle yaşlı kişiler ya da topluluğun önde gelenleri) belgeyi hazırlamakla sorumludur. Bu evrak resmi alım satım yapmaya uygun bir resmi evrak olmamakla birlikte taraflar arasında gelecekte doğabilecek çelişkilerin önlenmesi açısından önemli bir role sahiptir ve arsa işlemleri güven esasına dayalı olarak yürütülmektedir. Alıcı ve satıcı uzlaşmak için karşı karşıya geldiğinde pazarlık unsuru devreye girer. Taraflar ilk uzlaşma¹¹ başlangıcını direkt kendileri yapmaktansa arsa komisyoncularının yapmasını bekleme eğilimindedir (%70 oranında emlak komisyoncuları başlatır) ve anlaşma sağlandıktan sonra belgeleme sürecinde alıcı, satıcı ve bir şahit arasında üçlü satış kontratı imzalanır (Adam, 2014). Taraflar arasında çatışma doğduğunda da yerel halktan kişiler arabuluculuk yapar. Bu enformel yapının stabil kalmasını sağlayan ise bir sosyal yaptırım olarak topluluktan dışlanma riskinin varlığıdır (Berner, 2000, s:8).

Etiyopya dışında diğer kayda değer örnekler ise Endonezya, Tayland, Peru gibi örneklerdir. Hem kurumsal gelişme hem de emlak piyasalarının işleyişi, kurumsal ve politik reformların işlemesine bağlıdır ve uzun sürmektedir. Örneğin Tayland'da sürecin tamamı yaklaşık yirmi yıl almıştır ve Endonezya yirmi beş yıllık bir program başlatmıştır. Kentsel gelişme ve gecekonduları iyileştirme projelerinin daha güncel arazi yönetimi ve düzenleyici unsurlarının birçoğu geniş tabanlı bir reform gündeminden ziyade birkaç temel politika ve kurumsal iyileştirmeye odaklanmıştır (Baharoğlu, 2002).

Sonuç olarak arazi düzenlemesinin faydaları, iyi standartlarda parselasyon planı, düzenli biçim ve boyutlarda sunulan parsellerin üretimi, yollar, parklar vb. kamuya açık alanlarda kullanılması gereken servis alanlarının temini ve talebin karşılanması sonucunda fiyat istikrarının sağlanması şeklinde özetlenebilir (Türk ve Althes, 2009). Arazi geliştirme süreçlerinden anlaşıldığı üzere maliyeti yüksek bir işlem olması devletin yeterli arsa sunusunu sağlayamamasının temel nedenidir. Özel sektör ise

¹¹ “Uzlaşma konusunda Ersel, mali bakımdan güçlü olan oyuncunun bir sorun çıkması durumunda bu sorunu görece daha rahat çözebileceği savunmaktadır. Denizi kirleten sanayici ve kirlilikten etkilenen balıkçılar örneğini vererek, düşük gelirli çok sayıda oyuncunun bu konuda anlaşmaya varmaları ve bunun maliyeti karşılamaları zor, hatta olanaksız olabileceğinden karşı taraf her birisiyle teke tek müzakere ederek daha avantajlı bir konuma geçebilir demektedir (Ersel, 2013).

yatırımlarını harekete geçirmek üzere minimum maliyetle arsa temin etme eğiliminde olduğundan, arsa üretme süreci ve maliyetleri ile çelişen bir talepte bulunmaktadır. Kamulaştırma, satın alma gibi formel arazi geliştirme yöntemleri devam ederken bu yapının içine yedirilen enformel yaklaşım ve eylemlerin olduğu aktarılmıştır. Dünyadaki enformel arsa geliştirme süreçlerinde de toplumsal baskının yaptırım gücü olduğu, arabulucuların önemli aktörler olarak ortaya çıktığı ve tapu yerine verilen belgelerin sakinler açısından güven sağladığı gibi sonuçlara varılmıştır. Enformel yapıya temel oluşturan gecekondu alanlarında pazarlık, güven, toplumsal kabul ya da dışlanma, arabuluculuk gibi tanımlamaların ön plana çıktığı aktarılmıştır. İlginç olan bu norm ve aktörlerin aynı zamanda etkili olabildiğidir. Bölüm 0'de ise ülkemizde kentsel arsada formalite/enformalite ve karşılıklılık ilişkileri değerlendirilecektir.

2.4.2 Türkiye’de arsa geliştirme süreçlerinde formalite/enformalite ve karşılıklılık ilişkileri

Bu başlıkta vurgulanması gereken noktalardan birisi kentsel mekanda müdahalelerin tümünün sadece kapitalizmin ana ilkeleriyle hareket edilen sabit bir işleyiş olmadığı, değişen toplumsal ve siyasal yapı sonucunda ülkelerin kendilerinin geliştirdiği dinamik yapının anlaşılması gerekliliğidir. Nitekim Buğra ve Savaşkan (2014) Türkiye’de Yeni Kapitalizm kitabında özellikle 2000 sonrası piyasadaki durumu anlamak üzere bu büyük dönüşümün¹² önemine vurgu yaparak kapitalist gücün konfigürasyonunu ve kullanım biçimlerini nasıl dönüştürebileceğini aktarmıştır. Söz konusu kitapta geçen diğer bir vurgu da devletin tek siyasal aktör olmadığı yönündeki vurgudur. Burada da kamu sektörü-özel sektör-devlet ve devlet dışı kuruluşlar arasındaki sınırların muğlaklaşmasından bahsetmektedir. Kentsel mekana müdahalelerin, arsa geliştirme ve el değiştirme süreçlerinin işleyişini anlamak için ülkemizde nasıl bir siyasal/ekonomik atmosferde aktörlerin davranış ve stratejilerini belirlediğinin anlaşılması gerekmektedir.

Türkiye’de kentleşmeye yön veren dinamiklerden en önemlisinin merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki olduğu söylenebilir. Ülkemizdeki merkeziyetçi devlet geleneği, yerelleşmeyi, kapsamlı bir siyasal ve kurumsal reform olarak kabul etmemiş ve sadece etkin kent yönetimini sağlayacak teknik bir konu olarak ele almıştır (Erder,

¹² Ayşe Buğra, ülkemizdeki toplumsal dönüşüm olgusunu aktarırken Karl Polanyi’nin (1957) Büyük Dönüşüm kitabına referansla aktarmıştır.

2015, s:318). Ülkemizde kırdan kente göçün yaşanması ile birlikte kentlerde oluşan barınma ihtiyacı kentleşmenin en önemli konularından biri haline gelmiştir. Bu dönemin başlarında gecekondulaşma yasadışı olsa da konut gibi temel bir hakkı edinmek üzere yapıldığı için toplum tarafından meşru olarak görülmüştür. Popülist devlet - toplum ilişkileri içinde siyaset ise bu gelişmelere oy kaygısı sebebi ile de birlikte göz yummayı seçmiştir (Erder, 2015, s:397). Bu yaygınlaşmayla birlikte, gecekondu yapımını tanımlayan karşılıklılık ilişkileri gecekondu sakinleri ile devlet arasındaki ilişkilere ve giderek formel konut sektörü içindeki ilişkilere de yayılmıştır (Buğra, 2010, s:18). Ayrıca Erder (2015) son 30-40 yıldır süren gelişmeler sonucunda ekonominin yaklaşık %40 - %50'sini enformel ekonominin oluşturduğunu ve bunda enformel konut piyasasının etkili olduğunu vurgulamıştır.

1994, 1999 ve 2001 krizlerinin birikimli sorunlarını aşmak üzere yeniden yapılandırma ve çözüm sürecini yönetmek amacıyla göreve getirilen Kemal Derviş'in ekonomik istikrar politikası, siyasetçilerin keyfi müdahalelerini sınırlamayı, ekonomiyi özerk bir bürokrasinin yönetimine bırakmayı amaçlamıştır. Ancak bu politikalar belli bir başarı kazandıktan sonra 1980 sonrası başlayan ve kanıksanan devlet - iş dünyası ilişkileri ve parti devlet modeli anlayışı tekrar hakim olmuştur (Buğra, 2014, s:37).

Bu ilişki ağlarının tetiklenmesinde en büyük payı kentsel rant almaktadır. Planlama eylemi sonucunda kentsel rant oluşumu gerçekleşmektedir. Bu da daha çok imar planına dahil edilen araziler ya da plan değişiklikleri yoluyla olur (Özügürlü, 2010, s.378). Mülkiyet açısından baktığımızda da planlar aracılığıyla kaynak dağıtımı da gerçekleşmiş olur (Campbell ve Marshall, 2000, s.297). Ekinci'den (1998) aktaran Uzbek (2009) özellikle 1980 sonrasında kentsel rantı özendiren politikalar ve uygulamalar sonucunda sadece göç eden dar gelirli gruplar tarafından değil bu durumdan faydalanmak isteyen geliri daha yüksek kesimler tarafından da yasal olmayan uygulamaların gerçekleştirildiği bilinmektedir.

Kentsel rantın dağıtımında “patron-müşteri” ilişkilerinin kurulması ve sürdürülmesi, siyasetçilerin devletin kaynaklarını doğrudan dağıtmasına göre önemli üstünlüklere sahiptir. Bu üstünlükler şöyle sıralanabilir; 1) Kent rantının dağıtımında yönetimler doğrudan bir harcama yapmamaktadır. Kentli için ise kaynak dağıtımının gerekçelendirilmesi piyasa mekanizması ve mülkiyet söylemleri doğrultusunda daha kolay olmaktadır. Bu nedenle de dağıtılan kaynağın sınırı, bitip bitmediği belli

değildir. Büyüyen sistemlerde daha kolay olmakla birlikte büyümeyen sistemlerde de bu yolla çıkar dağıtımı yapılabilir (Tekeli, 2009, s.101).

Kırsal ya da kentsel yerleşme düzenine kamu adına müdahale anlamına gelen mekânsal planlama uygulamaları ancak toprak mülkiyetinin “modern” hukuk kurallarına uygun olarak düzenlenmiş olması durumunda mümkün olacaktır (Erder, 2015, s. 214). Ancak Erder (2015, s.212) geçmişte enformel konut piyasasında arsayı parayla satın alan gecekondu sahiplerinin tapuyu “olursa iyi olur” diyerek ikinci bir aşama olarak kabul ettiklerini belirtmektedir. Bu alanlardaki enformel arsa piyasası el senedi olarak adlandırılan, kırsal alan için geçerli belgelerden orman alanlarına hatta Osmanlı tapusu olduğu rivayet edilen ancak şimdi sahipsiz kalmış sultan çiftliklerine kadar değişen kaotik bir piyasa algısı yaratan piyasadır (Erder, 2015, s. 212). 1970’lerde ise 775 Sayılı Gecekondu Kanunu ve 634 Sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu yetkisiyle artık gecekondular hazine arazileri üzerine değil, hisseli mülkiyet statüsüne sahip, mafya türü güç ilişkileri içinde parsellenmiş, hiçbir hukuki geçerliliği olmayan ama üzerinde yapı yapma güvencesi şu ya da bu şekilde sağlanmış bir parsel üzerinde yapılmaktadır (Tekeli, 2008, s:107).

Gecekondulaşma sürecinin ticarileşmesinin önemli olan yanı kent hukuku dışındaki bu dolaylı mekanizmaların sadece alt gelir grupları için değil, orta ve üst gelir grupları için de arsa üretmesidir. Düşük gelir gruplarından farklı olarak üst gelir grupları hukukçuların ve özellikle kent plancıların profesyonel hünerlerini satın alabilmekte ve kısa sürede yaşadıkları alanları yasal konuma kavuşturabilmektedir. Buna karşılık düşük gelir grupları, arazi sahiplerine ya da bu satışı düzenleyenlere para ödeseler de yerleştikleri alanları yasallaştırmakta güçlüklerle karşılaşmaktadırlar (Erder, 2015, s:216). Ayrıca yetkililer, gecekondu sahiplerini aynı anda hem hak etmedikleri halde menfaat sağlayan yasadışı işgalciler olarak, hem de hakları devlet tarafından korunan mağdurlar olarak etiketleyerek onlara haklara sahip bireyler olarak değil, devlete boyun eğmek zorunda olan edilgen aktörler olarak muamele ederler (Candan ve Özbay, 2014, s:83).

Sonuçta, Türkiye örneğinde, ne neoliberal devlete özgü, rekabetçi piyasa koşullarını oluşturacak kurumlar ne de refah devletine özgü, etkin kamusal düzenlemeleri sağlayacak kurumlar ortaya çıkabilmiştir. Buna karşılık formel kurumlarla, canlı ve çeşitli enformel ilişki ağlarının içiçe geçtiği, kentsel eşitsizliklerin kalıcılaştığı, dıştan bakıldığında “kaotik” olarak algılanan bugünkü yapı oluşmuştur. Her şeye rağmen

toplumsal ve kentsel yaşam sürmekte ve mevcut koşulların da etkisiyle, kendi kurum ve kurallarını oluşturmaya devam etmektedir (Erder, 2015, s. 43-44). Politika yapıcılar inandırıcılıklarını yitirdikleri için de toplumda çözümsüzlük duygusu oluşmuştur. Burada vurgulanmak istenen nokta çözümsüzlük olup olmadığının tartışılmasından ziyade çözümsüzlük ortamının sonucu olan muğlaklık (belirsizlik) meselesidir. Kuyucu'ya (2014) göre bu çözümsüzlük süreci, hukuki ve kurumsal muğlaklığın¹³ proje uygulayıcılarına fayda sağlayacak şekilde manipüle edilmesi sürecidir. Kentsel dönüşüm projelerinde enformel yerleşmelere odaklanılmasının en önemli nedenlerinden biri de bu hukuki muğlaklığın daha ucuz ve kolay el değiştirmeye izin veren bir yapıda olmasıdır. Buğra ve Savaşkan (2014) değişen ve belirsizleşen ortamda toplumsal ilişkilere anlam vermeye ve bu ilişkilerle başa çıkmaya çalışan insanlar için dinin giderek daha çekici bir hal aldığını ve bunun şirketler açısından da ekonomik çıkar bağlamında güven duygusu yaratacağını öne sürmektedir. Ayrıca Weber'den aktaran Buğra ve Savaşkan (2014, s.46) insanın kendi grubundan olanlarla yaptığı anlaşmalarda geçerli olan etik normlar ve yasalar, yabancılarla yapılan anlaşmalardakinden farklıdır demektir. Bu iki söylem göz önünde bulundurulduğunda 2002'den bu yana muhafazakar çizgideki tek parti iktidarı etrafında gelişen sermaye grupları daha anlaşılır olmaktadır.

Türkiye'de özellikle de dar ve orta gelirli kesimlere yönelik uygun fiyatlarda arsa sunusu yeterli görülmemektedir (Tekeli ve diğ., 1996). Parselasyon yapılırken çok katlı yapılara uygun büyüklükte arsalar oluşturulmaktadır. Ancak bu da kendi konutunu inşa etmek isteyen özellikle de dar gelirli kesimin yasal olmayan yollardan arsa edinimine yönelmesine yol açmaktadır.

Planlama, imarlı alanlar ya da arsalar oluşturmak amaçlı olsa da kentsel alt ve üstyapısı tamamlanmış, değişik gelir gruplarının gereksinim ve standartlarını karşılayabilecek kentsel arsa üretimi hedefi gerçekleştirilememektedir (Kentleşme Şurası, 2009, s.13-15). 3194 sayılı yasa ile merkezin yerel yönetime yetki devri ile yerel yönetimler de arsa sunusu yaratmaya başlamıştır. Böylelikle hem kent çevresindeki arazileri büyük inşaat şirketlerine pazarlamakla gelir elde etmişler hem de yeni rant arayışlarına girmişlerdir. Gecekonduların “normalleştirilmesi” amacından önemli ölçüde sapılarak

¹³ Burada muğlaklık, TOKİ'nin kendi planlarını hazırlayabilme yetkisi ve mevcut plan öngörülerini dışında hareket edebilme kapasitesinin yarattığı ve projelerin içeriğine dair muğlaklıklar, proje geliştirdiğinde kimlerin hak sahibi olacağı yönündeki muğlaklıklar olarak sınıflandırılabilir. (Kuyucu'nun (2014) makalesinden derlenmiştir.)

bazen binlerce konutu kapsayan büyük komplekslerin ortaya çıkmasını mümkün kılacak biçimde yetki kullanımında bulunmuşlardır (Buğra, 2010, s.119).

Oğuz Işık ve Melih Pınarcıoğlu (1999), Sultanbeyli ile ilgili yaptıkları çalışmayla İstanbul'da enformalite, mülkiyet el değiştirmeleri, belirsizlik konularının en iyi okunabileceği alanlardan biri olarak Sultanbeyli'yi göstermişlerdir. Özellikle farklı türlerdeki işgallere konu olması açısından araştırma bulguları önemlidir (Orman, hazine arazisi işgâli; özel arazi işgâli ve özel arazi üzerinde kaçak yapılaşma). Ayrıca Sultanbeyli'nin hızla gelişen bir alan olmasında en büyük etkenlerden biri TEM otoyolu olmakla birlikte yerleşimin mülkiyeti konusundaki belirsizlik olduğu vurgulanmıştır. Sultanbeyli'yi "nöbetleşe yoksulluk" adını verdikleri ilişkiler sistemi olarak tanımlarlar ve bu sürecin en önemli halkasının arsa elde etme süreci olduğunu vurgulamaktadırlar. Buna göre işgal edilen arsalar ilk işgalciler tarafından sonrakilere daha küçük parçalara ayrılarak satılır. Bu da parçacıl mülkiyet yapısının oluşmasına yol açar ve bu süreçte en çok rant elde eden kesim ilk işgalciler olmaktadır (Işık ve Pınarcıoğlu, 1999).

Bireyler, yasal belge olmaksızın barınacak bir alan oluşturmak için birbirlerine güvenmek mecburiyetindedir. Bu güvenin bozulmadan devam edebilmesi için de büyümenin sürekli olması gereklidir (Işık ve Pınarcıoğlu, 1999). Bu noktada güven ve belirsizlik konuları birbirinin antitezi olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirsizlik arttıkça hukuk ve formel kurallar yerini enformel kurallara bırakır. Ancak kurumsal iktisatta da belirtildiği üzere enformel kurallar, formel kurallardan yola çıkarak oluştuğu gibi enformel ve formel kurallar birlikte de hareket edebilir. Enformel mülkiyet yapısı o mülkün değerini düşürmektedir. Çünkü enformel mülkiyetin belirsizliği sebebiyle vergi toplanamamaktadır (Panatiris, 2007).

Sonuç olarak gelişmekte olan bir ülke olarak enformalitenin konut arsası piyasasındaki yayılma biçimi (Sultanbeyli örneği) ve siyasetin planlamayı yönlendirdiği bir atmosferde konut arsası sunusu yaratacak devlet organlarının, politikalarının ve yasalarının yapılandırması elzem olarak görülmektedir. MacLennan ve diğ., (2013), başlangıçta, neoklasik teorinin indirgemeci yaklaşımının eldeki pek çok görev için özellikle uygun olmadığını belirtmiştir. Bu noktada YKİ, evrimsel ekonomi ve dengesizlik analizi, konut olgusunu daha iyi anlamak için kullanılabilecek analizlerdir (O'Sullivan ve Gibb, 2003). Piyasadaki karmaşanın ve piyasa sinyallerinin doğası ve

anlamı hakkındaki belirsizliğin piyasa başarısızlığına neden olduğunu belirtmektedir (MacLennan ve diğ, 2013).

Kentsel alanda meydana gelen müdahaleler, mekânsal planlama uygulamalarının kurallara uygun olarak düzenlenmiş olup olmadığını tespit etmek üzere kentsel alandaki belirsizlikler konut arsası sunusu ve uygulama araçlarına odaklanması gerekliliği doğmuştur. Bunun için ise seçilen bir uygulama alanında sadece doküman analizi yapılması değil bahsedilen enformel oluşumlar, karşılıklı ağ ilişkileri, siyasi idare, iletişim gibi faktörlerin etkisinin tespit edilmesinde mülakatlar da yapılması gerekmektedir. Bu da çalışmanın yönteminde hem doküman analizinin hem de mülakatların olmasına neden olmuştur. YKİ'nin bu geniş kavramsal çerçevesinden hareketle üçüncü bölümde çerçevenin planlama ile ilişkisi kurularak arsa ve arazi geliştirme süreçlerinde belirsizlik konusu aktarılacaktır.

3. TÜRK PLANLAMA SİSTEMİNDE KONUT ARSASI SUNUSU: ARSA VE ARAZİ GELİŞTİRME SÜREÇLERİ VE BELİRSİZLİK

Türkiye’de diğer bir çok ülkede gerçekleştirildiği gibi mekansal çevrenin oluşturulması süreci planlama sistemi aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bu sistem ile mekanın şekillenmesindeki yasal çerçeve sunulmakta ve aktörlerin davranışlarını tanımlayan unsurlar belirlenmektedir. Ancak bazı durumlarda bireysel eylemler plan değişikliklerine yönelik talepler ile gündeme gelmektedir (Tekel ve diğ, 2011). Oysa ki plan kararları değişikliği sadece kamu yararı sebebiyle değiştirilebilir. Ayrıca kamu yararı ile özel mülkiyet hakları arasında denge olmalıdır (Türk ve Althes, 2010).

Forester’dan (1982) aktaran Tekel’e (2011) göre gücün planlama yoluyla mekâna yansıtılmasında üç farklı yöntem izlenmektedir. İlki yönetimlerin plana ilişkin açıklamaları ve gerekçeleri net şekilde ortaya koymadan kasıtlı belirsizlik yaratılarak olumsuz olabilecek sonuçları gizlemektir. İkincisi, yasalar aracılığıyla geliştirilen karar ve işlemlerin sadece şekilsel boyutta tutulmasıdır. Örneğin planlar hazırlanmış olsa da plan değişiklikleri ile mevcut kararlardan farklı kararlar alınabilmektedir. Üçüncü ise toplumun ihtiyaçlarını ideolojik bir dil kullanılarak istenen doğrultuda yönlendirilmesidir, çarpıtılmasıdır (Tekel ve diğ, 2011). Bu bağlamda arsa ve arazi kaynağına sahip olan ve arsa sunusu yetkisi bulunan devletin, gücünü planlama üzerinden hangi yöntem ya da yöntemlerle işlettiğini ve ülkemizde bunun nasıl tezahür ettiğini tespit edebilmek amacıyla mevcut yasal düzenlemeler eşliğinde planlama kurumsal yapısına bakmak faydalı olacaktır.

Bu bölümde planlama kurumsal yapısında tanımlanmış olan arsa ve arazi geliştirme süreçlerinin tespit edilmesi ve aşağıdaki sorulara yanıt aranması amaçlanmaktadır:

- Yasal mevzuat ve buna dayanan yetki tanımlamaları doğrultusunda ilgili kurumların arazi ve arsa düzenleme süreçleri nelerdir?
- Arazi ve arsa düzenleme modellerinde belirsizlikler kurumsal düzenlemeden kaynaklanan sorunlara mı dayanır?

- Eğer belirsizlik varsa bunlar hangi yolla çözülür? Çözümde formel yapı mı enformel yapı mı belirleyicidir?

3.1 Konut Arsası Sunusu Politikaları ve Planlama

Türkiye’de, 2000’li yılların ilk çeyreğinden itibaren ekonomi politikalarının yanı sıra planlama mevzuatında yapılan geniş kapsamlı düzenlemeler, planlama eylemini tam da piyasanın istediği şekilde, özellikle arsa sunusu bakımından, piyasa aktörleri lehine kolaylaştırıcı hale getirmiştir. Bu yeni dönemde devletin kendini yeniden ölçeklendirmesi ve özellikle orta ve dar gelir gruplarını hedeflediğini belirterek sunu piyasası içinde temel aktörlerden biri haline gelmesi en önemli değişimlerden biridir (Alkay ve Övenç, 2019).

Toplum siyasetçilere, belirli ilkeler dahilinde ülkeyi toplum adına yönetmek amacıyla yetki (siyasi sorumluluk) vermektedir. Bu yetki de esasında siyasetçilerin (asil) toplumun beklentilerine uygun politikaları oluşturması amacıyla verilmektedir. Bu politikaları hayata geçirmek (yönetmelik sorumluluk) ise bürokratların (vekil) sorumluluğundadır (Atiyas ve Sayın’dan (1997) akt. Ruşen, 2013).

Siyasetçiler ile bürokratlar arasında görülen bu ilişkilerin önemli özelliklerinden biri, vekiller ile asillerinin amaçlarının aynı olmaması, hatta birçok durumda çelişmesidir. Siyasetçiler seçmenlere hitap edecek hizmetleri önemserken bürokratlar bu projeleri uygulamaya geçirecek olanlar hareket alanını genişletmek istemektedir. Bunun için de en az çaba ile karar yetkilerinin ve bütçelerinin artırılması sağlanmıştır (Atiyas ve Sayın (1997)’dan akt. Dileyici ve Özkıvrak, 2010). Dolayısıyla bürokrasinin geniş takdir yetkisi altında ve politikanın planlama üzerindeki etkisi göz önünde bulundurularak konut arsası sunusu süreçlerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki arazilerin yarısından fazlası kamu arazisi niteliğinde olmakla birlikte bu arazilerin kullanıma uygun ve hazır olduğunu söylemek mümkün değildir.

- Kamuya ait arazilerin kadastro işlemlerinin ağır işleyişi;
- Belediyelerin imar planlarını yapmakta yetersiz kalması;
- Arsa, konut ve kentleşme politikalarının bir bütün olarak ele alınmaması;
- Teknik eleman eksiklikleri;

gibi nedenlerle bu araziler, kentleşmenin ihtiyaç doğurduğu arsaya dönüştürülememiş; kentsel arazilerin yanı sıra kıyılar, orman alanları, tarıma verimli topraklar işgale

uğramışlardır. Altyapılı imarlı arsa sunusundaki yetersizlikler yalnızca kaçak yapılaşmaya yol açmakla kalmamış, spekülatif girişimlere de zemin hazırlamıştır. Bu durum Türkiye'de arsa maliyetinin, toplam konut maliyeti içindeki payını % 40'lara, hatta bazı bölgelerde % 60'a kadar çıkarmış, konut sorununun katlayarak büyümesine neden olmuştur. Öte yandan arsa ve konut üretimi ile gecekonduyla mücadele konularının pek çok devlet kurumunun görev alanına girmesi, gerek bu kurumlar arasında gerek devlet kurumlarıyla belediyeler arasındaki koordinasyon eksikliği de hizmette verimliliği engellemiştir (Altınsoy, 2013).

Planlamada konut sunusunun iki bileşeni vardır. Bunlardan birincisi yeni konut üretimi; ikincisi ise var olan konut stokunda yapılan yenileme çalışmaları yani var olan stoka yapılan eklerdir (Dipasquale, 1999'dan akt. Okşak, 2011). Konut sunusu ve talebi piyasa koşullarını ve fiyatları bu da üretilen konut miktar ve niteliğini belirlemektedir. Oluşumda sunuyu oluşturan faktörler fiyat üzerinde daha fazla etkindir ve sunuyu kısıtlayan faktörler ve sistemin varlığı sununun talebe cevap verememesi sonucunu doğuran ve rant oluşumuna yol açan en önemli etkindir. Toprak yani konutun yapılacağı arsa konut sunusunu etkileyen önemli bir etkindir. Arazi kullanımı ve yapı kuralları sıkı olduğunda makul fiyatlarla yeterli konut yapacak arsa bulunamadığı için sununun talebe cevap vermesi güçleşir ve konut maliyeti ile fiyatları artar (Okşak, 2011).

Ülkemizde konut sunusunda yaşanan problemlere odaklanmamız gerekirse; Tekeli'ye (1988) göre Türkiye gibi kapitalist sistemi benimseyerek kalkınmaya çalışan ülkelerde izlenen konut politikaları kiraya yönelik değil daha çok mülk konutların özendirilmesine dönük olmuştur (Url-2). Bu durum konutun barınma ihtiyacına yönelik işlevi dışında mülk edinme ve yatırım yapma işlevine de odaklanıldığını göstermektedir. 1950-1980 yılları arasında daha çok yapsatçı sunu varken -ki hala çoğunlukla bu yöntem kullanılmaktadır-(Türk ve Althes, 2010) konut sunusu bu dönem boyunca genel olarak: Emlak Bankası, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile belediyeler; kooperatifler; küçük yapsatçılar ve gecekonducular yoluyla sağlanmıştır (Alkay ve Övenç, 2019). Bu dönemdeki en büyük sorun gecekondulaşmayla gelen kaçak yapılaşma sorunu olmuştur. Nitekim Türel (2002) bu durumu şöyle ifade etmiştir: "Türkiye'de konut sektörünün genel performansı, gereksinime oranla üretilen konut sayısına göre değerlendirildiğinde iyi olmasına karşın ruhsatsız konutların toplam stok içindeki payı büyüktür." Özellikle de 1980 sonrası dönemdeki konut

üzerine geliştirilen yasal düzenlemelere bakıldığında hem bu yapılaşmaları yasallaştırmak hem de yeni oluşacak konut alanlarının formel olarak gerçekleştirmesini sağlamak olduğu söylenebilir.

1984 yılı TOKİ Kanunu ve 1985 yılı 3194 sayılı yasa ile büyük ölçekli konut alanları artmıştır. 1990'larda ise orta ve üst gelir grubu kapalı sitelere yerleşmeye başlamıştır. TOKİ, düşük gelir grubu için konut üretmeyi amaçlasa da orta ve üst gelir grubu için üretim yapmaktadır. 2004-2005 yıllarında 5393 ve 5216 sayılı yasalar aracılığıyla belediyelere konut yapma yetkisi verilmektedir. Ayrıca girişimciler ile ortak projeler de yapılabilir. Konut sunumuna yönelik plan dışılığın en büyük sebeplerinden biri legal altyapılı arsanın yüksek fiyatlı olmasıdır. Bu da plan dışı yapılaşma girişimlerine sebep olmuştur. Örneğin İstanbul'daki binaların %48'inin yapı izni bulunduğu GYODER'in 2006 yılına ait raporda açıklanmıştır. Bir diğer konu da mevcut arsa stoğunun daha çok orta ve yüksek gelir grubuna yönelik üretiliyor olmasıdır (Türk ve Althes, 2010). Bu da dar gelirli grubun konut ihtiyacının karşılanma ihtimalinin azalması ve plan dışı talepler yönündeki özellikle de yerel yönetimler üzerindeki baskının artması problemini doğurmuştur.

Bir diğer problem de konut piyasasındaki fiyat dengesizliğidir. Kentsel alanlardaki plan dışı ve kontrolsüz gelişmeler arazi piyasasında gelecek fiyat beklentisi yaratmıştır. Gelecek fiyat beklentisinin yarattığı aşırı değerlenmeyi; arazi sahiplerinin monopol piyasaları oluşturmasını; arazi sahiplerinin gelecek fiyat artışı beklentisiyle arazileri ellerinde tutmasını ve sunu piyasasının hacim kazanması engelleyen planlama araçlarının, özellikle de, bu kapsamda bir emlak vergilendirme sisteminin olmaması arazi piyasasında her türlü manipülasyonun yapılabilirliğini olanaklı kılmıştır (Alkay ve Övenç, 2019). Bu noktada konut kredilerinin konut satın almada teşvik unsuru olduğunu da unutmamak gerekir. Özetle konut sunusuna odaklı ve konut ihtiyacını ikincil plana atan konut piyasası olduğu söylenebilir. Burada devletin konut politika üreticisi olarak ne söylediği önemlidir. Konuta dair problemlerin çözümünü sağlayacak somut konut politikalarına bakmak gerekirse 2016 yılında yayınlanan 65. Hükümet Programı belgesinde şu ifadelere yer verilmiştir.

- “Büyükşehirlerde mahalle bazlı sosyal analizler yapacağız. Dönüşüm alanlarında sosyal uyumun güçlendirilmesi için sosyo-ekonomik ve kültürel etütler gerçekleştirecek ve alt gelir gruplarının ve yoksul kesimin konut ihtiyacının karşılanmasına yönelik düzenlemeler yapacağız.

- Programla imar değişiklikleri ile oluşan değer artışından kamunun pay almasını sağlayacak düzenlemeleri yapacağız.
- Altyapılı arsa geliştirme çalışmalarına yönelik olarak yerel yönetimleri destekleyeceğiz” (Url-3).

Ayrıca kalkınma planlarındaki konuta dair politikalar incelendiğinde şehrin dokusu ile uyum, konut yatırımlarının mali payı vb. boyutunda olduğu görülmektedir. Bir diğer dikkat çeken konu ise kamunun payının artırılacağına dair şu ifadelerdir: “Kentsel dönüşümün planlanması ve uygulanmasında özellikle merkezi ve mahalli idarelerin teknik, mali ve idari kapasitelerinin hızlı ve yaygın şekilde güçlendirilmesi önem arz etmektedir(...)Kamunun, konut piyasasında yönlendirici, düzenleyici, denetleyici ve destekleyici rolü güçlendirilecek, altyapısı hazır arsa üretimi hızlandırılacaktır” (Url-4).

Sonuç olarak ülkemizde detaylı bir konut politikası tanımlanmamakla birlikte  er evesi çizilmiş bir konut programı dahi bulunmadığı söylenebilir. Konuta ilişkin kullanılan ifadelerin ise her ne kadar dar gelirlinin konut ihtiya ına yönelik vurgulama yapılsa da uygulamalarda tam karşılık bulamadığı söylenebilir. Sonuçta ise bir kesim için (orta ve yüksek gelir grubu)  retilen (lüks) konutlara alıcı bulmakta zorluk çekilirken bir kesimin de (dar gelirli grup) konut ihtiya ının karşılanmasında zorluklar yaşanmaktadır. Ayrıca  rneğin kalkınma planları hazırlanmış olsa da bu planlardaki strateji ya da politikaların plan hiyerarşisinde ya da planlamaya ilişkin yönetmeliklerde bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

3.2 Arsa ve Arazi Geliştirme Odaklı Planlama: 2000  ncesi ve Sonrasının Kurumsal Yapı Bağlamında Analizi

Öncelikle barınma hakkı ve mülkiyet hakkına yönelik en önemli yasal dayanaklardan bahsetmek gerekmektedir. Bunlar Anayasa’nın 35. ve 57. maddeleridir. Burada genel olarak mülkiyet hakkının sınırlandırılmayacağı ancak kamu yararı doğrultusunda kanunla sınırlanabileceğinden bahsedilmektedir. Devletin konut ihtiya ını karşılayacak tedbirleri alması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Dolayısıyla devlet konut arsası sunusunda hem araziyi elinde bulunduran hem planlama aracını kullanan organ olarak temel haklardan biri olan barınma hakkı için gerekli koşulların yaratılmasında önemli bir görevi üstlenmektedir.

1980'lerin ortasından beri kurumsal ve yasal temelde planlama pratiğine dahil olan mekansal planlama deneyimleri, 2000'li yıllardan beri yeni bir kurumsal yapı ve perspektifle yeni bir planlama yaklaşımı ortaya koymayı amaçlamıştır. Mekansal planların hukuki temeli, yani Çevre Düzeni Planı (ÇDP), 3194 sayılı yasada tanımlanmıştır. Yerel düzeyde hazırlanan ana planların üst ölçüsü olarak kabul edilmiştir. 2000 yılından sonra planlamanın tabi olduğu yasal düzenlemeler, merkezi yönetimin yeniden yapılanma sürecinin bir yansıması olarak gelişmiştir. Kurumsal ve yasal düzenlemeler, planlamaya yönelik yeni araçlar ve düzenlemeler geliştirmekten uzaktır ve aktörlerin planlama süreçlerinin görevlerini hangi sebeplerle yapacağı, planların içeriğinin ne olacağı, planlama-uygulama ilişkisinin nasıl sağlanacağı gibi konulardan uzaktır (Karakayacı, 2015). 2000 yılı sonrasının ayırt edici özelliklerinden biri de özellikle de gecekondu alanlarında yürütülen kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında özel mülkiyet haklarının “acele kamulaştırma” konusu yapılarak belirli firmalara yönlendirilmesidir (Özalp ve Erkut, 2016).

Bu noktada planlama sisteminde yer alan arsa geliştirme süreçleri ve bunları düzenleyen kurumlara odaklanılacaktır. Ancak genel olarak arsa geliştirme araçları, düzenleme ortaklık payı, kamulaştırma, vergilendirme, satma-satın alma- kiralama ve son zamanlarda yaygın olarak uygulanan kentsel dönüşüm projeleri olarak özetlenebilir (Alver, 2010). “Ayşe Çavdar”ın “Lamekan: Metalaşan Kentin Çöküşü” adlı belgeselde yer alan görüşmesinde kullandığı “...büyük sermaye büyük arazi istiyor. O zaman şehir merkezinde büyük araziler üretmek lazım. Şehrin merkezinde büyük arazi nasıl üretilir. Kentsel dönüşüm ile üretilir” (Azem, 2015) sözleri büyük önem kazanmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da kent merkezinde bu çapta büyük yerleşim alanlarının bulunması ve hazırlanması için başta TOKİ ve ÇŞB olmak üzere belediye ve büyükşehir belediyelerine geniş yetkiler tanınmıştır” (Oluğ, 2015). Arsa sunusunda en önemli iki devlet kurumu TOKİ ve belediyelerdir. Bu kurumların konut piyasalaşma sürecinde geliştirilen yöntem ve stratejiler ile gerçekleştirdikleri eylemler tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla söz konusu kurumların gelişimi, arsa geliştirme süreci odaklı irdelenecektir. Bu inceleme ile daha da önemlisi, devletin konut arsası sunusunda kurumsal ve yasal olarak kendini nasıl ölçeklendirdiği anlaşılmaya çalışılacaktır.

Merkezi Yönetim:

Ülkemizde planlama eylemini gerçekleştirmek üzere kurumsal ve yasal yapı kapsamlı rasyonel planlama anlayışına dayalı olarak tariflenmiştir. Planlama ve yapılaşmayı ilgilendiren mevzuat son derece kapsamlıdır. Bu inceleme için başlangıç noktası olarak ilk İmar Kanunu alınmıştır. 1957 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir (Kentleşme Şurası, 2009). İlk İmar Kanunu ile kırdan kente göçün yoğun yaşandığı 1950'lerde oluşmaya başlayan yasadışı konut alanları önemli bir gündem haline gelmiştir. Liberal ekonomiye dayalı büyüme doğrultusunda sanayileşmenin artması ve bu doğrultuda gelişen kentlerdeki hızlı nüfus artışı büyük bir konut açığının oluşmasına sebebiyet vermiştir. Bu da yasal olmayan bir yapılaşma süreci olan gecekondulaşmanın tetikleyicisi olmuştur (Yenice, 2014).

Devlet ihtiyaç sahipleri için konut arsası geliştirip altyapıyı hazır hale getirerek imar planları doğrultusunda öngörülen yerde ve miktarda yeterli konut alanlarını oluşturamamıştır. Bunun yerine fiili durumu imar planlarına işlemiştir. Yasadışı konut yapılaşmasını engellemek üzere oluşturulan 1948 tarihli 5218 sayılı Ankara Belediyesine, Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısımını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun önem arz etmektedir. Yasaya göre Ankara'daki ve diğer illerdeki belediyeler, konut ihtiyacını karşılamak üzere arsa sunusu ile ilgili yetkilendirilmektedir (Yenice, 2014). Bu kanunlar ile devletin belediyelere konut arsası sunusu için arsa kaynağı aktardığı ve plansız ilerleyen süreçlerin planlı olarak yönetilebilmesi için adımlar atılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu noktada merkez ve yerel yönetim işbirliği sorunların çözümü için bir iş yapma biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Arsa edinimi konusunda devletin büyük rolü bulunmaktadır. Örneğin büyük kentlerde konut yapımına uygun olabilecek alanların birçoğu hazine arazisi statüsündedir. Bir yandan arsaların değeri artarken bir yandan da kamulaştırmaya ilişkin problemler doğmuştur. 1959 yılında çıkartılan 7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanunda araziler hazinenin mülkünde olduğunda imâr planı aranmadan 1953 tarihli 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun hükmünce belediyenin kullanımına geçeceği belirtilmiştir. Bu Kanun kapsamında gecekondü üretiminin önüne geçilmeye çalışılmış ama beklenen başarı elde edilememiştir. Bunun için de genel kapsamda belediyeye

devredilen hazine arazileri belirlenen piyasa değerleri üzerinden kişi ya da kooperatiflere satılarak konut üretimine katkı sunulması hedeflenmiştir (Özakbaş, 2015).

Diğer bir yasal düzenleme de 1965 tarih ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'dur. Az katlı yapıların yerine çok katlı yapılar yapılmasına izin veren bu kanun ile aynı zamanda bir parselde çok sahipli konut yapılarının oluşturulması da sağlanmıştır. Bu da o dönemdeki konut ihtiyacının büyük oranda karşılanmasına katkı sunmuştur (Yenice, 2014). Ayrıca nüfusun çoğunluğunu oluşturan orta sınıfın artan konut ihtiyacını gidermek ve arsa fiyatlarındaki artışı dengelemek için de kat mülkiyeti kavramı gündeme getirilmiştir (Özakbaş, 2015).

Yasadışı konut bölgeleri ile ilgili bir diğer yasal düzenleme 1966 yılında yürürlüğe giren ve gecekonduların düzenli konut alanlarına dönüştürölmesi amacını taşıyan 775 sayılı Gecekondular Kanunu'dur (Yenice, 2014). Bu Kanun ile tapulama harici bırakılan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlardan şehre yakın olanları (mevcut altyapıdan daha kolay faydalanmak amacıyla) öncelikli olarak tercih edilmek suretiyle gecekondular önleme bölgesi ilan edilir. Parselasyon planı yapılır ve tapular tescil edilerek arsaya dönüştürölür. Bunun üzerine yapılar inşa edilerek kura ile dar gelir grubuna tahsis sağlanır. Mevcut imar planlarının öngörülerinin dışında konut arsası sunusu yaratılması sebebiyle yasal ama plan dışı bir uygulama gibi görölabilir. Ancak arsa sunusuna yönelik önemli bir strateji olup büyük miktarlarda alanlar bu strateji ile arsaya dönüştürölümüştür.

Tüm bu uygulamalara ve düzenlemelere rağmen gecekondular yapımına engel olunamamıştır. "Gecekondular alanlarına tapu tahsis belgesi verilmesiyle birlikte tüm kaçak yapıları içerecek biçimde düzenlemelerin kapsamı genişletilerek devam ettirilmiştir" (Yenice, 2014). Dönüşümle birlikte hem aynı arsa üzerine birden fazla konut verilmekte hem de tapusuz arsalar tapulu hale getirilmekte ve yasal yapıların yapılması sağlanmaktadır. Gecekondular, gecekondular statüsünde olduğundan devir ve temlik işlemleri mümkün olmamakta iken bu alanlar hukuk sistemi içersine dahil edilerek var olan ve olası mülkiyet sorunlarına da çözüm getirilmiştir denebilir. Böylelikle kentsel alandaki belirsizliğin azalmasına katkı sunduğu söylenebilir.

1969 yılında 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu¹⁴ çıkartılmıştır. Bu kanun hükmünce konut inşaatlarına arsa teminini sağlama yanında arsa fiyatlarının belli standartlara göre belirlenip piyasada dalgalanma yaratmaması için Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kanun’da “Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ile kamu tesisleri için gerçek ve tüzel kişilere ait arazi ve arsaları ve bunlar içerisinde veya üzerinde bulunan muhdesatı¹⁵ Bakan onayı ile kamulaştırmaya yetkilidir” ibaresi yer almaktadır. Ancak 1983 yılı sonrasında çıkartılacak beş imar affi ile (1983 / 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Kanunu, 1984 / 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Kanunu, 1986 / 3290 sayılı kanun, 1987 / 3366 sayılı İmar Affi Kanunu, 1988 /3414 Sayılı Kanun) izinsiz arsa kullanımı ve kontrolsüz yapılaşma devlet nezdinde yasallaşacaktır (Özakbaş, 2015). Bu kanunlar kapsamında gelişen en önemli uygulama ise şöyledir: Maliye, vakıf, belediye, il özel idaresine ait araziler üzerine yapılan kaçak yapılara önce tapu tahsis belgesi verilmiş ardından 400 m²’den fazla olmamak kaydıyla parseller oluşturulmuştur. Kalan alanlar da kamu arazisi olarak kalmaya devam etmiştir.

Gecekondu alanlarına tapu tahsis belgesi verilmesi süreci, bütün kaçak yapılaşan alanlar için uygulanmaya devam etmiştir. Özel sektör yardımıyla gecekondu alanlarının bulunduğu bölgeler başta merkezi alanlar olmak üzere çok katlı yapılara dönüştürülmeye başlanmıştır (Yenice, 2014). Burada hem aynı arsa üzerine birden fazla konut verilmekte hem de tapusuz arsalar tapulu hale getirilmekte ve yasal yapıların yapılması sağlanmaktadır.

1983 tarihli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu çerçevesinde de arsa ve arazi düzenlemelerini etkileyen işlemler gerçekleştirilmektedir. Genel itibariyle kamu yararı odağında özel mülkiyetin bedel ödenerek kamulaştırılması gerçekleştirilmektedir. Arsa ve arazi düzenleme açısından bir diğer etkin yasal düzenleme de 1984 tarihli 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’dur. Kanun ilk çıktığı haliyle, devlet eliyle arsa temini sağlayarak konut inşasındaki önemli bir maliyet kalemini karşılamakta ve dar gelir

¹⁴ 8.12.2004 tarihli ve 5273 sayılı Kanunun birinci maddesiyle, Kanunun adı “Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun“ olarak değiştirilmiştir.

¹⁵ Taşınmaz mal üzerinde o malın malikinden başkasına veya paydaşlarından birine ait muhdesat (3402 sayılı Kadastro Kanunu’nun 19. Maddesi),

Kaynak: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3402.pdf>. Muhdesatlık, taşınmazın önceki hissedarlarına ait ağaç, yapı vb. üzerinden hak sahibi olunması durumudur.

grubuna yönelik finans desteği ile de ruhsatlı konut edinimini kolaylaştırmaktadır. Mevcut sağlıklı konut alanlarının yıkılarak aynı arsaların daha sağlıklı konut alanları için değerlendirilmesine önemli bir yasal zemin sağlamıştır (Yenice, 2014). TOKİ'nin konut inşa sürecinin diğer iki süreçten (gecekondu ve yapsat) farkı, bireylerin tek tek uygulamaları ile gerçekleştirilememesidir. Büyük bir sermayenin harekete geçirilmesi, talebin örgütlenmesi, büyük bir arsanın sağlanması, planlanması ve altyapının gerçekleştirilmesini gerektirmiştir. Diğer bir konu da satış herkese yapılabilir ama tahsis, tahsis koşullarını sağlayanlara yapılabilir. “Konut sorununa toplu konut üretimiyle yaklaşılması; konut yapım teknolojisi ve kaynağın (finansmanın) geliştirilmesinde etkili olmakta, kentlerin sıçramalı gelişme ile parçalar halinde büyümesine olanak sağlayarak yerleşmelerin formlarında değişiklikler ortaya çıkarmaktadır” (Tekeli, 1996). Buğra'ya göre TOKİ, formel piyasa ekonomisinde kentsel gelişim bağlamında enformel konut piyasasını sürdürmenin zorluğu sebebiyle sosyal konut ihtiyacının 1980'lerde gündeme gelmesine bir yanıt olarak da doğmuştur (Buğra, 2014, s.137). Yerel yönetimler karşılıklı ilişkilerinin harekete geçmesinde merkeze göre daha fazla olasılık barındırdığından, merkezi yönetimin kontrolünde olması ve daha adil bir dağıtım sağlaması amacıyla da TOKİ doğmuştur denebilir.

Konut projeleri için önemli bir dönüm noktası da kamu arazilerinin özelleştirilmesidir. 5973 sayılı yasa ile Özelleştirme İdaresi, özelleştirilen arsalara ilişkin her türlü işlemi gerçekleştirmeye hatta ruhsat vermeye dahi yetkili bir kurum haline gelir. Kamuya ait herhangi bir arazinin Özelleştirme İdaresi'ne devredilerek oradan da ihaleye çıkartılarak yeni sahiplerine devredilme sağlanmaktadır. Özelleştirme idaresinin plan kararı aldığı bir alanda da belediyeler beş yıl süreyle o arsa ve arazilerde plan kararı alamamaktadır. Ayrıca kamu arazisinin özelleştirilmesinin diğer kurum (TEKEL vb.) özelleştirmelerinden farkı da daha karlı olması ve doğrudan gelir sağlamasıdır (Uşaklıgil, 2014).

“TOKİ gecekondu bölgelerinin metropoldeki potansiyel olarak en değerli arazileri içerdiğinin farkındadır. Ancak bu araziler gecekondu sakinlerine ait olduğu sürece yatırımcılara sunulabilir durumda değildir. TOKİ, bu engeli kaldırmak için yola çıkmıştır” (Lovering ve Türkmen, 2011). 2004 yılında 5162 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Toplu Konut Kanunun 4. Maddesinde değişiklik yapılmıştır.

Buna göre, “Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda ... her tür ve ölçekteki imar plânlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir” (Engincan, 2016).

TOKİ'nin yetkisini genişleten yasalardan biri de ilki, 2004 yılında yürürlüğe giren 5104 no'lu Kuzey Ankara Girişinde Kentsel Yenileme Kanunu'dur. İkincisi, 2005 yılında yürürlüğe giren 5366 sayılı "Yenilenen Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Korunması ve Kullanımı Hakkında Kanun" dur. Hem yasadışı konut alanlarında hem de mevcut kentsel yenileme yasalarının (5366 sayılı Kanun ve 5104 sayılı Kanun) uygulandığı alanlarda kentsel yenileme projelerini gerçekleştirme yetkisine sahiptir (Türk ve Althes, 2009; Url-5).

Ayrıca 2004 yılında 5273 sayılı “Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve yetkileri TOKİ'ye devredilmiş ve TOKİ doğrudan Başbakanlığa¹⁶ bağlanmıştır. Özellikle toplu konut üretmek üzere TOKİ'ye arazi devri, kamu eliyle konut üretiminin artmasına yol açan bir faktör olmuştur (Kentleşme Şurası, 2009, s.27). TOKİ bu yasa ile Bakan onayı ile kamulaştırma yapabilir hale gelir. Yine aynı yasa ile arsa üretim alanlarındaki hazine arazilerinin TOKİ'ye bedelsiz devredilmesi ve belediyelerce TOKİ yapılarına sadece avan proje üzerinden ruhsat verilebilmesinin yolu açılır (Engincan, 2016).

TOKİ aracılığıyla Arsa Karşılığı Gelir Ortaklığı (AKGO) modeli olarak uygulanmaya başlamıştır. Eraydın ve Kok'tan akt. Özkan ve Türk'e (2016) göre gelir paylaşım modeli, geliştiricilere olağanüstü ve önemli avantajlar sağlar. Buna karşılık, geliştiriciler hükümete finansal destek vermektedir. Bu dinamikler, hükümetle yakın ilişkileri olan yeni bir girişimci grubunun ortaya çıkmasına yol açmıştır (Eraydın ve Kok, 2013). Merkezi hükümet gelir paylaşımı projelerinden önemli miktarda kazanç elde etmiştir. Bu da merkezi hükümetin kenti bir finans kaynağı oluşturmak için bir araç olarak kullanmasını ve serveti yeniden dağıtmasını sağlamaktadır (Eraydın, 2011). Önceki yıllarda gecekonduların yasallaştırılmasıyla elde edilen rantlar daha büyük ölçekli olarak TOKİ aracılığıyla yapılmaktadır (Url-6).

¹⁶ 09.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır. Kaynak: <https://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce> sitesinden alınmıştır.

AKGO sözleşmesi gereğince projenin her türlü idari ve teknik işleri yüklenici firma tarafından yapılmaktadır. TOKİ firmayı denetlemekte ve satış ve tapu işlemlerini de firmaya yaptırmaktadır (Güven, 2007). Baltacı'ya (2012) göre ise "AKGO modeli ile özellikle Büyükşehirler'de arazilerin ihale edilmesi, hem İdareye parasal kaynak sağlamakta hem de uygulandığı lokasyonun değerini artırmaktadır. İdare bu modeli bir kaynak geliştirme fonksiyonu olarak değerlendirmekte, bu modelle yapılan işlerden sağladığı gelirle sosyal konutlar yapmaktadır. AKGO modeli ile imalat, yönetim ve organizasyon gibi sorumlulukların yükleniciye devredilmesiyle kamu prosedürleri azaltılmakta, uzun zaman alabilen izin silsileleri aşılmaktadır. Devlet güvencesi özel sektör kıvraklığıyla birleştirilmekte, kamu kurumlarına nazaran daha hızlı karar mekanizmalarına sahip özel sektör mensuplarıyla büyük çaplı konut üretimi alıcılara arz edilmektedir" (Baltacı, 2012).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 2003 yılındaki değişiklik ile birlikte gelen madde şöyledir: 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki projelerde, kamulaştırma, mülkiyet, arsa temini, imar işlemleri gibi konularda herhangi bir koşul aranmaksızın ihaleye çıkılabilmektedir (Url-7). Ayrıca TOKİ idarenin gelir kaynakları ve bu kaynakların kullanılacağı yerler itibariyle "özel bütçeli" bir kamu iktisadi kuruluşudur (TOKİ Kurumsal, 2016).

TOKİ arsa üretim alanında, öncelikle devlete ait tescilsiz arazilerin Hazine adına tescillerini sağlamaya ve "bedelsiz" olarak devralmaya başlamıştır. Kamuya ait diğer taşınmazların devri ise "bedeli karşılığında" gerçekleştirilmektedir. Bu alanlardaki özel mülkiyete ait taşınmazların mülkiyet bütünlüğü, pazarlıkla anlaşma ya da ihtiyaca göre kamulaştırma yoluyla sağlanmaktadır. Uzlaşma sağlanamayan özel mülkiyet sahipleri ve belediyelerle, planlama sürecinde mutabakata varılmakta ve imar uygulamasıyla arazi bütünleştirilmektedir. Mülkiyet sorunu çözülen araziler; bulundukları bölgenin ihtiyacına göre satış veya tahsis amaçlı altyapılı arsa üretimi, gecekondü önleme bölgesi ve toplu konut alanı olarak sınıflandırılmaktadır. Toplu konut alanı, altyapı arsa üretimi ve gecekondü önleme bölgesi olarak belirlenen arazilerin hâlihazır haritalarının temini yapıldıktan sonra uygulamaya elverişli bulunanların imar planı hazırlanmaktadır. İmar uygulaması tamamlanınca arsanın altyapı projeleri hazırlanmaktadır. Üzerinde toplu konut üretilecek alanların altyapı inşaatları toplu konut projeleri ile birlikte yapılmaktadır (Altınsoy, 2013).

TOKİ, 2002 yılı sonrası yapılan yasal düzenlemeler ile yapılı çevre inşası ile ilgili her alanda yetkili bir kurum haline getirilmiştir (Balaban, 2009). Uşaklıgil'in (2014) deyimiyle TOKİ, Türkiye'nin arsa avantajlı en büyük Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO) haline gelmiştir. TOKİ, 1984 yılında çıkan 2985 sayılı Kanun'dan itibaren madde iptali, madde ekleme, KHK düzenlemesi dahil yirmi yedi adet değişiklik geçirmiştir. TOKİ'nin yıllar içerisinde edindiği yetkiler ve işlemler için faydalandığı yasal dayanaklar, kısacası temel kurumsal/yasal değişimleri Çizelge 3.1'deki gibi özetlenebilir:

Çizelge 3.1: TOKİ'nin yasal/kurumsal değişimi¹⁷, (Engincan, 2016, Güven, 2007, Taner, 2015, Oluğ, 2015, Altınsoy, 2013, Ruşen, 2013, Zariç, 2012).

YIL	İŞLEM	YASAL DAYANAK	KONUT ARSASI SUNUSU İÇİN ANLAMI
1981	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ)	2487 sayılı Toplu Konut Kanunu	Toplu konut yapımı konusunda belediyeleri ve kooperatifleri mali yönden desteklemesi
1984	Toplu Konut Fonu'nun kuruluşu	2985 sayılı Toplu Konut Kanunu	Konut üreticilerine fon desteği sağlaması
1990	Toplu Konut İdaresi (TOKİ)	412 sayılı Kanun Hükmünde Kararname	- Kamu Ortaklığı İdaresi ile ayrışması 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uygulanmaması
2001	Toplu Konut Fonu'nun kaldırılması	4684 sayılı Toplu Konut Kanunu	Konut projeleri için arsa teminini sağlamak ve yükleniciler aracılığıyla konut inşası işlevlerinin ağırlık kazanması
2001	Emlak Bankasının gayrimenkullerinin TOKİ'ye devri	2001/2202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	4,1 milyon m²'lik arsanın Emlak Bankası'ndan devralınması

¹⁷ TOKİ'ye ilişkin Kanun ve yönetmeliklerden faydalanılmıştır.

Kaynak: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2985.pdf>

Çizelge 3.1 (devam): TOKİ'nin yasal/kurumsal değişimi¹⁸, (Engincan, 2016, Güven, 2007, Taner, 2015, Oluğ, 2015, Altınsoy, 2013, Ruşen, 2013, Zariç, 2012).

YIL	İŞLEM	YASAL DAYANAK	KONUT ARSASI SUNUSU İÇİN ANLAMI
2001	Yapı denetiminden muaf tutulması	Yapı Denetimi Hakkında Kanun'da, 5728 ve 6495 sayılı Kanunların yanı sıra mülga 648 KHK	TOKİ yapı denetimi sistemine dâhil edilmemesi
2003	Konut ve Kentleşme için Acil Eylem Planı	58. Hükümet Programı	2007 yılının sonuna kadar 250.000 konut yapılması yönünde beş yıllık bir hedef belirlenmesi sonucu TOKİ'nin daha tanınır hale gelmesi
2003	Emlak GYO kurulması	Sermaye Piyasası Kurulu'nun 20.06.2002 tarih ve KYD-298 sayılı izni	Emlak GYO'nun TOKİ'nin iştiraki olarak çalışmaya başlaması
2003	Şirket kurmak, şirketlere ortak olmak	4966 sayılı Toplu Konut Kanunu	Konut sektörüyle ilgili şirketler kurması veya kurulmuş şirketlere ve finans kurumlarına ortak olması İdareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak/yaptırmak Fon kaldırılınca finans desteği alabilmek için konut müsteşarlığına bağlanması
2003	Hazine Arazilerinin TOKİ'ye harca esas değer üzerinden satışı	4916 Sayılı Çesitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Hazineye ait taşınmaz malların Toplu Konut İdaresi Başkanlığına doğrudan satışı

¹⁸ TOKİ'ye ilişkin Kanun ve yönetmeliklerden faydalanılmıştır.

Çizelge 3.1 (devam): TOKİ'nin yasal/kurumsal değişimi¹⁹, (Engincan, 2016, Güven, 2007, Taner, 2015, Oluğ, 2015, Altınsoy, 2013, Ruşen, 2013, Zariç, 2012).

YIL	İŞLEM	YASAL DAYANAK	KONUT ARSASI SUNUSU İÇİN ANLAMI
2004	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na ve ardından Başbakanlığa bağlanması	802 sayılı Başbakanlık kararıyla	Gecekondu alanları ve bazı kullanım değeri düşük alanlarda toplu konut ve kentsel dönüşüm projeleri başlamıştır. Bu müdahaleleri yapabilmesi için TOKİ'nin tekrardan Başbakanlığa bağlanması
2004	Arsa Ofisi'nin kaldırılması	5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun	- Bakan onayı ile kamulaştırma yapabilmesi - Hazine arazilerinin TOKİ'ye bedelsiz devredilmesi - Belediyelerce TOKİ yapılarına sadece avan proje üzerinden ruhsat verilebilmesi ve öncelik verilmesi
2004	TOKİ, Belediye ve Belediye'ye ait şirket ortaklığı modeli	5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu	Şirket hisselerinin %49,9'u TOKİ'ye ait olan Toplu Konut - Büyükşehir Belediyesi İnşaat, Emlak ve Proje A.Ş. (TOBAŞ) kurulması
2005	Konut üretimindeki TOKİ-Belediye ortaklık modelinin Bakanlık liderliğinde yürütülmesi	5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu	İlk olarak Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi'nde TOKİ ve Ankara Büyükşehir Belediyesi işbirliği içerisinde yürütülmesi ve sonraki projelere emsal teşkil etmesi

¹⁹ TOKİ'ye ilişkin Kanun ve yönetmeliklerden faydalanılmıştır.

Kaynak: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2985.pdf>

Çizelge 3.1 (devam): TOKİ'nin yasal/kurumsal değişimi²⁰, (Engincan, 2016, Güven, 2007, Taner, 2015, Oluğ, 2015, Altınsoy, 2013, Ruşen, 2013, Zariç, 2012).

YIL	İŞLEM	YASAL DAYANAK	KONUT ARSASI SUNUSU İÇİN ANLAMI
2005	TOKİ'nin, mali olarak denetimden çıkarılan bir kamu kuruluşu haline getirilmesi	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu	Özel bütçeli kuruluşlar listesinden TOKİ'nin adının çıkarılması ve ayrıca diğer listelerde de kurumun adına yer verilmemesi
2007	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın görevlerinin TOKİ'ye devredilmesi	5609 sayılı Gecekondu Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Belediye sınırları içinde ve dışında gecekondu ıslah ve önleme bölgelerinin sınırlarını belirlemesi, planların tanzimi, onayı ve ruhsat verme yetkisi konularında İmar Kanunu'na tabi tutulmayacağı hükmü
2008	Belediyeler yerine TOKİ'nin de yetkili kılınması	5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri ile ilgili yapılacak tüm işlemlerde belediyeler yerine TOKİ 'nin de yetkili kılınması Depremle ilgili dönüşüm projeleri gerçekleştirebilmesi
2008	Yabancı kişi ya da şirketlere mülk satışı	5782 sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Uygulama imar planı ve mevzi imar plan sınırları içerisinde kalan toplam alanların yüzölçümünün %10'una kadar kısmında taşınmaz ile bağımsız ve sürekli nitelikte sınırlı aynî hak edinebilmesi

²⁰ TOKİ'ye ilişkin Kanun ve yönetmeliklerden faydalanılmıştır.

Çizelge 3.1 (devam): TOKİ'nin yasal/kurumsal değişimi²¹, (Engincan, 2016, Güven, 2007, Taner, 2015, Oluğ, 2015, Altınsoy, 2013, Ruşen, 2013, Zariç, 2012).

YIL	İŞLEM	YASAL DAYANAK	KONUT ARSASI SUNUSU İÇİN ANLAMI
2012	Riskli Alan Belirlemesi	6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	- Risk alanı edilen yerleşim bölgelerinde her türlü uygulamada bulunma yetkisine sahip olması, mahkemeler tarafından 'yürütmeyi durdurma kararı' verilememesi - Riskli veya rezerv alanı olarak tanımlanan alanların TOKİ'ye devredilebilmesi - Uygulamada bulunan alanlarda yer alan tescil dışı alanlar, tapuda Hazine adına tescil edildikten sonra Bakanlığa tahsis edilmesi veya Bakanlığın talebi üzerine TOKİ'ye bedelsiz olarak devredebilmesi - Uygulama sırasında Bakanlık, TOKİ talebi ile riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz verilmemesi
2012	Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerlerde proje geliştirebilmesi	6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun	- Aynı proje alanı için birden fazla teklif olması hâlinde, öncelik sıralamasının TOKİ, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler olması 2/B alanlarını ve gerektiğinde proje bütünlüğünü sağlayacak diğer alanları da içine alan yerleri tespit etmesi ve dönüşüm projelerini hazırlaması

²¹ TOKİ'ye ilişkin Kanun ve yönetmeliklerden faydalanılmıştır.

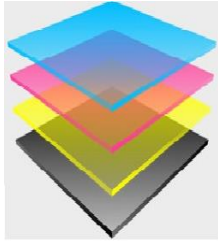
Kaynak: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2985.pdf>

Çizelge 3.1’den de anlaşılacağı üzere TOKİ’nin arsa stoku hazine arazileri ve Arsa Ofisi ile Emlak Bankası’ndan devralınan arazilerden oluşmaktadır²². 1980-1995 arası uygulamalarında toplu konut yapımında yasal ve idari yönleriyle kurumsallaşmanın adımları atılmıştır (Taner, 2015). TOKİ’nin kurumsal evrimini dönemlere ayırmak istendiğinde ise 1984-2002 yılları arası misyonu fon desteği sağlayarak konut üreticilerine ve belediyelere mali destek sağlamak şeklindedir. Toplu Konut Fonu’ndan 1984-1999 yılları arasında 1.133.271 adet konuta finansman (kredi) desteği sağlanmıştır. 1984-1992 yılları arasında, konut maliyeti içinde % 49 olan kredi payı, 1993-1999 yılları arasında % 7’ye gerilemiştir. 1993 yılında genel bütçe kapsamına alınan Toplu Konut Fonu, 2001 yılında tamamen kaldırılmıştır (4684 sayılı Yasa). Toplu Konut İdaresi genel bütçeden aktarılan ödeneklere bağımlı hale getirilerek konut üretiminde kredi desteğinde bulunulmasından uzaklaşmıştır (Taner, 2015). 2002-2008 arası dönemde Emlak Konut ve Arsa Ofisi’nin devri ile arsa stoğunu elinde barındıran ve arsa/proje geliştirme üzerine odaklanan (piyasaya geçiş evresinde) bir TOKİ olduğu gözlemlenmektedir. Buradaki geçiş evresi TOKİ’nin, devletin konut politikaları bağlamında talep tarafında yer alırken zamanla sunu tarafına geçmesine yönelik bir geçiştir. 2008 sonrası ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyelerin yetkilerini de (özellikle imar planlarına müdahale edecek düzeyde plan yapma ve onama yetkileri) elinde bulunduran ve son olarak da 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunla artık sadece kentsel alanlarda değil, orman alanları, askeri alanlar gibi koruma altındaki alanları da riskli alan, gecekondu önleme bölgesi ve kentsel dönüşüm alanı ilan ederek her türlü arsa ve arazi üzerinde proje geliştirme yetkisine sahip bir kurumdur.

TOKİ’nin kurumsal evrimini özetlediğimizde Şekil 3.1’den de anlaşılacağı üzere 1984 yılından 2002 yılına kadar toplu konut üretimi bakımından görece pasif olarak ilerleyen TOKİ kuruluşu, 2002 yılının başından itibaren ise arsa geliştirme süreçlerini ve sonuç olarak kent mekanını etkileyecek geniş yetkilerle donatılmış ve konut piyasası aktörlerinden biri haline gelmiştir. Riskli alan, gecekondu önleme bölgesi ve kentsel dönüşüm alanı ilan etme, plan yapma, plan onama, konut projesi inşa

²²Nitekim Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü’nün yetkilerinin TOKİ’ye devri 2004 yılında çıkarılan 5273 sayılı Kanun ile olmuş ve TOKİ’nin sahip olduğu 16,5 milyon metrekare olan arsa stoku bu kanunla birlikte 194 milyon metrekareye çıkmıştır (Bayraktar’dan akt. Oluğ, 2015).

etme/ettirme, arsa temin etme, arsa alım satımı ve takası gibi işlemler yürütebilmekte ve elindeki arazileri ya da satın aldığı özel mülkleri söz konusu projeler için kullanabilmektedir.



1984	FON DESTEĞİ
2001	EMLAK BANKASI GAYRİMENKULLERİNİN DEVRİ
2003	ŞİRKET KURMAK, ŞİRKETLERE ORTAK OLMAK, KAR AMAÇLI PROJE ÜRETMEK
2004	ARSA OFİSİNİN DEVRİ, HAZİNE ARAZİLERİNİN BEDELSİZ DEVRİ, KONUT, SANAYİ, EĞİTİM İÇİN ARSA ALIMI
2004	AVAN PROJE ÜZERİNDEN RUHSAT VERME, BAKAN ONAYI İLE KAMULAŞTIRMA
2007	GECEKONDU ÖNLEME BÖLGESİ İLAN ETME
2008	3194 SAYILI KANUN'DAKİ İMAR YETKİLERİNE BELEDİYELER YERİNE SAHİP OLMA
2012	RİSKLİ ALAN İLAN ETME, YÜRÜTMİYİ DURDURMA KARARI VERİLEMEMESİ
2012	2B ORMAN ALANLARINDA PROJE GELİŞTİRME

Şekil 3.1: TOKİ'nin yıllar içerisindeki yetki artışı.

Bu değişiklikler ile TOKİ neoliberal politikaların uygulanması önündeki engelleri kaldırma kapasitesi elde etmiştir. Nitekim dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, 2009 yılı G20 Zirvesinde gerçekleştirdiği konuşmasında bu durumla ilgili şu sözleri kullanmıştır: “Biz diyoruz ki paranın, sermayenin, emeğin ne dersiniz deyin asla dini, milleti, ırkı, vatanı olmaz. Çünkü para adeta bir cıva gibidir. Kendisi için uygun zemini, güvenilir zemini nerede bulursa oraya akar. Siz, bu zemini hazırlarsanız size gelir, ama siz bu zemini hazırlayamazsanız o zaman kaçır, başka yerlere gider. İşte biz bu zemini hazırlamanın kararlılığı içinde olduk ve buna yine devam ediyoruz” (Oluğ, 2015). Şekil 3.1’de işlenebilen yıllar itibarıyla oluşan yetki artışı da neoliberal kentsel politikaların etkisindeki kentsel alanlarda kurumlar yoluyla müdahalenin değişimidir.

TOKİ elindeki arsaları talepler doğrultusunda değerlendirmek üzere üç farklı yöntemle²³ konut projeleri gerçekleştirmektedir.

1. Kamu arsalarında, orta ve alt gelir grupları için geliştirdiği projelerle ihaleler açmaktadır. Yükleniciler tarafından yapılan konutları uzun vadeli ödeme planlarıyla satmaktadır.
2. Hasılat (gelir) paylaşımı yoluyla konut üretimi. TOKİ bu işi kendisi doğrudan ya da yine kendi kuruluşu olan Emlak Konut GYO A.Ş. aracılığıyla yapmaktadır (Url-11).
3. Arsa karşılığı gelir paylaşımı yoluyla konut üretimi. TOKİ’ye ait arsalar yüklenici tarafından geliştirilip arsanın inşaatı hazır hale getirilmesi sağlanmakta, TOKİ ise arsa

²³ Yerel yönetimlerin ve kamu idarelerinin (Valilik/Belediye/Kaymakamlık) önereceği arsalar üzerinde TOKİ tarafından talep toplama yöntemi ile toplu konut uygulaması yapılmaktadır (Url-9).

kaynağı oluşturmakta ve geliri yüklenici ile belli oranda paylaşmaktadır (Yılmaz, 2016; Url-10).

TOKİ'nin aldığı eleştiriler ise şu noktalarda yoğunlaşır:

- TOKİ konut piyasasında yetkiler bağlamında üstünlüğe sahip olarak özel sektörün piyasa rekabet gücünü zayıflatmaktadır.
- TOKİ'nin arsa kullanımındaki özgürlüğü sebebiyle belediyeler tarafından yapılan imar planları çelişkili duruma düşebilmektedir. Bu da kentin gelişimine yönelik farklı dinamikler oluşturmakta ve yetersiz altyapı (kanalizasyon, ulaşım vb.) koşulları ve beklenmeyen mali artışlara neden olabilmektedir (Yılmaz, 2016).
- Konut için arz ve talep dengesi doğrultusunda ve bütüncül olarak konut projeleri geliştirilmemesi sebebiyle konut fazlalığı olduğundan bahsedilmektedir. Mevcut konutların da denetimi yetersiz olduğundan teknik olarak kalitelere yönelik net bir yargıya varılamamaktadır (Yılmaz, 2016).
- Bütün hazine arazilerinin TOKİ için potansiyel bir proje alanı olması durumu eleştirilmektedir (Taner, 2015).
- Mevzuatta yapılan değişiklikler ile planlama sistemi ve hiyerarşisi müdahalelerle daha da bozulmuş; yerleşmelerde mevcut imar planıyla uyumsuz ve yapılaşma koşulları çelişkili olan plan düzenlemeleri ortaya çıkmıştır.
- TOKİ'nin uyguladığı konut projelerindeki yapılaşma koşulları yerel yönetimler ya da diğer kurumlar için olumsuz yönde teşvik edici olmaktadır (Taner, 2015).
- TOKİ planlama sistemini karakterize eden düzen dışında kararlar verebilmektedir (Özkan ve Türk, 2016).
- TOKİ'ye hızla konut üretimine girmesi için ödeneği olmadan, kesin projeleri hazırlanmadan, çevresel etki değerlendirme (ÇED) raporu düzenlenmeden ihale yapma yetkisi verilecek ve böylece TOKİ, konut yapacağı arsanın tapusunu almadan, kamulaştırma yapmadan, imar planı bile olmadan ihaleye çıkabilmektedir. Hükümet plansız kentleşmenin önlenmesi ve ortadan kaldırılması için önemli bir başlangıç yapmış olsa da imar planı olmayan konutlar yapılması için ihaleye çıkılmasına; yani plansız konutlar yapılmasına izin verilmektedir (Ruşen, 2013).

Merkezi yönetim çerçevesinde aktarılan yasal ve kurumsal düzenlemelere ait problemleri özetlemek faydalı olacaktır.

- Kat mülkiyetinin konut arsası sunusu açısından önemi, üzerinde yapı bulunan arsanın konut ihtiyacını karşılama olanağı sağlanmasıdır. Yasa, imara açılmış arsalarda konut ihtiyacını karşılamak üzere özel olarak dar gelir grubu için konut arsası sunusunu artırmaya yönelik bir yenilik getirmemektedir. Ancak tek bir arsa üzerinde birden fazla kat ve birden fazla konut sahibinin olmasına imkan tanınmıştır. Böylelikle her bağımsız birime müstakil tapu sağlanmıştır. Konut açığının yeni bir arsa alanına ihtiyaç duyulmaksızın mevcut arsa üzerindeki yapılaşma koşulları artırılarak karşılanması sağlanmıştır. Burada inşaat ruhsatı, yapı kullanım izni gibi zorunluluklar getirdiğinden ruhsatlı yapılaşmanın kontrolünün sağlanabiliyor olması ve devlete ödenen vergiler aracılığıyla kamuya geri kazanım sağlanması önemlidir. Arsa değerlerinde denge yaratması ile de görece daha ucuz arsaya ulaşımında fırsat sunmuştur. Bu kazanımlar sayesinde de imarlı arsa temininde yatırımcı ya da arsa satın alacak kişiler açısından tercih edilen arsalar haline gelmiştir. Fakat zaman içerisinde de yapılaşma koşullarını maksimize ederek en fazla inşaat alanına ulaşmanın kapısını açmanın yolu olarak görülmeye başlanmıştır.
- 1950’lerde gündeme gelen ve kentlere göç kaynaklı doğan büyük arsa sunusu ihtiyacına hızlıca ve köklü şekilde cevap verecek bir kurumsal yapı tariflenememiştir. Bu durum çelişki ve boşlukları getirmiş, aktörlerin davranışlarına yön vermiş ve sonuç olarak aflarla yasallaştırılan ama planlı olmayan bir konut arsası sunusu yaşanmıştır.
- Kanun’a ilişkin diğer önemli mesele de ilk önceleri gecekondu bölgelerinin düzenlenmesinde her gecekonduya bir parsel verilmektedir. Örneğin on iki dairelik bir yapı yapıldığı varsayılırsa altı daire müteahhitin diğer altı daire ise gecekondu sahibinin olmakta ve bir gecekonduyunun kendi dairesine karşılık çok fazla daireye sahip olmasının yolu açılmakta idi. 2000’li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerde ise örneğin bir imar parseline on iki daire yapılabiliyorsa, altı daire müteahhitin kalan altı daire de bir gecekondu sahibine bir daire olacak şekilde hisseleri oranında dağıtılarak gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla devletin oluşturduğu kurumsal düzenlemeler, uygulamalar üzerinden edindiği tecrübeler doğrultusunda yeniden şekillenmekte ve bu yeni tecrübelerle yasalar yeniden şekillendirilebilmektedir.

- Konut piyasasında sunu tarafı önündeki engeller ekonomi politikaları yanı sıra planlama politikalarıyla ortadan kaldırılıp sunu hacminde dikkate değer bir artış sağlanmış olsa da, özellikle dar gelir grupları için, konut satın alabilme önemli bir problem olarak hala gündemini korumaktadır (Alkay ve Övenç, 2019).
- TOKİ'nin yaptığı işlemlerde Bakanlığın (ÇŞB) denetlenip denetlenmediğine dair bir süreç tanımlı olmadığından, merkezi yönetimin siyasi talepleri de dikkate alarak hareket edebileceği söylenebilir (Engincan, 2016).
- Arsa Karşılığı Proje Geliştirmede yapımdan satış sonuna kadar bütün riskler özel sektör ortağının omuzlarına biniyor olsa da, özel sektör kesimi için bu iş modelindeki en büyük avantaj, TOKİ'nin genişletilmiş yetkileri neticesinde özel sektör ortağının normal şartlarda erişemeyeceği arazilere erişebiliyor olmasıdır. Devlet açısından da sosyal konut üretmek için gelir sağlanmış olmakta ancak elde edilen bu gelirle üretilen sosyal konut niteliğinde projelerin sayısı ve büyüklüğü tartışmalıdır (Giray, 2010).
- TOKİ'nin arsa kullanımındaki en ayırt edici yetkisi ise belediyeleri de aşarak plan yapma yetkisine sahip olmasıdır. Belirlediği arsa üzerinde başlatılan inşaat, kent için belediye tarafından hazırlanmış planlarla çelişebilmektedir. Kentin gelişme yönü değişebilmekte alt yapı ve ulaşım maliyetlerinde hesapta olmayan artışlar ortaya çıkabilmektedir. TOKİ'nin belirsizlik yaratmasına neden olan en önemli sebep de yürüttüğü faaliyetlerin büyüklüğüne rağmen denetimden muaf tutulmasıdır (Yılmaz, 2016). Ayrıca TOKİ planlama sistemini karakterize eden hiyerarşik düzeni bozan kararlar verir ve böylece düzenleyici planlama sistemi ötesinde karar geliştirebilir (Özkan ve Türk, 2016). Ayrıca TOKİ, Sayıştay denetiminden, Kamu İhale Yasası kurallarından da muaftır.
- 2017 yılı TOKİ Konut Üretim Raporu'na göre TOKİ'nin ürettiği konutların %19'u alt ve yoksul gelir grubuna hitap etmektedir.
- 2000'li yıllarda her ölçekteki yerleşmede kısa vadeli amaçlar adına tek tip dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanması yaygın hale gelmiş, dönüşüm ve gelişim projeleri planlamanın kendisine ciddi bir alternatif halini almıştır (Şahin, 2006). Dolayısıyla arsa geliştirme süreçleri de buna paralel zihniyette ilerlemiştir denilebilir. Kamunun konut ihtiyacının uzun erimli planlar ile belirlenmesinden sonra talebe göre arz (konut arsası sunusu) yaratmak yerine projelerin ihtiyaç duyduğu arsayı temin etme stratejisi güdülmektedir. Nitekim bina yapımında

kullanılan malzeme kalitelerinin düşük tutulması, bunların kontrolü ve denetiminde esnek davranılması ve binaların ekonomik ömürlerini doldurmadan kentsel dönüşüm projelerine dahil edilmeleri de arsaların yeniden sermaye birikim sürecine katılmalarını sağlamış olmakta ancak kentin uzun vadeli planlar öngörüsünde gelişmesine izin vermemektedir. Temel yasalara (5393, 3194 gibi) eklemlenme şekilde yasal dayanak oluşturulan kentsel dönüşüm proje uygulamalarında proje bazlı anlayış ile planlama sisteminin görece bürokratik süreçlerinin aşılması olduğu söylenebilir (Şahin, 2006). TOKİ'ye verilen geniş yasal yetkiler, Arsa Ofisi ve Emlak Bankası gibi diğer önemli arsa geliştirme aktörlerinin TOKİ bünyesine alınması bu mekanizmalara iyi bir örnektir.

- Yeni nesil kentsel dönüşüm projeleri, planlamanın bir aracı konumundaki eski uygulamaların tersine planlamaya bir alternatif olarak ortaya konulmaktadırlar. Artık planlama kararları, senaryolar, uzun erimli stratejiler yerlerini hak sahipliği, daire sayısı hesaplarına bırakmıştır. Kentsel dönüşüm kararlarının ürettiği pragmatik çözümler planlamanın yer yer kendini gösteren teknik dilinden ve yabancılaştıran tavrından daha uygun bir çözüm sunmaktadır kent yöneticilerine. Uygulayıcı aktörlerin de farklılaştığı görülmektedir. Dikmen Vadisi örneğinde görüldüğü gibi daha önceleri daha yaygın bir tabana oturan kentsel dönüşüm projeleri üniversitelerin ve meslek odalarının da desteği almaya çalışan kent yönetimleri tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak yeni örneklerde kent yönetimi ile özel sektör sermayesi özellikle de inşaat sektöründe yer alan büyük firmalar arasında kurulan ittifakların ve işbirliklerinin daha önce olmadığı kadar önem kazanmıştır (Şahin, 2006).
- TOKİ, arsa üretimine yönelik politikasında aşırı fiyat artışlarının engelleme hedefinin bulunduğundan bahsetmektedir (Url-8). Ancak ülkemizde yeterli arsanın üretilmemesi beraberinde konut üretim maliyetlerinde arsanın payının % 40'lara (bazı bölgeler için % 60'lara) çıkmasına neden olmuştur (Bayraktar'tan akt. Oluğ, 2015).
- 2002 yılı sonrası²⁴ kamu kaynaklarıyla yapılan ve ihtiyaç analizine dayanılmadan yürütülen konut projelerinde kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından olumlu görülmemektedir (Taner, 2015).

²⁴ “İnşaat sektörü kriz sonrası dönemlerde neoliberal bir ekonomik programı benimseyen ve güçlü merkez sağ partiler tarafından kontrol edilen hükümetler öncülüğünde gelişme gösteriyor. 1980’li

Merkezi yönetim tarafında TOKİ'nin konut üretiminde sahip olduğu yetkilerin yanında bir başka önemli kurum da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. 2003 yılında 4856 sayılı Kanun ile Çevre Bakanlığı ile Orman Bakanlığı birleştirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı 8 yıllık süreçte çevre ile ilgili politikaları yönlendirmiştir. 2011 yılından önce 636 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Çevre ve Orman Bakanlığı kapatılarak Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı oluşturulmuş; ardından 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) ve 645 sayılı KHK ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur. Yönetmelik ile kentlerde yapılacak sektörel yatırımlara ilişkin plan yapma yetkisi ÇŞB'ye verilerek, Bakanlığın yerel yönetimlerin yetkisi dahilinde olan imar uygulamaları yapabilmesinin de yolu açılmıştır (Akay ve Akgün, 2014).

648 sayılı KHK ile ÇŞB'nin yetkileri arasında arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin yetkiler bulunmaktadır. Buna göre arazi ve arsa düzenlemesi ve parselasyon planlarının hazırlanmasına ilişkin genel ilke, strateji ve esasları belirlemek ve uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca belirlenen proje kapsamı içerisinde kalmak kaydıyla kamuya ait tescilli araziler ile tescil dışı araziler ve muvafakatleri alınmak koşuluyla özel kişi veya kuruluşlara ait arazilerin yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilmesine yönelik olarak her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı, kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi yapmak, yaptırmak ve onaylamak bu yetkilerden başlıcalarıdır. Bunun dışında dönüşüm, yenileme ve transfer alanlarının belirlenmesi, dönüşüm alanı ilan edilen alanlardaki yapıların tespiti ile arsa ve arazi düzenleme ve değerlendirme iş ve işlemlerinin yapılmasını sağlamak; dönüşüm uygulamalarında hak sahipliği, uzlaşma, gerektiğinde acele kamulaştırma, paylı mülkiyete ayırma, birleştirme, finansman düzenlemelerinde bulunma, dönüşüm alanları içindeki gayrimenkullerin değer tespitlerini yapma ve Bakanlıkça belirlenen esaslar ve proje çerçevesinde hak sahipleri ile anlaşmalar sağlama, gerektiğinde yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme, kat mülkiyeti tesisi, tescili ve imar hakkı transferi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek gibi yetkileri de bulunmaktadır²⁵.

yıllarda ANAP ile yaşanan, 2000'li yıllar sonrasında AKP ile yaşanmakta olan böylesi süreçlerdir. Son 10 yıldır Türkiye'de inşaat sektörünün ikinci bir altın çağını gözlemliyoruz" (Penbecioğlu, 2011).

²⁵ 648 sayılı ÇŞB'nin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

Kaynak:<https://www.csb.gov.tr/turkce/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=mevzuat&Id=161>

ÇŞB, oluşturduğu üst ölçekli planlarla, hangi alanlarda arsa üretilebileceğine yönelik de arazi kullanım kararlarıyla yönlendirme yaptığı gibi belirlediği alanlarda acele kamulaştırma, ifraz, tevhid, parselasyon planı gibi hemen hemen tüm arsa ve arazi düzenlemelerini yapma yetkisine de sahiptir.

648 sayılı KHK ile ÇŞB'ye verilen yetkilere ilaveten 2014 yılında çıkartılan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği de planlama sistemini büyük oranda değiştirmiştir. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik ile Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik" yürürlükten kaldırılmıştır. Planlama yetkileri anlamında yaşanan karmaşanın giderilmesine yönelik katkı sunsa da yeni plan tanımları ve kavramlarla yönetmelikte belirsiz alanların varlığının devam ettiği söylenebilir (Akay ve Akgün, 2014).

Tüm bu doküman analizi özetlendiğinde, her ne kadar 2002'ye kadar en temel arsa ve arazi düzenleme yöntemleri belirlenmiş olsa da arsa geliştirme süreçlerinde kırılma noktası olarak görülen 2002 ve sonrası kurumsal-yasal düzenlemelerin dikkat çekici olduğu gözlemlenmiştir (Şekil A.5). Ayrıca 2002 öncesi dönemin de özetinin yapılması sebep sonuç ilişkisi kurmak bakımından anlamlı görülmektedir. Tüm bu düzenlemeler 1980 sonrası başlayan ancak bir politika olarak 2000'lerden sonra gelişen gayrimenkul odaklı büyümenin koşullarını oluşturmaya yönelik kurumsal ve yasal adımların atıldığı gözlemlenmiştir. Tarım alanları, orman alanları ve sit alanları üzerinde artan yapılaşma baskısı (örneğin 2B alanları ile ilgili yapılan süre uzatmaları vb. uygulamalar) ve son olarak da 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile bu politikalar somutlaşmıştır. Siyaset ve planlama sisteminin organik bir yapıda ilerlediği, devletin politika ve kararlarının gayrimenkul odaklı büyüme temelinde olduğu ve bunun da kentlerin mekansal yapısına doğrudan yansıtıldığı görülmüştür. 2002 sonrasında ise bu politikanın uygulamalarının hızlandırıldığı (2005-2006 yılı kurumsal ve yasal değişiklik sayısı (Şekil A.5) anlaşılmaktadır. Arsa ve arazi düzenleme yöntemi olarak yeni bir yöntem geliştirilmemiş olsa da yapılan yasal değişiklikler ile konut arsası sunusunu artırmayı hedefleyen düzenlemeler mevcuttur. (Şekil A.5).

Şekil A.5'de ilk imar kanunundan bu yana konut arsası sunusu yetki ve araçları bağlamında kurum ve yasalar incelenmiştir. Bu yasalardan ve kurumlardan birbirinin devamı niteliğinde olanlar aynı renk ile gösterilmiştir. Yasal düzenlemelerin merkezi yönetimin mi yerel yönetimin mi yoksa her ikisini birden mi yetkisi dahilinde

olduğunu belirten sınıflandırma da yapılmıştır. Sonuç olarak kırılım noktası olan 2002 yılı kritik görülmüş ve genel bir bakışla, 2002 yılı öncesi ve sonrası değişen yapılar Çizelge 3.2’de özetlenmiştir:

Çizelge 3.2: 2002 öncesi ve sonrası değişimler.

PLANLAMA KURUMSAL YAPISINDA DEĞİŞİMLER	
1965-2002	2002-Bugün
Siyaset dağılık yapıda	Tek partili siyaset
Yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı	Merkezileşme eğilimiyle yerel yönetimlerin yetkisini kısıtlama
Planlamada bütünlük arayışı	Farklı ve çok sayıda plan yapma yetkisine sahip kurum, projeci planlama anlayışı
Aktörler az ve belirgin	Çok aktörlü ve sürekli değişen aktör profil yapısı
Devlet piyasada aktör olarak edilgen	Devlet piyasada aktör olarak etken
Parsel bazlı kentsel gelişim	Ada bazlı kentsel gelişim
Kamu yararı temelli kentsel gelişme	Bireysel çıkarlar temelli kentsel gelişme

2002 öncesinde konut gereksinimini karşılamak üzere yasal yöntemlerle gerçekleşmeyen gecekondular ile kat karşılığı mülkiyet edinme ve yapsatçı uygulamalar ön plana çıkmaktadır. En büyük toprak sahibi olarak devlet, kamusal toprağın kullanımı konusunda belirsizlik politikası izlemiştir (Yılmaz, 2016). 2002’den sonra ise konut ihtiyacının karşılanmasındaki en önemli kurum TOKİ haline gelmiştir.

Türkiye’de devlet genellikle konut sunusu konusunda dolaylı etkilme yolunu seçmiş, arsa ve konut üretimi alanlarında kurallar getirmiştir. Devletin konut sunusunu yönlendirme müdahalelerinden biri arsa sunusu ve konut kredileri olmuştur. Bir diğeri de doğrudan konut yapımcısı haline gelmesidir. Türkiye’de devletin doğrudan konut yapması özel hallerde meşru görülmüştür (büyük ölçüde afetler, göçmenlerin yerleştirilmesi ve devletin memurlara lojman sağlamak gibi) (Uzungüngör, 2008). Ancak, uzun yıllarca sadece finans desteği veren devletin, TOKİ ve KİPTAŞ gibi kurumlarla bizzatihi konut üretimine dahil olması 2002 sonrası dönemin ayırt edici yönlerinden biri olmuştur.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin finansal ve yönetsel yetkilerinin artırılması vurgusunun yanında yetkinin büyük ölçüde merkezi idareye geçtiği görülmektedir (Akay ve Aygün, 2014). Özellikle 2004-2007 yılları arasında yapılan bazı düzenlemelerle yetki alanları açık hale getirilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar yetki ve yasa toplulaştırılmalarına yönelik müdahaleler yapılmış olsa da istisna maddeleri, yetki devirleri, yeni oluşturulan tanımlar ve ek maddelerle yetki karmaşası devam etmektedir. Tüm bunlar ise özellikle de planlamadan uygulamaya geçildiği noktada belirsizliklerin potansiyelini artırıcı nitelik taşımaktadır.

Yerel Yönetim:

Yerel yönetimlerin arsa ve arazi düzenlemesi yapmasını sağlayan ve arsa geliştirmeyi yönlendiren temel yasalar 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Yerel yönetimlerin artan planlama yetkileri ile birlikte, siyasi iradenin planlama üstündeki etkisi artmış bu da kentlerde yapılan mekansal düzenlemeler sonucu gelişen değer artışının yapılaşma yoğunluğunu artırmasına neden olmuştur (Yenice, 2014). Bu da konut arsası sunusunda arsa rantına yol açmış ve arsaların ilerde değerlendirileceği öngörüsü ile elden çıkarılmasının önüne geçen bir durum yaratmıştır. Ayrıca 3194 sayılı Kanun, arsa ve arazi düzenlemelerine yönelik kapsamlı düzenlemeler getirmiş olması ve yerel yönetimlerin yetkisinde artış sağlaması bağlamında önemli bir kırılım noktası olmuştur.

Belediyeler; arsa, konut ve işyerlerinin üretiminde ihtiyaç duydukları arsa ve arazileri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. Maddesi hükümlerine göre temin etmektedir. Kamulaştırma Kanunu ile yapılan düzenleme temelde kamu yararı çerçevesinde gerçek, özel veya tüzel kişi mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların kamulaştırma bedeli karşılığında devir işlemine dayanır.

Temin edilen arsa ve arazilerin satış ve tahsisinde önce imar planları tamamlanmalıdır. Belediyelerin dar gelirlilere konut tahsisi yapabilmesi için 29.09.2005 tarihli yönetmelik gereğince konut yapmak amacı ile arsa veya sosyal konut tahsis edilecek kişilerde dar gelirli olmak, en az bir yıldan beri o belediye sınırları içinde ikâmet ediyor olmak gibi şartlar aranmaktadır (Güven, 2007). Bu da planlar ile belirlenmiş olan konut ihtiyacına yönelik yerel düzeyde karar verme ve uygulamanın önünü açmıştır.

Belediyeler projeksiyonlar yoluyla konut arsası ihtiyacını öngörerek imar planlarında konut alanları büyüklüğünü belirlemektedir. Belirlenen konut alanları doğrultusunda da inşaat şirketleri anlaşma sağladıkları parsel üzerinde yapı kullanım izni vb. belgeleri aldıktan sonra konut projeleri gerçekleştirmektedirler. Belediyeler aynı zamanda konut sunusu amacı ile şirket kurabilmektedir²⁶. Bunun ilk örneği İBB'ye bağlı bir şirket olan KİPTAŞ'tır. İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş. adıyla yeniden faaliyete geçirilen KİPTAŞ, 1995 yılında İBB'ye bağlı bir kuruluş olarak konut üretimine başlamıştır (Özakbaş, 2015). Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralanması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik hükümlerine göre belediyeler tarafından öncelikle dar gelirli için farklı büyüklüklerde sosyal konutlar üretilir. Sosyal konutlar dışında, belediyelerce konut üretilip satılabilir. Bu satışlardan elde edilecek gelirden sosyal konutların finansmanına katkı sağlanabilir (Güven, 2007). Örneğin belirlenen arsanın TOKİ'ye devrini yapmaya, başvuruyu yapan yerel yönetim adına TOKİ lehine garantör olarak ipotek ve temlik vermeye ve konutların yapımı ve satışı ile ilgili hususlarda TOKİ ile yerel yönetim adına her türlü protokol imzalamaya yetkili olduğuna dair karar alınarak belediye ile TOKİ arasında işlem yürütülebilmektedir (Url-13).

TOKİ'nin dolaylı yoldan yetkilerini artıran ve TOKİ'ye manevra yeteneği kazandıran kanunlardan biri de 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunda TOKİ'yi ilgilendiren maddeler sırasıyla 69 ve 73. maddelerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Konut Üretimi" başlıklı 69. maddesinin 1. fıkrasına göre:

Belediyeler, konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak, arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yapmak ve gerektiğinde ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesine göre ise belediyeler eskiyen kent dokusunu yeniden inşa etmek ya da deprem riskine karşı önlem almak üzere kentsel dönüşüm projeleri uygulanabilir. Bu da mevcut planların dışında da işlem yapılabilmesinin önünü açmaktadır. Aynı zamanda yasa büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerin yetkilerini kısıtlayabilecek unsurlar içermektedir.

²⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 70'inci maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi doğrultusunda Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri'nin şirket kurma yetkisi bulunmaktadır.

Yine aynı kanun ile TOKİ'ye de belediyelerle ortak kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirme yetkisi verilmiştir²⁷. Dolayısıyla yapılı alanlarda yeniden arsa üretme biçimi olarak kentsel dönüşüm önemli bir olgu haline gelmiştir. Mevcut imar planları aşılıp başka yasalar üzerinden konut arsası sunusu yaratılması, konut arsası sunusunun farklı bir eksen üzerinde de ilerletilmesi açısından önemli bir yasal strateji olduğu söylenebilir.

“17.06.2010 tarihli ve 5998 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 1. maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yeniden düzenlenen 73. Maddelerinde üstünde durulması gereken hususlardan biri ilk fıkrada kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinde kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan alanlarla ilgili merkezi idarenin yetkilendirilmesidir. Son fıkrada ise TOKİ'nin bu Kanun'da belediyelere tanınan yetkilerin üzerinde bir konumda yer aldığı vurgulanmaktadır. Bu madde şu şekildedir:

“Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini ... üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.”

Bu maddede belirtilen hususlar TOKİ'ye avantaj sağlamaktadır. Bunun nedeni, bu maddeye göre TOKİ ile yapılacak ortaklıklarda TOKİ'nin mevzuatı uygulanacaktır ve TOKİ'nin mevzuatından ötürü sahip olduğu ayrıcalıklar TOKİ ile kurulacak ortaklığın cazibesini artırmaktadır” 5393 sayılı Kanunun 73. Maddesinde, kentsel dönüşüm yapma ve ortaklık kurma yetkisi Büyükşehir Belediyesine de tanınmıştır. Aynı şekilde bu projelerin muhtemel ortağı olarak TOKİ ön plana çıkmaktadır. Böylece, büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm projeleri hazırlama yetkisini elde ederken TOKİ de bu projelerin uygulayıcısı olma olanağına kavuşmaktadır (Oluğ, 2015).

Sonuç olarak kamunun konut arsası temini genel anlamda iki şekilde olabilmektedir:

1. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile TOKİ,
2. 5393 sayılı Belediye Kanun'un 69. maddesi ile Belediyeler aracılığıyla arsa temin edilebilmektedir (Güven, 2007). TOKİ ve belediyelerin konut üretiminde takip ettiği süreçler Şekil A.2'de karşılaştırmalı olarak aktarılmıştır. Buna göre yerel

²⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm>

yönetim özelinde yaşanan ya da yaşanabilecek problemlere odaklanıldığında TOKİ'nin Belediyeler gibi imar planı yapma yetkisi bulunduğu ve bu bağlamda tariflenen kurumsal yapı olarak aynı süreçlerden (veri toplama, analiz sentez vb.) geçtiği en sonunda belediyeye planların onaylatıldığı takdirde de TOKİ'nin resen onayladığı tespit edilmiştir. Fakat uygulamada proje aşamasına gelinene kadar tarif edilen aşamaların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, ne detayda ve hangi katılım oranında gerçekleştirildiği konusunda şeffaf olunmadığı anlaşılmaktadır. Belediyelerin yaptığı işlemleri denetleyen bir merkezi yönetim tariflenmesine karşın TOKİ için böyle bir koşul da bulunmamaktadır. TOKİ hazırladığı planları Belediye Meclisi onayı yerine Encümen onayına sunmaktadır. Ancak onaylanmazsa da resen onaylayabilmektedir. TOKİ'nin yer seçimine ilişkin de detaylı bir analiz gerçekleştirildiğine dair bir tanımlama da bulunmamaktadır. TOKİ projelerdeki finans ve iş yapma modeline bağlı olarak yüklenicileri aracılığıyla inşaat süreçlerine de dahil olabilmektedir.

Ayrıca 6306 sayılı Kanun ve TOKİ Kanunu'nun arsa düzenlemesine yönelik kurumsal ve yasal yapısı incelendiğinde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun kapsayıcı kanun niteliğinin bu kanunlarca zayıflatıldığı anlaşılmaktadır. İmar planları ile parselasyon ve arsa düzenlemesi yapan yerel yönetimlerin plan kararları, ÇŞB ile TOKİ'nin geniş ve kapsayıcı yetkileri nedeniyle düzenleyici planlama sisteminin çizdiği şekilde hiyerarşik, kesin ve katı bir planlama kurgusu oluşturmamaktadır. Planlama alanında yaratılmak istenen esneklik de sosyal konut ihtiyacını karşılayarak talebi yönetip, kurumsal yapıyı da buna göre revize ederek değil; karşılıklı ilişkilerine izin vererek plan bütünlüğünü bozan, arsa talep ve sunu dengesini göz ardı eden yapıda ilerletilmektedir. Ayrıca henüz uygulama aşamasına geçmeden dahi belirsizlik zeminin kurumsal yapı içerisinde yaratılmış olması da kurumsal yapının bütünlüğünün sağlanamadığını göstermektedir.

Tüm bu bilgiler ışığında TOKİ'nin imar planlarında belirlenen konut arsası sunusundan ayrı bir şekilde konut arsası sunusu yaratabileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca kurumların öngörülen davranışları ile işleyişi arasında önemli farklar bulunduğu ve bunun da piyasa ve planlama disiplini açısından öngörülen davranışın tersi yönünde çıktıları olabileceği tespit edilmiştir. Merkezi yönetim/yerel yönetim ağırlığı, kıt olan arsa kaynağının yönetimi, farklı gelir grupları için konut üretimi, planların yönlendiriciliği gibi konularda tespitler detaylı olarak Şekil A.3'te aktarılmıştır.

Örneğin TOKİ'nin 2018 yılı için konut projesi öngörüsü hakkında konut projelerini TÜİK verileri ışığında hazırladıklarını anlatan Başkan Ergün Turan, şöyle ifade etmiştir: “2023 hedefimizi 1.200.000 konuta çıkardık. 2018’de otuz üç ilde yer alan 45.456 konutumuzu daha önce hiç konut sahibi olmamış vatandaşlarımız için açık satışa sunacağız.” TOKİ’nin, İstanbul için planı 2.690 konut oldu (Url-14).

Özet Değerlendirme

- Konut arsası sunusu süreçlerinin, nihai işlem olarak ilçe belediyeleri için de TOKİ için de aynı olduğu tespit edilmiştir. İşlemlerden kaynaklı farklılıklardan ziyade TOKİ’nin sahip olduğu geniş yetkiler sayesinde süreçleri daha “kolay” yürüteceği ve daha hızlı sonuçlandırabileceği algısı oluşmaktadır. Örneğin bir konut projesine başlarken yer seçiminde TOKİ belediyelere göre daha serbest karar verebilme gücüne sahiptir. Belediye meclisi, itirazlar gibi bürokratik süreçlerin dışında bir kurum olarak konut projesi alanına karar verip, işlemlerin yürütülmesini belediyelere bırakarak, gerektiğinde de yetkisi doğrultusunda ya da merkezi yönetimin diğer güçlü aktörlerini (Bakanlar Kurulu , ÇŞB vb.) çözüm ortağı olarak süreçlere dahil edebilme kapasitesine sahiptir (Şekil A.2). Dolayısıyla iki kurum arasındaki farkın ikna, güven ve yetki genişliği kaynaklı olduğu söylenebilir. Bunları da diğer kurumlarla iş yapma biçimlerinden anlamaktayız.

- Milli Emlak Genel Müdürlüğü genel olarak kamu arazilerinin yönetiminden sorumludur ve sahip olduğu arsalar üzerinde gelir getirici uygulamalar yapabilmektedir. En fazla ilişkide olduğu kurumlar sosyal donatı alanlarının ayrılması noktasında Bakanlıklar ve hazine arazilerinin bedelsiz devri noktasında ise TOKİ’dir.

- Büyükşehir belediyelerinin ise şirket kurma yetkilerine dayanarak temin ettikleri arsalar üzerine konut inşa ederek konut sunusunda önemli bir aktör olabilecekleri anlaşılmaktadır (Uyaniker&Alkay, 2019).

- Yetki genişliği bağlamında en dikkat çekici kurumlardan biri ÇŞB’dir. ÇDP hazırlamaktan, ifraz, tevhit işlemi yürütmek ve ruhsat vermeye kadar çeşitlenen yetkileriyle Bakanlık, resen işlemler yapabilmesi nedeniyle önemli bir kurumdur (Uyaniker&Alkay, 2019).

- Genel olarak, kurumlar temel stratejileri ile uyumlu bir yol izlese de uygulamalarda bu stratejilere istisna oluşturacak şekilde eylemler gerçekleştirebilecekleri anlaşılmaktadır. (Örneğin, son yıllarda TOKİ’nin alt gelir grubundan ziyade büyük

kentlerde büyük arazilere yapılan üst gelir grubuna hitap eden konut alanları oluşturması, arsa karşılığı gelir paylaşımı gibi modeller aracılığıyla gayrimenkul şirketleri ile ortak konut projeleri yapması) (Uyanıker&Alkay, 2019).

- Toplamda beş adet kurumun (TOKİ, ilçe belediyeleri, Bşyşkşehir Belediyesi, ÇşB, Milli Emlak Genel Mřdřrlřęř) 3194 sayılı yasa da dahil altı temel yasa (3194, 5393, 5216, 2985, 4706 sayılı Kanunlar ve 648 sayılı KHK) ile konut arsa sunusunu şekillendirdiği anlaşılmaktadır. Her ne kadar imar planları yerel yşnetimlerin yetki ve sorumluluğunda olsa da merkezi yşnetimin birden fazla kurumu ile bu yetkinin şstşnde kararlar geliştirebileceğini gşstermektedir (Uyanıker&Alkay, 2019).

- TOKİ'ye bedelsiz arazi devri ve ÇřB'nin kamulaştırma yetkisi ile de bu kurumların mşlkiyet hakları ačasından kritik şneme sahip oldukları anlaşılmaktadır (Uyanıker&Alkay, 2019). Ayrıca şekil A.4 ile arazi geliştirme yetkisi bulunan beř temel kurumun bağlı olduğu temel yasa, bu yasaların genel çerçevesi doğrultusunda elde edilebilen temel strateji ve bu kurumlar arası yetki devri, arazi devri, protokol yapma gibi ilişki biçimleri tariflenmiştir. Yetki devirlerinin olduğu bşlşmler takip edildiğinde ise TOKİ ve ÇřB'nin en avantajlı kurumlar olduğu ortaya çıkmaktadır (şekil A.4).

- 2000 sonrasının arsa sunumu konusunda yaşanan gelişmeler ise şşyle şzetlenebilir: 2012 yılında yřrřrlřęe giren 6306 sayılı Yasa ile meskun alandaki konut arsalarının yeniden piyasaya sunulmasına yşnelik kapsamlı bir değişiklik gerçekteşirilmiiştir. Devlet, bu kapsamlı yasa ile kurumlara ve şzel sektşre yerleşik alanda yapılı arsaları yeniden sunuya katmayı olanaklı kılmıştır. Aynı yılda 6292 sayılı Yasa ile 2B olarak bilinen orman arazileri şzerindeki yapılar ve arsalar tapuya bağlanmıştır. Bşylelikle piyasada alınır satılabilir durumda konut arsası miktarı artırılmıştır. 5273 sayılı Yasa ile hazine arazilerinin TOKİ'ye bedelsiz devri sağlanmıştır. 5216 sayılı Yasa ile mşcavir alanlar kaldırılarak imar planı uygulanabilecek sınırlar genişletilmiiştir. Tşm bunlarla konut arsası sunusu sağlayabilecek alanlar ve araçlar artmıştır. 644 sayılı KHK ile ÇşB kurulmuştur. Bşylelikle Bakanlar Kurulu yetkisi ile arsa ve arazi dşenleme yetkisi belediyeler dışında merkezi bir kuruma daha verilmiştir. Bir yandan genel olarak arsa sunusu artarken bir yandan da merkezi yşnetimin arsa dşenlemede hem sunu hem de talep tarafında yetkileri artmıştır.

3.3 Arsa ve Arazi Geliştirme Araçları

Başlangıçta, mevcut kent içi yolların genişletilmesinde yolun her iki tarafında bulunan taşınmazların bir bölümünün kamu eliyle bedelsiz olarak alınması basitliğindeki arazi ve arsa düzenlemesi araçları kentlerin çeşitlenen sorunları ile birlikte kurumsal ve hukuki içeriği açısından çeşitlenmiştir (Meşhur, 2008). Mevcut kurumsal yapı incelendiğinde, Türkiye’de arsa ve arazi geliştirme araçları (imar uygulama araçları) olarak karşımıza birkaç araç çıkmaktadır. Bunlar 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 15, 16 ve 18. Maddelerinde yer alan ifraz ve tevhid, kamuya terk, kamulaştırma, acele kamulaştırma, Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) ve Kamu Ortaklık Payı (KOP)’dır (Şekil A.5).

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18.Maddesinde belirtildiği üzere imar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtma ve tescil işlemlerinden belediyeler sorumludur. İmar planları dahilindeki mülk sahiplerinin talebi ile plan kararları doğrultusunda arsa ve arazi düzenlemeleri işlemleri gerçekleştirilebilmektedir. Arazi ve arsa düzenlemesi için Belediye Encümeni Kararı yeterli olmaktadır (Türk 2003, Güven 2007).

3194 sayılı İmar Kanunu 18. Madde kapsamında düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında yüzölçümlerinin yüzde kırkbeşini geçmeyecek şekilde aynı alanda tek seferlik olmak üzere bedelsiz olarak DOP düşülebilir. KOP ise; düzenleme sahasında bulunan okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı gibi umumi tesislere ayrılan alanların parselleri, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle hisselendirilmesidir (Url-15). Kadastro parsellerinden kamusal kullanım alanları için DOP alınması, kesintiden sonra kalan miktarın imar mevzuatının öngördüğü en alt sınırlarda imar parseline dönüştürülmesi biçiminde ortaya çıkan yöntemin mekanik bir anlayış olduğu şeklinde eleştirilmektedir (Meşhur, 2008). Dolayısıyla bütüncül bir şekilde, imar planının öngördüğü arsa oranları dahilinde mülkiyet düzenlemeleri yapılabilmektedir. Ancak teknik bir iş olarak düzenlenmesine karşın çeşitli anlaşmazlıklar, belirsizlikler ve çelişkilere engel olunamadığı bu konudan türeyen davalardan anlaşılmaktadır.

Arazi ve Arsa Düzenlemesi İle İlgili Esaslar Hakkındaki Yönetmelik'te yer alan; “Mal sahibine tahsis edilen miktarın bir imar parselinden küçük olması veya diğer teknik ve hukuki nedenlerle bağımsız imar parseli verilememesi halinde” ifadesi istisnai koşullarda başvurulacak bir durum olarak nitelenmektedir. Bu ifade ile taşınmaz sahiplerinin birbiri ile anlaşma olmaksızın bağımsız hareket etmesine olanak tanıyan ve kent toprağını bir paylaşım aracı olarak gören parsel üretme anlayışına hukuki bir zemin hazırlamaktadır (Meşhur, 2008). Uygulamada DOP'tan sonra bağımsız parsel oluşturacak kadar alana sahip olsa da belediyenin düzenlemeleri sonucu birden fazla parsellerde hak sahibi yapma yoluna gidilebilmektedir. Bu da diğer bireylerle anlaşma yoluna gitme zorluğu çıkmaktadır. Her ne kadar hisseli paylaşım için de hukuki zemin yaratılmışsa da mülkiyet çözümlemelerinden doğabilecek anlaşmazlıklar ve zaman kayıpları göz önünde bulundurularak bağımsız parsel anlayışının bilinçli olarak birey lehine kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Bu da yine belirsizlikleri artıracak bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu 10. Maddeye göre imar programları dahilinde belirlenen alanlara göre kamu kuruluşlarına ayrılan alanlar ilgili kuruluşlara bildirilir ve kamulaştırma işlemi gerçekleştirilir (Url-45).

“3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 15. ve 16. madde uygulaması, parselasyon planı oluşturulmadan, taşınmazın bölünmesi (ifraz) ve taşınmazın imar planı ve mevzuat hükümlerine göre yeterli büyüklükte olmadığı durumlarda parsel birleştirilmesine gidilerek (tevhid) imar planına uygunluğunun sağlanması anlamına gelmektedir. Kadastral parselin imar planında yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol yeri gibi umumi hizmetlere ayrılan alanlar, amaçları doğrultusunda kullanılmak üzere kamuya terk edilip, umumi hizmetlere ayrılan alanlar dışında okul, hastane, kreş, belediye hizmet alanı ve diğer resmi tesis alanları gibi kamu tesislerine ayrılmış alanlara rastlayan kısımlar, ayrı ayrı parçalar halinde amaçlarına göre, geriye kalan kısmında ise imar planı ve yönetmelik esaslarına göre uygun imar parselleri oluşturulması şeklindedir. Bu türde uygulamanın genelde imar planının uygulanamadığı veya uygulanmadığı alanlarda yapıldığı söylenebilir” (Türk, 2004).

İfraz ve tevhid yönteminin diğer yöntemlerden farkı belediyelere az masraf çıkarması, kısa sürede tamamlanabilmesi, umumi hizmet alanlarının kolaylıkla belediye eline geçmesi, süreç içinde taşınmaz sahiplerinin daha fazla etkin olması, belediyelerin mali

yapıları gereği imar uygulamaları yapmaya güçlerinin olmamasıdır (Türk ve Ünal, 2003).

Ayrıca uygulamalarda sıkça kullanılan bir terim bulunmaktadır: "Terk İşlemi". Bu terim arazi ve arsa düzenleme öncesinde kadastral parsellerin ifraz edilerek imar parseli haline getirildiği durumlarda, bu parselin yol, meydan, yeşil saha, park ve umumi hizmetlere ayrılan kısımlarının kamuya bağışını ifade etmektedir (Türk, 2004).

18. Madde uygulaması ya da kamulaştırma zahmetli olduğu için bireysel inşaat talepleri söz konusu olduğunda belediyeler ilgili parselin bir kısmını bedelsiz olarak kamuya terk edilmesini isteyebilmektedir. Bu işlemten sonra bireyin imar izni isteği karşılanabilmektedir. Burada devlet kamu lehine bir düzenleme yapmak istediğinde, idare bu işlem için bireyden hemen talepte bulunmak yerine, bireyin kendi lehine bir talep için belediyeye geldiğinde kamuya terk işlemini uygulayarak karşılıklı çıkar çerçevesinde talep işlemi karşılanabilmektedir.

Çizelge 3.3: Arsa geliştirme süreçlerindeki aktörler ve işlemler.

İMAR PLANI (PARSELASYON)					
İŞLEM	İFRAZ TEVHİD	KAMULAŞTIRMA	DOP 18. MADDE	ACELE KAMULAŞTIRMA KARARI	ARSA STOĞUNA SAHİP OLMA
UYGULAYICI	BELEDİYE TOKİ ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	BELEDİYE TOKİ ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	BELEDİYE TOKİ ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	BAKANLAR KURULU	TOKİ MİLLİ EMLAK BELEDİYE
KONUT ARSASI İÇİN ANLAMI	BİRLEŞTİRME VE AYIRMA YÖNTEMİYLE TALEBE UYGUN ARSA İÇİN KOŞULLARI OLUŞTURMA BELEDİYELE AZ MASRAFA ÇIKARILAN İŞLEMLERİ KISA SÜREDE TAMAMLAMA İMKANI	DAR GELİRLİLERE KONUT TEMİN ETME VE KONUT PİYASASINI DENGELEME BEDELSİZ OLARAK ARSA VE ARAZİ DÜZENLEMESİ YAPILAMADIĞI DURUMDA BEDEL KARŞILIĞINDA MÜLKİYETE MÜDAHALE ETME	KAMUSAL İHTİYAÇLARI KARŞILAMAK ÜZERE KENTSEL ALANDAN BEDELSİZ PAY ALMAK, KALAN ALANLARDA İSE KONUT ARSASI DAĞILIMINI YAPMA ÜRETİLEN ÇOK SAYIDAKİ ARSANIN ARSA PİYASASINDAKİ ARZ-TALEP DENGESİNİN KURULMASINI VE ARSA SPEKÜLASYONU NUN ÖNLENMESİNİ SAĞLAMA	ÖZELLİKLE KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARINDA KAMU YARARI VARDIR GEREKÇESİYLE HIZLA KONUT GELİŞTİRME İMKANI SAĞLAMA 7 GÜN İÇERİSİNDE TAŞINMAZA EL KOYARAK TAŞINMAZ SAHİBİNE DE ÖDEME YAPMA YAPILACAK TÜM İŞLEMLER İÇİN GENEL NİTELİKLİ, MUĞLAK İFADELERLE VERİLEN ACELE KAMULAŞTIRMA YETKİSİNE SAHİP OLMA DAVALARIN SADECE DANIŞTAYA AÇILABİLMESİ VE KİŞİLERİN SADECE KİYMET TAYİNİNE YÖNELİK İTİRAZ DAVASI AÇILABİLMESİ	ARSA STOĞU YAPMA YETKİSİNE SAHİP KAMU KURULUŞLARININ TASARRUFUNDA ARSALARI DEĞERLENDİRME
PLANLI ALANLAR	■	■	■	■	■
PLANSIZ ALANLAR	□	□	□	□	□

Özet Değerlendirme

- Arazi ve arsa düzenleme araçlarını incelediğimizde 3194 sayılı İmar Kanunu'ndan bu yana yeni bir araç geliştirilmediği kentsel dönüşüm uygulamalarının artmasıyla hak paylaşımı yönünde tanımlamaların yasalarda (6306 sayılı yasa) ağırlık bulduğu tespit edilmiştir. Özetle planlamada kurumsal yapı incelendiğinde arazi ve arsa geliştirme süreçlerinde yapılan işlemler, uygulayıcıları ve konut arsası sunusu için anlamı ise Çizelge 3.3'te belirtilmiştir.

- 3194 sayılı İmar Kanunu ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un konut arsası sunusu ve genel olarak kentsel yapıyı çevre bağlamında en kapsamlı yasalar olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda etkili kurumlar ÇŞB, Büyükşehir Belediyeleri ve ilçe belediyeleridir. Buradaki önemli nokta 6306 sayılı yasada 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yetkilerini kısıtlayıcı maddelerin bulunmasıdır (Uyaniker&Alkay, 2019).

- Kamulaştırma Kanunu ile mülkiyet hakkına hızla müdahale edilebildiği ve konut arsası sunum süreçlerinin hızlandırılabilmesi anlaşılmaktadır. ÇŞB ile TOKİ'nin, Bakanlar Kurulu'na alınan kamu yararı gerekçeli kamulaştırma kararı doğrultusunda mülkiyete müdahale yetkisi bulunmaktadır.

- Yasalar doğrultusunda orman alanları, meralar, tarım alanları ve hazine arazilerinin konut arsası sunusuna konu olabileceği ortaya çıkmaktadır. Bu tür alanlardaki arsa sunusu genellikle Bakanlıklar ve TOKİ gibi merkez kurumlar yoluyla gerçekleştirilmektedir (Uyaniker&Alkay, 2019).

- TOKİ'nin Arsa Ofisi ve Emlak Konut ile birleşerek ve 09.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile de ÇŞB'ye bağlanarak güçlü bir kurum haline geldiği söylenebilir. Geçirdiği yasal değişiklikler ile de fon verme işlevinden uzaklaşarak hüküm ve tasarrufunda bulunan hazine arazilerini konut projeleri için değerlendirebileceği anlaşılmaktadır (Uyaniker&Alkay, 2019).

- Çevre Düzeni Planı gibi üst ölçekli plan kararlarını veren ve büyük çaplı kentsel dönüşüm projelerini yürüten ÇŞB'nin arsa ve arazi düzenleme yetkisine de sahip olduğu ve yetkilerini bu doğrultuda kullanarak konut arsası sunusunda etkili bir aktör olabileceği görülmektedir (Uyaniker&Alkay, 2019).

- Son olarak, yerel yönetimlerin 1985'ten bu yana 3194 sayılı Kanun'dan gelen arsa sunusuna yönelik yetkilerinin (özellikle de DOP, KOP, ifraz, tevhid gibi arsa

düzenleme işlemlerine yönelik) benzer şekilde (özellikle de 2002 sonrası) merkez kurumlara da verildiği görülmektedir. Ancak, tüm bu düzenlemeler ve yetki artırımına rağmen arsa düzenleme araçlarının 1995 yılından beri değişmediği tespit edilmiştir (Uyaniker&Alkay, 2019).

3.4 Arsa ve Arazi Geliştirme Süreçlerinde Belirsizlik

Yerleşik iktisat bireylerin yararlarını ençoklamak amacıyla tam akılcı yollarla hareket ettikleri varsayımı üzerine kurulmuştur. İktisadi bireyler dünyadaki tüm olası durumları gözlemleyebilir, seçeneklerin tümünün bilgisine sahip olabilir ve yaptıkları seçimlerin olası bütün sonuçları hakkında anında ve bedelsiz değerlendirme yapabilir biçiminde kavramsallaştırmıştır. Ancak belirsizlik kavramını iktisat yazınına kazandıran Knight (1921) aynı görüşte değildir ve ona göre bireyler gelecekle ilgili sağlıklı öngörülerde ve hesaplamalarda bulunamamaktadırlar, çünkü gerçek dünyada olabilecek her şeyi görebilme yeteneğinden kesinlikle yoksundurlar (Özveren, 2007, s.62). Kurumsal iktisatın yaklaşımlarından olan sınırlı rasyonalite kavramı, değişimin mükemmel geçmesini sağlayacak bilginin tümüne erişimin imkansız olmasına vurgu yapar ve bu sınırlılık da belirsizlikle eşdeğerdir. Dolayısıyla aktörlerin davranışları, seçimleri, kararları böylesi bir belirsizliğin sonlandırılmadığı ortamda gerçekleştirilir. Belirsizlik, riskten farklı olarak olasılıkların hesaplanamaz halde olduğu durumları tarif eder (Douglas, 1985).

Politika alanında güçlü etkisi olan Yeni Kurumsal İktisat belirsizliği daha çok (neoliberalizmin de bir eleştirisi niteliğinde) insan davranışlarının öngörülemezliği olarak ele almaktadır. Nitekim kurumları da kurallar düzenlemeler kolektif eylemleri kolaylaştıran insan davranışlarını yönlendiren yapılar olarak tanımlar (North, 1990). Genel olarak, belirsizlik işlem maliyetlerini arttırmaktadır (Buitelaar 2004). Rydin (2011), işlem maliyetleri yüksek olduğunda konut inşaat sektörünün ihtiyaca değil talebe cevap verdiğini vurgulayarak, bunun ödeme gücü yüksek olan tüketicilere yönelik konut sunusuyla sonuçlandığını belirtir. Bu da arsa sunusunun daha çok yüksek gelir grubu için değerlendirmesine neden olmaktadır.

Kurumlar belirsizliği azaltmada etkin rol oynar (Williamson, 1985). Kolektif eylemlerin işlemesi için de bireylerin ve organizasyonların kurallara göre davranması gerektiği vurgulanmaktadır (Ostrom, 1990). Belirsizliğin bulunmadığı bir dünyada kurallara da kurumlara da ihtiyaç duyulmayacaktır. Çünkü bireyler olası durumları bir

maliyete girmeksizin tahmin edebileceklerdir. Herbert Simon'a (1957) göre ise bireyler yararlarını ençoklayıcı değil de doyum amacıyla karar ve seçimlerde bulunan kimseler olarak kavramsallaştırılmıştır (Özveren, 2007, s.62). Belirsizlikler, kurumsal uzlaşma, kurallar ve emirlerden doğmaktadır. “Yasaların kuralları”, belirsiz olan dünyada tek belirli olandır (Mehta ve diğ, 1999). Bu çalışmada da kurumsal iktisat bağlamındaki belirsizlikler, farklı kurumsal içeriklerdeki farklı formları anlamak için seçilmiştir. Formel ve enformel kurumsallık yerine iç içe geçmiş karma bir kurumsal yapı çerçevesinden bakılacaktır.

Christensen (1985, s.63) “planlamanın görevinin belirsizliği keşfetmek, değerlendirmek ve ele almak olduğunu” söyler. Bunu da arazi kullanım planlaması yaparak, arazi kullanım değişikliklerinin mahalle etkilerinin tahmin ederek ve gelecekteki talep tahminlerine izin veren ve arazi geliştirme kapasitesinin değerlendirilmesine yardımcı olan bilgiler sağlayarak yapmaktadır (Alexander 2001). Böylelikle arazi sahipleri ve geliştiriciler için “heves, şans veya siyaset” etkenini en aza indirerek arazi sahipleri ve karar vericiler için kesinlik (dolayısıyla riski en aza indirme) sağlar (Booth, 1995, s.104).

Arsa ve arazi geliştirme süreçlerindeki belirsizlik iki katmanda ele alınmaktadır.

1. Devletin süreci tarif etmesinde kurumsal ve yasal düzenlemelerdeki çelişki ya da boşluklardan doğan belirsizlikler. (Kanunların kendi içerisindeki ya da birbiriyle ilişkilerindeki çelişkilerinden doğan muğlaklıklar)
2. Uygulama aşamasında ortaya çıkan, teoriyle pratik arasındaki ve benzer koşullardaki iki parsel üzerindeki uygulama farklılıklarına yönelik belirsizlikler.

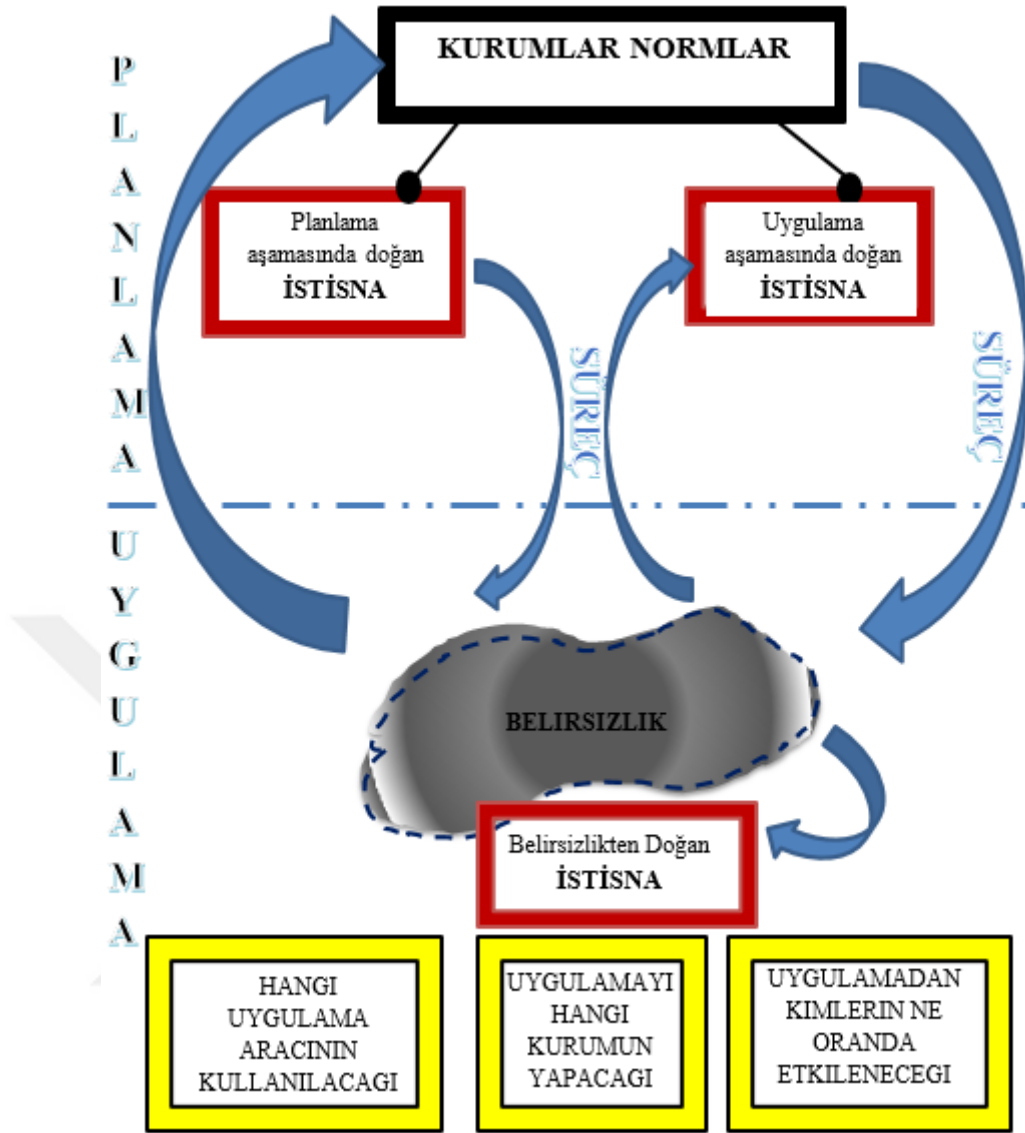
Konut arsası sunusundaki dışsallığın nasıl oluştuğunu anlamak için kurumsal yapılanma ya da uygulama aşamasında çıkan bu belirsizliklerin doğuşuna planlama disiplini açısından bakıldığında belirsizlik genel olarak Şekil A.10'da özetlenmiştir.

Çizelge 3.4: Belirsizlik türleri.

BELİRSİZLİK TÜRÜ	BELİRSİZLİĞİN KAYNAĞI	BELİRSİZLİĞİN ÇÖZÜLDÜĞÜ PLANLAMA AŞAMASI
YASAL YAPIDA TUTARLILIK	Kanunun amacına uymayan yetki maddelerinin kanunlara eklenmesi ve istisna olarak görülebilecek bu maddelerin kanunun temel maddesi haline gelmesi	Kurumsal Yapı, Uygulama
YETKİ HİYERARŞİSİ	Yerel yönetimlerin merkezi yönetimi manipülasyonu ya da merkezin yerelin kararlarını atlayarak bunlar dışında karar geliştirmesi, Kurumlar arası yetki çatışmalarının yarattığı çelişki	Kurumsal Yapı, Uygulama
PLAN HİYERARŞİSİ	-Planlar ölçek olarak sıralanmış olsa da aynı alan üzerinde özel kanunlar aracılığıyla birçok kurumun yetkisinin bulunması ve önceliğin hangi alana ya da kuruma ait olacağının net tarif edilmemesi, -Mevzi imar planı, plan değişiklikleri ya da kentsel dönüşüm proje alanlarının, plan bütünlüğüne etkisinin analizinin yapılmaması ve kanun niteliğini kaybetmesi (özellikle de 6306 sayılı yasanın planlama yetkileri bağlamında)	Uygulama

Çizelge 3.4 (devam): Belirsizlik türleri.

BELİRSİZLİK TÜRÜ	BELİRSİZLİĞİN KAYNAĞI	BELİRSİZLİĞİN ÇÖZÜLDÜĞÜ PLANLAMA AŞAMASI
DENETİM	Yargı dışında denetim mekanizmalarının işletilememesi ve yargı organının da tek başına kamu yararını tesis etme işlevini görememesi, -Merkezin yerel üzerindeki denetiminin etkin olmaması	Kurumsal Yapı'dan Uygulama'ya geçiş
ARSA TEMİN BİÇİMİ	Talep gruplarının işgal ya da karşılıklı ilişkileri yoluyla arsa temin etmek üzere plan öngörülere dışında harekete geçmeleri	Uygulama
TALEP KAPSAMI	Orman, tarım, sit alanı, kıyılar gibi yerleşmeye uygun olmayan alanlara yerleşim baskısının ve taleplerinin artması	Kurumsal Yapı, Uygulama
MÜLKİYET YAPISI	-Yerleşim alanlarında ve yeni gelişmekte olan alanlarda büyük ölçekli konut projeleri geliştirecek büyüklükte bir arsa bulunmaması, -Tek sahipli parsellerin sınırlı ve çoğunlukla parsellerin hisseli olmasından kaynaklanan mülkiyet yapısında karmaşıklık, -Parseller yeterli büyüklükte olmadığından özel sektörün parselleri bir araya getirmesinin zor olması (Özkan ve Türk, 2016)	Uygulama
AKTÖRLER ARASI İLİŞKİ	Devlet ve devlet dışı kuruluşlar arasındaki sınırların muğlaklaşması, karşılıklı ilişkilerinin önemli bir iş yapma biçimi haline gelmesi	Kurumsal Yapı, Uygulama



Şekil 3.2: Belirsizlik katmanları.

Çizelge 3.4’te belirsizliklerin türü, kaynağı ve kurumsal yapıda mı yoksa uygulama aşamasında mı çıkabileceği sınıflandırılmıştır. Şekil 3.2’de ise kurumsal düzenlemelerden (normlardan) türeyen istisnaların, planlama ve uygulama süreçlerinde yarattığı belirsizliklere vurgu yapılmaktadır. Örneğin 6306 sayılı yasada riskli alan ilanında alan büyüklüğünün 15.000 m²’den az olmama şartı var iken 2016’da yapılan bir madde eklemesi ile bu kısıt ortadan kaldırılmıştır. Bu da daha büyük alanlarda arsa düzenlemesi yapma imkanı tanımaktadır. Daha önce apartman ve sitelerde 3/2 oranında anlaşma beklenirken yapılan değişiklikle alan bazlı bakılarak %65 riskli alan ise tamamı için riskli alan ilanı yapılabileceği belirtilmektedir. Daha önceleri sadece belediyeler riskli alan başvurusu yapabilecekken artık özel sektör ve TOKİ de bu başvuruyu yapabileceklerdir. Dolayısıyla bu maddelerin eklenmesi istisna

olarak görülmekte ancak uygulamada belirsizliklerin önünü açacak potansiyel alanlar doğurmaktadır.

Söz konusu belirsizlik katmanları hem belirsizliği yaratan hem de belirsizliği çözen olabilir. Örneğin belirsizliğin giderilmesine yönelik genel manzume ötesinde yetki tarafından uygulama aşamasında da çözüm getirilebilir, en başa dönülerek yasal bir düzenleme ile de çözüm sağlanabilir. Belirsizlikler, kanunların iç tutarlılığından da kaynaklanabilir, uygulama aşamasında kanuna aykırı olarak geliştirilmiş bir proje olarak da karşımıza çıkabilir. Duruma göre değişebilen bu durumlar belirsizliği daha da artırabilir ya da vaka bazlı azaltabilir.

Belirsizlik katmanlarından biri olarak kanunların kendi içinde ve aralarındaki çelişkilerden kaynaklı doğabilecek belirsizliklerin hangi noktalarda olduğu tespit edilmeye çalışılmış, karakutu olarak tarif edilen bu çelişkilerin zaman içinde aldıkları form ve yapılar sorgulanmıştır. Örneğin 3194 sayılı Kanun'un 4. Maddesinde şu ibare yer almaktadır: "2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır".²⁸ Yerel yönetimlere geniş yetkiler veren bu Kanun'un söz konusu maddesiyle merkezi yönetim, yerel yönetimin yetkilerini kısıtlayabilmekte dolayısıyla belediyelerin ürettiği imar planlarına müdahale edebilmektedirler.

Arsa ve arazi düzenlemelerine dair merkezi yönetimin yetkilerine verilebilecek diğer örnekler ise şöyledir:

- "6306 sayılı Kanun uyarınca ÇŞB'nin yetkileri; riskli yapı tespiti yaptırmak, rezerv alanı belirlemek, riskli alan belirlemek, maliklerle ve kiracılarla yapılacak anlaşmaların usul ve esaslarını belirlemek, riskli alan ve yapılarda tahliye ve yıktırma işlemlerini yaptırmak, uygulama alanında bulunan bütün taşınmazlar üzerinde her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmak; bu alanlarda bulunan taşınmazları satın almaya, ön alım hakkını kullanmak, bağımsız

²⁸ 3194 sayılı İmar Kanunu,

Kaynak: <http://www.basarmevzuat.com/dustur/kanun/5/3194/a/3194sk.htm>

bölümler de dâhil olmak üzere taşınmazları trampaya, taşınmaz mülkiyetini veya imar haklarını başka bir alana aktarmak; kamu ve özel sektör işbirliğine dayanan usuller uygulamak, kat veya hasılat karşılığı usulleri de dâhil olmak üzere inşaat yapmak veya yaptırmak, arsa belirlemek”;

- 6306 sayılı Kanun ve 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik uyarınca TOKİ’nin yetkileri; Bakanlıktan rezerv alanı belirlenmesi veya riskli alanın tespiti talebinde bulunmak, dönüşüm Projeleri Özel Hesabından yapılacak kira yardımlarını onaylamak, “Hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile alınan karara katılmayan maliklerin arsa payları; ... arsa payı değeri üzerinden anlaşma sağlayan diğer paydaşlara açık artırma usulü ile satmak, Paydaşlara satış gerçekleştirilemediği takdirde, bu payları,... Bakanlığa tahsis etmek veya Bakanlıkça uygun görülenler TOKİ’ye veya İdareye devretmek.²⁹

Merkezi yönetimin elinde bulundurduğu arsa stoku ve bu stok yoluyla planlarda proje alanları belirleyebilmesi, imar koşullarını tayin etme, kira yardım koşullarını belirlemek ve arsa karşılığı gelir elde etmesi gibi birçok yetki alanı bulunmaktadır. TOKİ, ÇŞB ve belediyelerin özellikle de riskli alan ilanı, arsa payı satışı, kira yardımı, imar planı yapımı gibi arsa ve arazi düzenlemelerini etkileyecek konularda ortak yetkileri olduğu anlaşılmaktadır. Özetle ülkemizde 1980 sonrasında yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılırken, desantralizasyon ve yönetim kavramlarının önemi artarken, arsa düzenlemeyi etkileyen yasalar ve kurumlar incelendiğinde bu eğilimin tam tersine merkezi yönetimin yetki alanına doğru kaydığı ve yerel yönetimleri ise kısıtlayabildiği tespit edilmiştir.

Planlama disiplininin ana amaçlarından biri de piyasa aktörlerinin de dahil olduğu kent sakinleri için belirlilik yaratmak üzere (belirsizlik katmanlarını minimize etmek) nihai olarak uygulama koşullarının (nerede konut alanı olacak, çekme mesafeleri ne olacak vb.) belirlenmesidir.³⁰ Bunu da geniş kesimlerin uzlaşımı çerçevesinde yapması kamu yararının sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Örneğin, bu sayede, piyasa

²⁹ 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik,

Kaynak: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161027-2.htm>

³⁰ Planlamanın bir yandan pazar verimliliğini kısıtlayıcı olması ve bir yandan da imar planının hangi gelişiminin kabul edilebilir olduğu konusunda kesinliğin sağlanması, böylece riski ve özel geliştiriciler için belirsizlikleri azaltmasıyla kontrast yarattığı vurgulanmaktadır (Healey, 2003).

aktörleri hem nerede yatırım yapacağına karar verirken hem de barınma hakkı talep eden bireylerin hangi alanlarda ve ne ölçüde bu hakkı elde etme şansı olduğu belirlemektedir. Devletin buradaki rolü sunu ve talep tarafını dengeleyecek koşulları (kurumsal yapıyı kurgulamak, yasal düzenlemeleri yapmak, imar planlarını yapmak vb.) hazırlamaktır. Ancak plana itirazlar da alınarak plan süreci tamamlanmış olsa da aslında bu sürecin daha uzun vadeye yayıldığı “belirlilik yaratmış bir imar planı” üzerinden aktörlerin istekleri doğrultusunda sürekli olarak planın tartışmaya açıldığı görülmektedir. Dolayısıyla “belirsizlik” nitelenmesi geniş kapsamlıdır ve süreçlerin tıkanması (örneğin açılan davalarla vb.), aktörlerin tümünün süreçten haberdar olmaması ya da sürecin sonunun öngörülemiyor oluşu gibi anlamları da ifade etmektedir. Belirsizliğin bilinmezlik ve tesadüfilikten ziyade bireysel tutum ve istekler doğrultusunda mevcut düzenlemeler ötesinde geliştirilen çözümler (ad hoc) biçiminde iletiletilen bir durum olduğu söylenebilir.

Düzenleyici planlama sistemlerinde planlama, mülk sahiplerinin haklarını tanımlamada belirgin bir role sahiptir ve imar planları ile bağlayıcılığı sağlanmaktadır. Diğer önemli nokta olan yasal onay ile planın uygulanması süreçlerinde gelişmekte olan ülkelerdeki gayri resmi ilişkiler yasal planlama gücünü doğrudan etkilemekte ve hatta bazen ortadan kaldırmaktadır. Böylelikle planlara müdahaleler sonucu planlarda değişiklikler meydana gelmiştir. Özetle kesinliğin yerini belirsizlik, imar planlarının yasal bağlayıcılığının yerini piyasanın ve özel sektörün gücü, plan belgelerinin yerini takdir yetkisi almıştır (Özkan ve Türk, 2016). Konut arsası sunusu bağlamında ise arsa stoğunu elinde barındıran devletin, imar planları ile yaratılan kesinlik sebebiyle mülkiyet transferlerine yönelik hareket alanı daralmakta ve bu arsaların piyasaya sunusu kolaylıkla gerçekleşmemektedir. Bunun için kurumsal ve yasal düzenleme ihtiyacı doğmaktadır. Ancak devletin arsa ve arazi geliştirme yöntemlerine bütüncül bir değerlendirmede bulunup revizyona gidilmesinden farklı kanunlar üzerinden gerekçe göstererek, kanunlara madde ekleyerek, bakanlar kurulu kararı alarak ya da danıştay kurulu kararını esas alarak işlemler yaptığı anlaşılmaktadır. Şekil A.10’da arsa ve arazi geliştirme süreçleri ile ilgili kanunların hangi aktörler aracılığıyla hangi yetki ya da stratejilerle kim için konut arsasına dönüştürme işlemi gerçekleştirildiğinin ve belirsizliklerin olduğu noktaların özeti yer almaktadır. Buna göre belirtilen yasalar doğrultusunda mevcut alanlarda kat mülkiyeti üzerinden, gelişme alanlarında kamulaştırma, bedelsiz devir, 18. Madde uygulaması gibi yöntemlerle konut arsası

üretilebilmektedir. Ancak bunlar 3194 sayılı Kanun'daki plan yapma, arsa ve arazi geliştirme yöntemlerinden faydalanmakta olsalar da mevcut imar planlarının öngörüsünden bağımsız olan konut arsası sunusu yaratmış olmaktadır. Bu süreçlerde kimi zaman Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi aktörler ve Kamu İhale Kanunu gibi yasalardan destek alma ihtiyacı görülmektedir.

Tüm bu teorik arka plan YKİ ve planlama disiplini ara kesitinde konut arsası sunusunda belirsizliği yaratabilen ya da ortadan kaldırabilen/azaltabilen olarak kamu aktörlerinin davranışlarının ve araç olan planlama süreçlerinin incelenebileceği bir alan ihtiyacı doğurmaktadır. Bu incelemede yer alan Bölüm 3.2'deki karşılıklı ağ ilişkileri ve Bölüm 3.1'deki tariflenmiş olan mevcut kurumsal ve yasal düzenlemeler, kavramsal çerçeve ve yöntem belirlemede yardımcı olacaktır. Böylelikle hem YKİ varsayımları alan üzerinde test edilecek hem planlama bakış açısıyla devletin kurumsal kapasitesi tespit edilebilecektir. Bu da tüm alan çalışması boyunca “belirsizlik” odak alınarak işlenecektir.



4. ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölüme kadarki kısımda geniş anlamda Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) bakış açısı ve bu literatürden gelen temel kavramlar açıklanmış, planlama kurumsal ve yasal çerçevesinin belirleyicisi olan devlet ile planlama arasındaki ilişki tartışılmıştır. Dar anlamda ise plan dışı olarak nitelendirilen ve planlama sistemi açısından belirsizliklere yol açmış olan konut arsası sunusu süreçlerinin nasıl oluştuğuna dair kurumsal ve yasal düzenlemeler doküman analizi yolu ile incelenmiştir.

Bu çalışmanın araştırma sorusu olan devletin konut arsası sunusundaki belirsizlikleri gidermek üzere nasıl müdahaleler yaptığına cevap bulunması amacıyla alan araştırması yapılmıştır. Diğer bir deyişle Türk planlama sistemindeki araçlar, sosyal-kültürel, ekonomik, mekânsal ve sosyal sermayeye odaklı (mekâna özgü) stratejiler üretme ve çözme potansiyeline sahip mi yoksa kentsel alanda meydana gelen bir belirsizliği çözüm amaçlı gerçekleştirdiği müdahaleler çözüm niteliği taşımakta mıdır sorusuna cevap aranmaktadır.

Bir vaka çalışması, güncel bir olguyu (durum) derinlemesine ve gerçek dünya bağlamında araştırarak deneysel bir sorgulamadır. Aynı zamanda daha büyük (benzer) birimler sınıfını anlamak için tek bir birimin yoğun bir çalışmasıdır. Vaka çalışmaları nasıl ve neden sorular için kullanılır. Bu çalışma da alanda ne olduğunu cevaplamaya ve “bir karar veya karar setini aydınlatmaya yardımcı olabilir: neden alındıkları, nasıl uygulandıkları ve hangi sonuçları olduğunu” (David, 2019).

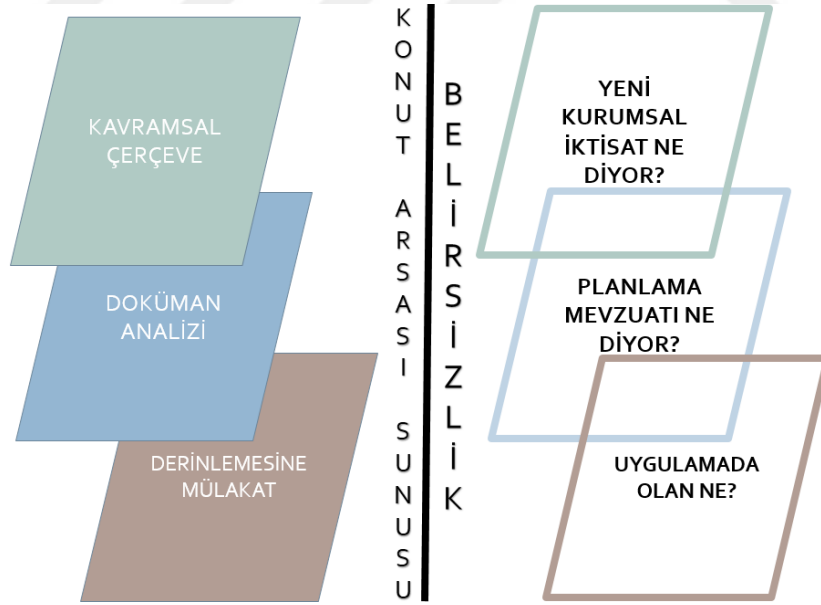
Araştırmanın hipotezi özetle şöyle kurulmuştur:

Konut arsası sunusunda kullanılan planlama araçlarının vaka bazlı esnetilmesi belirsizlik ortamı yaratır.

Bu bağlamda konut arsası sunusunda belirsizlik konusunun işlenmesinin en verimli olacağı düşünülen konut alanı, kavramsal çerçeveden gelen kavramlardan beslenecek şekilde belirlenen kriterler doğrultusunda seçilmiştir. Yasal yapıda tutarlılık, yetki hiyerarşisi, plan hiyerarşisi, denetim, arsa temin biçimi, talep kapsamı, mülkiyet yapısı

ve aktörler arası ilişki göz önüne alındığında belirsizliğin ön plana çıkacağı bir alan olmasına dikkat edilmiştir.

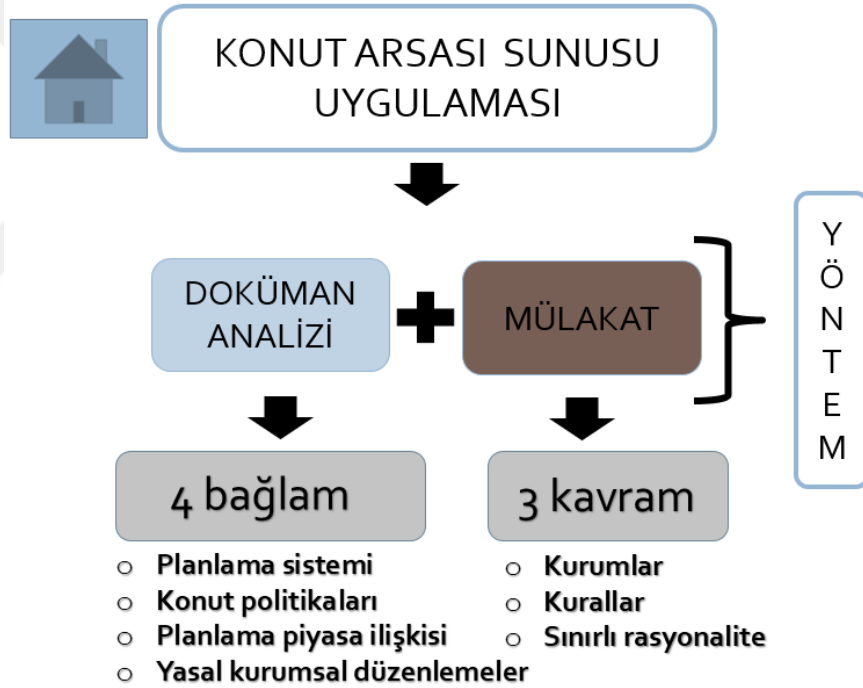
Bu seçilen alanın tarihsel gelişiminin özetinin ardından (planlama sistemi, konut politikaları, planlama piyasa ilişkisi ve yasal kurumsal düzenlemeler başlıkları altında toplanan) doküman analizi sonucu elde edilen belirsizlikler planlama disiplini boyutuyla sınıflandırılarak kavramsal çerçevenin temel söylemleri bakımından irdelenmiştir (Şekil 4.1). Bu doküman analizinden elde edilemeyen belirsizlikler için ise aktörlerle birebir görüşme yapılması ihtiyacı doğmuştur. Süreç özetinde beliren ve planlama sistemi gereği süreçlerde yer alması beklenen aktörlerle derinlemesine mülakat yaparak belirsizlikleri spesifik hale getirmek üzere yarı yapılandırılmış sorular hazırlanmış olup 2018 yılı Nisan, Mayıs, Haziran, Temmuz, Ekim aylarında aralıklarla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Mülakatların anlatımı kurumsal kapasite kullanımı ve belirsizliklerin oluşum süreçlerine ışık tutacağı düşünülen ve literatürden gelen üç kavram üzerinden yapılmıştır. Bu kavramlar kurumlar, kurallar ve sınırlı rasyonalitedir. Bunun dışında konut arsası geliştirme süreçleri özelinde Fikirtepe’de gerçekleşen süreçler ile mevcut kurumsal ve yasal yapıda belirtilmiş olan düzenleme biçimleri karşılaştırılmıştır (Şekil A.8).



Şekil 4.1: Yöntem İçin Adımlar.

Bir sonraki adımda ise Fikirtepe Projesi’nde (FP) meydana gelen ve konut arsası sunusunu etkileyen belirsizliklere yönelik bölüm değerlendirilmesi yapılmıştır. Böylelikle kurumsal kapasitenin yetmediği ya da kullanılmadığı durumda oluşan

belirsizliklerin hangi koşullarda hangi aktör ve yetkisi aracılığıyla yaratıldığı neden-çözüm-sonuç silsilesi bağlamında aktarılmıştır (Şekil A.7). Buna göre hangi işlemin ne zaman gerçekleştiğine dair (kırmızı kesik çizgiler) kronolojik sıra takip edilerek siyah çizgiler aracılığıyla hangi çözüm hangi sonucu doğurdu ya da hangi soruna hangi çözüm bulundu gibi okumalar yapılabilmektedir. Doğrudan arsa ve arazi düzenlemesi ile ilgili bir işlem var ise etrafına kırmızı kontür çekilerek vurgulanmıştır. Böylelikle bazı konuların defalarca çözüm üretilmesine rağmen çözümsüz kalabildiği (çok aktörlü ortamda ada bazlı dönüşüm) ya da kimi sorunların uzun süre geçtikten sonra çözümlenebildiği (donatı paftası) anlaşılmaktadır. Daha sonra bu tabloda netleşen ve belirsizlik yaratan tüm bulgular literatürden gelen kavramlar üzerinden kanıtlanarak kurumsal ve yasal boyutuyla açıklanmış ve son olarak da devletin konut arsası sunusu konusunda kapasitesini nasıl kullandığı konusunda çıkarımlar yapılmıştır.



Şekil 4.2:Yöntem Tarifi.

4.1 Araştırma Alanının Seçimi

Çalışma alanının seçimi için yöntem olarak öncelikle kavramsal çerçeveden gelen ve planlama disiplini ile de ilişkilendirilebilecek üç önemli kavram belirlenmiştir. Bunlar; kurumlar (aktörler), kurallar (planlama mevzuatı), sınırlı rasyonalite (aktörler arası ilişki, bilgi akışı) Bu kavramlarla birlikte değerlendirmek üzere araştırılacak olan konu ise konut arsası sunusunu etkileyen ve uygulamadan doğan belirsizliklerdir (Şekil 4.2).

Bu konudan yola çıkılarak çalışma alanının sahip olması gereken özellikler aşağıdaki kriterler çerçevesinde toplanmıştır:

- Konut arsası sunusuna odaklanabilmek üzere sadece konut projesi barındırması,
- Belirsizliklere daha fazla yer verebilmek amacıyla tamamlanması uzun süren ya da bitmemiş olan bir konut projesinin varlığı,
- Belirsizliklerin çözümünün daha kritik olduğu, kamuoyuna yansımış bir konut projesi olması,
- Tek bir konut projesi seçilerek aynı konut arsası geliştirme sürecine farklı kurumların bakış açıları, strateji ve müdahalelerini anlamaya olanak tanınması,
- Belirsizliklerin çeşitliliğini ve çelişkilerin büyüklüğünü anlamak amacıyla çok aktörlü bir proje olması,
- Planlama mevzuatının ve kurumların kapasitesinin yeterliliğini anlamak üzere uygulaması görece daha belirgin olan gelişme alanı yerine meskun alanda geliştirilen bir konut projesi olması,
- Kuralların kurumlara ve kurumların kurallara etkisini tespit edebilmek amacıyla örnek alan üzerinden bir kanun, yöntem ya da yetki değişikliğine sebebiyet verilmiş olması,

Tüm bu kriterleri sağladığı düşünülen İstanbul'un Anadolu yakasında bulunan Fikirtepe Projesi (FP) çalışma alanı olarak seçilmiştir. Seçilen alan yukarıda sunulan teoremin mantığını anlamada iyi bir örnektir. Böylelikle planlama pratiğindeki belirsiz durumların anlaşılması ve ders çıkarılmasında yardımcı olacaktır. Planlama sisteminde yapılaşmış alanda gerçekleşen büyük ölçekli konut projelerinin uygulamalarına yönelik değişikliklerin bir tanımından yola çıkarak, bu reformların gerçek paradigma değişimine çevrilmesinin ne kadar uzun bir yol olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Türkiye'de üst ölçekli planlama kararlarının kurumsal kapasiteden ne oranda etkilendiği ve planlama süreçlerinin işlemesi bakımından kurumsal bakış açısının önemli bir etken olup olmadığı da incelenmiştir.

4.1.1 Doküman analizi: Fikirtepe projesi süreç özeti

Ülkemizde planlama kurumsal yapısının mekana etkisi konusunda İstanbul'daki kentsel müdahaleler ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda öncelikle İstanbul'da gerçekleştirilen bir konut projesi olarak Fikirtepe Projesi'nin süreci özetlenecektir.

Proje süreci özetlenirken ortaya çıkan ya da sürece müdahil olabileceği düşünülen tüm aktörleri net belirtebilmek amacıyla öncelikle aktörler ve temel özellikleri aktarılmaya çalışılacaktır. Projeye dahil olan Sivil Toplum Kuruluşları (STK) üç dernekten oluşmaktadır. Bu dernekler; Fidem, Fikirtepe Derneği ve Fikirtepe Platformudur. Fidem Derneği, İBB destekli kurulan, mahalle temsilcilerinden oluşan bir topluluktur. Bölgede uzun yıllar yaşamış kişilerden seçilen temsilciler, mülk sahiplerini imza atma yönünde ikna etme konusunda ve firmalar ile sözleşme koşullarının oluşturulmasında aktif olarak çalışmaktadırlar. Derneğin amacı, mülk sahiplerini proje süreçleri ile bilgilendirerek söz sahibi yapmaktır. Fikirtepe Platformu ise Fikirtepe Projesi'nde inşaat faaliyetinde bulunan on yedi firmanın birleşmesiyle kurulmuştur. Bu derneğin amacı ise; müteahhit firmaların birliği ile dönüşüm sürecini hızlandırıp, çözüme ulaştırabilmektir. Dernek; Baysaş, CC Yapı, Dumankaya, Ekşioğlu Yapı, Emay İnşaat, Erkan Grup, Güral İnşaat, Haldız İnşaat, Nuhoglu, Pana Yapı, Sefa İnşaat, Selka İnşaat, Sinanlı Yapı Yiğit Grup, SVR Grup, ŞUA İnşaat, Teknik Yapı, Vartaş Yapı firmalarından oluşmaktadır (Artuç, 2016). Bu dernek Fikirtepe'deki projeleri uluslararası platformlarda da tanıtımı amaçlarken zamanla aralarında anlaşamadıkları için 31 Mayıs 2017 tarihinde feshedilmiştir³¹.

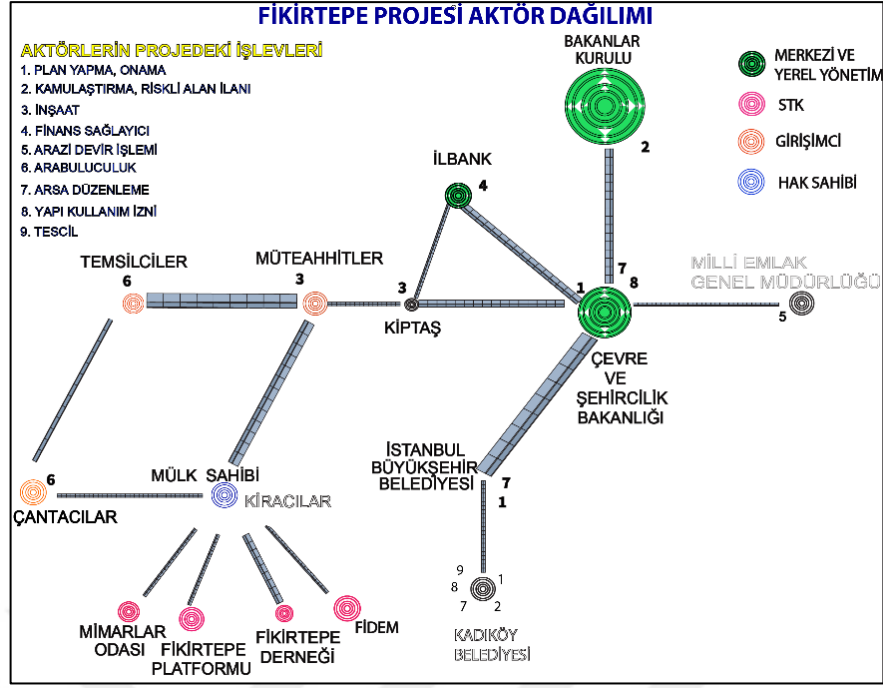
ÇŞB'nin düzenlemesine göre kamuya terk edilecek % 25 kesintinin, Maliye Hazinesi adına tescil edilmesi kararı ile Hazine Müsteşarlığı (Url-23) projeye müdahil olan aktörlerden olmuştur (Url-24). Arsa düzenleme işlemlerinin yürütücüsü olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü de sürecin bir parçası olarak görülmektedir. Bir diğer aktör de 2012 öncesi imar planlama süreçlerinden, avan proje ve altyapı projelerinden sorumlu İBB'dir (Artuç, 2016). 2017 yılında ise KİPTAŞ ve İlbank finans ve inşaat süreçlerinde hızlandırıcı bir destek sunmak üzere projeye dahil olmuştur (Url-25). ÇŞB'nin gözetiminde, İlbank'ın finansman desteğiyle Kiptaş'ın, Anka ve Vartaş Yapı firmalarına ait dört adada inşaata başlayacağı duyurulmuştur. Projelere Kiptaş logosu asılıp inşaat başlayınca kamu güvencesi nedeniyle satışların hızlanabileceği düşünülmektedir. Bu durumda satışlardan elde edilecek gelirin finansman olarak kullanılabileceği öngörülmektedir (Url-26).

Diğer bir aktör grubu ise mülk sahibi ve kiracılarıdır. Kiracılara hak sahibi olmadıklarından proje sürecinde aktif rol verilmemiştir. Çoğu, projenin başlamasından

³¹ Sabır Karakoçoğlu'nun kişisel arşivinden bilgi edinilmiştir.

sonra Fikirtepe'de kiralara arttıkça kiralarının daha makul olduğu Üsküdar'da Ünalın veya Ataşehir'de Kayışdağı gibi yakın mahallelere taşınmıştır (Soytemel, 2017). Sürecin baş aktörü olan mülk sahiplerinin birçoğı işçi sınıfı kökenlidir. Bu alandaki çoğı erkek serbest meslek sahibi, inşaat sektöründe, araba tamir atölyelerinde, tersanede ya da firmalarda temizlikçi, kapıcı ve hamal olarak çalışmaktadırlar. Bir diğeri gelir kaynağı olan kiracılardan elde ettikleri gelirler proje başladığında kesilmiştir (Soytemel, 2017). Dolayısıyla projeden elde edecekleri kazanımları bugüne kadar yaptıkları maddi birikimlerini kullanarak sağlayacaklardır.

Bölgedeki aktörlerden biri de inşaat yapmak üzere mülk sahipleriyle anlaşma yapmak isteyen firmaların bölgede temsilciliğini üstlenen arabuluculardır. Bu kişiler, Fikirtepe'de yaşamayıp, firmalar ile karşılıklı kazanç sağlayan maaşlı eleman niteliğinde çalışmaktadırlar. Firmalar, kendileri ile anlaşma sağlamayan mülk sahiplerine ticari olarak daha fazla kar sunarak imza atma işlemini cazip hale getirmektedir. Aktörlerden biri de çantacılar tabir edilen kişilerdir. Çantacıların birçoğı bavulla mahallede dolaşıp inşaat şirketleri ile birlikte ofisler açarak mülk sahipleriyle gizli anlaşmalar yapmaya çalışmışlardır. Henüz anlaşma yapmayan mülk sahiplerini de ikna ederlerse, onlara ekstra daire ya da ekstra para vereceklerini vaat etmişlerdir (Soytemel, 2017). Bir diğeri aktör olan ÇŞB ise proje süreci sekteye uğradığından, süreci hızlandırıcı nitelikte çözüm olmak amaçlı devreye giren kamu aktörü olmuştur. Sonuç olarak Fikirtepe'deki aktörlerin dağılımı aşağıdaki gibi özetlenmiştir:



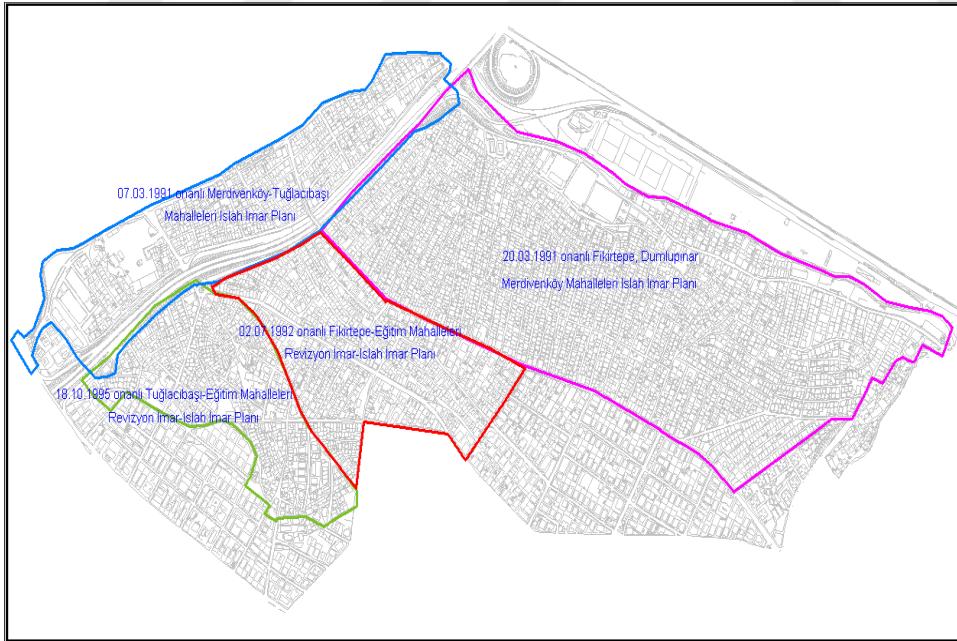
Şekil 4.3: Fikirtepe Projesi’nde Aktörler ve Aktörler Arasındaki Güce Dayalı İlişkiler Yapısı.

Aktörler, doküman analizi yoluyla betimlenen galaksideki gezegenler metaforu ile Şekil 4.3’te görselleştirilmiştir. Aktörlerin hiyerarşik düzendeki güçleri, yukarıda bulunan şekildeki dairelerin büyüklükleri ile ifade edilmektedir. Aktörler, hak sahibi, girişimci, STK, merkezi/yerel yönetimler olarak sınıflandırılmıştır. Aktörler arası ilişkinin yoğunluğu ise açık mavi çizgilerin kalınlığı ile tariflenmiştir. Kiracılar, projenin başında bir aktör olarak belirse de dönüşüm sırasında yasal bir hakka sahip olamadığından; ÇŞB’nin süreci sahiplenmesi sonucu, Milli Emlak Genel Müdürlüğü sadece bilgilendirilmekte; Kadıköy Belediyesi ise merkezi önemli yetkileri olsa da süreçte pasif olarak gösterilmiştir. Acele kamulaştırma kararının alınacağı noktada Bakanlar Kurulu sürecin bir parçası olmuştur.

Süreç boyunca plan yapımı ve onaması aracılığıyla konut arsası sunusunu yönlendiren devletle (ÇŞB) tarafındaki en etkin ve doğrudan ilişkiyi Büyükşehir Belediyesi kurmaktadır. Son yıllarda ise en etkin ve doğrudan ilişkinin İlbank-KİPTAŞ-ÇŞB arasında olduğu anlaşılmaktadır. Projedeki finans sağlayıcı süreç boyunca müteahhitler olmuşken, 2017 yılında İlbank da finans sağlamak üzere bizzat sürece dahil edilmiştir. Dolayısıyla özel sektörden devlet kaynağına geçiş olmuş ve finans aktörlerinde değişim yaşanmıştır. KİPTAŞ ise inşa süreçlerinde aktif rol almak üzere İlbank ile aynı zamanda sürece katılmıştır. Fikirtepe Derneği’nin açtığı davalar sonucu

sürece yön vermesi sebebiyle öne çıkan STK olduğu söylenebilir. Bir diğer etkin ve doğrudan ilişki ise özellikle sürecin başında mülklerin firmalara geçmesi aşamasında müteahhit-temsilci-mülk sahibi arasında gelişmiştir. Aktörlerin süreçteki en temel işlevi ya da yetkisi de Şekil 4.3'te rakamlarla ifade edilmiştir. Doküman analizinde tespit edildiği üzere konut üretim süreçlerinde geniş yetkileri sahip olduğu ortaya konmuş bir kurum olsa da TOKİ, bu gününe rağmen, Fikirtepe Projesi'nde yer almamaktadır.

Aktörlerin aktarılmasının ardından Fikirtepe'de mülkiyet değişimini ve konut arsası geliştirme süreçlerini tespit edebilmek için Fikirtepe mekansal planları incelenmiştir. Süreç boyunca yapılan plan değişikliklerini özetlemek gerekirse öncelikle Fikirtepe'de gerçekleştirilen ilk planlı yapılaşmadan başlamak faydalı olacaktır. Planlama alanında 14.663 hane vardır ve ortalama olarak hane büyüklüğü 4 olup planlama alanının sakinleri 58.652 kişi olarak kabul edilebilmektedir (Fikirtepe Projesi İmar Planı Raporu, 2011). Toplam nüfus ise Fikirtepe, Merdivenköy, Dumlupınar ve Eğitim mahallelerini kapsayan Fikirtepe toplam 131 hektar³²dır. Dönüşüm başlamadan önce bölgedeki bina sayısı ise 6. 341'dir (Url-16, Fikirtepe Projesi İmar Planı Raporu, 2011).



Şekil 4.4: Fikirtepe İmar Islah Planları Bölgeleri (Abuawad, 2015).

³² Proje alanı büyüklüğü Fikirtepe İmar Planı Raporları'nda 131 hektar olarak belirtilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Fikirtepe'de riskli alan ilanı ettiği alan ise 134 hektar olarak belirtilmiştir.

Hazine arazilerine yerleşmiş sakinlerin bulunduğu alanı planlı hale getirmek amacıyla 1991, 1992 ve 1995 yılında imar ıslah planları yapılmış ve tapu tahsisli olan arsalarda şuyulandırma gerçekleştirilmiştir (Şekil 4.4). Fikirtepe bölgesinin 2981-3290-3266 ve 3194 sayılı kanunlara tabii olarak imara geçişi sağlanmıştır. Bu sırada çeşitli sorunlarla karşılaşan bölge halkı kendi hissesi kadar toprak parçasına büyük parselli komşudan hisse satın alarak kendi arazisini oluşturmuştur. Islah imar planları hisseli parsellerde mevcut yapıları mümkün olduğunca koruyarak müstakil tapuya dönüştürmeye yönelik olduğundan mevcut yollar genellikle korunmuştur. Boş alan bulunamadığından donatı alanı ayırmak mümkün olmamıştır³³. Sonrasındaki ilk plan 2005 yılında İBB tarafından 1/5000 ölçekli nazım imar planı olarak yapılmıştır (Url-27). (Şekil 4.5), Bu planda Fikirtepe ve çevresi özel proje alanı ilan edilmiştir. “Plana göre avan proje hazırlanmadan uygulama yapılamaz ve avan proje ilçe belediyesi ve İBB’nin ilgili birimleri arasında hazırlanacak ve İBB tarafından onanacaktır” şeklinde plan notu düzenlenmiştir.³⁴ Bu not ile Büyükşehir Belediyesi’nin kendisinin projeyi yönetmek istediği ve Kadıköy Belediyesi’nin planlama süreçlerinin dışında tutulacağı anlaşılmaktadır.



Şekil 4.5: 1/5000 Fikirtepe ve Çevresi Nazım İmar Planı, 2005.³⁵

³³ 1/1000 Ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı Raporu, 2013

³⁴ İBB İmar Müdürlüğü’nden temin edilen raporlarda yer alan verilerdir.

³⁵ İBB İmar Müdürlüğü’nden temin edilen raporlarda yer alan verilerdir.

Proje alanı 2007 yılında yine İBB tarafından yapılan nazım imar planı değişikliği ile kentsel dönüşüm alanı ilan edilmiştir.³⁶ Nazım imar planı yapıldıktan sonra üç yıl içerisinde Kadıköy Belediyesi'nin uygulama imar planını yapmaması üzerine³⁷ 2008 yılında İBB tarafından 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapımına başlanmış ve 2011 yılında onaylanmıştır.³⁸ Plan yapma ve onama yetkisi olan yerel yönetimler tarafından üç yıl boyunca uygulama imar planı yapılamamasının nedenleri alanın ıslah imar planları ile gelişmiş olması, geleneksel planlama yöntemlerinin çözüm sınırlılığı ve kentsel dönüşüm için plan yapacak İBB biriminin netleşmemesi olarak sayılabilir (Gürsoy, 2015).

Ekim 2010'da dönemin İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş, İstanbul'da Fikirtepe'den başlayarak bir kentsel dönüşüm müdahalesi başlatacaklarını söylemiştir. (Topbaş'a göre Türkiye'deki daha önceki kentsel dönüşüm projelerinde mülk sahipliğinin yapısı nedeniyle çok katmanlı problemlerle uğraşmak zorunda kalındı ve küçük ve parçalı parseller ve planlama ve proje uygulama süreçlerinin bürokratik doğası nedeniyle uygulama süreci yavaş ilerledi (Soytemel, 2017). Ocak 2011'de Fikirtepe'de başlayacak kentsel dönüşüm projesi yüzde 10 ile 80 arasında imar artışı verilen haliyle büyükşehir belediye meclisinden geçmiş ve Türkiye'nin ilk planlı kentsel dönüşüm sürecinin başlamış olduğu duyurulmuştur. (Şekil 4.7) Bu plan ile Kadıköy genelinde 2,07 olan emsal değeri 4,14'e çıkarılmıştır. Tam yapı adası olması durumunda emsalin 4, parsel ölçeğinde olması durumunda ise 1,8 olacağı bir emsal yapısı sunulmuştur.³⁹ Bu da daha fazla daire sahibi olacağı düşüncesiyle mülk sahibini ada bazlı dönüşüme yönlendirmiştir. Ayrıca zamanla ikna olmayan mülk sahiplerinin emsalleri düşürülerek yeni bir ikna yöntemi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak alanın ihtiyaç duyacağı altyapı, kamu alanı ve yeşil alan payını azaltacak olan bu karar sonucu TMMOB, STK'lar ve diğer kuruluşlar, askıya çıkarılan imar planlarına itiraz etmişlerdir (Url-17). Ayrıca bu planın uygulaması da örnek üzerinden şöyle açıklanmıştır: "En küçük arsa büyüklüğü plan notu gereği yapılacak terklerden sonra 600 m² olacaktır. Uygulama yapılacak arsaya ait tüm vekaletler

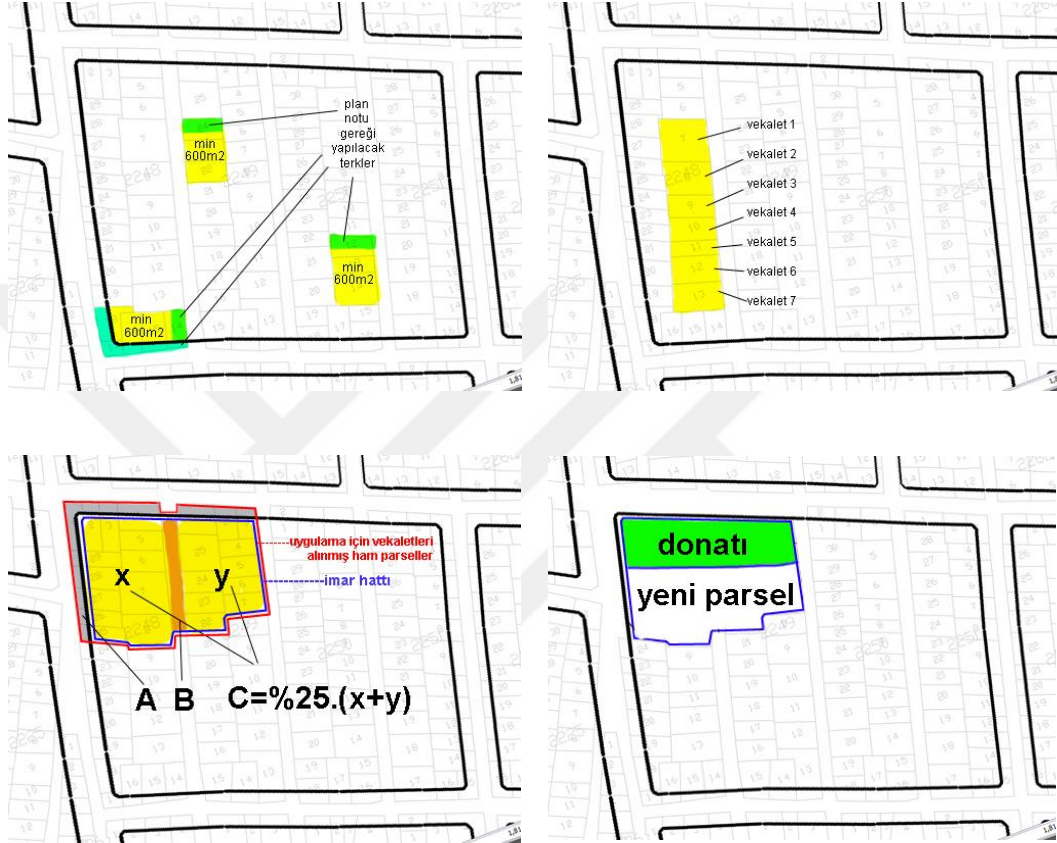
³⁶ Fikirtepe, Projeyi Yeniden Düşünmek Raporu, 2016 Kaynak: www.kentselstrateji.com

³⁷ 5216 sayılı yasanın 7b maddesine göre nazım imar planı onaylandıktan sonra 1 yıl içerisinde ilçe belediyelerinin uygulama imar planını yapmaması durumunda Büyükşehir Belediyesi yapmak ya da yaptırmakla yetkilidir. Kaynak: www.resmigazete.gov.tr

³⁸ İBB İmar Müdürlüğü'nden temin edilen raporlarda yer alan verilerdir.

³⁹ İBB İmar Müdürlüğü'nden temin edilen raporlarda yer alan verilerdir.

yüklenici kişi ya da firmanın üzerinde olacaktır. Oluşacak donatı alanı ve yeni parselle ilişkin vaziyet planı, alana özel hazırlanan kentsel tasarım çalışmaları ile belirlenmektedir. Şekil 4.6’da belirtilen A, imar hattı dışında kalan yol terklerini; B, imar hattı içinde kalan yol terklerini; C, plan notu gereği yapılacak %25 donatı terki’ni ifade etmektedir”.



Şekil 4.6: Emsal koşullarına yönelik örnekler.⁴⁰

Belirlenen %25 donatı alanı ayırımı ibaresindeki %25’e nasıl karar verildiği belirsizdir. Yapılaşma koşullarının ve donatı alanlarının konumunun, büyüklüğünün planda netleştirilmemesi, imar planları ile belirlenmesi gereken en önemli iki konunun (nüfus ve yapılaşma koşulu ve donatı alanlarının dağıtımı) esnek bırakılmasına neden olmuştur (İstanbul 6. İdare Mahkemesine sunulan Bilirkişi Raporu, 2014).

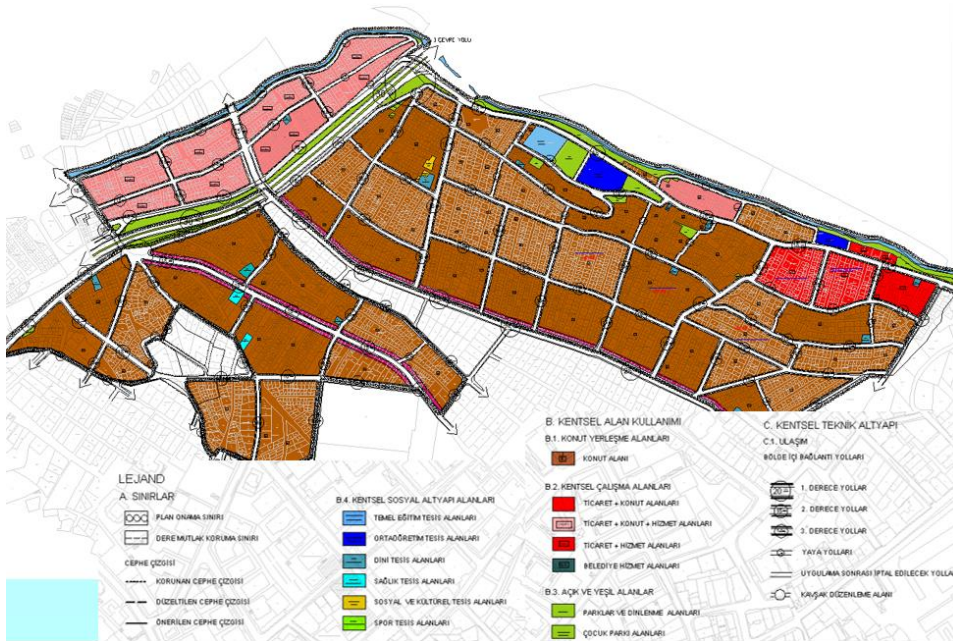
⁴⁰ İBB İmar Müdürlüğü’nden temin edilen sunumlarda yer alan verilerdir.



Parsel Büyüklüğü;
600 m ² ise E:1.80
601-1.200 m ² ise E: 2.00
1.201-2.500 m ² arası ise E: 2.30
2.501-4.000 arası m ² ise E: 2.40
4.001 m ² 'den büyük ise E:2.60
Yapı Adası bölünmesi halinde; E: 3.0
Yapı Adası halinde ise E:4.0

Şekil 4.7: 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı, 2011 (Url-18, Fikirtepe Kentsel Strateji Raporu, 2016).

2013 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan Bakanlar Kurulu kararıyla alan, 6306 sayılı Kanun kapsamına alınmış ve afet riskli alan ilan edilmiştir (Şekil 4.8, Şekil 4.7). 1/1000 ölçekli imar planı ise 02.08.2013 tarihinde ÇŞB’ce onaylanmıştır (Url-19). 6306 sayılı Kanun ile; arsa sahiplerinin tamamının değil de, sahip olunan hisseler oranında maliklerin üçte iki çoğunluk ile anlaşması durumunda imzalamayan diğer arsa sahipleri beklenmeyecek kararı verilmiştir. Bu durumda malik sayısı üzerinden değil arsa payı üzerinden hesap yapıldığından kişi sayısına göre çoğunluğun anlaşmasının değil de arsa payı yüksek olan belli sayıda kişinin ikna edilmesi yeterli olabilmektedir.



Şekil 4.8: Bakanlar Kurulu kararı ile Afet Riskli Alan ilan edilen alana ilişkin hazırlanan plan, 2013 (Url-28).



Şekil 4.10: Fikirtepe Projesi'ndeki bir adada muvaffakat alınmadığı için yıkılmayan tek yapı (Url-22).

Mekansal planlardaki en önemli kararlardan biri donatı alanlarının konum ve büyüklüklerinin belirlenmesidir. Fikirtepe'de inşaat süreçlerine dahil olan firmalarının donatı alanı elde etmek üzere kamuya terk edecekleri alanlar İBB'ye mi, Kadıköy Belediyesi'ne mi, Hazine'ye mi yapılacak konusunda karar verilememiştir. 2014'te imar planlarını onaylayarak askıya çıkaran ve sürece dahil olan ÇŞB, itirazlar nedeniyle yeniden değerlendirilen planlarda sosyal donatı alanı olarak terk edilecek alanların hangi kuruma ait olacağını karara bağlamıştır. Bakanlığın düzenlemesine göre kamuya terk edilecek % 25 kesintinin, Maliye Hazinesi adına tescil edilmesine karar verilmiştir (Url-29). Bu noktada kamuya ayrılacak alanlara ilişkin kararlarda inisiyatif kullanmaktan ziyade yasalarca tarif edilmiş olması gerekmektedir. 2644 Tapu Yasası'nda (21. Madde) belediye sınırları içerisinde kalan kapanmış yol ve yol fazlaları...belediye namına tescil olunur ifadesi ile 6306 sayılı Yasa'da yer alan ve bu yasa kapsamındaki alanlardan kamuya terk edilen alanlar ise Hazine'ye tescil edilmesi ifadesi çelişmektedir. Fikirtepe'de bu alanların hangi kuruma tescil edileceği belirsizlik yaratmıştır. Ayrıca tapu sicilinde yazılı olmayan bu kamusal hizmet alanlarının amacı dışında kullanılmaması gerektiği İmar Yasasında belirtilmiş olsa da (Madde 11,15,18) bu alanlar için plan değişikliği yoluyla farklı kullanımlar atanabilmektedir (Url-30). Milli Emlak tarafından yapılan yazılı açıklamada “2644 sayılı Tapu Kanunu'na göre köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy ve belediye namına tescil olunur” denilerek terk alanlar kabul edilmemiştir. Terk alanını kime devredeceğini bilemeden tapu müdürlüğüne giden inşaat firmaları temsilcileri parselleri birleştirip tek tapu haline getirememiştir (Url-

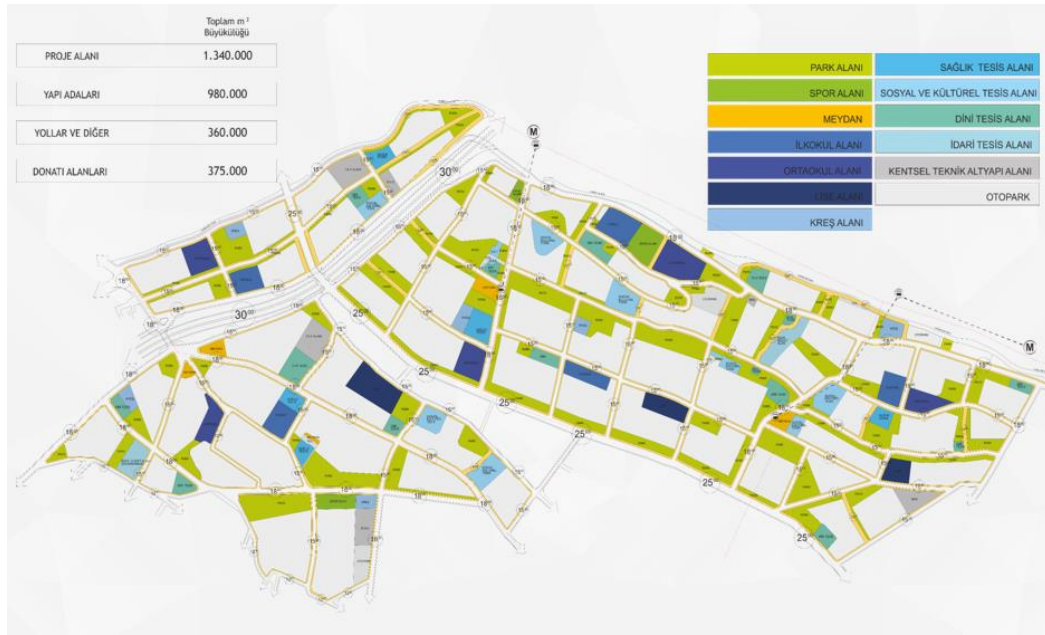
31). Dolayısıyla Fikirtepe’de bu alanların geleceğinin ne olacağı konusunda belirsizlik bulunmaktadır. Bu sebeple bu tür alanlara ilişkin gerekli mekanizmaların yasalar yoluyla kesinliğe kavuşturulmadığı anlaşılmaktadır.

Ekim 2015’de ÇŞB’nin Eğitim Mahallesi’nde bir parselin mülk sahibiyle anlaşma sağlanamadığı gerekçesiyle İstanbul Anadolu 11. Asliye Hukuk Mahkemesi’nde açtığı davada, mahkeme acele kamulaştırma koşullarının oluşmadığı gerekçesiyle (Bakanlığın tarafların uzlaşmasını beklemeden acele kamulaştırma yoluna gittiği) acele el koyma talebini reddetmiştir. Kasım 2015’te ÇŞB, Fikirtepe bölgesi için "Riskli Alan 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği"ni askıya çıkarmıştır (Url 32). Acele kamulaştırma kararının kamu yararı gerekliliği olmaksızın bir çözüm olarak görülmesinin ise mülk sahiplerini imzaya ikna⁴¹ amaçlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu da kurumların araçlarının amacı dışında kullanılmasına iyi bir örnektir.

2016 yılında ise İBB tarafından donatı alanlarını belirlemek üzere Kentsel Tasarım Projesi hazırlanmıştır.⁴² (Şekil 4.11; Şekil 4.12) Bu projede Fikirtepe’deki donatı alanları netleştirilmiştir. İmar planlarında netleşmesi gereken donatı alanlarının yeri ve miktarı mülk sahiplerinin sözleşmelerde yaptığı değişiklikler, inşaat hakkı vb. konulardaki pazarlıklar sonucu değişmesi ile sürekli taslaklar halinde ilerleyen bir sürece dönüşmüştür. Bunun sonucunda donatı alanlarının imar planına beş yıl sonra işlendiği bir örnek yaşanmıştır. Oysa ki Kalabalık’a (2015) göre uygulama imar planları emredici planlar sınıfındadır.

⁴¹ “Bana da 2012’de 250 bin lira teklif edildi. Ben kabul etmeyince “açık çek” dediler, “rakamı sen yaz”. Onu da kabul etmedim. Daha sonra müteahhitle özel anlaşma yapan bazı arsa sahiplerinden tehdit aldım. Senin dilin çok uzamış, keserler diyorlardı”. Fikirtepelilerin Devlet Destekli Dolandırıcılıkla Mücadelesi: Kara lekeye beyaz çivi, 2019. Kaynak: <https://birartibir.org/kent-hakki/337-kara-lekeye-beyaz-civi>

⁴² ÇŞB Arşivi’ndeki sunumdan alınmıştır.



Şekil 4.11: Fikirtepe Kentsel Tasarım Projesi, 2016 ÇŞB Arşivi.



Şekil 4.12: Anahtar Donatı Paftası, 2016 ÇŞB Arşivi.

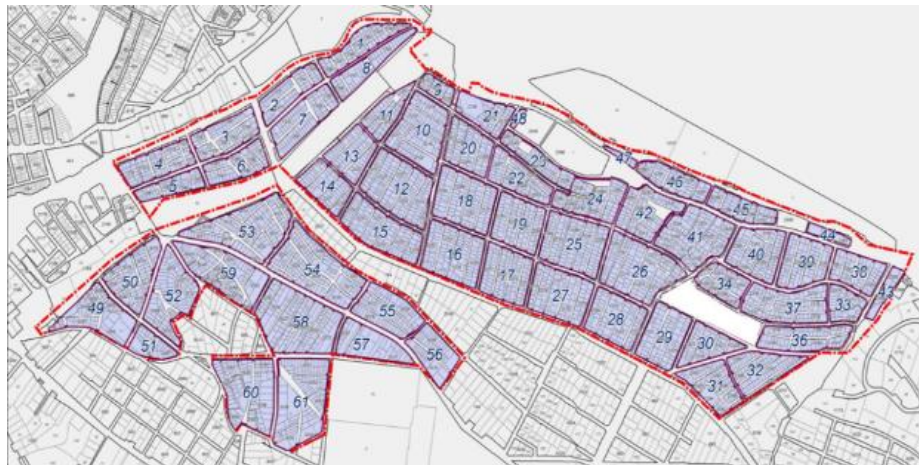
Eylül 2017’de ÇŞB tarafından alanda 1/5000 ölçekli Nazım ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliği gerçekleştirilmiştir (Şekil 4.13, Şekil 4.14). Planda, donatı alanlarının plana işlenmesi, yol genişletmeleri değişikliği yapılmıştır. Ayrıca plan gerekçelerinde “3194 sayılı imar kanunu 18. Madde uygulaması yetkisi Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’ne verilmiştir. “Böylelikle planın uygulaması ivme kazanmaktadır” ibaresi yer almaktadır. Ayrıca imar durumu düzenlenmesi ile kadastral sınırlar ile ada kenarları arasındaki uyumsuzluklar için de Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü yetkilendirilmiştir. 2013 yılındaki İmar Plan Raporu Plan Hükümleri’nde “Donatı alanları 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca ÇŞB’ce ilgisine göre İBB veya ilçe

belediyesine devredilerek ilgili idare adına tescil edilir” ifadesi yer almakta iken 2017 yılı Plan notlarına “Plan sınırları içinde yer alan donatı alanları kamu eline geçmeden uygulama yapılamaz” ibaresi de eklenmiştir. Böylelikle firmaların inşaaatla başladıktan sonra terk edilecek alanlara ilişkin işlemlerin yapılmama ihtimaline karşı önlem alınmıştır.



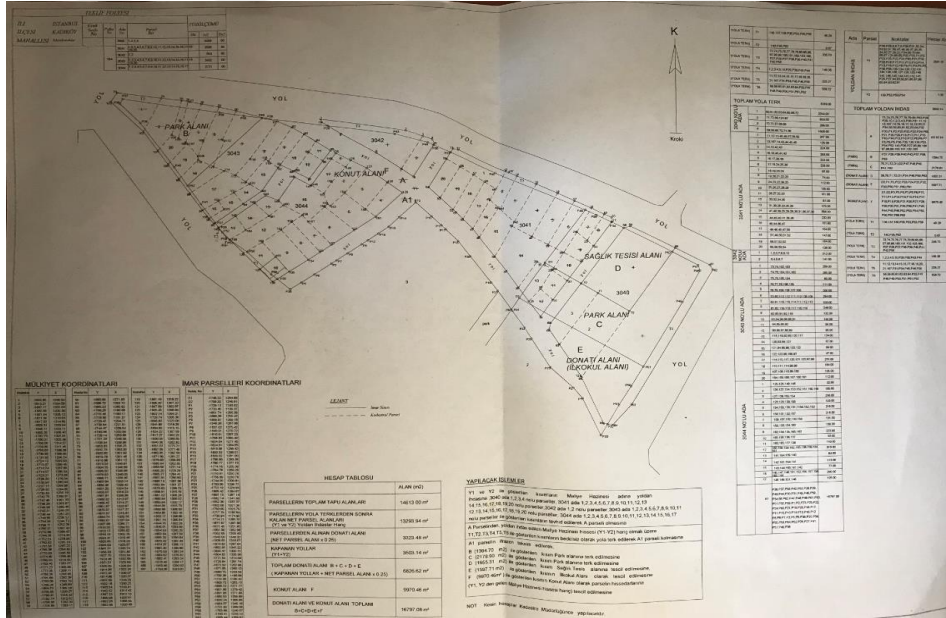
Şekil 4.13: 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı, 2017.

Ayrılacak donatı alanlarının kamuya bedelsiz olarak terk edilerek Maliye Hazinesi adına tescil edileceği de plan özel hükümlerine eklenmiştir. Planda belirtilen donatı alanlarının yerinin ise mimari avan proje ya da kentsel tasarım projesi ile değiştirilebileceği maddesi de plan notlarında yer almaktadır (Url-33). Yasal mevzuatlarda çelişen donatı alanlarının tescili konusu plan notlarına eklenen maddeler ile netleştirilmiştir. Sonuç olarak ilçe belediyesine tescil edilmesi beklenen alanlar Hazine’ye tescil edilmiştir.



Şekil 4.14: Fikirtepe’de 2017’de onaylanan imar planında oluşturulan 61 adaya ait pafta, ÇŞB Arşivi.

Donatı alanları oluşturulurken hangi arsa ve arazi düzenlemelerinden faydalandığını anlamak üzere Şekil 4.15'deki tescil folyesine bakmak faydalı olacaktır. Bu belge, Merdivenköy Mahallesi'ndeki iki adaya ait olan bir belgedir. Belgeye göre tüm parseller tevhid yapıldıktan sonra donatı alanları ayrılmıştır. Ancak örneğin 18. Madde uygulamasında donatı alanı değil DOP ayrılması söz konusudur. Bu belgede ise 15. ve 16. maddedeki kamuya terke istinaden tüm alanda donatı ayrıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca bir alanda donatı alanı ayrılırken 3194 sayılı Kanuna göre önce 18. madde uygulaması yapılmalıdır. Çünkü örneğin 18. madde uygulamasında her parselden eşit oranda kesinti yapılmaktadır. Ancak 15. ve 16. madde uygulamasında örneğin bir parsel yola denk gelmiş ise tüm parsel bu şekilde kamuya gidebilmektedir. Ancak 18. maddenin daha detaylı ve uzun işlemler gerektirmesinden kaynaklı 15. ve 16. madde uygulanmasının tercih edildiği anlaşılmaktadır.



Şekil 4.15: Tescil Folyesi⁴³

⁴³ Sezen Tarakçı'nın kişisel arşivinden alınmıştır.

Alandaki mülkiyetin %8'i devlet, %14'ü hazine, %1 Kadıköy Belediyesi, %3'ü vakıf, %2'si İBB ve %72'si özel mülkiyettir (Şekil 4.16). Toplam parsel sayısı 4.500 olup bunun %60'ı 200 m²'nin altında büyüklüğe sahiptir (Binici, 2018). Dolayısıyla %72'si özel mülk sahiplerinden oluşan Fikirtepe'de ada bazlı dönüşüm uygulaması dahilinde uzlaşmanın zor olacağı anlaşılmaktadır.



Şekil 4.16: Mülkiyet Durumu, (Binici, 2018).

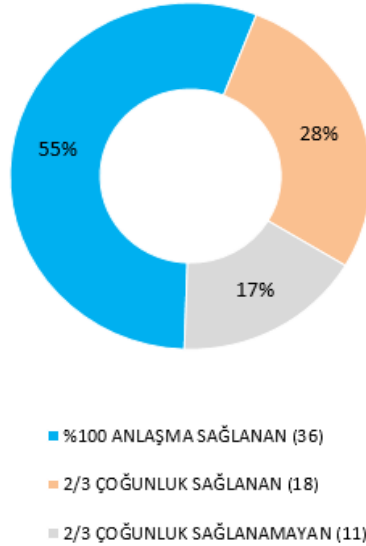
2018 yılında FİDEM Yönetim Kurulu Başkanı Ercüment Oruç'un verdiği bilgilere göre altı adada önemli ölçüde sorun bulunmaktadır: Bu adalarda proje geliştiren firmalar projelerini tamamlayamayacağını belirtip, ÇŞB İl Müdürlüğü'ne projelerinin İlbank'a devredilmesi için dilekçeyle başvurmuştur. TMSF tarafından el konulan Dumankaya'nın iki adasındaki projelerini de dahil edince Fikirtepe'de mağdur kişi sayısı beş bin kişiyi geçmektedir. Şekil 4.17'deki mavi adalarda imzaların % 90'ı tamamlanmış ancak üçte iki çoğunluk sağlanmasına rağmen yıkım başlamamıştır. Yeşil taralı adalar imzalar toplanmış, inşaat için yıkım gerçekleşmiştir. Kırmızı adalarda imzalar tamamlanmamış ya da birden çok şirket bulunmaktadır. Ancak Bakanlık, sürecin hızlanması amacıyla iki firma bulunan adalarda firmalara ayrı ayrı ruhsat vereceğini belirtmiştir (Url-34). ÇŞB 2017'den itibaren ise %85 ve üzeri anlaşma sağlanmış alanlar için firmalar ve mülk sahipleri arasında koordinasyon görevi üstlenmektedir. Firmaların takibi yaparak Bakanlığa bilgilendirme yapılmaktadır. Bu süreçte en büyük problem olarak iflas eden firmaların borçlarının fazla olması sebebiyle iki üç firmanın projeyi devralabildiğini ve bu durumda firmaların birbirinden "malik çaldığı" belirtilmektedir. Bu durumda da mülkiyet

yönünden sürekli değişen haklar ile uygulama daha da gecikmektedir. 1 m² arsa payı olanların dahi kendisi ile anlaşmadığı durumda firmaların projeyi tamamlayamayacakları gerekçesiyle daire talebinde bulunduğu koşullarda projenin tamamlanmasının zor olduğu ifade edilmektedir⁴⁴ Dolayısıyla firmaların imzaların toplanmış olmasına rağmen finansman kaynaklı inşaatları tamamlayamaması, imzaları hala tamamlanmayan ya da birden fazla şirketin bulunduğu adaların olması gibi sebeplerle proje tamamlanamamaktadır.



Şekil 4.17: Adalardaki daire teslimlerinin tamamlanma durumu, 2018 (Url-35).

Bakanlık'tan alınan bilgiye göre ise Haziran 2018 itibariyle anlaşma durumunun aşağıdaki gibi olduğu aktarılmıştır.



Şekil 4.18: Mülk Sahipleri Anlaşma Oranları, Haziran, 2018.⁴⁵

⁴⁴ÇŞB İstanbul İl Müdürlüğü İmar ve Planlama Müdürlüğü'nden şehir plancısı Gözde Tiryaki ile yapılan görüşmeden alınmıştır.

⁴⁵ ÇŞB'den görüşme yapılan kişiden temin edilmiştir.

Şekil 4.18’de görüldüğü üzere %100 anlaşma sağlayan adalar %55 olup otuz altı adet adayı kapsamaktadır. 2/3 çoğunluğu sağlayan adalar ise %28’dir. Üçte iki çoğunluğu sağlayamayan adalar %17 olup, on bir tane adayı içermektedir (Sezer, 2018). (Şekil 4.19).



Şekil 4.19: Fikirtepe Projesi Anlaşma Durumları, 2018, (Sezer, 2018).

Fikirtepe’de yıkımı tamamlanmış adaların mevcut durumu görülmektedir. 2018 yılı itibariyle otuz iki adada yer alan yapıların yıkılmış olduğu görülmektedir (Sezer, 2018). (Şekil 4.20).



Şekil 4.20: Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Alanı Yıkım Durumu, 2018, (Sezer, 2018).

Temmuz 2018 itibariyle ise mülk sahipleri riskli alan kararına dava açarak yapılarının sağlam ve ruhsatlı olduğunu ve kararın mülkiyet hakkını kısıtladığını iddia etmiştir. Danıştay 14. Daire riskli alan kararına karşı açılan davada yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Kararda, 5.931 bina, 1.424 ticari birim, 529 adet küçük sanayi birimi, iki adet okul bulunan alanın bilimsel veriler içeren herhangi bir teknik inceleme olmadan riskli alan ilan edildiği belirtilmiştir. Bakanlık yeniden bir riskli alan kararı çıkarana kadar bölgede bu karardan gelen haklar kullanılmayacaktır. Örneğin üçte iki anlaşma sağlanan yerlerde dönüşüme dahil olmak istemeyen üçte birin hakları açık arttırma ile satılıyorken iptal kararı ile birlikte artık yapılamayacaktır (Url-36). Bu sebeple projenin akıbetine ilişkin bir belirsizlik daha ortaya çıkmış ve bu süreçte Bakanlık hiçbir işlem ve takip yapmadıklarını, kararın sonucunu bekleyeceklerini belirtmiştir. Tüm bu bilgiler ışığında FP süreci şemalaştırılmıştır. (Şekil A.9). Yıllar içerisindeki tüm plan, yetki, strateji, eylem ve yasa değişimleri işaretlenmiştir. Buna göre alanda, uygulama imar planının nazım imar planından dört yıl sonra yapılmış olması, imar planından beş yıl sonra donatı alanlarının plana işlenmesi, gündeme gelişinden dokuz yıl sonra ilk uygulamaya geçilmesi, sekiz yıl içinde beş farklı Çevre ve Şehircilik Bakanı değişimi, yedi yıl içinde gerçekleştirilen üç yasa değişikliği, üç farklı emsal kararı tespit edilmiştir. Ayrıca süreç özetinden tespit edilen bulgular ile belirsizliklere yönelik çıkarımlar, planlama sistemi, konut politikaları, planlama piyasa ilişkisi ve yasal kurumsal düzenlemeler olarak dört başlık altında toplanarak sunulmuştur.

4.1.2 Doküman analizi bulgularının kurumlarla tartışılması

Dönem dönem sekteye uğrayan projede çözüm üretmek amacıyla merkezi yönetim tarafından müdahaleler yapıldığı bilinmektedir. Farklı ölçeklerde yapılan bu müdahaleler genel olarak;

- Özellikle de uygulamaya yönelik eksik bırakılan süreç tarifleri (sözleşmelerin içeriğinin sorgulanmaması, firmaların finansal yetkinliklerinin kontrol edilmemesi, mülk sahiplerinin sadece temsilciler aracılığıyla bilgilendirilmesi)
- Plan, plan notu ya da enformel yollarla gerçekleştirilen ad hoc çözümler (belediyenin yetkilerinin ÇŞB'ye devri, riskli alan ilanı, firmalar ve mülk sahipleri arasındaki imza atmaya iknaya yönelik sözleşme dışı para transferleri vb.)

- İstisnaların kurala dönüştürülmesi (kamulaştırma yerine acele kamulaştırma, DOP yerine kamuya terk)
- Projeye özel yönetmelik ve yasa değişikliği (üçte iki kuralı, arsa payı satışı) şeklinde olduğu ortaya çıkmıştır.

Doküman analizlerinden elde edildiği üzere plan belgesi olan, yasa maddelerinden referans alan işlemler yapılsa da bir türlü sonlandırılmayan bir projenin varlığı söz konusudur. Bunun nedenleri ve sonuçları ileriki bölümlerde detaylı olarak aktarılacaktır. Planlama sistemi perspektifinden değerlendirilen belirsizlikler “neden” ve “konu” olarak kavramsal açılım ve doküman analizi ile birlikte FP’den örneklerle Şekil A.11’de anlatılmıştır.

Literatürden elde edilen bulgular doğrultusunda YKİ yaklaşımına göre süreçlerdeki belirsizliklerin minimize edilmesi (North, 1990; Williamson, 2000), işlem maliyetlerinin azaltılması (Coase, 1937), kaynak dağılımının en verimli olması (Samuels, 1995) için aşağıda madde madde belirtilmiş olan koşulların sağlanması gerektiği ikinci bölümde aktarılmıştı. FP’den elde edilen bulgular YKİ yaklaşımının öngördüğü bu koşullar açısından değerlendirilmiştir. Böylelikle uygulama ve planlama süreçlerinde beliren işlemlerin yaklaşıma uyan ve uymayan kısımları yorumlanmıştır. Ayrıca bu tespitlerden doğan ve sonraki çalışmalar için değerlendirilebilecek olan sorular da çıkarılmıştır.

Tüm aktörler açısından tam bilgilenme

Plan yapım süreçlerinde mülk sahiplerine yönelik bilgilendirme yapılmadığı ve sözleşme süreçlerinde de devlet kurumları olmaksızın sadece müteahhit firmaların seçtiği temsilciler aracılığıyla sözlü vaatler üzerinden anlaşmaların sağlandığı, mülk sahiplerinin de sözleşmeleri incelememesi sonucu tek taraflı ve denetimsiz şekilde sürecin başlatıldığı tespit edilmiştir. Sonrasında mülk sahiplerinin talepleri olmuş ve sözleşmelere eklenmişse de bu taleplerin içeriğinin de projenin güvencesi ya da sürdürülebilirliğine yönelik değil daha çok ek inşaat alanı ve mimari detaylar üzerine olduğu anlaşılmaktadır. Mülk sahipleri firma seçerken küçük ölçekli şirketleri seçmenin daha fazla “pay” elde etmek adına daha rasyonel bir karar olduğunu düşünmüşlerdir. Ancak bu seçenekte küçük şirketlerin büyük şirketlere göre firmanın finansal zorluklara karşın dayanıklılığı görece daha az olup iflas etme riski bulunmaktadır.

Dolayısıyla kamu kurumlarının, piyasa aktörlerinin ve mülk sahiplerinin bilgi düzeyinde şeffaflık, katılım gibi ilkelerin dikkate alınmadığı durumlarda özellikle de mülk transferlerinde yeterli güven ortamının ve rasyonel karar alma süreçlerinin oluşamayacağı tüm aktörler adına önemli bir öğrenme süreci olarak görülmektedir.

İyi kurgulanmış bir kurumsal ve yasal yapı ile yetki ve süreç tarifi

Kamunun sadece planlama süreçlerinde yer aldığı, mülk sahiplerini ada bazı dönüşümün daha uygun olacağı yönünde yönlendirdiği, sözleşme örneği talep edilmesine rağmen paylaşılmadığı ve sonuç olarak sürecin müteahhitlere (piyasaya) devredildiği ortaya çıkmaktadır. Süreç yönetiminde müteahhit ve mülk sahiplerinin tecrübesizliği ve fırsatçı davranışları sebebiyle, uygulama sürecinde şeffaflığını yitiren bir kentsel dönüşüm projesine dönüştüğü anlaşılmaktadır. Dolayısıyla süreçte kurumsal kapasite⁴⁶ yaratılmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca proje için önemli araçlar olan 3194, 6306 sayılı yasaların arsa ve arazi düzenleme konusuna ilişkin çelişkiler barındırdığı ve özellikle de merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında çatışmalara sebebiyet verdiği anlaşılmaktadır

Planlamanın sadece konut alanlarında değil diğer alanlarında da sorun olarak pek çok kez işlenmiş olan yetki karmaşası ve hiyerarşisi konusunun yasalardaki düzenlemelerle hukuki netliğe ve kurumlardaki düzenlemelerle yetki netliğine kavuşturulması gerekmektedir. Planlama uygulama bütünlüğünün sağlanmasına ilişkin yaptırım ve denetim sağlayarak, kurumsal ve yasal düzenlemelerin sürdürülebilirliği sağlanmalıdır.

İyi bir finans modeli tarifi

Firmaların projeyi tamamlama konusunda yetkinlikleri ve finansal kaynakları ve bütçe planları bir kurumun kontrolünden ve denetiminden geçmemiştir. Sürecin uzamaya ve karmaşıklaşmaya başlamasıyla satışlar gecikmiş firmaların finansal zorlukları iflaslarla sonuçlanmıştır. Kamudan destek bekleyen firmaları destekleyecek sübvansiyon mekanizmalarının bulunmaması, olsa dahi artan finans sorunları karşısında kamunun bu büyüklükte bir kaynak yaratması mümkün görünmemektedir.

⁴⁶ Kurumsal kapasite, kurumun sahip olduğu insan kaynakları ve donanımı ötesinde, politik ve sosyal ağlar ile yaratılan bilgi kaynakları ve kurumsal öğrenme yoluyla kendini sürekli yenileyen ve geliştiren bir kurumsal yapıyı tanımlamaktadır (Tüfekçi ve Alkay, 2019).

Özellikle de yoğun konut bölgesi olan meskun alanlardaki kentsel dönüşüm projeleri için sakinlerin kira yardımı ve mülkiyet haklarının korunacağına dair garantiyi sağlayacak firma seçimi için kamunun tedbir alma gerekliliği önemli bir ders olmuştur.

Siyasi idarenin ve toplumsal yapının etkilerinin dikkate alınması

Siyasal irade ve toplumsal yapının etkisi İstanbul gibi kentsel dinamiklerin ve rant beklentisinin yoğun olduğu gelişmekte olan ülke kentinde en belirleyici olan konulardan biridir. Proje, Büyükşehir Belediyesi tarafından ilk planlı kentsel dönüşüm projesi olarak duyurulmuş ve müteahhitlere ve mülk sahipleri için büyük bir fırsat olarak lanse edilmiştir (Url-20). Ancak siyasi idare projenin ilerleyen süreçlerinde yasal mevzuat, planlama süreci ve katılımı bütünlüklü olarak devreye alamadığından kalıcı çözüm beklentileri karşılanamamıştır.

Kamunun denetimi ve süreç takibi olmadığında daha fazla inşaat alanı beklentisi içinde olan birtakım mülk sahiplerinden müteahhitlere baskı yapıldığı, müteahhitlerin ise donatı alanları üzerinden yapılan değişiklikler ile inşaat alanı payını artırmaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar mağdurlar mülk sahipleri olarak görünse ve çözüm odaklı kamusal müdahaleler yapılmış olsa da fırsatçı davranış kalıpları ve siyasi iradenin sürecin başındaki yoksunluğu sürecin geneli için belirleyici olmuş genel kanının aksine mülk sahipleri dışında diğer aktörleri de zaman zaman mağdur hale getirmiştir.

Kamu devreye girdiği noktalarda genel olarak imza sürecini hızlandırma ya da önünü açma rolünü üstlenmiş, hatta bunun için acele kamulaştırma kararı alarak bunu bir imza atmaya ikna unsuru olarak değerlendirmiştir. Nitekim Bakanlığın kamulaştırma bedelini karşılayamayacağı da dile getirilmektedir. Söz konusu kararın iptali ile de siyasi idare üçte iki çoğunluk yasa değişikliği maddesini getirerek kamu adına sıfır maliyet ile imza sürecinin tamamlanmasını sağlamaya çalışmıştır.

Kentsel dönüşümün “talih kuşu” olduğu algısı yerine sosyal, ekonomik ve fiziksel bir çevre yaratma meselesi olduğu algısının yerleştirilmesi için kısa ve uzun vadedeki kamunun politika ve stratejiler üretilmesi gerekliliği bir diğer ders olarak görülmektedir. Bu politika ve stratejiler de toplumsal yapı ve siyasi irade göz önünde bulundurularak ve suistimale açık noktalar bertaraf edilerek yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır.

Formel kurallarla birlikte enformel kurallar ve karşılıklı ağ ilişkilerinin de dikkate alınması

FP’de süreç tarifini ve takibini yapacak kamu kurumlarının yokluğu formel kuralların uygulatılmasındaki yaptırım boyutunu ortadan kaldırmıştır. Bu da formel kuralların boşluk ve çelişkileri kaynaklı oluşan belirsizliklerin Fikirtepe’li olmayanlar tarafından dahi fırsata dönüştürülmeye çalışılmıştır. Örneğin imar planında donatı alanlarının belirlenmemiş olması mülkiyet transferlerinin ve kamusal payların mülk sahipleri ya da firmalarca değiştirilmesine sebebiyet vermiştir. Ayrıca uygulama imar planının nazım imar planından dört yıl sonra yapılmış olması spekülasyon arsa el değiştirmelerine sebebiyet vermiştir. Maliyetleri azaltma etkisi göstereceği öngörülerek yapılan müdahalelerin (müteahhit ve mülk sahipleri arasındaki kayıt altına alınamayan para transferleri) uzun vadede özel sektörün finansal durumunun takip edilemez noktaya getirebileceği anlaşılmıştır. Bir yandan da yıkım izni olmadan bina yıkımı yapılması gibi uygulamalarla yasalarda net tarif edilmiş olan kuralların dahi enformellik doğuracak şekilde dikkate alınmadığı durumlar yaşanmıştır (Url-19).

Sonuç olarak Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Projesi’nin önceki kentsel dönüşümlerden farkları bulunmaktadır. Proje alanındaki ev sahiplerinin çoğu, tapularına sahipti ve FP, ev sahiplerine daha da büyük karlar vaat ediyor. Ayrıca, bu proje önceden planlanmış bir projeye başlamadı ve (en azından doğrudan değil) projenin ortağı olarak uzmanları veya devlet kurumlarını veya pazarlık süreçlerinin şartlarını ve koşullarını kontrol eden kilit aktörleri dahil etmedi. İnşaat ruhsatları ilçe bazında planlanmamış, mahalle ölçeğinde ısmarlama çözümler ile planlanmıştır (Soytemel, 2017).

Bundan sonraki kısımda ise doküman analizi ile belirsizliklerin detayına inilen mülakat bölümü yer almaktadır.

4.2 Mülakatlar Yoluyla Süreç Analizi

Mülakatların yapılabilmesi için aktörleri tespit etmek ve doküman analizi aracılığıyla elde edilebilecek belirsizlikleri ortaya çıkarmak amacıyla FP ikincil kaynaklar, mahkeme kararları ve internet kaynakları yoluyla konut arsası sunusunu etkileyebilecek yönleriyle aktarılmıştır. Mülakatlar doküman analizi yoluyla ortaya konan yapısal duruma ilişkin örtük kalmış yanları çıkarmak, bilgi kümesi içinde bağlantıları kurmak üzere tamamlayıcı bilgi sağlar. Daha bütüncül bir okuma yapmak

ve aktörler arası karşılaştırmaları sağlamak amacıyla mülakatlarda sorulan soruların cevapları tek bir tabloda (Şekil A.6) özetlenmiştir. Bu cevaplar görüşmenin temel çerçevesini yansıtacak düzeydeki özet ifadelerdir. Ayrıca görüşmenin tarihi, yeri, süresi, görüşülen kişinin ünvanı da bu tabloda belirtilmiştir.

Mevcut kurumsal ve yasal yapıda detaylı olarak aktarıldığı üzere konut arsası sunusuna yönelik üç temel aktör grubu bulunmaktadır. Bunlar piyasa aktörleri, yerel örgütler/kurumlar ve merkezi kurumlardır. Buna göre genel yetki merkezi kurumlarda iken yerel örgütler ve piyasa aktörleri de konut arsası sunum süreçlerinde yer almaktadır. Bu üç yapının da kendi içinde yetki hiyerarşisi bulunmaktadır. Örneğin TOKİ arsa yer seçimi, plan yapımı ve onaması gibi yetkiler bağlamında tüm kurumların üzerinde yer almaktadır. Fikirtepe ölçeğindeki bir projeyi TOKİ gibi yetki genişliğine ve yaptırıma sahip bir kurumun süreci yönetmesi beklenirken yönetmemesinin nedeninin anlaşılabilmesi için incelemeye değer bir kurum olarak görülmüştür. Hazine arazilerinin yönetiminden sorumlu diğer bir kurum olarak Milli Emlak Genel Müdürlüğü de TOKİ'ye bedelsiz arazi devri ve belediyelere ise vergi bedeli üzerinden arazi devri yapabildiğinden arsanın sunusunda kurumlar arası ilişkiler bakımından önemli bir role sahiptir. Fikirtepe'de donatı alanlarının Hazine'ye devri noktasında mülakatlara dahil edilmesi planlanan diğer bir kurum olmuştur. Planların işletilebilmesine yönelik önemli davalar açan ve doküman analizleri sırasında tespit edilen en aktif STK olarak Fikirtepe Derneği de bir diğer kurum olarak ön plana çıkmıştır. Ayrıca belirsizliklerin olduğu durumlarda bilgilendirme konusunda da mülk sahiplerine destek olduğu bilinen aktör olarak mülakata dahil edilmiştir. Böylelikle Sivil Toplum Kuruluşları, planlar ve davalar aracılığıyla mülk sahiplerinin mülkiyetlerine yönelik tüm müdahaleler de anlaşılabilir. Dolayısıyla sürece dahil olan tüm aktörlerle görüşmek yerine her bir aktör grubunu temsil edebilecek kişilerle görüşme gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışma özellikle de devletin müdahalelerine odaklanıldığından mülk sahipleriyle ek olarak mülakat yapılmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Esas olarak imarlı arsa üretmek üzere imar planlarını hazırlayan ilçe belediyeleri ise 3194, 5393 gibi yasalarla ile yetkilendirilmiş olup konut arzını belirleyen en temel aktör olarak görülmektedir. Büyükşehir Belediyesi ise ilçe belediyelerinin yeterli olamadığı durumlarda konut arsası sunusu için tüm işlemleri yapabilen ilk yetkili kurum olarak görülmektedir. Nitekim FP de ilçe belediyesinin imar planlarını iki sene içerisinde yapmadığı

gerekçesiyle kanunların öngördüğü şekilde İBB'ye geçmiştir. Bir İBB şirketi olan KİPTAŞ'ın da sürece dahil olması ile KİPTAŞ ve İBB incelenmesi gerekli görülen kurumlar olmuştur. Bu noktada inşaat yapan özel firmalara göre bir kamu şirketi olan KİPTAŞ'ın avantajlı konumda olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada arsa teminindeki avantajı ile TOKİ'ye benzediği söylenebilir. KİPTAŞ sürece İlbank ile birlikte dahil olmuş ve finansal desteğini bu kurumdan aldığı doküman analizlerinden tespit edilmiş, konut arsası sunusunun finansal boyutu açısından incelenmesi kararlaştırılmıştır. Son olarak sürecin plan yapımı dışındaki önemli bir bölümünün (sözleşme, finansman, arsa payı satışı vb.) yönetiminin kendilerine bırakıldığı anlaşılan müteahhit şirketlerinden Vartaş Yapı, KİPTAŞ'ın da son süreçte iletişime geçerek şirketin tüm adalarında dönüşümün tamamlanmaya çalışılması sebebiyle seçilmiş aktörlerden biri olmuştur. Firmalar sözleşmelerde mülk sahipleri dışındaki tek taraf olup piyasanın şekillenmesinde önemli bir güce sahip olduğu düşünülmektedir.

Mülakatların kapsamı belirlenirken süreçte yer alan tüm aktörlerin dağılımı (Şekil 4.3) doğrultusunda oluşturulan dört farklı aktör tipine dair fikir verecek kişi, tüzel kişilik ya da kurumlar seçilmiştir. Girişimcilerden Vartaş Yapı, STK'lardan açtığı davalar sonucu alınan kararlar ile (acele kamulaştırma iptali, riskli alan iptali vb.) hem Fikirtepe sakini olması hem de kurucusu olması bakımından Fikirtepe Derneği Başkanı, merkezi yönetimden projenin son aşamasında çözüm noktası olarak görülen İlbank ve Kiptaş, arazi devir işlemlerinin anlaşılmasına yönelik Milli Emlak Genel Müdürlüğü, plan yapım ve onama süreçlerinde dokuz adet plan yapımından altısının sahibi ve sürecin yürütücüsü olarak ÇŞB ile görüşme yapılmıştır. Doküman analizleri boyunca konut arsası sunum süreçlerinde devlet tarafında en fazla yetkiye sahip olduğu görülen TOKİ'nin bu projeye neden dahil olmadığı sorusu doğmuştur. Bu soruya cevap bulmak amacıyla TOKİ ile de görüşme yapılmıştır. Yerel yönetimlerden ise süreçte yer almaması ile dikkat çeken Kadıköy Belediyesi ile de görüşülerek sürecin bu kısmının da aydınlatılması gerekli görülmüştür. Sırasıyla aşağıdaki dokuz aktörle görüşme gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu aktörlerden sadece İlbank kurumu adına görüşme yapılacak kişiden detaylı bilgi alınamamış ve sorularla ilgili bilgisi bulunmadığı ve İlbank'ın da FP sürecinde aktif rol almadığı (sadece ÇŞB'nin para çıkış talimatını gerçekleştirildiği) ifade edilmiştir (Ek C).

Esas olarak tüm mülakatlarda (doküman analizlerinde somut eylem olarak elde edilemeyen) belirsizlik durumunda aktörlerin yetkileri ve öngörülerini doğrultusunda

gerçekleştirdiği çözümler ve aldığı kararlar (hem planlar kapsamında hem de plan dışı gelişmeler bağlamında (Ek B)) neden sonuç ilişkisi çerçevesinde anlaşılmaya çalışılmıştır. Belirlenen aktörler ile mülakatlar yapılmış olup yarı yapılandırılmış sorular sorulmuştur. Kurumlara yönelik sorulara verilen cevaplar ile konut arsası sunusuna yönelik kurumun bakışının anlaşılması amaçlanmıştır. Ayrıca FP’de kurumların rolü ve kurumlar arası ilişkilerin doküman analizinden elde edilen bulgularla da çarpaz kontrol yapılması sağlanmıştır. Doküman analizi ve mülakatların bir arada yürütülmesinin bir diğer avantajı da kamu aktörleri ağırlıklı yapılan mülakatların meslek odaları görüşleri, dava belgeleri, toplumsal muhalefete ilişkin haber kaynaklarından elde edilen verilerle denge kurulmasını sağlaması olmuştur. Birçok bölümde mülakat yapılan kişinin ifadeleri vurgulayıcı ve açıklayıcı olduğundan aynen aktarılması tercih edilmiştir. Ortalama mülakat süresi kırk beş dakikadır. En kısa görüşme yirmi dakika ile İBB kurumundan görüşme yapılan kişi iken en uzun görüşme yapılan kişi ise yüz dakika ile Fikirtepe Derneği’nden mülakat yapılan kişi olmuştur. Görüşme yapılan kişiler uzman ve teknik kişiler olup daha fazla bilgi edinebilmek adına kurumlardaki yöneticilerden birisi ile görüşme tercih edilmemiştir.

Ağırlıklı olarak ise şehir plancısı ve inşaat mühendisleri ile görüşülmüştür. Görüşme yapılan kişilerin cevapları ve FP’ye bakış açılarını yansıtan ifadeler bir araya getirildiğinde bunlardan on beş adedi projenin geleceğine dair olumlu ifadeler iken yirmi iki tanesi olumsuz ifadedir. Sadece KİPTAŞ şirketinden görüşme yapılan kişi tarafından görüşmenin ses kaydına alınması talebi kabul edilmemiştir. En tecrübeli olduğu düşünülen kişi ise TOKİ kurumunda görüşme yapılan kişidir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nda da çalıştığını belirten kişi planlama süreçlerine dair genel değerlendirmelerde de bulunarak çalışmaya önemli katkılar sunmuştur. FP sürecindeki gelişmelere en iyi hakim olan aktörlerin ise ÇŞB, Fikirtepe Derneği ve Vartaş Yapı olduğu düşünülmektedir. Nisan 2018 ve Ekim 2018 tarihleri arasında tüm görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Mülakat sırası ise şöyle planlanmıştır.

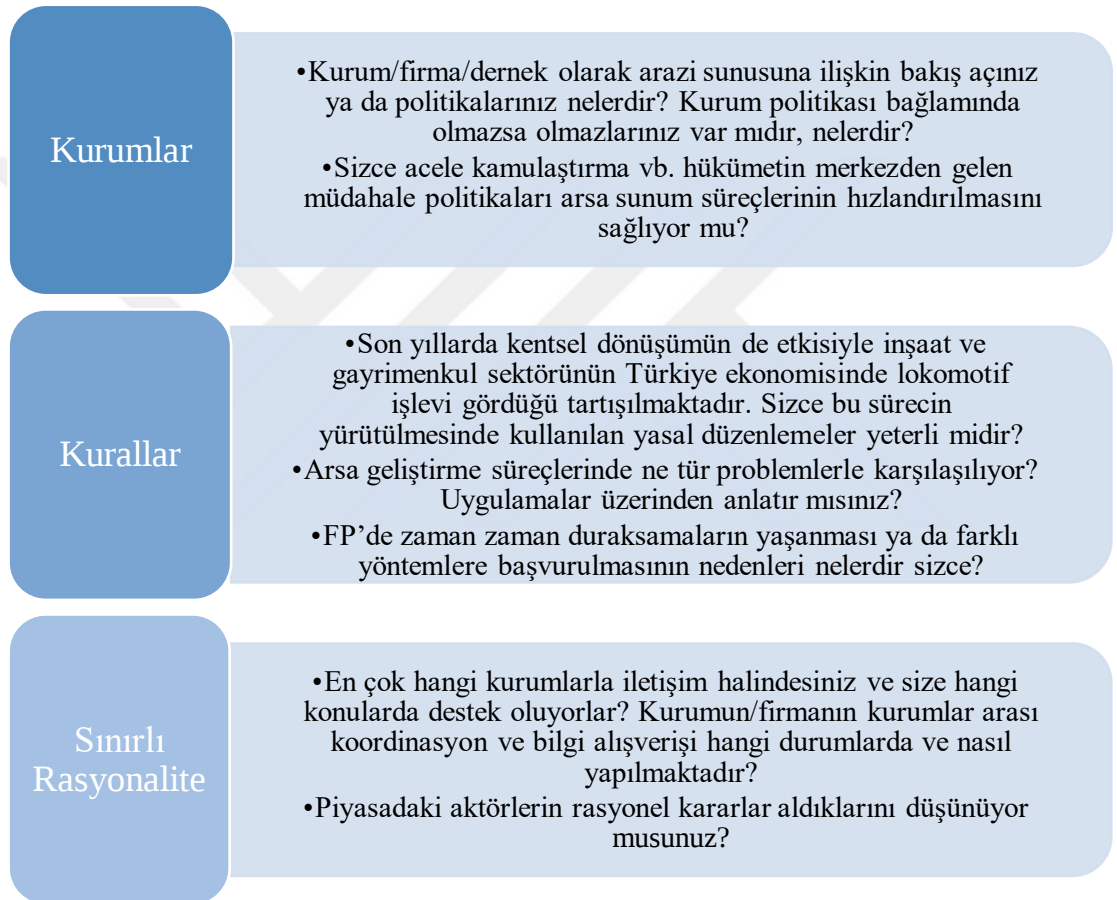
Öncelikle doküman analizlerinde konut arsası sunusunda çok önemli bir aktör olarak öne çıkan TOKİ’nin (Mülakat 1) arsa sunusuna ilişkin bakış açısı ve FP’de neden yer almadığı anlaşılmaya çalışılmıştır. İkinci olarak sürecin başından beri takipçisi olan ve mülk sahiplerini bilgilendirme amaçlı kurulan Fikirtepe Derneği (Mülakat 2) ile görüşülmüştür. Açılan davaların hepsinde yer alması nedeniyle süreç boyunca yaşanan problemlere dönük genel bakışı ortaya konmuştur. Ardından sürece dahil olmayan

Kadıköy Belediyesi (Mülakat 3) ile görülmüştür. Ardından sürecin başlarında yer alan ve ilk uygulama imar planının üreticisi olan İBB (Mülakat 4) ile görüşülmüştür. Merkezi yönetim üzerinden ilerletilen arsa düzenleme işleminin baş aktörü olan Milli Emlak'ın (Mülakat 5) bu projedeki arsa düzenleme süreçlerine dahili ve süreçteki rolünü öğrenmek üzere görüşme yapılmıştır. Projenin 2017 sonrası döneminde devreye giren KİPTAŞ (Mülakat 6) ve İlbank'ın çözüme dönük stratejilerini öğrenmek üzere görüşme yapılmıştır. Süreçte devlet tarafında yer alması da kamu kurumlarına bakışı öğrenmek için ve aslında sözleşmeler dolayısıyla önemli rolü olan firmalardan Vartaş Yapı ile de görüşülmüştür. Ayrıca projede ilk ruhsat alan firmalardan biri olarak ve sonrasında Kiptaş'ın inşaat desteği vermesi sebebiyle de süreçte aktif ve süreci tarifleyebilecek bir özel sektör temsilcisi olarak görülmüştür. Sürecin yürütücülüğünü en uzun dönem yapan aktör olarak ÇŞB (Mülakat 7) ise diğer aktörlerden toplanan bilgiler ışığında son değerlendirmeyi yapabilmek ve nihai soruları yöneltebilmek amacıyla görüşme yapılacak son aktör olarak belirlenmiştir. Vartaş Yapı (Mülakat 8) ve İlbank⁴⁷ (Mülakat 9) ile belirlenen sıralamaya uygun olarak mülakat yapılamamış ancak sonuç olarak dokuz aktörle de mülakat tamamlanabilmiştir.

Kurumu anlamak üzere sorulan sorular (kurumun zamanla geçirdiği dönüşüm, konut arsası sunusundaki işlevi ve rolleri) aktör bazında özelleştirilmiş sorular olup diğer sorular tüm aktörlere ortak olarak sorulmuştur. Tüm sorular kurumsal iktisattan gelen ve alanla doğrudan ilişkisi kurulabilecek kurumlar, kurallar ve sınırlı rasyonalite temel kavramları altında değerlendirilmek üzere oluşturulmuş sorulardır. Öncelikle Fikirtepe'deki arsa ve arazi düzenlemesine etki edebilecek belirsizlik noktalarının somut bir şekilde açığa çıkarılması hedeflenmiştir. Bunun için belirsizliklerin oluşma sebeplerini tarifleyerek süreçte plan kapsamında ya da dışında gelişen tüm konuların listelenebilmesi için süreçteki duraksamaların sebebi sorulmuştur. Ayrıca oyuncular arası güç ilişkilerini anlamak üzere merkezi yönetim müdahalelerinin verimli olup olmadığı ve kurumlararası ilişkilerin ne düzeyde olduğuna yönelik sorular da sorulmuştur. Süreçte nasıl bir oyuncu olarak yer aldıklarını kendilerinin tariflemesi için projeye ne şekilde dahil oldukları sorulmuştur. Kurumsal kapasitenin ve oyunun kurallarının oluşup oluşmadığı algısını anlamak üzere kurumsal ve yasal yapının

⁴⁷ Bu görüşmeden önce İstanbul Bölge Müdürlüğü'nden görüşme talep edilmiş ama Kaynak Geliştirme Müdürlüğü'nde tüm personel imar barışı süreçleri için belediyelerde görevlendirildiğinden görüşme gerçekleştirilememiştir.

yeterli olup olmadığı sorulmuştur. Kurumların ve kişilerin oyunun kurallarına göre hareket edip etmediğine yönelik de aktörlerin rasyonel kararlar alıp almadığı sorusu sorulmuştur. Tüm taraflardan bir kısmı açıkça soruları yanıtlamak istememiştir. Bir kişi isminin paylaşılmasını istememiş (ÇŞB) bir kişi (İlbank) ise projeyle ilgili doğrudan bir ilgileri olmadığı gerekçesiyle net olarak soruları cevapsız bırakmıştır. Dolayısıyla burada sunulan veriler hikayenin tüm taraflarını göstermeyebilir. Aktörlere sorulan ortak sorular kurumlar, kurallar ve sınırlı rasyonelite kavramları çerçevesinde Şekil 4.21’de kategorize edilmiştir.



Şekil 4.21: Kavramlar çerçevesindeki ortak mülakat soruları.

Aktörlerin konut arsası sunusu ve FP sürecine bakış açılarını anlamaya yönelik olarak aktörlere özel sorulan sorulmuştur. Bu sorular Fikirtepe Projesi sürecinde aktörlerin rollerini anlamak amacıyla hem aktörlerin zaman içerisindeki değişimlerini anlamak hem de ortak soruları destekleyen yan sorular sormak amaçlıdır. Ortak sorular ise daha çok kavramlar çerçevesinde yapılandırılan sorulardır. Sorular aşağıdaki gibidir:

a. TOKİ

1. Toplu Konut fonundan niye vazgeçildi? TOKİ’nin son 10 yılında neler değişti?

2. Konut projeleri için arsaların yer seçimini neye göre belirliyorsunuz? Arsa temininde özel arazi satın alarak geliştirilen projeler ve hazine arazileri üzerine geliştirilen konut projeleri oranları nedir?
3. Özel sektörün araziyi temin etme, finans vb. konularda zorluk yaşadığı biliniyor. TOKİ'nin özel sektörden ya da belediyelerden farklı olarak sahip olduğu en önemli avantaj nedir?
4. TOKİ'nin konut projesi kararı aldığı andan itibaren imar planlama süreçlerinden farklı olduğu noktalar nelerdir?
5. FP gibi büyük ölçekli bir projeye dahil olmama gerekçesi nedir?

b. FİKİRTEPE DERNEĞİ

1. Derneğin proje sürecindeki rolü nedir, kimlerden oluşmaktadır?
2. Dernek olarak projedeki problemleri temelde kaç başlık altında toplayabilirsiniz? Tariflediğiniz problemlere çözüm amaçlı yapılan devlet müdahalelerin çözüm getirdiğine inanıyor musunuz?
3. Derneğin karar alma süreçlerine etkisi nedir? Mülkiyet problemlerine yönelik dava süreçlerinde temel uzlaşmazlıklar neler olmuştur? Çözüm üretilebilmiş midir? Nasıl?

c. MİLLÎ EMLAK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

1. Fikirtepe Proje sürecinde aktif rol alındı mı? Alındı ise mülkiyet el değiştirmelerine yönelik hazineye terk vb. ne tür işlemler gerçekleştirilmiştir?
2. 6306 sayılı yasa genel olarak kurumunuzu nasıl etkiledi?
3. Kurumda, kamu arazilerine yönelik konut arsası ile ilişkilendirilebilecek ne tür işlemler yürütülmektedir?

d. KADIKÖY BELEDİYESİ

1. Belediye'nin sürece dahil olma talebi oldu mu? Kadıköy Belediyesi'nin FP'de yer almaması süreci nasıl gerçekleşti? Hangi yasal düzenleme yoluyla gerçekleşti?
2. Proje Belediye üzerinden yürütülseydi ne gibi avantajlar elde edilebilirdi? Mevcut durumda projede karşılaşılmış olan sorunlara üretilen çözümler hakkındaki düşünceleriniz nelerdir? Örneğin alanın özel proje alanı ilan edilmesi, KIPTAŞ'ın, İlbank'ın projeye dahil edilmesi vb.

3. Bölge için öngörülen konut ve nüfus miktarı ile son durumda oluşan konut ve nüfus miktarı arasında niceliksel nasıl bir farklılık bulunmaktadır?

e. İSTANUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

1. FP’de aktif rol alma ve sonrasında proje yürütücülüğünden ayrılma süreçleri nasıl ve hangi gerekçelerle gerçekleşmiştir?
2. İBB süreçten aktif olarak ayrıldıktan sonra ÇŞB ile arasında nasıl bir iletişim kurulmuştur?

f. KİPTAŞ

1. Kurumunuz sürece hangi gerekçelerle dahil olmuştur?
2. Genel olarak, konut projelerinde arsa sunu süreçlerinde rol alıyor musunuz? Yoksa sadece inşaat süreçlerine yönelik mi rol üstleniyorsunuz?

g. İLBANK

1. İlbank’ta son on yılda neler değişti?
2. İlbank’ın planlama disiplini ile ilişkisini tanımlar mısınız? Sadece finans noktasında mı planlama süreçlerinde yer alıyor?
3. FP’Ye dahil olma gerekçesi ve süreci nedir?

h. VARTAŞ YAPI

1. Firmanızı mülk sahipleriyle kurduğu ilişki ve süreç yönetimi bakımından diğer firmalardan ayıran koşullar ve stratejileriniz nelerdir?
2. Finans problemlerine yönelik olarak devletten ne tür çözüm önerileri gelmiştir? Bu süreçlerde Fikirtepe sakinleri ile nasıl bir iletişim yürütülmüştür?
3. FP yapısal olarak diğer projelerinizden nasıl farklılaşmaktadır?

1. ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK İSTANBUL İL MÜDÜRLÜĞÜ

1. Bakanlığın FP’deki rolü ve yetkisi nedir? Bakanlığın süreçte aktif rol aldığı zamanlarda hangi konularda kolaylaştırma ya da hızlandırma sağlanmıştır?
2. Bakanlığın aktörlerle iletişim stratejisi nedir?

Bu sorular ışığında mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Mülakat sonuçları ise bir sonraki bölümde aktarılacaktır.

4.2.1 Mülakat sonuçları

Bundan sonraki bölümlerde aktörlerin aktardıkları detaylı olarak ortaya konacak ve kavramsal bağlamda tartışma yapılacaktır. Mülakatlardan ve doküman analizlerinden elde edilen belirsizliklere ilişkin yorumlar; kurumlar, kurallar ve sınırlı rasyonalite kavramları etrafında gelişen YKİ yaklaşım ve söylemleri çerçevesinde geliştirilmiştir. Tüm tespitler Şekil 4.22’de belirtilen kurgu doğrultusunda daha somut ve net hale getirilmiştir (Şekil A.1). Buna göre Fikirtepe Projesi uygulama sürecinde belirsizlik yarattığı tespit edilen iş ve işlemlerden (kırmızı notasyon) on adedi YKİ kavramları (mavi notasyon) ve kurumsal ve yasal düzenlemeler (yeşil notasyon) bağlamında değerlendirilmiştir. Belirsizliğin nasıl bir sonuç doğurduğu ise çıkarım kısmında (kahverengi notasyon) paylaşılmıştır. Oluşan belirsizliklerin güven kaynaklı bir belirsizlik mi, hızlandırma amaçlı bir müdahale sonucu belirsizlik mi olduğuna dair sınıflandırma (mor notasyon) da yer almaktadır.



Şekil 4.22: Değerlendirme ve Tespit için Geliştirilmiş Özet Şablon.

Projenin başında yerel yönetim-merkezi yönetim işbirliği sağlanmış olsa da kurumlar arası çatışma sonucu bu işbirliğinin sona erdiği ve sürecin firmaların öngörülerini ve mülk sahipleriyle iletişimlerini doğrultusunda ilerlemiştir. “Kadıköy Belediyesi ve İBB başta hemfikirdi ve birlikte proje ofisi açılmıştı. Süreç en başta imar planı değişikliği olarak başladı, söylemde kentsel dönüşüm olsa da kentsel dönüşüm yasa ve araçlarının işletilmesi tercih edilmemiştir. Ancak zamanla projenin detaylarına dair çıkan

anlaşmazlıklar ile karmaşıklaşmış ve belediye olarak, arsa düzenleme, iskan süreçleri de dahil tüm işlemlerin dışında kaldık” (Mülakat 3).

Kamu kurumlarının devreye girdiği noktalarda yapılan müdahaleler sonucu aktörlerin etkilene durumlarına göre kamunun karar almadaki kararlılığı söylem olarak olmasa da eylem olarak zamanla zayıflamıştır. “Kurumlar hem firmalar hem de mülk sahiplerinden tepki çekmeyecek şekilde kararlar almaya çalışmakta ancak orta yolu bulmak adına kesin kararlar alamamakta ya da kararlarının arkasında duramamaktadır” (Mülakat 8). Kurumlar arası iş bölümü ise net olmamakla birlikte süreç içerisinde ÇŞB, İBB’den hem meclis onayı, hem de kentsel tasarım gibi konularda teknik destek talep etmiştir. “Bakanlık plan onaylandığında İBB’ye göndermekte, İBB de bu belgeleri arşivlemektedir. Planı İBB çizmiş ve Bakanlık onaylamıştır” (Mülakat 4). Kurumlar hem özel sektörden hem de mülk sahiplerinden tepki çekmemek için kesin kararlar vermekten çekinmektedir. Kurumsal tecrübe kullanımı bakımından da (özellikle de yetki, teknik personel ve bilgi birikimi gereği) merkezi yönetimin kendi içinde (İBB-ÇŞB) “paslaştığı” anlaşılmaktadır. Bu durum süreçte hangi kurumun hangi işlemi gerçekleştireceğine dair planlı bir yol izlendiğine yönelik tablo çizilememektedir. Ancak bir karar alınıp eyleme geçiliyorsa da bunun daha çok Bakanlığın, dolayısıyla, merkezi yönetimin aklı ile gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Kamusal alanların tescil edilmesinde öncelik olarak merkezi yönetim tercih edilmiştir. Ayrıca tescil süreçlerinin uzamaması amacıyla Bakanlığın donatı alanı kadar alanı terketmesi gibi bir yöntem geliştirilmiştir. “Genelde yöntem kapatılan yolların, yol ve yeşil alanların belediye adına tescil edilmesi şeklindedir. Fikirtepe’de ise yol ve yeşil alan dışındaki donatı alanlarının süreç 6306 sayılı Kanun ile yürütüldüğünden hazineye tescil edilmesi gerekirken böyle bir durum istenmemiş çünkü hazine onayının gerekli olması durumunda bürokratik işlemlerin uzayacağı (Maliye Bakanlığı’nın da oluru alınması gerekeceği ve süreçlerin uzayacağı) düşünülmüştür. Buna çözüm olarak ise Bakanlığın hazineye ait olması gereken hisse kadar donatı alanını terketmesi ve bunu da kentsel tasarım projesi ile belirlemesi şeklinde bir yöntem geliştirilmiştir. Dolayısıyla hiçbir kurumun olmayan bir donatı alanı oluşmuştur” (Mülakat 4).

Donatı alanlarının belirlenmesi konusu Bakanlığa geçmiş olup Bakanlığın “karar alma ve yetkisel gücü” bir avantaj olarak kullanılarak planlama süreçlerindeki teamüller

istisnai çözümlerle yer değiştirmiştir. Donatı alanlarına benzer şekilde İBB-ilçe belediyesi ortaklığıyla başlayan süreçte plan notlarındaki yetki devirleri ve özel proje alanı ilanı ile plan yapımında da ilçe belediyesi süreç dışı bırakılmıştır. “Büyükşehir Belediyesi 1/5000 nazım planda bu alanı özel proje alanı ilan ederek hem içerisinde nasıl bir düzenleme olacağına dair belirsizlik yaratmış ve belediyenin uygulama imar planı yapmasını bir nevi engellemiştir hem de kendisinin planlamak istediğini plan notlarında belirtmiştir” (Mülakat 3).

Kamu alanları devri

Milli Emlak’ın görev tanımında yer almasına rağmen kamu arazilerinin devri işlemleri ÇŞB tarafından gerçekleştirilmiştir. Esasında konu ile ilgili yasalarda iki farklı kuruma görev verilmiştir (Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Tapu ve Kadastro Müdürlüğü). “Kurumlar arazi devir taleplerini direkt Tapu ve Kadastro Müdürlüğü’ne iletebildikleri gibi, Milli Emlak üzerinden de Tapu ve Kadastro Müdürlüğü’ne (tescil işlemleri için) iletebilmektedir” (Mülakat 4). Bu süreçte ÇŞB’ye bağlı bulunan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü görev üstlenmiş ve hem süreçler hızlandırılmış hem de oluşabilecek karar ayrılıklarına karşın önlem alınmıştır.

İmar planı değişikliği olarak başlayan ancak Fikirtepe’de kentsel dönüşüm alanı ve riskli alan ilanı olarak planlama süreci ve acele kamulaştırma kararı Bakanlığın kurumsal gücünü kullanarak çözüme ulaşmak için yapılan müdahalelerdir. Süreçte karşılaşılan sorunların çözümü için ÇŞB’nin 6306 sayılı Yasa’dan gelen yetkilerini kullandığı anlaşılmaktadır. “Bu denli karmaşık hale gelmiş bir alanda merkezi yönetim süreci yürütme sorumluluğunu almış ve yasal/kurumsal araçlarına rağmen çözememişken Kadıköy Belediyesi’nin süreci sahiplenmesi mantıklı olmayacaktır. Ancak bu tür pay satışı gibi arsa düzenleme işlerinin olduğu işlemlerin merkezden yürütülmesi de çok işe yaramayacaktır. Büyükşehir Belediyesi mülk sahibi ile anlaşma kısmını ilçe belediyesine bıraksa başarılı olma ihtimali olabilirdi ancak siyasi olarak ya da verilecek yüksek emsallerle sürecin yönetilebileceği düşünülerek mevcut durum oluşmuştur” (Mülakat 3). Dolayısıyla sürecin karmaşıklığı Bakanlığın bir aktör olarak süreçte yer alması gerektiği gerçeğini ortaya koymakta ancak özellikle de pay satışı, donatı alanları vb. konularda ilçe belediyesinin de bu sürecin olmazsa olmazı olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak Bakanlığın devreye girişinin beklendiği kadar hızlı ve kesin çözümler üretmeyi sağlamadığı da hem doküman analizinden hem de mülakatlardaki yorumlardan anlaşılmaktadır. “Bakanlar Kurulu tarafından alınan acele kamulaştırma kararı mülk sahibini sözleşmeye zorlamak için alınmıştır, nitekim açılan davalarla bu kamulaştırmalar iptal edilmiş ve ÇŞB tazminat ödemiştir. Acele kamulaştırma sadece kişilerin mülklerinin değerlerini öğrenmelerine ilişkin bir fikir sunmasını sağlamıştır” (Mülakat 2). “3194 sayılı ana kanun var iken sürecin kolay ve hızlı işlemesi amacıyla ek kanun (6306 sayılı kanun) ile yürütölmeye çalışılmış ama süreci düşünöldüğü gibi kolaylaştırmamıştır çünkü kanunun kendi içinde çelişen noktaları bulunmaktadır. Süreci İBB’nin yönetmelidir çünkü en azından bir encümen ve meclisin varlığı yasalara uygun karar alınmasını sağlayacaktır. ÇŞB 6306 sayılı yasa ile daha esnek kararlar alabilmektedir. Hatta bu kanuna eklenen üçte iki kuralı da mülk sahiperi ve müteahhitler arasında uzun süren görüşmeler, anlaşmalar vb. sebeplerle yavaş ilerleyen süreci hızlandırmak için Fikirtepe referanslı çıkarılmıştır. Sürecin ÇŞB’ye geçmesinin bir diğör sebebi de siyasi olabilir çünkü İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş ile merkezi yönetim arasında yaşanan fikir ayrılıkları bulunmaktadır” (Mülakat2).

Konut arsası sunusunda yetki genişliği bakımından en önemli aktörün TOKİ olduğı kurumsal analiz sonucu tespit edilmiştir. TOKİ örneğı konut arsası sunusunda merkezi yönetimde toplanan planlama yetkilerinin boyutunun anlaşılmasını sağlamıştır. Konut arsası sunusu gerçekleştiren piyasa aktörleri ile karşılaştırıldığında TOKİ hem arazi maliyetlerinden hem de bürokrasi içerisinde yer alan birçok işlemde zaman ve maliyet yönünden kazanç sağlamaktadır. Hem yerelin hazırladığı plan öngörülerine sonradan eklenen bir yapı olarak hem de kurumun plan süreçlerinde onay mekanizmasının kendisi olması bakımından adeta bir uydu gibi planlama sistemine asılı durmaktadır. “TOKİ’nin arsa edinimlerinin önemli bir kısmı bedelsizdir. Resmi prosedürlerde yer alan harç, vergi vb. konularda muafiyetleri bulunmaktadır. Kamu kurumu oldukları ve çok konut yaptıkları için piyasadaki müteahhitlerle karşılaştırıldığında hem arsa maliyeti olarak hem de konut yapım maliyeti olarak nispeten daha ekonomik şekilde konut üretebilmektedirler. Bu noktada KİPTAŞ ile benzer yöntemlerle konut üretilmektedir” (Mülakat 1). “Firmalar arsanın tümünün bedelini ödemesi gerektiğı için olabildiğince az sayıda kişinin olduğı, mülk sahiplerinin toplu hareket edebildiğı ve hatta teminat mektubu verilmeksizin iş

yapabileceği alanlar tercih edilmektedir” (Mülakat 8). TOKİ’nin planlama süreçleri ile belediyenin imar planı süreçleri arasında işlemler bakımından fark olmasa da kurumlar arası ilişkiler bakımından TOKİ’nin avantajlı olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca TOKİ’nin hazırladığı planların belediye meclisinden geçme zorunluluğu bulunmamaktadır. “Süreçler aynı yasaya (3194 sayılı İmar Kanunu) tabii olarak işletilmesi sebebiyle hemen hemen benzerdir. (kurumlardan görüş alma, donatı alanlarını hesaplama, DOP alanı belirleme, parselasyon, plan onayı, askı, itiraz vb.). Sadece belediye meclisi ve encümen süreçleri bulunmamakta, onun yerine yer seçimine yönelik Başbakanlık olur süreçlerinden geçilmektedir. Bir diğer fark kurumların TOKİ’ye örneğin bir kurumdan görüş istenmesi, izin alınması vb. resmi prosedürlerin işletilmesi durumunda Başbakanlığa bağlı olması sebebiyle (Başbakanlığa bağlı olduğu dönemler kastedilerek) daha hızlı dönüş alınmakta ve süreler kısalmaktadır” (Mülakat 1). TOKİ’nin büyük ölçekli projelerini tamamlayabilmesinin en önemli sebeplerinin başında 6306 sayılı yasadaki faydalanmaksızın ve çoğunlukla hazine arazisi niteliği taşıyan gelişme alanlarında proje yapıyor olması gelir. “Kentsel dönüşümün kavramsal olarak ülkemizde çok doğru algılanmamakta, aslında yaptığımız işler bir kentsel dönüşüm ancak 6306 sayılı Yasa ile çok ilgisi yok aslında. Ayrıca kentsel dönüşümden ziyade gelişme alanlarında proje yapılmakta dolayısıyla kentsel dönüşüm ile fazla ilgilenilmemektedir. Mesken alanlar problemlili alanlar olduğundan (öngöründe bulunmak, hak sahiplerini ikna etmek, görüşme, anlaşma, tasarım, taslak gibi çok aşamalı bir süreç içermesiyle sebebiyle) gelişim alanlarında (Tuzla, Kayaşehir gibi kent çeperlerinde) proje geliştirilmesi tercih edilmektedir” (Mülakat 1). Bu da TOKİ’nin Fikirtepe’de neden bir aktör olarak yer almadığının söz konusu kurum açısından gerekçesini net bir şekilde ifade etmektedir.

Fikirtepe’de firmaların finans problemleri yaşamaya başlamasıyla birlikte İlbank’ın çözüm olarak mali destek olacağı duyurulmuştur. “Süreçte tüm koordinasyon ve hatta aktarılan paranın kaynağı ÇŞB’dedir”. İlbank’ın sadece EFT çıkışı yaptığının öğrenilmesi (Mülakat 9) ve bu desteğin (21 milyon TL- ihtiyaç duyulan gelirin yaklaşık %25’ini karşıladığı) KIPTAŞ’ın müteahhitlik işlemleri için yeterli olmadığının (Mülakat 7) öğrenilmesi ile finansal çözümün sadece bir parçası olarak durduğu anlaşılmaktadır. Burada yine KIPTAŞ ile verilmek istenen inşaatların devam etmesi güvencesinin mali anlamda da İlbank ile verilmeye çalışıldığı söylenebilir.

“Firmalar, ekonomik kriz ve doların artışıyla koşullar değiştiğinden zamanında anlaştığı inşaat hakkı oranlarından daha fazla oran istemiştir. İmar Barışı’ndan gelecek para KIPTAŞ’a verilerek belki projeye finansal destek sağlanabilir” (Mülakat 7).

6306 sayılı yasa ve yönetmeliğinde detaylandırılması gerektiği düşünülen kentsel dönüşümde finans modelleri konusu Fikirtepe’deki firmalara yönelik denetimsizlik ve kontrolsüzlükle de birleşince firmaların kabiliyetlerine bağlı kalınmıştır. “Finans problemlerine yönelik olarak devlet herhangi bir yardım ya da öneride bulunmadı ve devlet bize kendi çözümlerimizi bulmamız yönünde tavsiyede bulundu” (Mülakat 8). İlk başta devletin müdahil olmaması mülk sahiplerine herhangi bir konuda engel olmamaları adına olumlu olarak görülmüşken ilk seneden sonra giderek daha fazla insan belirsizliklerden dolayı devletin rolünün ne olduğu hakkında tartışmaya başlamıştır. (Soytemel, 2017). FP’de finansal konulara ilişkin en net tarif altyapıya yönelik yapılmıştır. Tüm yol ve altyapı bedellerinin mülk sahibi veya firmalarca karşılanacağı ve bu süreci İBB’nin yöneteceği 2017 yılı Uygulama İmar Planı notlarıyla belirtilmiştir. Ancak altyapı harçları nedeniyle yapı ruhsatı başvurusunda bulunamayan firmalar olmuştur.

Son olarak kurumlardaki yönetici değişikliğinin sıklığı ve tecrübenin aktarılamaması da bu projede etkili olmuştur. Süreç boyunca (sekiz yıl içinde) beş farklı Çevre ve Şehircilik Bakanı olmuştur (Url-37). “FP’de zaman zaman duraksamalar yaşanması ya da farklı yöntemlere yönelinmesinin bir nedeni de Çevre ve Şehircilik Bakanı ve müdürlerinin çok sık değişmesiyle her seferinde sürecin geçmişinin yeniden aktarılması gerekmesi ve bunun da süreçleri yavaşlatmasıdır” (Mülakat 8).

Bunun dışında Fikirtepe gibi mülkiyet yapısı karmaşık olan, yüksek rant beklentisi oluşan bir alanda uygulamaya yönelik sorunların çözümünün zor olduğu, kamu kurumlarının harekete geçmekte (imar planının dört yıl sonra yapılması) ve süreç yönetiminde sorumluluk alıp koordinasyonu (yönlendirmeyi) sağlamakta olabildiğince geri planda durduğu anlaşılmaktadır. Ancak süreç içerisinde çıkan sorunlara da cevap verme gerekliliğinden dolayı ÇŞB sonradan sürece müdahil olmuştur. Kamunun müdahalelerinin bir kısmının ikna⁴⁸, caydırma, baskı kurma

⁴⁸ İmza atmaya ikna etmek rıza almak demek olup iki taraflı faydası bulunmaktadır. Müteahhitlerin işlemleri gerçekleştirmesi için mülk sahibinden izin alınmış olması sağlanırken devlet için de -ki bu örnekte ÇŞB- süreç yönetimi, kamulaştırma vb. sorumlulukları üstlenmesine gerek kalmaması sağlanmaktadır.

odaklı (acele kamulaştırma, ada bazlı dönüşümü imar hakları ile cazip kılma, harabe niteliğindeki binaların yıkımı) olduğu da anlaşılmaktadır. Ayrıca mülakatlardan anlaşıldığı üzere kamu müdahalelerinin bir kısmının devlet erkinin (KİPTAŞ'ın ve İlbank'ın devreye girmesi) mülk sahiplerine güvence vereceği düşüncesi ile yapıldığı anlaşılmaktadır.

4.2.2 YKİ bağlamında fikirtepe projesi süreci değerlendirmesi

North'a göre kurumlar, belirsizliklerin olduğu bir piyasada, aktörlerin nasıl karar alıp davranış sergileyeceği konusunda netlik oluşturulmasını sağlayan kural koyuculardır (North, 2002, s.11). Kamu kurumları, (ÇŞB, İBB) her ne kadar sürece belirli noktalarda müdahil olsa da bu kurumlar sürecin başında firmalarla ve müteahhitler arasındaki köprüyü kurmadığından belirsizlikler ve eksik bilgi birçok noktada aktörlerin karşısına çıkmıştır. Bu durum sadece iletişim kurulamamasından değil yetkilere ve süreç yönetimine dair kurumsal çerçevenin ve beraberinde yasal düzenlemenin açıkça belirlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple kurumsal yapının varlığına rağmen sorumluluk alınmaması sonucu süreçte firmalarla ve müteahhitlerin deneyerek oluşturduğu kurallar ile ilerlenmiştir. Bu da birçok belirsizliği doğurmuştur. Örneğin yazılı olmayan ve firmaların mülk sahiplerine verdiği sözler sözleşmelerin yerini almıştır. İlk seferde imar planında belirlenmeyen donatı alanları süreci, firmalar ve mülk sahipleri arasında sık sık değişen anlaşmalar sonucu taslak paftalar üzerine işlenerek yürütülmüştür. Nitekim North (1999) 'a göre karşılaşılan konular ne kadar karmaşık ve ne kadar eşsizse, sonuçlar o kadar belirsizleşir. Dolayısıyla plan belgesinde yaratılan boşluğun (donatı alanı kararı) doldurulmasını özel sektöre bırakan istisnai bir örnek olarak karmaşayı da belirsizliği de artırmıştır.

Kurumlar ille de toplumsal açıdan etkin olsunlar diye kurulmazlar. Kurumlar ya da formel kuralların varoluş nedeni, yeni kurallar düzenlemeye gücü yeten, pazarlık gücü olanların çıkarlarına hizmet etmektir (North, 1999). Bu konuda da devletin firmalar ve mülk sahiplerinin çıkarları noktasında firmaların finans ve inşaat sorunlarına yönelik zarar etme pahasına da olsa (KİPTAŞ'ın Vartaş ve Anka Yapı'ya destek olması) yönünde kararlar alındığı bilinmektedir.

Yasal Çelişkiler ve Boşluklar

6306 sayılı yasanın resen tevhid, acele kamulaştırma hükümlerinin Fikirtepe'deki uygulamaları, imar planlarında Bakanlığın yetkilerini konu alan 3194'ün 9. maddesi, yerinden yönetimi konu alan Anayasa'nın 127. maddesi ve mülkiyet hakkını konu alan 35. maddesi gibi temel yasa ve haklarla farklılıklar taşıdığından bu tanımlamalar çözümsüzlük unsurlarına dönüşmüştür. Birçok işlem Kanuna uygundur ancak mülkiyet hakkının ihlali de söz konusudur. "Aslında kişilerin anayasal mülkiyet hakkı 6306 sayılı Kanun ile elinden alınmaktadır. Ancak kanuna uygun yapıldığından aykırılık bulunmamakta ve zaten davalarda da bilirkişi raporları bu yönde olmaktadır" (Mülakat 7). Dolayısıyla mülkiyet transferlerinin gerçekleşmesi adına alınan örneğin üçte iki çoğunluk kararı 6306 sayılı yasaya uygun olsa da Anayasal haklara aykırı durmaktadır.

Süreçleri yönetebilecek kurumlar olmasına karşın kurumsal kapasite yaratılamadığı anlaşılmaktadır. Kurumsal kapasite ve yapabilirlik, hedeflenen politikadan uzaklaşmadan, ancak talepleri de ihmal etmeden, yerel ölçekte yeniden geliştirme modellerinin çalışılması, bu doğrultuda planlama araçlarının geliştirilmesi ve karar vericilerle mutabakat sağlanmasında temel öğeler olmaktadır. Bu bağlamda, yürütme süreci yetkili kurumların kapasite yaratmaları gerekliliği basit iş ve işlemlerin yürütülmesi hedefinin çok ötesinde bir gerekliliktir (Tüfekçi ve Alkay, 2019). Bakanlık Fikirtepe için yetkilerini tam kullanamamıştır çünkü mülk sahibinin imzaladığı sözleşmelerden kaynaklanan bağlayıcılıklar bulunmaktadır. Yeniden sözleşme imzalanması ise yeni bir pazarlık süreci yaratacak ve öncelikle sözleşmelerin feshedilmesi gerekecektir. Sözleşme ile ilgili fesih vb. işlemler için mülk sahibinin böyle bir talep etmesi gerekmektedir. Bu koşullarda da Bakanlık sadece plan yapabilir durumda kalmakta ve pay satışlarını gerçekleştirmektedir. Çözüm olarak ise Bakanlık bünyesinde geçici madde çalışması yapılmaktadır. Buna göre beş sene işlem yapılmayan firmalara yönelik olarak projeden çıkarılma ve sözleşmelerin feshi söz konusu olacaktır. İşlem yapılmayan 20 adadan 15'inin bu şekilde çözüleceği planlanmaktadır. Ayrıca bir Dubai prensi Fikirtepe'deki tüm projelerin maliyetini üstleneceğini söylemiştir ama (mülk sahipleri ile) firmalarla sözleşmeler olduğundan bu gerçekleştirilememiştir (Mülakat 7). Firmalar ve mülk sahipleri arasındaki sözleşmelerin bağlayıcılığı ise ilerleyen dönemlerde kamu kurumlarının müdahalesini de sınırlandırmıştır.

Kamu arazilerinin devri konusunda 3194 sayılı yasa ile 6306 sayılı yasada farklı ifadeler yer almaktadır (hazineye ve belediyeye devredilmesine ilişkin). Dolayısıyla uygulamalarda inisiyatife bırakılan bir durum söz konusu olmaktadır. “Kamuya ayrılacak arazilerden belediyeye de pay verilmesi şeklinde talebimiz olmuş ancak Hazineye devredilmiştir. Genelde bu tür devirler belediyeye yapılmaktadır ancak bu durumun net bir yasal bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır” (Mülakat 3). “6306 sayılı Kanun daha çok harç muafiyetleri, parsel bazlı yıkıp yapma, imar artışları şeklinde yürüyen ve bütüncül olmayan bir kanundur” (Mülakat1). Yasalardaki çelişkilerin fırsat olarak görüldüğü ve yapılan işlemlerin bu çelişkili yasalardan vakaya uygun olanı ile çözülmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumun karşılığında ise açılan davalar sonucu kamu yararı ilkesine dayanarak alınan dava kararlarıdır.

Fikirtepe’de arsa ve arazi düzenleme süreçlerine ilişkin olarak farklı uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bunlar malik muvaffakatına gerek kalmaksızın ÇŞB’nin resen işlemler yapabilmesi, arsa üzerindeki yapılar yıkılmadan yola terk, tevhid gibi imar uygulaması yapılabilmesi (3194’e göre ise yıkım yapıp cins değişikliği yapılmasının ardından imar uygulamalarının yapılması), vekaletlerin azledilmesi durumunda dahi kat mülkiyetine geçilebilmesidir. Sürecin merkezi yönetim tarafından yürütülmesi ve arsaya yönelik düzenleme işlemleri temelinde bir proje olması nedeniyle bakanlığın belediyenin yetkilerine sahip olma gerekliliği doğmuştur. Bunu da plan notunda belirterek arsa düzenleme işlemlerinin Bakanlığın yürütüm ve yönetimde olduğunu (İl Müdürlüğü’nden de ziyade bakanlığın merkez teşkilatı bünyesinde) açıklamıştır (6306 sayılı yasada istisna olarak yer alsa da). Hatta 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ÇŞB’ye bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (Url-38) kurulması da ÇŞB’nin belediye yetkilerini kullanmasının istisna olmaktan çıkarılacağını göstermektedir. Planlama sisteminin öngördüğü ise arsa düzenlemesi ile ilgili konularda belediyelerin yetkili olduğudur.

Parçalı mülkiyet yapısı ve 160 bin kişinin yaşayacağı öngörülen (Url-39) büyük ölçekli bir konut projesi olması sebebiyle mülkiyet sorunları en önemli konulardan biri haline gelmiştir. İmar planlarında alanın konut alanı olacağı net olsa da uygulama imar planında belirtilmesi gereken donatı alanlarının avan proje ya da kentsel tasarım projesine bırakılmış olması planlama süreçlerinde önemli bir belirsizlik yaratmıştır. Bunun sebebi de arsa ve arazi düzenleme sürecinin yönetilememiş olmasından

kaynaklanmıştır. Donatı alanlarının terki ve konumuna ilişkin bilgi vaziyet planında belirtilmiş olması gerekmekte iken Fikirtepe’de bu aşama İBB’nin tekrar sürece dahil edilmesi sonucu (planı yaptıran kurum) 2016 yılında donatı paftası onaylanması ve bu tasarımın da 2017 yılındaki plan değişikliği ile uygulama imar planına işlenmesi yoluyla yapılmıştır. Bu noktada uygulamada sorunların çözümlenmesinin ardından planların yön vermek yerine süreci formel yapıya kavuşturmak amaçlı kullanıldığı anlaşılmaktadır. Alandaki yapılaşma koşulları ise (Kadıköy genelinde uygulanan emsal 2,07 iken) sırasıyla 2,07 emsal, 4,14 emsal, 4 emsal, hmax =80 şeklinde her planda dönüşüme uğramıştır.

Projede donatı alanlarının ayrılması işlemi kamuya terklerle birlikte %25’e tamamlanarak ve bedelsiz kamuya terk yapılarak gerçekleştirilmiştir. Burada 15, 16. Maddenin 18. Madde yerine kullanılmış olduğu ve yasada (İmar Kanununun 18inci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlenmesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 32. Maddesi) yer alan önceliklendirmenin dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. Donatı alanı ayrılması konusundaki 32. Maddeye göre öncelikle uygulama alanından daha önce DOP alınmadı ise DOP alınması, daha önce DOP alındı ise ya da DOP oranı aşıyor ise belediye arazilerinden, olmuyor ise alana denk gelen Hazine arazilerinden, bu da mümkün değil ise kamulaştırma yoluna gidilmesi gerekmektedir. Ayrıca 15. 16. Madde (kamuya terk) istisnai olarak kullanılmak üzere oluşturulmuş bir araçtır. Arsasına imar planının öngördüğü şekilde yapı yapmak isteyen mülk sahibinin bu işlemi gerçekleştirebilmek karşılığında donatı alanlarına denk gelen kısımlarına ilişkin rıza usulü kamuya terkini yapma işlemidir (Url-40). Ayrıca 6306 sayılı yasada resen tevhid yapılabileceği belirtilse de Bakanlığın donatı alanları için gerçekleştirdiği resen tevhid kararının 3194’e aykırı olduğu gerekçesiyle mahkemece iptali gerçekleştirilmiştir (Url-41). Bu noktada kentsel dönüşüm projelerinde idarelerin kamulaştırma yapmaktan kaçındıkları göz önünde bulundurulduğunda özellikle de parçalı mülkiyet yapısına sahip alanlarda arsa ve arazi düzenlemesinde yeni araçlara ihtiyaç olduğu ya da İmar Kanunu’nda bu işlemlerin hangisinin uygulanacağını daha net tarif edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Nitekim YKİ’ye göre, ekonomilerin doğasında anlaşmazlıklar ve zorluklar bulunmakta ve bu sebeple mülkiyet haklarının tahsisi sırasında önemli maliyetler ortaya çıkmaktadır (Ursavaş, 2014). Bir de plandaki bütüncül arayışın uygulama düzenlenirken de aranması ve DOP alınmasının önceliklendirilmesine yönelik hukuki

alışmalar yapılması gerekmektedir. Konuya ilişkin esas belirsizlik ise sonraki plan değişikliklerinde kamuya ayrılan alanların başka amaçlarla kullanılıp kullanılmayacağıdır. Nitekim uygulamada başka amaçlarla kullanılma ve aynı nitelikte eşdeğer miktarda alan ayrılmamasının birçok rneği görülmektedir (Url-42).

Arsa payındaki adaletsizliklere yönelik çok fazla iddia ortaya atılmış, davalar açılmış ve bir kısmı hala sonuçlanmamıştır. Daire alamayacak kadar az arsa payına sahip olanlar, inşaat hakkı belirlemede mevcut binaların göz ardı edilerek sadece arsa payına odaklanması, vaziyet planında birbiriyle çakışan parseller, yollardan artan paylarda usulüne göre dağıtılmaması konuları buna örnektir. “FP’de mülk sahiplerine verilen hakta sadece arsa payı esas alınmış ve (arsaların üzerindeki) binalar yok sayılmıştır. Arsa payı dikkate alındığından 4 emsallik bir imar hakkından mülk sahipleri faydalanamamıştır. Çok hisseli binalarda (oğunluğun çok hisseli olduğu) halihazırda oturduğu bir evi olan ancak 20 m² veya daha az arsa payı olması sebebiyle evsiz kalan mal sahipleri olmuştur. Yollardan artan paylarda öncelikle en yakınındaki mülk sahiplerine satılması gerekmekte iken mülk sahiplerine haber verilmemiş ve daha sonra da hak talep edildiğinde zorluk çıkarılmıştır. Süreç içerisinde iflas eden bazı firmaların (rneğin Pana) borçları için Fikirtepe halkının mal varlığına haciz gelmiştir” (Mülakat 2).

“Arsa düzenlemesi olarak ise öncelikle tüm adanın ifraz edilmiş daha sonra imar planına göre tevhid yapılmış ancak mülk sahibine düşecek inşaat hakkı payı tevhid edilmeden önceki paya göre verilmiştir. Daha sonra ise (mülk sahiplerinin genellikle hisseli tapuya sahip olduklarını belirterek) kat mülkiyeti kısmında mülk sahibinin inşaat hakkı büyüklüğüne göre daire sayısı belirlenmiştir. Dolayısıyla mülk sahibinin donatı alanları konusunda hak kaybı olmamıştır” (Mülakat 7). Alanda hisseli tapusu olan mülk sahipleri tapusuz yerleşimlerdeki diğer kentsel dönüşüm projelerinden farklı⁴⁹ bir durum yarattığından pazarlık hususunda da mülk sahipleri lehine farklılık oluşturmaktadır. “Bakanlığın alana ilişkin vaziyet planını bize dahi vermediler ve bu belgeye şirketler üzerinden ulaştık. Ayrıca bu planın açıkça paylaşılmamasının nedeni ada bazlı projelerin vaziyet planı üzerinde birleştirildiğinde keşişimlerin ortaya çıkması ve yapılan bazı düzenlemelerin (kamuya terk edilmesi gereken alanları kendi

⁴⁹ Tapusuz arazi devrinde Kadastro Kanunu’nun 17. Maddesinde bulunan şartlar arandığından ve resmi işlemler ve mali değer yönünden tapulu arsaya göre dezavantajlı olmaktadır.

yapı adalarının ortasında bırakıp kamusal niteliğinin yok olmasına neden olunması gibi) bilinmesinin istenmemesidir” (Mülakat 3).

“Üzerindeki yapılar dışında sadece arsa payı üzerinden imar hakkı verilmesinin nedeni ise üzerindeki yapılar ruhsatlı olmadığındandır, zaten arsa payı ve emsal ile birlikte inşaat alanı hakkı ve dolayısıyla sahip olunacak daire sayısı belirlenmektedir. Bir daire oluşamayacak kadar küçük arsası olan mülk sahipleri ise projeden pay alamayacaktır. Örneğin 50 m² arsa payı olup emsal 1 olursa bir daire alamayacaktır ancak emsalin 4 olması durumunda 200 m² inşaat alanı hakkı ile müteahhitte %50 oranında anlaşarak 100 m²’lik inşaat alanı hakkı doğrultusunda bir daire sahibi olabilecektir. Bu 10 m²’lik, 50 m²’lik küçük arsa paylarının oluşumunu ise zamanında kişilerin arsa paylarının eşit oranda bölünerek kaydedilmesi gerekirken, muhtara ya da başka birilerine katılması ile azaltılarak yazılmış ve kişiler buna dikkat etmemiştir. Emsallerin yollara ayrılan kısımlardan sonra hesaplanmadığı için yollara ayrılan pay, mülk sahibinin imar hakkına yönelik bir gasptır” (Mülakat 3).

“Arsa düzenleme işlemleri Bakanlık üzerinden ilerletilmekte, zaten adaların tasarlanması da bitmiştir. Ancak ada içindeki terklerin nasıl olacağına ilişkin Bakanlık tarafından net olarak sunulan bir vaziyet planı olmadığını olsa da güncelliğini yitirmekte ve sürekli değişkenlik göstermektedir. Buradaki arsa düzenlemesine ilişkin esas değişken taraf parselasyon kısmı değil ortak alanların nerede konumlanacağı ya da arsa payı satışına yöneliktir. Üçte iki ile anlaştıktan sonra üçte birlik kısım için Bakanlık gıyabında satış yapılmıştır” (Mülakat 3).

Yasaya Uygunluk:

Yasalardaki çelişkilerde daha sonra kabul edilen yasanın hükümlerinin geçerli olacağı gibi bir teamül vardır. Ancak mekansal kararlarda özel sektör ya da bürokratlardan gelen yönlendirmeler ile buna aykırı durumlar doğabilmektedir. “TOKİ ile belediyenin aynı alan üzerinde bir çatışma yaşaması durumunda merkezi yönetim ile yerel yönetim mevzuatlarının net tariflenmediğinden “kanunların değil de güçlü bürokratin dediği olur” (Mülakat 1). Bu durum kuralların yetmediği noktada siyasi irade ve bürokrasinin devreye girdiğini göstermektedir ki Fikirtepe’de cumhurbaşkanı ve bakanların talimatı ile süreçte yeni çözüm yollarının belirlendiği de bilinmektedir. Nitekim 2017 sonrası (süreci) hızlandırıcı olarak bizzat cumhurbaşkanının talimatı ile sürece dahil olan KİPTAŞ, artan kitlesel hareketler sonrasında bir ofis açmış, süreci anlamak üzere

bilgilendirildiklerinde ise zarar edeceklerini belirten beyanlarda bulunduklarından bahsetmiştir. Nedenini ise şöyle açıklamıştır: “Örneğin bir müteahhit ve temsilcilerin aralarındaki para trafiğini (bazı mülk sahiplerine sözleşmede yazmayan ek daire sözlerinin verilmesi, 7-8 farklı sözleşme tipi bulunması) bize belge olarak sunmaları çok zordur” (Mülakat 2).

Daire paylaşımları ise yüzde 40 müteahhite yüzde 60 mülk sahibine şeklinde olmuştur. Aslında bu tür bir oran kat karşılığı iş yapma biçimlerine zıt bir oranlamadır. Ayrıca her bir adada çok fazla sayıda mülk sahibi olduğundan firmamız için bir ilk olarak tüm maliklerin ikna edilmesinde zorluklar yaşanmıştır. İkna edebilmek üzere mülk sahiplerine kira vb. dışında ek ödemeler yapılmış (örneğin mülk sahiplerine imza başına yaklaşık 10.000TL gibi bir ödeme, taşınma bedelleri için ödeme, m² büyüklüğüne göre değişen ödeme) ve bunlar firmanın mali giderlerini artırmıştır. Ayrıca firmaların mülk sahiplerinin yıllardır ödemediği vergi ve borçları vs. de devlete ödemiştir. Bu harcamalar düzenli bir şekilde arşivlenmemiştir (Mülakat 8). Süreçte gerçekleştirilen tüm işlemlerin belgelenmemesi nedeniyle maliyetler hesaplanamamaktadır. Bu da merkezi yönetime yetki devri durumunda mevcut durum analizini zorlaştırmakta ve ÇŞB’nin tüm geniş yetkilerine rağmen çözüm getirilememesine neden olmaktadır.

Deneysel Süreçler ile Sürec Yönetimi:

Aktörlerden bağımsız geliştirilen plan üretimi sonucu kamunun süreçte güç kuramaması üzerine piyasa kendi yöntemini geliştirmiştir. Ancak bu yöntemler de genel bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmemiş fakat her yöntem belli sayıda imzanın daha atılmasını sağlamıştır. Fikirtepe’de sürecin en başında net bir kentsel dönüşüm modelinin belirlenmediği aksine her yaşanan tecrübe sonucu yeni kararlar alındığı bilinmektedir. Süreçteki belirsizlikleri sınıflandırıp genelleştirmek zordur ancak belirsizliklere üretilen çözümlerin bundan sonraki benzer projeler için örnek teşkil ederek ders çıkartılacağı düşünülmektedir. “Bakanlık, 2013’ten itibaren yapılan kentsel dönüşüm projelerinde mülk sahipleri ve müteahhite bırakılan bir proje gerçekleştirmemiştir” (Mülakat 7)⁵⁰.

⁵⁰ 2018 Aralık ayında Çevre ve Şehircilik Bakanı olarak görev yapan Murat Kurum:

“6306 sayılı yasa kapsamında yapılan işlerde bundan sonra hak sahibi vatandaşlarımızın mağdur olmaması adına bakanlığımızın belirlediği teknik ve mali kriterleri yüklenicilerimiz sağlamak

Hukukun üstünlüğünün ve formel yapının işletilmesinin sağlanmaması sonucu da birçok müdahale ve karar aslında öngörülebilecek şekilde projedeki belirsizlik noktalarının oluşmasına sebep olmuştur. “Projede netleşen hiçbir şey yokken ve imzalar toplanmamışken firma daireleri boşaltma kararı almıştır. Ayrıca ruhsatlar alınmamışken yıkımlar yapılmıştır. Yıkım işlemi de mülk sahipleri birbirini kaçak yapıda ikamet ettiği yönünde belediyeye şikayet etmiş ve belediye mülk sahiplerine tebligat göndermiş, 15 gün içinde binasını yıkması talep etmiştir. Aksi durumda yıkım işlemini gerçekleştireceğini söylemiştir. Bu da aslında birkaç bina yıkılırsa diğerleri de imza atar şeklinde caydırıcı bir politika olarak kullanılmıştır. Rasyonel olmayan bu kararlar uzun vadede projeye zarar vermiştir” (Mülakat 8).

Yapılan kanun değişiklikleri (üçte iki çoğunluk, arsa payı satışı) müdahalelerinin ise köklü çözümler sunmak üzere olmadığı anlaşılmaktadır. Kamunun sürece müdahalesinin binaların yıkımı için gerekli imzanın toplanmasına yönelik kurumsal araçlarını kullanmak yönünde olduğu, sadece mülkiyet devri olarak görülen konut arsası sunusu süreçlerinde meseleyi imza toplamaya indirgemek olduğu anlaşılmaktadır. Böylelikle konut arsası sunusu konusunun ele alınması gereken diğer hususlarını göz ardı ettiğinden “beklenen beklenmeyenleri” doğurmuştur. “Devletin bulduğu çözümler daha çok müteahhitlerin problemlerini çözmek üzerinedir ve devlet esasında imzaların toplanmasının hızlandırılmasına yönelik müdahalelerde bulunmuştur. Süreç boyunca devam eden yöntem değişiklikleri genellikle açılan davaların akabinde başlamış ve hatta 6306 sayılı yasaya bağlı yönetmelikte yedi kere değişiklik yapılmıştır” (Mülakat3).

“Acele kamulaştırma davasında da temyize gidilmemiştir. Çünkü arsa payı satışı maddesinin ekleneceğini bilinmektedir ve hatta böylelikle Bakanlığın para harcamadan bu sorunu çözebilmesinin önünün açılmıştır. Üçte iki maddesi yasa değişikliğinin yıkımı sağlamadığı baskı unsuru olabileceği anlaşılmaktadır. “Üçte iki kuralı esasında bir çözüm getirmemiştir. Çünkü yıkıma ve ruhsata %100 muvaffakat almadan başlanamamaktadır. Sadece imzalamayan üçte birlik kesim için imza atma yönünde bir baskı yaratabilmiştir. Bir diğer faydası da üçte iki adına yazışma

zorundalar. Aynı şekilde finansı olmayan, finans problemi çözülmemiş projelerin başlamasına bundan sonraki süreçte müsaade etmeyeceğiz”(Url-43).

yapılabilmesi ve bu sebeple süreçlerin belli oranda hızlandırılması sağlanmıştır” (Mülakat7).

Bir yandan imza atma oranları tüm bu çözüm yollarıyla artarken bir yandan da davalar sonucu çıkan kararlar nedeniyle rıza alınması gereken mülk sahipleri ortaya çıkmaktadır. Bu dava kararları ise tüm imar adasını bağlamakta, imza atmayanlarla aynı adada bulunan imza atanları da etkilemektedir. Altyapı vb. işlemler imzaları tamamlanmayan adalarda başlatılmadığından imza atanlar da oturum sağlayamamaktadır. “Fikirtepe’de ilk inşaaata başlayanın Vartaş olduğundan Kiptaş öncelikle destek vermiştir. Ayrıca 6306 sayılı yasada adalarda kalan son üç parselin inşaaata başlamak yönünde engel oluşturmayacağı söylenmişken daha sonra dava süreçleri ile imza için ikna gerekliliği doğmuştur. Bu arsalardeki mülk sahipleriyle (biri de Fikirtepe inatçısı diye bilinen Alaattin Demirel) anlaşma yaklaşık 40 ay sürmüştür” (Mülakat 8).

Finansal Süreçler:

Kira yardımları da firmaların inisiyatifine bırakılmıştır. Farklı vadelerde (24 aylık, 36 aylık kira yardımı gibi) farklı miktarlarda ödemeler yapılmıştır. Bu ödemelerin düzenliliği de mülk sahiplerinin fırsatçı davranışları ya da firmaların iflas etmekle karşı karşıya gelmeleri sebebiyle kesintiye uğramıştır. “Yine borçlarından dolayı arsaların başka kişilere devredilmesi sonucunda sözleşmede kira yardımı zorunluluğu bulunduğundan arsa el değıştirse de sözleşme devam etmiştir. Ancak KİPTAŞ’ın yeni arsa sahiplerine ilk hak sahibi olmadığından (bir mağduriyeti gidermek adına yapılan işlemin artık anlamının kalmadığını düşünerek) kira yardımı yapmaması sonucu kira yardımları kesilmiştir. Bir diğ er problem de mülk sahipleri evlerinden ayrılmış olsalar dahi hem kira yardımı almakta hem de bu evlerde kiracı bulundurarak (kiracılardan da cüzi de olsa kira alındığını) binanın yıkımına mani olmuştur” (Mülakat 8).

Değış en Plan Kararları:

Her ne kadar İstanbul’daki mega projelerden (Maslak 1453 vb.) bir “uygulamaya devam etme” yöntemi olarak aşına olursa da FP’de de plan iptallerinin yeni planlarla aşılması sağlanmıştır. “Yapılan plan değışiklikleri içerik olarak belirgin değışikliklere sahip değildir. Bu değışikliklerle yapılmak istenen açılan davalar sonucundaki plan iptallerinden doğ an engelleri yeni planlarla aşmaktır” (Mülakat 2). Planlama süreçleri kapalı karar geliştirme ile yapılmaktadır. Fikirtepe’de imar planları sadece yol

genişletme ya da emsal değişikliğini yapmak üzere işletilirken, yetki devri, arsa ve arazi geliştirme sũreęleri, kamusal alanların tescili, donatı alanlarının tasarımı konuları plan notları, anahtar pafta gibi geçici özũmlerle ilerletmektedir. Planlama sistemi donatı alanlarının belirlenmesi sũrekli değişen anahtar paftası yerine uygulama planında tanımlanmalı ve yetkileri plan notlarıyla değil yasalarda tanımlı olduğu şekilde kullanılmalıdır. Bu kapalı yapı (katılımdan uzak teknokratik planlama sũreci) içerisinde ũrettięi planla çözemediğini plan notu ile onunla da çözemediğini yasa değişikliğiyle çözmeyi denemiştir. Son tahlilde de “serbest piyasada” gelişen pazarlıklarla değişen/değiştirilen plan kararları en açık haliyle bu projede deneyimlenmiştir.

Sũre tarifine yĩnelik bazı unsurlar da (ĩzel proje alanını İBB’nin tasarlayacak olması, ruhsatları ÇŞB İl Mũdũrlũęũ’nũn verecek olması gibi) plan notları ile belirlenmiřtir⁵¹. Her yıl yapılan plan değişikliklerinin kapsamı incelendiğinde ise arsa payı satışlarındaki problemlerin özũmũnũ sağlamak, donatı alanlarının fonksiyonlarının belirlenmesi, parselasyon, ifraz, tevhid, yola terk, mimari ruhsat onayı gibi imar uygulamasına ilişkin iş ve işlemlerde yetkinin Bakanlığa devri için plan notunda yapılan değişiklikler olduğu anlaşılmaktadır.

FP’de sũre tarifi (ĩzel proje alanını İBB’nin tasarlayacak olması, ruhsatları ÇŞB İl Mũdũrlũęũ’nũn verecek olması gibi) daha çok plan notları ile gerçekleştirilmiştir. Her yıl yapılan plan değişikliklerinin kapsamı incelendiğinde ise arsa payı satışlarındaki problemlerin özũmũnũ sağlamak, donatı alanlarının fonksiyonlarının belirlenmesi, parselasyon, ifraz, tevhid, yola terk, mimari ruhsat onayı gibi imar uygulamasına ilişkin iş ve işlemler için yetkinin Bakanlığa devri için plan notunda alındığı değişiklikler olduğu anlaşılmaktadır. Plan notlarıyla yetki devri yapılması da planlama sistemi ve plan notunun işleviyle rtũřmeyen bir karardır. Ayrıca plan notları ile karar verilen diğer konular řõyledir: yol ve altyapı bedellerinin mũlk sahibi ve mũteahhitlerce karşılanması, park alanına cephele binaların bodrum katının ticaret olarak kullanılabileceği, ticaret+konut olarak belirtilen parsellerde ticaret kullanım oranının %20’nin altında olamayacağı, ayrılacak donatı alanlarının kamuya bedelsiz terk edilerek Maliye Hazinesi’ne tescil edilmesi, yapı adası içerisinde kalan ve

⁵¹ “Fikirtepe’de yedi kez plan notları değişmiştir”. Fikirtepelilerin Devlet Destekli Dolandırıcılıkla Mũcadelesi: Kara lekeye beyaz ivi, 2019. Kaynak: <https://birartibir.org/kent-hakki/337-kara-lekeye-beyaz-civi>

kapanan yolların emsale dahil edilmeyeceği (2014 yılı plan notu), emsal hesabının brüt üzerinden yapılması (2016 yılı plan notu), terkin ve tescil işlemlerinde mülk sahiplerinin arsalarının kamuya terk edilmiş kısmı %25 oranından az olanların %25'e tamamlanması, avan projenin İBB tarafından yapılacağı gibi. İmar planları ile net tarif etmek ve planlı ilerlemek yerine uygulamadan doğan ve biriken sorunların “toplu halde çözümü” niteliğindeki plan notlarında belirtilen yeni ifadelerle, süreçte sekteye uğrayan noktalar aşılmaya çalışılmıştır.

Planlama kurumları sürecin en başında (finansal ve mülkiyet transferi, sözleşmelerin standardize edilmesi, takibi vs. aşamalarında) sorumluluk almakta ve yönlendirici olmakta geri planda durmayı seçmiştir. Devletin ilgili kurumları mekansal planları hazırlamış ancak örneğin donatı alanlarına yönelik kararları imar planında değil sonradan hazırlanan donatı paftası ile belirlemiştir. Plan aracılığıyla her ne kadar emsal belirli olsa da inşaatın nereye konumlandırılacağı ve mülk sahiplerinin ne kadarlık bir inşaat alanına sahip olacağı, sürekli revize edilen anahtar pafta üzerinden ilerletilmiş, adalardan 15. ve 16. Madde ile kamuya terkler sağlanıp uzlaşma sağlandıkça imar planına işlenmiştir. Planlama sisteminin öngördüğü ise imar planı ve uygulaması ile kamusal donatı alanları ve mülk sahiplerinin inşaat haklarının netleştirilmesidir. Ayrıca ada bazlı dönüşüm söz konusu olmasına karşın mülk sahiplerinin rızasının alınması uzun sürdüğünden “planlı yoldan” ilerlenememiştir denebilir. “Donatı alanlarının terki olmadığı için planda tüm alan konut alanı olarak gösterilmiş, donatı alanlarının terki meselesi kentsel tasarım projesine bırakılmıştır. Her ada birleşiminde donatı terki yapılmadığından, büyük ada olması durumunda da donatı terki yapılması gerektiği için tam olarak ada birleşmeleri gerçekleştirilememiştir. Çünkü bazı mülk sahipleri büyük adalar oluşumuna dahil olup 4,14 emsal hakkını almak istememiş, parsel bazında 2,07 emsal ile dönüşüme dahil olmak istemiştir” (Mülakat 5). Bu da aktörlerin her zaman daha karlı olacağı düşünülen kararlara yönelmeyebileceğini ve bu bağlamda birey davranışlarının önemini göstermektedir.

6306 sayılı yasanın ağırlıklı olarak arsa payı satışı ve Bakanlığın planlama yetkileri üzerine düzenlemeler içerdiği, ada bazlı dönüşümü özendirdiği ve arsa ve arazi düzenlemelerine yönelik yeni bir yapı sunmadığı anlaşılmıştır. İmar planlarındaki küçük ve parçalı mülkiyet yapısının kademeli imar düzeni ile büyük parçalar haline getirilmesi hedeflenmiştir. İmar hakları artışı aracılığıyla mülkiyet sahiplerinin büyük parçalar oluşturacak şekilde mülkiyetlerini birleştireceği düşünülmektedir. “Mülkiyet

sorunlarını çözmek, ortak alanlarının tasarlanmasının daha kolay olmasını sağlamak ve inşaat alanı kayıplarının önüne geçerek daha fazla daire oluşturabilmek amacıyla bu yöntem seçilmiştir. Devletin mülk sahiplerini ada bazlı dönüşüme yasal olarak zorlayamayacağını, tüm parselin birbiriyle anlaşmasını zorlayacak bir yasanın mevcut olmadığını ama mülk sahibi parsel bazında dönüşümü tercih ederse emsalin daha düşük olacağı yönünde söylemlerle ada bazlı dönüşüme yönlendirme yapılmıştır. Ada bazlı dönüşüm uygulandığı ve müteahhiti mülk sahibi ile pazarlık sürecine bırakan model devam ettiği sürece sonuç aynı olacak, kim yürütürse yürütsün sorun çözülemeyecektir” (Mülakat 3).

Proje süresince ister devlet kurumlarından ister devlet kurumları dışında görüşülen kişiler olsun devletin çözüm sağlamasına umutla yaklaşamadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla paydaşlar arasındaki güç hiyerarşisinde çaresizlik ve belirsizlik duygularında (sadece sözlerinden değil, görüşmecilerin tutumlarından da görülebilen) bir ilişki görülebilir. “Diğer adalarda da Vartaş ve Anka Yapı özelinde yapılan uygulamanın yapılması gerekmekte ancak bu ÇŞB İl Müdürlüklerinin talimatı ile olabilecektir. Finansal zorluklar açısından da hem mülk sahiplerinin hem de devlet organlarının fedakarlık yapması gerekmektedir. Ayrıca tek tip sözleşme çalışması da yürütülmekte ancak bunun bir nebze başarılı olacağı ve tüm mülk sahiplerine yayılamayacağı düşünülmektedir” (Mülakat 6). Nitekim sahayı ziyaret eden CHP Genel Sekreteri Mehmet Akif Hamzaçebi de durumu şöyle ifade etmiştir: “Bu yasalarla ve müteahhitle görüşmek suretiyle bir çözüm bulunması mümkün değil...ilk yapmamız gereken değişiklik kentsel dönüşüm yasası ile bu sözleşmelerin iptalini sağlamak ve buraları yeni kişilerle yeni müteahhitlerle sözleşme imzalayarak yapabilir duruma gelmektir. Manhattan yapmak üzere yola çıkmış ama sonuçta İngilizce ifadeyle vatandaşlarımız “homeless” olmuştur. Manhattan yerine çadır kent olmuştur”(Url-42)⁵².

North’un çalışmalarında devlete, yer yer işlem maliyetlerini düşüren ve mülkiyet haklarını güvence altına alan yapıcı bir rol yüklenirken; kimi durumlarda da işlem maliyetlerini yükselten ve belirsizlik yaratan bir etken olarak yaklaşılmaktadır (North, 1999). Kamu kurumlarının müdahalelerinin mülkiyet haklarını her zaman koruyan

52

nitelikte olmadığı anlaşılmaktadır. Üçte iki kuralının yapıcı niteliği olmayan dolayısıyla uzun vadede işlem maliyetlerini artıracak nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

Sadece devletin yasalar koymasının yeterli değildir. Bu yasaların, alışkanlıklar, gelenek görenekler, toplumsal olarak dışlanma baskısı (obstracism) gibi faktörlerle örtüşmesi ve sağlıklı bir biçimde uygulanmalarını sağlayan, yani meşruiyet kazandırılmaları gerekmektedir (Gökalp&Baldemir, 2006). Plan kararları dışında beliren her talep toplum nezdinde planların yeri ve planlara bakış açısına dair ipucu sunmaktadır. Nitekim mülk sahipleri ve firmaların sahip olacakları daire sayısını maksimize etme formülizasyonuna uyacak şekilde plan kararları esnetilmiştir. Alexander (1992) master plan örneğini verir ve bir yerel yönetimin master planının, hem yönetimin kendisine hem de yerel birimin sakinlerine, ekonomik aktörlerine ve diğer yatırımcılara yer seçim ve yatırım kararlarının alınması ve bu kararların -piyasanın yapamayacağı bir yolla-koordinasyonun sağlanmasında referans olabilecek bir çerçeve sunmayı amaçladığı ifade eder. Fikirtepe örneği de mülk sahipleri açısından planlamadan uzaklaşıldıkça bireylerin ya da kurumların sözlerine ve güvenine tabii kalındığını ve bunun değişkenliği göz önünde bulundurulduğunda belirsizliğin yerleşeceği aşıkardır. Sonuçta ortaya çıkan hem formel kurallardan hem de enformel organizasyon yöntemlerinden oluşan kompleks bir yapıdır (North, 1999, s.69-72). Xu (2011)'nin aktardığına göre işlem maliyeti teorisinde, varlık özgüllüğü ve belirsizlik düzeylerinin yüksek olması durumunda, hem hiyerarşi hem de pazar kaçınılmaz olarak yüksek işlem maliyetlerine yol açacağı ve daha sonra yönetişimin başarısız olacağı öne sürülmektedir.

Kaynaklarda mülkiyet hakları yaratılmadıkça, kurumsal sistem düzgün bir şekilde çalışmaz. Mülkiyet hakları tanımlandığında kaynak kullanmak isteyen birileri bu kaynaklara sahip olmak zorundadır ve böylelikle kaos ortadan kalkar (Coase, 1959, s.14). Ancak Fikirtepe'de üçte iki çoğunluk, pay satışı, resen tevhid gibi kararlar ile mülkiyet hakları üzerinde rızasız işlem durumu doğmuş bu da mülk sahiplerinin firmalara karşı direnç göstermesine ve henüz hala tamamlanamamış pazarlık süreçlerine sebebiyet vermiştir.

Gerek arsa ve arazi düzenlemeleri, gerekse Fikirtepe ölçeğindeki kentsel dönüşüm projeleri anlamında yapısal düzenlemeler yapılmadığı tespit edilmiştir. De Soto'nun kavramsallaştırmasına göre, düşük gelirli kesimin kapitalist bir toplumda gelişmesine izin vermek için piyasaların gelişimini desteklemek amacıyla yasal düzenlemelerde

önemli değişiklikler üzerine odaklanmak ve onları yasal sisteme dahil etmek, yatırım yapmaları için gerekli güvenin verilmesi gerekmektedir (De Soto, 2000).

Tek bir denge noktası yoktur; bunun yerine aktörlerin, onları teorilerini değiştirmeye itecek olaylarla karşılaşmadan kendi kuramlarına sarılabilecekleri ve bunlara göre davranabilecekleri kesintisiz bir teori dizgesi olduğu için ortaya çıkan çoklu dengeler vardır (North, 1999). Herbert Simon (1957) ise bireyleri yarara ençoklayıcı değil de doyum amacıyla karar veren seçimlerde bulunan kimseler olarak kavramsallaştırılmıştır. Mülk sahiplerinin sahip olacakları daire sayısını artırmak yönündeki müdahaleler dışında firmalara borçlarını ödettirmeleri, imza atma sürecinde en sona kalmak yönündeki çabaları bu söyleme en uygun örnek olarak düşünülmektedir.

Fırsata Dönüştürme:

Kamunun süreç yönetiminde etkin müdahale etmediği durumda oluşan en bariz sonuçların tam ve güvenilir bilgiye ulaşamama, denetimsizlik sonucu fırsatçılık ya da daha fazla rant beklentisi olduğu söylenebilir. Aslında müteahhitin hak etmediği bir bölüm üzerinden mülk sahiplerinin de pay istemesi üzerine anlaşmazlıklar başlamıştır (Mülakat 3). Ayrıca böylesi büyük rantların olduğu bir alanda fırsatçılık çoğalmaktadır. Örneğin bir mülk sahibi ile anlaşamadığı noktada aile üyelerinden diğer bir kişinin firmaya gelerek, anlaşmaya varmayan aile üyesini ikna edebileceğini ifade etmiş ancak bunun için firmadan ödeme istemiştir (Mülakat 8). Açılan davalar konusunda da mülk sahibi bilinçli değildir ya da anlaşmaya varabileceği halde daha fazla para talep etmek için son ana kalmak isteyenler olmuştur (Mülakat 7). Diğer bir fırsata dönüştürme denebilecek örnek de firmaların paylarını başka firmalara satmasıdır. “Anka Yapı kendi payına düşen daireleri fırsatçılık yaparak başka kişilere satmıştır” (Mülakat 7).

Kamunun etkin olmaması sadece bilgi eksikliğine değil belirsizliğe de yol açmıştır. Stratejik müdahalelerle sürece yön verebilen aktörler olarak devlet ve özel sektörün belirsizlik yaratan müdahaleleri zaman içerisinde tüm aktörler için avantaj olarak görülmüş, kurumsal yapıyı esnetecek taleplerle konut arsası piyasasında yeni durumlar yaratılmasına sebep olmuştur. Bu da tarafların birbirine karşı pozisyon aldığı sürekli değişen ama döngüsel bir sürece neden olmuştur. Süreç uzadıkça da maliyet artmış, maliyet arttıkça devirler başlamıştır. Devirler hem süreci karmaşıklaştırmakta hem de

devralanlar maliyetli devraldığı için vatandaşın haklarının aleyhinde gelişecek şekilde pay almaktadır”. Dolayısıyla kendi kendimize ürettiğimiz kanunlarla bir sistem oturttuk (Mülakat 2). Müteahhitler ve mülk sahipleri arasındaki anlaşmazlıklar mülk sahiplerinin farklı tepkilerine yol açmıştır. Müteahhitlerin de buna karşın yeni teklifler sunarak sözleşmelerin yenilenmesine sebebiyet verdiği tespit edilmiştir. Bu süreç tüm anlaşmazlıklar bitene kadar devam etmek durumunda olmuştur. “İmzasını atmış olan mülk sahiplerinden bazıları binalarına tadilat yaptırarak tekrar evlerinde yaşamaya başlamıştır. Bir diğer gelişme de müteahhitlerin 1 yıldır kirası ödenmeyen mülk sahibine toplu kira ödeme karşılığında vekaletname imzalatmak istemesidir (Mülakat 2).

Fırsatçı talepler oluşması mülk sahiplerinin birbirinin davranışlarından etkilenmesi ile yayılmaktadır. “Emsal kavramı, hem imar anlayışımıza hem de temel adalet anlayışımıza gömülüdür; “Eğer onu yapmasına izin verirsen, benim de yapmama izin vermelisin” düşüncesi, yasalara eşitlik inancımızın temelini oluşturmaktadır” (David, 2019). İster formel ister enformel olsun Fikirtepe’de mülk sahipleri ve müteahhitler fırsata dönüştürmeyi bir iş yapma biçimi olarak sürdürmüştür.

Sözleşmeler:

Birçok firmanın mülk sahiplerini ikna etmeye çalıştığı ortamda belediyenin, katılım süreci işletmemesi mülk sahiplerinin sözleşmeleri nasıl yapacağına dair bilgilendirme yapmamış olması önemli bir boşluk oluşturmuştur. Bu sebeple sözleşme kopyasız, teminat mektupsuz ve firma lehine maddeler bulunan sözleşmeler oluşturulmuştur. 2007 yılında emsalin İBB tarafından artırılmasıyla halkta yaratılan beklentinin sonucu ve aynı zamanda belediyenin sözleşme imzalanması noktasında süreci müteahhitlerle mülk sahiplerine bırakmasıyla çözümsüzlük başlamıştır (Mülakat 7). Projenin plan belgelerinden sonra en bağlayıcı unsurlarından biri olan sözleşmelerin bilgi eksikliği ve devlet desteğinden yoksun olarak hazırlanmış ve imzalanmış olması ada bazlı farklı uygulamaların da en önemli sebebi haline gelmiştir. Büyükşehir Belediyesi mülk sahipleri firmaların sunduğu sözleşmelere imza atalım mı diye sorduğunda müteahhit ile sözleşmeler üzerinden anlaşılması gerektiğini ve sözleşmelerim belediyeyi bağlamadığını ifade etmiştir (Mülakat 4).

Mülkiyet Transferi:

Doküman analizinden tespit edildiği üzere sürecin sadece müteahhit-mülk sahibinin yönetememe durumuyla sınırlı olmadığı, kamu kurumları için de bu büyüklükte ve bu dinamiklere sahip bir projenin yönetimi konusunda tecrübesizliğin olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca mülkiyet transferlerine yönelik çıkan problemlerin birçoğu ise parçacıl mülkiyet yapısından kaynaklanmaktadır. Nitekim bu konudaki en büyük problemlerden biri de bazı adalarda mülk sahiplerinden bir kısmının adres bilgisi bilinmediğinden bu kişilere ulaşılamaması sonucu imza atılamamasıdır (Mülakat 8).

Bilgilendirme bağlamında değerlendirilecek bir diğer konu da imza atmayan üçte biri temsil eden kişilerin adına sahte imza atıldığı iddialarıdır. Üçte ikilik kesime üçte birin satışı noter huzurunda istenmiş daha sonra Bakanlığa bu talepler gönderilmiş ve satış gününde de bu 400 kişiden 20'si katılmış ve sahte imzalarla bu satışlar sağlanmıştır (Mülakat 2). Ancak diğer bir görüşmeci sahte imza davalarının aslında gerçekçi olmadığını çünkü hazirun cetveli denilen evrak ile mülk sahipleri adına çalışan temsilcilerin bakanlığa vekalet verdiğini dolayısıyla tam anlamıyla bir sahte imza durumunun oluşmadığını sadece mülk sahiplerinin bilgilendirilmeden, vekaletle dayanarak mülküne yönelik kararda bulunulduğunu söylemiştir (Mülakat 7). Bu noktada vekaletler üzerinden satışların yapıldığı öğrenilmiştir. Bu işlem yasaldir ancak mülk sahiplerini bilgilendirme eksikliği bulunmaktadır.

Tecrübe ve Bilgi:

FP'de sadece mülk sahiplerinde değil tüm aktörlerde bilgi ya da tecrübe eksikliği olduğu aktörlerce de beyan edilmiştir. Devletin TOKİ, KİPTAŞ gibi kurumlarının neden bu projenin başından itibaren yürütücülüğünde ve denetiminde rol almadığı sorulduğunda devletin de gelinen noktayı öngörememiş olabileceği ve yanlış politikalar yürütebileceğinden bahsedilmiştir (Mülakat 6). “Proje en baştan devlet eliyle yürütülmeliydi ve devlet kararlar alıp kararlı olması gerekmektedir. Örneğin firmalar bu iş için ayırdıkları (kira ödemeleri, inşaat vb. için) bütçeyi, yaptıkları önceki projeleri ve bankadan aldıkları teminatları devlet kurumlarına sunup buna göre ihale düzenlenerek yapılması gerekmekte idi. Hatta sürecin başlarında Kiptaş'ın Genel Müdürü 2,07 emsal ile bu alanı dönüştürmeyi talep etmiş ama kabul edilmemiştir. Fikirtepe kapsamında bir alan için Bakanlık, belediyeler ve firmalar yeterli bilgiye ve tecrübeye sahip değildir (Mülakat 8). Yine mülk sahipleri dönüşümden önce bize siz

burayı TOKİ'ye peşkeş mi çekmek istiyorsunuz şeklinde ifadeler kullanmıştır. Dönüşümden sonra ise neden TOKİ'ye verilmedi diye sorulmuştur (Mülakat 4). Açılan tüm davalardan sadece riskli alan davası anlamlıdır. Çünkü jeolojik etüdün yapılıp yapılmadığına dair muğlaklık bulunmaktadır (Mülakat 7).

Nitekim Soytemel (2017)'in çalışmasında yaptığı görüşmelerde de şöyle ifade edilmiştir: “Daha önce (1970'lerde), hükümetler bu insanları gecekondu evlerini yıkmakla tehdit ettiğinde yasalardan korkuyorlardı. Şu anda yasal mülkiyeti olmasına rağmen, insanlar yasal bir tapunun ne olduğunu, ne tür haklar getirdiğini veya el koymanın ne anlama geldiğini bile bilmiyorlar”. Kamunun olmadığı noktada tek taraflı ve yanlı olabilecek bir bilgilendirme doğrultusunda karar veren ya da güvensizlik ile hareket eden mülk sahipleri tablosu oluşmuştur. Geline nokta da örneğin mülk sahipleri geçen yedi sene içerisinde bilmediği konular hakkında doğru ya da yanlış bilgi sahibi olmuş ve bu doğrultuda kendi çıkarlarına yarayacağını düşündükleri yeni taleplerde bulunabilmiştir. (Mülakat 6). Bu alanda elde edilen tecrübe ve bilgilerin diğer projelerde de kullanıldığı da bilinmektedir. 2013 yılından itibaren Fikirtepe’den alınan ders ile müteahhit ve mülk sahibine bırakılan ve 6306 sayılı yasaya bağlı uygulamalar artık yapılmamaktadır, İBB ya da ilçe belediyeleri ile sözleşme çalışmaları yaparak hem de planları önceden hazırlayarak ilerlenmektedir (Mülakat 7).

Kamunun inisiyatif almaması sonucu süreç içerisindeki kararlar denetimsiz ve kontrolsüz bırakılmıştır. Denetim ve kontrol olmaksızın süreçlerin sürekli bir belirlilik halinde ilerlemesini beklemenin mümkün olmayacağı ortaya çıkmıştır. Zira YKİ yaklaşımında da kontrollü ilerleyen süreçlerde dahi tam rasyonalitenin gerçekleşmeyeceği çünkü sürecin tümüne hakim olacak bilgiye sahip olmanın mümkün olmayacağı bilinmektedir. Sürece dair tek sorgulama mülk sahiplerinin STK’lar aracılığıyla açtığı davalar ve Bakanlığa yöneltilen yazılı talepler ve toplu eylemler (proje alanında mülk sahiplerinin çadır kurup eylem yapması (Url-44) olmuştur. Kamu kurumlarının kamu kurumlarından dahi bilgi alamayabildiği durumlar da oluşmuştur. Kamuyla bilgi paylaşımında belge sahibi kamu kurumunun belgeyi ilçe belediyesine ya da mülk sahibine vermekten imtina ettiği, firmaların ise bir şekilde belgelere ulaşabildiği anlaşılmaktadır. İBB’deki Kentsel Tasarım Projesini yürüten Müdürlük’ten çalışma kapsamında proje evrakları talep edildiğinde ise projenin sanat eserlerine girdiği gerekçesiyle belgeyi paylaşmamış, proje alanındaki firmalarda bulunduğunu ve onlardan talep edilebileceği ifade edilmiştir (Mülakat 4).

Firmalarda iletişim genel olarak temsilciler ve mülk sahipleri üzerinden ilerlemektedir. Böyle bir durumda mülk sahipleri imza atma işlemini bir koz olarak görüp firmalardan daha fazla nakitten dairelerin banyosuna televizyon monte edilmesi gibi farklı taleplerde bulunmuşlardır (Mülakat 2). Ancak süreçlerde birebir bulunan firmaların daha fazla güven verdiği dolayısıyla diğer firmalara göre iletişim ve ikna konusunda daha avantajlı konumda olduğu anlaşılmıştır. Vartaş'ın diğer firmalardan farklı olabileceği durum; firma sahibi Ömer Faruk Barata'nın mülk sahipleriyle birebir iletişim kurması, mülk sahiplerinin evlerini ziyaret etmesi ve bu konuya özel zaman ayırmasıdır. Bu konuda firmaya güven dışında firmanın sahibine de güven duyulmuştur (Mülakat 8). Ayrıca mülk sahiplerinin algısı bakımından bir şirketin merkezi hükümet veya politikacılarla bağlantıları varsa, bu bağlantılar, güçlü temaslarıyla belirsizliklerle başa çıkmalarına yardımcı olabilecek iyi bir gösterge olarak kabul edilmiştir (Soytemel, 2017). Böylelikle süreç içerisinde devlete güven zaman zaman yerini kişiye güvene bırakmıştır. Karşılıklı ağ ilişkileri bağlamında da sürecin çözümü için kurulan bu ilişkiler sürecin çözüm bekleyen düğümlerine dönüşmüştür.

Projenin tamamlanma süresinin uzaması yeni sorunları da beraberinde getirmiştir. Bilgi akışının asimetrik oluşu ve bilgilendirmenin piyasaya bırakılması yeni talep grupları oluşturmakta ve kamu bu yeni aktörler ve ilişkilerinin yönetimi konusu gündeme gelmektedir. Süreç tamamen piyasa mantığına bırakılmış ama piyasa, çantacı, temsilci gibi aktörler türeterek yeni çıkar grupları oluşturmuş, aktörler çoğaldıkça anlaşmak zorlaşmış ve para trafiğinin artması nedeniyle kamu olmadan piyasanın kendi kendine bu süreci yönetememesi sonucu oluşmuştur. Zamanla en sona kalan daha çok alır mantığı oluşmaya başlamış, mülk sahibi anlaşmamaya yönelmiş ve bu da süreci çözümsüzlüğe götüren unsurlardan biri olmuştur (Mülakat 3).

Yerleşik iktisat varsayımına göre bireyler dünyadaki tüm olasılıkları tespit edebilir, seçeneklerin tümü hakkındaki bilgiye ulaşabilir ve seçimlerinin olası tüm sonuçları hakkında maliyetsiz bir değerlendirme yapabilir. Ancak YKİ bu varsayımı eleştirir ve sınırlı rasyonalite kavramı ile tam bilgiye ulaşılamayacağı bunun da maliyetleri artıracığını belirtir. Piyasalar, eksik bilgi nedeniyle tek başına toplumun maksimum refahını belirleyemezler teorisi (Ursavaş, 2014) piyasaya bırakılan bir proje örneği olarak Fikirtepe örneği ve sonuçlarıyla örtüşmektedir. Süreç yönetimindeki duraksama noktaları kendi içinde belli oranda çözüme kavuşturulsa da uzun vadede finansal

zorlukları kaçınılmaz kıldığından piyasanın tavizleri, kamunun düzenlemelerine rağmen projeden maksimum refah ya da fayda sağlandığı söylenemez. Bunu da iflas eden firmalar, kira geliri kesilen ya da sahip olduğu dairede ikamet edemeyip Göztepe, Kayışdağı gibi bölgelere taşınan mülk sahiplerinden anlamaktayız.

Aktörlerin sonuçları iyileştirmek isteyeceği kesindir, ama bilgi geri besleme sistemi o kadar kötü olabilir ki aktör daha iyi seçenekleri tanımlayamayabilir (North, 1999). Nitekim firmalar hakkında yeterince bilgi ya da doğru bilgi edinemeyen mülk sahipleri sözleşmelerin içeriğine firmanın güvenilirliğine odaklanmak yerine sözlü vaatler ve aracılardan yönlendirmeleri ile karar vermeyi seçmiş ya da seçmek durumunda kalmıştır. Bilgi eksikliği ya da bireylerin farklı bilgilere sahip olması dışında her bireyin davranış yapısı da formüle edilemeyecek kadar karmaşıktır. Örneğin aynı aile içinden bireylerin farklı firmalarla anlaşmaya çalışması, rant beklentilerinin farklılaşması gibi unsurlar aynı adada aynı firmada farklı sonuçlar doğurabilmiştir.

Aktörler arası iletişim ve koordinasyonun gerekliliği yine FP'deki önemli tecrübelerden biridir. Yerel yönetimleri ve mülk sahiplerini dışlayıcı bir yaklaşım beklentilerin doğru anlaşılmasına neden olmuştur. Alexander'a (2001) göre de kamusal arazi kullanım planlamasında kurumlar planlama otoritesi olarak önemli bir role sahiptir ancak kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenebilecek arsa sahipleri, hane halkları, planlama alanında yaşayanlar, sivil toplum kuruluşları vb. pek çok taraf da planlama sürecini etkiler. Yapılan analizin tüm bu tarafları göz önünde bulundurması gerekir.

Planların kamu yararları ve geliştirici imtiyazları arasındaki değişimlerin ve gerilimlerin yönlendirilmesine aracılık etmek için rehberlik sağlaması gerekir, böylece neyin kabul edilebilir neyin kabul edilemeyeceğine dair bir hesap verebilirlik sağlanır (David, 2019). Ancak Fikirtepe'de planın yönlendiriciliğinden ziyade merkezi yönetimin 6306 sayılı Yasa'da gerçekleştirdiği değişiklikleri 3194 sayılı Yasa'ya yan yol olarak kullanması sonucu müdahaleler gerçekleştirilmiştir.

5. SONUÇLAR

Çalışmaya dair genel çıkarımlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kurumsal analiz sonucu 2000 sonrasının önemi; enformelin formelleştirilmesi ve daha çok denemeye izin verme durumudur.
- Fikirtepe’de neoliberalizmin en güçlü doktrinlerinden biri olan mekansal planlama süreçleri ve uygulamalarında piyasanın önündeki engellerin kaldırılmasıdır.
- Fikirtepe’de süreç yönetimindeki başarısızlık bir öngörülemezlik durumu değildir çünkü en başından bir öngörüler bütünü belirlenmemiştir. Sadece herkesin karlı çıkmasının temenni edildiği bir ortam vardır.
- Planlama kararıyla kurumsal kapasite yaratımı doğrudan ilişkilidir ve kurumsal kapasite yaratılamadığında kurumsallaşmayan her boşluk doldurulmaktadır.

Fikirtepe Projesi’nde durum tespiti yapılırken farklı noktalardan bakış sağlansa da projeye ilişkin değerlendirmeler “belirsizlikler” çerçevesinden yapılmıştır. Konut arsası sunusunun planlamanın getirdiği öncelikler ve analizler doğrultusunda değil de devletin özel sektör adına el koyma aracı olarak işlevselleştiği sonucuna ulaşılmıştır. Proje süresince olağan kurallar ve ilkeler dahilinde çözülemeyeceği düşünülen problemlerin geniş yetkilere sahip kurumlarca aşılabileceği düşünülmüş ancak bir bütün olan kurumsal yapı içerisinde böyle bir metot ile belirsizliklerin azaltılamadığı, aksine olağan ilkelerle yarattığı çelişkiler sonucu belirsizliklerin artırıldığı tespit edilmiştir. Kamu aktörleri süreç yönetiminde sorumluluk almayarak belirsizlik oluşmasında bilinçli bir rol üstlenmiş olsa da oluşan bu belirsizliğin kimlere fayda sağlayacağı yönünde bilinçli bir yol izlediği söylenemez. Nitekim süreç içerisinde mülk sahipleri de müteahhitler de hatta kamu şirketleri (Kiptaş) de zorluklar ve mağduriyetler yaşadıklarını ortaya koymuştur. Ancak aktörlerin ne oranda kazanan ya da kaybeden olduğu da ölçülebilir değildir. Dolayısıyla belirli bir belirsizlik durumu söz konusudur. Ancak yine de projenin tamamlanıp tamamlanmamasından bağımsız olarak süreç içerisinde kısa vadede kazananlar (çantacılar, birden fazla firma ile sözleşme imzalayanlar vb.) mevcuttur. Bunun dışında süreçte kazanan ya da kaybeden

olarak tariflenemeyecek ama sürece etki edenler bulunmaktadır (1 m² arsa payı olup imza atmayanlar, dava açan meslek odaları vb.).

Belirsizliklerin varlığına ve etkilerine yönelik bazı yargılar ya da çıkarımlar yapılabilir. Şirketler ve bireyler için piyasadaki belirsizliği azaltmak üzere kurumlar ve kurallar aracılığıyla mekansal planlar yapılmaktadır. İyi kurgulanmamış kurumsal düzenlemenin varlığında (örneğin aktörler arası ilişkileri düzenleyen belge olan sözleşmelerin eksik kurgulanması durumunda) ya da karşılıklı ağ ilişkileri söz konusu olduğunda plana rağmen paydaşlar kendilerine fayda sağlayacak ve rasyonel olduğunu düşündükleri kararlar alabilmektedir. Bunun Fikirtepe'deki en göze çarpan örneği, mülk sahiplerinin müteahhitlerden daha fazla daire ve nakit talebinde bulunması ve firmaların teminat mektupsuz, tek taraflı, eksik sözleşmeler hazırlamasıdır. Ayrıca kurumsallaşmanın yeterince gelişmediği yerde kurumsal bir araç olan planlamadaki belirsizlik (gündeme gelişinden dokuz yıl sonra ilk uygulamaya geçilmesi⁵³, nazım imar planından dört yıl sonra uygulama imar planı hazırlanması, imar planından beş yıl sonra donatı alanlarının plana işlenmesi) de artar. Nitekim özellikle de plan uygulamalarının arsa düzenlemeleri ve parselasyon safhasında projenin belirsizlikler (donatı alanlarının konumu, arsa payları ve kamuya ayrılacak yol vb. alanların tescili gibi konular) içinde ilerletilmeye çalışıldığı, özellikle de mülkiyet transferleri sırasında davalık (sahte imza, rızasız arsa payı satışı vb.) alanların oluştuğu bilinmektedir. Dolayısıyla devlet her ne kadar yasaya madde ekleme, plan değişiklikleri, plan notuna müdahaleler vb. yöntemlerle bunu aşmaya çalışsa da bunlar geçici çözümler olarak kalmakta ve yeni belirsizlikler doğurmaktadır. Devletin süreç yönetimi, projenin duraksadığı noktalarda kurumsal yapıdaki araçlarla (yasalar, yetkiler, plan ve plan notları) sürecin devam ettirilmesini sağlamak şeklinde olmuştur. Tüm süreç genel itibarıyla mülkiyet transferinin sağlanması üzerinden ilerlemiştir denebilir. Bu da plan öngörülerinin sağlanmasından toplumsal yapı ve çevrenin dikkate alınması gerekliliğine kadar birçok faktörün ikincil plana atıldığı durumlar oluşmasına sebebiyet vermiştir.

Planlama disiplini açısından belirsizliklere odaklanacak olursak planlamanın ortaya çıkan belirsizlikleri yeterince aşamadığı ve konut arsası sunusu sürecindeki (parçalı)

⁵³ Bu durumun en büyük etkisi ise merkezi iş alanlarına ve ulaşımına yakın olan Fikirtepe'deki spekülasyonların çok yükselmesine sebebiyet vermesi olmuştur.

mülkiyet yapısı, (esnek) plan kararları ve (kendi içinde boşluklu/çelişkili) kurumsal yasal yapının plan dışı talepleri doğurduğu sonucuna varılabilir. Bu tür durumlarda sermaye varoluşunu korumak üzere daha fazla (inşaat alanı) üreterek karını garantilemek istemektedir. Bu talebi karşılamak üzere de devlet müdahale ederek şirketlerin yararına fırsatların (eksik imzaların tamamlanarak yıkımların gerçekleştirilmesi) önünü açan müdahaleler (üçte iki çoğunluk ve arsa payı satışı maddesi, acele kamulaştırma kararı, KİPTAŞ inşaat desteği vb.) yapmaktadır. Bir plan belgesi olsa da plan öngörülerini dışında ilerleyen (sunu talep dengesinde ilerlemeyen) plan uygulama süreçlerinin varlığında projelerin konut politikalarından bağımsız yürütüldüğü, konut arsası sunusunun ise yeterli yasal araç (arsa ve arazi düzenlemeleri) ve kurumlar (yetki çatışmaları) olmaksızın dışsal olarak ilerletildiği sonucu çıkmaktadır. Oysa ki planlama, belirsiz ve değişen bir sosyal çevrede geleceği değiştirmektir (Abbott, 2005). Kurallar ve kurumlar da tekrarlanabilir/tahmin edilebilir davranış örüntüleri yaratmak dolayısıyla istikrar sağlamak için vardır. Konut arsası sunusunun dışsal olarak yürütülmesi sonucu ise hem planlamanın geniş anlamı ile çelişmekte hem kaynak kullanımında ekonomik verimlilik ve sürdürülebilirliği olumsuz etkileyebilmekte hem de kurumlar ve formel kurallar yoluyla yaratılması hedeflenen istikrar ve tam bilgilenmenin sağlandığı düzenli piyasa hedefiyle çelişmektedir. Ayrıca planlama için temel unsur olarak görülen kamu yararı ve katılım konularının ise insiyatife bırakıldığı anlaşılmaktadır. Mülk sahiplerinin süreçlerde devlet eliyle ya da piyasa aktörlerinin tariflediği bir modele göre katılımı sağlanamamıştır. Kamunun düzenlilik arz edecek şekilde süreçte yönlendirici olmaması ve özel sektörün daha çok belirleyici olabildiği durumların varlığında kamu yararı konusu da yönetilebilir ve takip edilebilir olamamıştır. Dolayısıyla mülk sahipleri özel sektöre garantör (kamu güvencesi) olmadan güvenmek durumunda kalmıştır. Bu noktada da özel sektör mahareti ile süreç yönetiminin sağlanması beklenmiş ve denenmiştir. Ancak hem mülk sahiplerinin hem kamunun (zaman zaman gerçekleştirdiği acele kamulaştırma vb. kararlarda) hem de müteahhitlerin kendi arasındaki organizasyon eksikliği ve kamu aktörlerinin inaktifliği ile birlikte sürecin aksaklıkları düzeltilebilir olmaktan uzaklaşmıştır.

Dolayısıyla Fikirtepe örneğinde (mülkiyet yapısı, rant beklentisi, proje büyüklüğü, tecrübe eksikliği vb. sebeplerle,) plan belgesi olan, yasa maddelerinden referans alan işlemler yapılsa da kurumsal yapılandırma modelinde değişiklik ve tutarsızlık;

kurumsal olmayan ağ ve ilişkilerin kurumsal düzenlemelerin önüne geçmesi; alanda yerleşik aktörlerin tam bilgilenmelerinin sağlanmaması durumları yaşanmıştır. Kamu kurumları, aksayan süreçlere yönelik uygulama çözümleri üretse de son tahlilde YKİ'nin kurumların işletilememe durumunda öngördüğü gibi kurumsal yapılandırmadaki belirsizlikler piyasa belirsizliklerine dönüşmüştür. Bu noktada proje, kamu kurumları da dahil tüm aktörler için düğümlenme noktasına gelmiş, bir kentsel dönüşüm projesi kaosa dönüşüm olarak tezahür etmiştir. Esasında kentsel alanların tümü için geçerli kurallar (arsa ve arazi düzenleme yöntemleri, kentsel dönüşüm uygulamaları) mevcut olup farklı kentsel dinamiklerin, farklı aktör yapılarının olabileceği durumu göz önünde bulundurulmamadığı anlaşılmaktadır. Bunun yerine modelin idarenin ya da ilgili kurumların şeklinde ifade edilmeli yetkileri aracılığıyla, yere özgü olarak, bir modele dayanmadan, gerekli olduğu zamanda ve bütünlükten uzak olarak, planlama ya da uygulama safhasında üretildiği tespit edilmiştir.

Çalışmada gerçekleştirilen doküman analizinde konut arsası sunusunda en güçlü kurum TOKİ olarak belirse de Fikirtepe Projesi'nde TOKİ bir aktör olmamış süreçte ÇŞB'nin kendisi üzerinden ilerlendiği tespit edilmiştir. Büyük ölçekli konut projelerinde⁵⁴ doğabilecek problemleri aşabilecek kurumlar olsa da kurumsal kapasite kullanımı sağlamadığını söylemek mümkündür. Nitekim TOKİ, devletin kurumsal yapıda süreçleri hızlandırma, maliyetleri azaltma vb. beklentileri için süreç yönetiminde tercih edilebilir bir kurum olarak görünmektedir. Ancak TOKİ, (mülakatlardan öğrendiğimiz üzere) müdahalelerini tercihen gelişim alanları ile sınırlı tutması sebebiyle büyük ölçekli ve meskun alanda gerçekleştirilen konut projeleri için süreç yönetiminde bir seçenek olarak görünmemektedir.

Konut arsası sunusuna odaklandığımızda ise devlet, kurumsal ve yasal düzenlemeyi yönlendirmiş ve bu düzenlemelerin çerçevesini çizmiş olsa da sunu büyüklüğü ölçülebilir/ kontrol edilebilir değildir; tam bilgilenmenin sağlandığı, koşulları belirli bir konut sunusu piyasasının yaratılamamış olduğu anlaşılmaktadır. Konut arsa sunusunun planların öngörüsü dışında ve hatta ötesinde gerçekleştiği söylenebilir ve bunun sebepleri şöyle sıralanabilir: a) TOKİ'nin konut piyasasına kendi arsaları ve belirlediği konut miktarı oranında dahil olabilmesi, b) belediyelerin sahip olduğu ve

⁵⁴ Dönemin ÇŞB Bakanı Mehmet Özhasseki (2017):“ Fikirtepe’de ekonomik büyüklük olarak 35 bin konut yapılacak ve 18 milyar dolarlık bir hacim var”.

Kaynak: <https://www.gazeteduvar.com.tr/ekonomi/2017/02/03/fikirtepede-yikim-basliyor/>

geliştirmek üzere sunduğu arsalara yönelik karşılıklı ağ ilişkileri aracılığıyla baskı kurmaya açık oluşu, c) özel sektörün kamunun sahip olduğu yasal ve kurumsal gücün gölgesinde kendine alan yaratmak üzere kamunun sahip olduğu bilgiye erişmesi (Uyaniker & Alkay, 2019).

Ayrıca yapılan kurumsal ve yasal düzenlemeler YKİ'nin temel söylem ve kavramları bağlamında tartışılacak olursa; a) Kurallara ilişkin olarak North (1999) futboldan örnek vererek kuralların amacı oyunun kurallarını belirlemek iken takımların amacının ise söz konusu kurallara göre yetenek, strateji ve eşgüdümün bileşimiyle kimi zaman dürüstçe kimi zaman da üçkağıtla oyunu kazanmak olduğunu söyler. Fikirtepe'de de her yeniden oyun kurmada ya takımların müdahalelerine meşruiyet kazandıracak şekilde kural değiştirilmiş ya da doğrudan takımların dürüstlük ya da fırsat arayışı ile devreye soktuğu müdahalelerle süreç ilerletilmiştir. b) YKİ teorisinin, kurumsal ve yasal düzenlemelerin iyi kurgulanmadığı durumda enformalite, karşılıklılık ilişkileri ve belirsizliklerin artacağı söylemiyle ülkemizdeki konut arsası sunum süreçleri örtüşmektedir. Nitekim kurumsal düzen çerçevesinde yaratılan piyasa ortamının, oluşan ekonomik değerın kamuya geri döndürülmesine yönelik politikalardan ziyade birey faydasını öne çıkarabilecek ve bunun yaratılması için de karşılıklılık ilişkilerinin ve politik gücün etkin olarak kullanılmasına zemin hazırlayacak biçimde oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Birden fazla kurumun, aynı alanda, farklı yetki ve sorumluluklar doğrultusunda konut arsası sunusu yapabilir olması da belirsizliği artıran bir faktör olarak görülmektedir. Nitekim kurumsal ve yasal düzenlemeler incelendiğinde dar gelir gruplarının barınma ihtiyaçlarını önceleyecek politikaların uygulanmasına yönelik sorumlulukları ve yaptırımları net tarifleyen bir süreç şemasının çıkmadığı görülmektedir. c) YKİ teorisi bireylerin sınırlı rasyonaliteye sahip olduğunu ve tam bilgilenme sağlayamayacaklarını öne sürmektedir. Bu bağlamda, oyunun kurallarını belirleyen devlet kurumları avantajlı konumda olmaktadır. Hazine arazilerinin aktarımı yoluyla çok büyük bir arsa stoğuna sahip olan, TOKİ'nin konut arsası sunusunda en avantajlı devlet kurumu olduğu anlaşılmaktadır. TOKİ'nin bir diğer avantajı da işlem maliyetleri noktasında devreye girmektedir. Konut sunusunda en önemli maliyet kalemi olan arsa için bedel ödememesi TOKİ'yi diğer sunu aktörlerinden farklılaştırmakta ve işlem maliyetlerini önemli oranda düşürmektedir. d) TOKİ'nin 2000 sonrası geçirdiği yasal değişiklikler (2000-2015 arası sadece Toplu Konut Kanunu'nda on altı adet yasal değişiklik, Ünal, 2015),

Williamson'ın (2000) her bir dönem değişen kuralların kuralsızlıktan farkı olmadığı ifadesine bir örnek teşkil etmektedir. TOKİ, 1984 yılında çıkan 2985 sayılı Kanun'dan itibaren madde iptali, madde ekleme, KHK düzenlemesi dahil yirmi yedi adet değişiklik geçirmiştir. Şirket kurmak, riskli alan ilan, 2B orman alanlarında proje geliştirme, gecekondu önleme bölgesi ilan etme, 3194 sayılı kanundaki imar yetkilerine belediyeler yerine sahip olabilme, avan proje üzerinden ruhsat verme TOKİ'nin yetki genişliğine örnek olarak verilebilecekler arasındadır. Yetki genişliği ve farklı mekanlarda farklı ölçeklerde konut arsası sunusu yapabilme, pazarlık gücü olanların çıkarlarına yönelik müdahalelere zemin hazırlamaktadır. e) Bu çalışma aynı zamanda kamunun yokluğunda ve piyasalara bırakılan kentsel dönüşüm projelerinin yürütülmesinin zorluğu söylemleri noktasında neoliberal varsayımların eleştirilerine iyi bir örnek olmuştur.

Daha kapsamlı bir değerlendirme için YKİ'ye uyan ve uymayan tarafların tespiti amacıyla yeni sorular sormak da mümkündür.

- Aktörler arası geliştirilen enformel işlemlerin sürekliliği var mıdır?
- Aktörler farklı rasyonel gerekçelerle mi hareket etmekte yoksa aynı amaç için hareket ederken farklı sonuçlar mı elde etmektedir?
- Oyuncular çözüm için ortaklık kurabilmekte midir ve eğer kuruluyor ise bu ortaklıklar hedefe ulaşılmasını sağlamakta mıdır?
- Sınırlı rasyonalitenin minimize edilmesi nasıl sağlanabilir?

Çalışma her ne kadar kapsamlı bir şekilde yürütülmeye çalışılsa da tam olarak aydınlatılamamış ve dolayısıyla sonraki çalışmalar dahilinde ele alınabilecek noktaları da mevcuttur:

- Sosyoekonomik yapı ya da siyasetin süreçlerin hangi noktalarında devreye girdiği ve neyi/kimi, ne oranda etkilediğinin tespitinin zor olduğu anlaşılmaktadır.
- Özellikle kamunun müdahalelerine odaklanıldığı için Fikirtepe sakinleri ile değil, temsilci niteliğindeki dernekle görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma amaç ve hedefi doğrultusunda tutarlı olsa da müdahalelerin toplumsal boyuttaki etkilerinin tam yansıtılamaması olarak düşünülebilir.

- Tek bir proje üzerinden elde edilen sonuçlar genelleme yapmak konusunda yeterli olmasa da özellikle de kurumsal yapının boşlukları ve kurumların iş yapma biçimlerini anlayabilmek adına ipuçları sunmuştur.

Tez kapsamında tespit edilen sonuçlardan yola çıkarak gelecekteki projelere yönelik birtakım öneriler sunmak mümkündür:

- a) Üst ve alt ölçekli mekansal planlara uygun olarak sosyal ve teknik altyapısı tamamlanmış arsa stoğu artırılmalıdır. Bu stoğun da dar gelirli gruplara yönelik konut ihtiyacının karşılanmasında denetlenebilir ve yaptırımı olan bir sistem dahilinde kullanılabilir olması sağlanmalıdır.
- b) Plan belgesi ve planlama yasaları kamu yararını somut olarak sağlamak yönünde nasıl güçlü kılınabilir 'in yolları aranmalıdır. Bu noktada planlama sisteminin revizyonu da bir seçenek olarak görülebilir. Planlama disiplininin piyasa aktörleri tarafından eleştirilen “kesin ve katı” yapısı; belirsizlik ve risk yaratmayacak şekilde, kısa vadeli ya da noktasal talepleri plan süreçlerine dahil eden bir yapıya dönüştürülmelidir. Planlamanın teknik boyuta sıkıştırılarak plan kararlarını da siyasi müdahalelere açık hale getiren anlayış sebebi ile özellikle de birden fazla kurumun planlama yetkisine sahip olduğu düşünülürse planlama alanındaki çatışmalar kaçınılmaz olmaktadır. Ranttan kaynaklanan ve planlamanın gücünü zayıflatabilen unsurların azaltılması amacıyla dünyada da örnekleri bilinen çalışmalardan birisi de kentsel arsada oluşan rantın kamuya geri kazandırılmasına yönelik vergilendirme mekanizmaları gibi çözümlerdir.
- c) Neredeyse konutla özdeşleşen kentsel dönüşüm planlama ve uygulamasına yönelik geliştirilmiş olan kurumsal ve yasal düzenlemelerin kurumsal kapasite yaratacak düzeyde revize edilmesi ve özellikle de planlamanın temel yasası olarak bilinen 3194 sayılı İmar Kanunu ile koordineli şekilde kurgulanması gerekmektedir. 6306 sayılı Yasa'nın deprem, riskli alan gibi aciliyet ve risk arz eden konuların dışına kapsamının genişletilmemesi ve spesifik bir yasa olarak kalması sağlanmalıdır. Meskun alanların dönüştürülmesine yönelik ise 3194 sayılı Yasa revize edilerek kentsel dönüşüm projelerinin detaylandırılması sağlanabilir ya da bu konuda ayrı bir yasal düzenleme çalışması özellikle de farklı vakalar ve uygulama kısmı detaylı düşünülerek gerçekleştirilebilir.
- d) Büyük ölçekli meskun alanların dönüşüm projelerinde ilçe belediyeleri, firmalar ve merkezi yönetim işbirliğinin gerekli olduğu ancak ölçek, yetki,

bilgi birikimi bakımından bu üç yapı arasında tam bir süreç yönetiminin sağlanamayabileceği tespit edilmiştir. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda büyük ölçekli ve kapsamlı konut projelerinde asimetrik bilgiyi azaltacak, sakinlerin taleplerini tek boyutlu (ekonomik) bir yaklaşımdan ziyade çok boyutlu değerlendirebilecek (siyasi-toplumsal-çevresel), firmaların yetkinlik denetimine dair prosedür çalışmasına sahip ve kamu kurumlarıyla vatandaş arasında şeffaf bir bağ kurmayı hedefleyen çözüm ortağı niteliğindeki kuruluşlar oluşturulabilir. Bu hem süreç takibinin tek bir noktadan ama entegre şekilde yapılmasını sağlayacak hem de tüm taraflar açısından güven duygusunun oluşmasına katkı sunacaktır. Bu bağımsız birimin ilgili kişilerin süreçlere katılımını sağlaması en temel görevi olacaktır. Kamu kurumları ve özellikle de mülk sahiplerine görece daha yakın konumda olan ve kurumsal kapasitesi yüksek olan belediyeler mutlaka süreçlerde yer almalıdır. Belediyeler planın sahip olması gereken özellikleri hukuka uygun şekilde tasarlayarak ve öngörülebilir bir kentsel mekan yaratmak amacıyla uygulamada karşılık bulabilecek ve uygulamayı kolaylaştıracak bir plan belgesini piyasa aktörlerine rehber olarak sunmalıdır.

- e) Planlar ne kadar detaylı hazırlanırsa hazırlansın, sonunda uygulanmak üzere hazırlandıklarından, planların uygulanmasının mülkiyet işlemlerinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesini gerektirdiği Fikirtepe örneğinde de net şekilde tespit edilmiştir. Mülkiyete müdahale anlamında planlar mülkiyetin kullanımına sınır getirirken, kamulaştırma işlemi mülkiyetin tamamının el değiştirmesine sebep olmaktadır. Arsa ve arazi düzenleme araçlarına bakıldığında kamu aktörleri kamulaştırma yetkisine sahip olsa da bunun için kaynak bulmasının yolları açılmadığı sürece bu maliyetten kaçınmak üzere farklı kurallar işletilme eğilimi devam edecektir. Bunun dışında çok mülk sahibinin bulunduğu alanlarda herkesin rızasının alınmasına dayanan bir parselasyon sisteminde uygulama aşamasına geçilmesinde zorlanılmaktadır. Mülkiyetin düzenlenmesinde mülk sahibinin rızasına gerektirmeyen araçlar (Düzenleme Ortaklık Payı) mevcuttur. Ancak DOP aracının uygulanmadığı durumda başka bir uygulama aracının devreye girmesi gerekmektedir. Bu araçlar her ne kadar yasada tanımlı olsa da mülkiyet transfer işlemlerini bedelsiz gerçekleştirilebilecek seçeneğin olmaması esas problemdir. Bu

sebeple istisnai bir işlem olan kamuya terk işlemine başvurulmaktadır. Bu işlem ise bir uygulama aracı değil istisnai bir arsa payı düzeltme işlemidir.

- f) Mülkiyet transferlerinin gerçekleştirilmesi için sakinlerin ihtiyaçlarının doğru tespit edilmesi ve bu yönde proje geliştirilmesine odaklanıp belli periyotlarla bilgilendirme yapılması ile güven ortamının sağlanabileceği düşünülmektedir. Rant unsurunu özendirmemek amacıyla rant odaklı proje geliştirilmeyerek özellikle de kamu kurumları tarafından sakinler bu doğrultuda bilgilendirilerek değer artışı beklentisine giren sakinlerin de itirazına engel olma şansı olacaktır. Nitekim planlamanın gerekliliği de tam da bu ve bunun gibi bireysel isteklerin toplumun diğer kesimlerine maliyet yüklememesi içindir. Dolayısıyla tamamen rızaya dayalı bir uygulamada (mülkiyet transferi) razı edilecek kişilerin sahip olacakları daire sayısı üzerinden değil yaşam alanları tarifi üzerinden ilişki kurulması gerekmektedir.



KAYNAKLAR

- Abbott, J.** (2005). Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning, *Journal of Planning Education and Research*, 24; 237, DOI: 10.1177/0739456X04267710
- Abuawad, M.** (2015). Kentsel Dönüşüm Kapsamında Fikirtepe’de Karşılaşılan En Önemli Problemlerin İncelenmesi, İstanbul Aydın Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Adam, A. G.** (2014). Governing Institutions of Informal Settlements in the Peri–Urban Areas of Ethiopia, the Case of Bahir Dar, FIG Congress.
- Adanalı, Y.A.** (2014). Kentsel Dönüşüm’den “Özenle İyileştirme”ye: Mekân Politikalarında Yeni Bir Paradigma Arayışı, *Mimarlık Dergisi*, Temmuz Ağustos, 30-33.
- Altınsoy, A.** (2013). Sosyal Politika Aracı Olarak Konut Politikaları: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (Toki) Uygulamaları, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı, İstanbul.
- Akay, A. & Akgün, F.K.** (2014). Türkiye’de Planlamada Dönüşüm Süreci: Çevre ve Koruma mı? Kentleşme ve Yapılaşma mı? *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 4, 93-115.
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/04282723fa296eb_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi.
- Aktan, C. C.** (2005). Kurumsal İktisat, Kurallar, Kurumlar ve Ekonomik Gelişme. Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın No:194, Ankara.
- Alchian, A. A.** (1950). Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *The Journal of Political Economy*, Vol. 58, No. 3. p. 211-221.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H.** (1973). The Property Rights Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16–27.
- Alexander, E. R.** (1992). A Transaction Cost Theory of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 58(2), 190–200.
- Alexander, E. R.** (2001). Governance and transaction costs in planning systems: a conceptual framework for institutional analysis of land-use planning and development control - the case of Israel. *Environment and Planning B-Planning & Design*, 28(5), 755–776.
- Alexander E.R.** (2010). Planning, Policy and the Public Interest: Planning Regimes and Planners' Ethics and Practices, *International Planning Studies*, Routledge.
- Alkay E. & Övenç G.** (2019). Farklı Gelir Gruplarının Konut Satın Alabilirliğinde Bölgesel Farklılıkların İncelenmesi. *International Journal of Political*

- Altınok, E.** (2012). Kentsel Mekânın Yeniden Organizasyonunun Ekonomi Politikası Ve Mülkiyete Müdahale 2000 Sonrası Dönemde İstanbul TOKİ Örneği, T.C.Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul.
- Alver, Z.D.** (2010). Türkiye’de Arsa Politikasının Gelişimi, Uygulama Araçları ve Arsa Politikasında Rol Oynayan Kuruluşlar, <http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/diger-tapu-kadastro/150-tuerkiyede-arsa-politikasinin-gelisimi-uygulama-araclari-ve-arsa-politikasinda-rol-oyunayan-kuruluslar-zuehre-duygu-alver>
- Ankarloo D. & Palermo G.** (2004). Anti-Williamson: a Marxian critique of New Institutional Economics. *Cambridge Journal of Economics*, 28,413–429 DOI: 10.1093/cje/beh019
- Artuç D.** (2016). Kentsel Dönüşümün Sosyal ve Mekânsal Etkileri: Fikirtepe Dönüşüm Alanı, Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Anabilim Dalı, Mimarlık Tezli Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi
- Baeten G. & Kok T.T.** (2012). Contradictions of Neoliberal Planning, *The GeoJournal Library* 102, Springer.
- Baharoğlu, D.** (2002). World Bank Experience in Land Management & The Debate on Tenure Security. Housing Research Background – Land Management Paper.
- Bal, E.** (2011). Türkiye’de 2000 Sonrası Neoliberal Politikalar Çerçevesinde İmar Mevzuatındaki Değişimler ve Yeni Kentleşme Pratikleri: İstanbul Örneği, DEÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Balaban, O.** (2009). Planlama ve Mimarlık Ekseninde TOKİ Uygulamaları, Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara.
- Baltacı, M. K.** (2012). TOKİ’nin Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Modeli Üzerine Bir İnceleme, Yüksek Lisans Tezi, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı Yapı Programı.
- Baykal, C. M.** (2008). Hukuk-Ekonomi İlişkisi ve Ekonomi Hukuku Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:4, 76-87. (<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2008-4/7.pdf>).
- Biber A. E.** (2010). İktisadi Büyümede Kurumsal Faktörler ve Kurumsal Değişim. *Akademik Bakış Dergisi* Sayı 19, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi.
- Binici P.** (2018). Kentsel Dönüşüm Ve Yenileme Uygulamalarında Mekan Ve Aktörler Arası İlişkiler, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme Anabilim Dalı.
- Brenner, N., & Theodore, N.** (2005). Neoliberalism and the Urban Condition. *City*, Vol.9, No.1, 101-107.
- Berner, E.** (2000). Informal Developers, Patrons, and the State: Institutions and Regulatory Mechanisms in Popular Housing, ESF/N-AERUS Workshop.
- Buğra, A.** (1995). Devlet ve İşadamları. İletişim Yayınları, 2. Baskı.
- Buğra, A.** (2010). Devlet Piyasa Karşıtlığının Ötesinde, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, A. & Savaşkan O.** (2014). Türkiye’de Yeni Kapitalizm, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

- Campbell, H. & Marshall, R.** (2000). "Moral Obligations, Planning and the Public Interest: A Commentary on Current British Practice", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol.27, p.297-312.
- Candan, A.B. & Özbay, C.** (2014). *Yeni İstanbul Çalışmaları: Sınırlar, Mücadeleler, Açılımlar*, Metis Yayınları, İstanbul, 71-90.
- Coase, R. H.** (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
- Cooter, R. & Ulen, T.** (2016). *Law and economics 6th edition*. Journal of Law and Economics.
- Çetin, T.** (2012). *Yeni Kurumsal İktisat, Sosyoloji Konferansları*, No:45 (2012-1) / 43-73.
- Çevikayak G., İşven, M.C., Yüksel, N.** (2013). Planlamada Kamu Yararı Bağlamında İzmir’de Neoliberal Kentleşme Uygulamaları, *TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu*.
- David, N.P.** (2019). The Role of the Development Management Framework in the Implementation of Flexible Planning Tools: Insights from a Tale of a Local Planned Unit Development Project, *Journal of Planning Education and Research* p.1–18.
- Davis M.** (2007). *Gecekondu Gezegeni*, Çeviri:Gürol Koca, Metis Yayınları, İstanbul.
- De Soto, H.** (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harper & Row Publishers, New York.
- De Soto, H.** (2000). *The Mystery of Capital: Why Capital Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.
- Dileyici D. & Özkıvrak Ö.** (2010). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* Cilt 2, No 2.
- Dinler, D.** (2003). Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi, *Praksis* 9, s:17-54.
- Doğan Z. & Kurt Ü.** (2016). Yeni Kurumsal İktisadın Dalları, *Journal of Life Economics*, Sayı:7.
- Eggertsson, T.** (1992). *Economic Behavior and Institutions*, Reprinted, Cambridge University Press.
- Ekinci, O.** (2007). Türkiye'nin Mimarlık Politikası. [Erişim Tarihi: 06.05.2015] http://www.yapi.com.tr/Haberler/turkiyenin-mimarlik-politikasi_52275.html
- Ekinci, K. & Görgülü Z.** (2015). İstanbul’da Yeni Kentsel Devingenliğin İktidar Gramerini Açıklayıcı Bir Olgu Olarak “Bir Sonraki Proje Endişesi” *Planlama Dergisi*, 2015:25(1), 64–79.
- Emlak Konut GYO. A.Ş. Yıllık Faaliyet Raporu**, 2016, www.emlakkonut.com.tr
- Engincan P.** (2016). TOKİ: Dünyü Bugünü, Research Gate.
- Erder, S.** (2015). İstanbul Bir Kervansaray (mı)?, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, S.** (2016). Kurumsal Yapı ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz, T.C. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Hatay.
- Ersel, H.** (2013). Ronald Coase ve İktisatta Dışsallık Sorunu, *İktisat ve Toplum*, Sayı :46, 45-47.
- Forester, J.** (1982). *Planning in the Face of Power*, University of California Press.
- Friedmann, J.** (2005). Globalization and the Emerging Culture of Planning. *Progress in Planning*, 64(3), 183-234.

- Ghai, D.** (1995). Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Sosyal demokrasi, Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma içinde, Editörler: ReneePrendergast, FrancesStewart, (Çev.) İdil Eser, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 39-72.
- Gibb, K.** (2005). The Social Housing Quasi-Market, CPRR, Paper No:4
- Goytia, C.** (2013). Another Path? The Consolidation of Informal Settlements in Buenos Aires Through The Co-Production of Services, Phd Thesis, London School of Economics And Political Science.
- Gökalp, M.F. & Baldemir E.** (2006). Kurumsal Yapı ve Ekonomik Büyüme İlişkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 8, Sayı:1
- Gözcü G.** (2015). Karapara ve Karapara Aklama Mekanizması. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. İktisat Anabilim Dalı İktisat Teorisi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Gurran N. & Bramley, G.** (2016). Urban planning and the housing market: international perspectives for policy and practice, London (yayınlanmamış kitap).
- Güler, E.** (2012). Geçiş Ekonomileri ve Yeni Kurumsal İktisat'ın Yeniden Yükselişi, Doğu Üniversitesi Dergisi, 13(1), 52-68.
<http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/article/viewFile/586/324>
- Güney, A.** (2006). Bob Jessop'da Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine, Memleket, Siyaset Yönetim Dergisi, Sayı: 23, Ankara. <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/182.pdf>
- Gürsoy, N.** (2015). Stratejik Planlama Yaklaşımının Düzenleyici Plan Sistemine Entegre Edilmesi: Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Alanındaki Planlama Çalışmaları, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı, Şehir Planlama Programı.
- Güven, Ö.** (2007). Büyük Konut Projeleri İçin Arazi ve Arsa Edinim Metodları: İstanbul Örneği Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniv. Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Güzelsarı, S.** (2007). Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.
- Hardin, G.** (1968). The Tragedy of the Commons, Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 p. 1243-1248, American Association for the Advancement of Science.
- Harvey, D.** (1996). Sosyal Adalet ve Şehir, Çev: Mehmet Moralı, Metis, İstanbul.
- Harvey, D.** (2004). Yeni Emperyalizm, (Çev. Hür Güldü), Everest Yayınları, İstanbul, s. 25.
- Harvey, D.** (2006). Neoliberalizm ve Sınıf İktidarının Restorasyonu, (A. Sarı, Çev.), Conatus, (6), 73-91.
- Harvey, D.** (2007). Neo-Liberalism as Creative Destruction, Human Geography, Vol. 88, No. 2, Geography and Power, the Power of Geography, pp. 145-158
- Harvey, D.** (2008) Umut Mekanları, (Çev.) Zeynep Gambeti, Metis Yayınları, İstanbul.
- Harvey, D.** (2015). On Yedi Çelişki ve Kapitalizmin Sonu. Çeviri: Esin Soğancılar, Sel Yayıncılık.
- Healey, P.** (1998). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Basingstoke: Macmillan.
- Healey, P.** (2003). Collaborative Planning in Perspective, Planning Theory 2003:2. <http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/2/2/101>

- Healey, P.** (2011). Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning, School of Architecture, Planning and Landscape Newcastle University, RTPi Nathaniel Lichfield Memorial Lecture.
- Işık, O. & Pınarcıoğlu, M.** (1999). Sultanbeyli Notları, Birikim Dergisi internet sitesi, Sayı: 123 http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/6448/sultanbeyli-notlari#.V_vWC-CLQ2w
- Jessop, B.** (2008). Devlet Teorisi - Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak, Epos Yayınları, Ankara.
- Kalabalık, H.** (2015). İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı,
- Kama, Ö.** (2011). Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2, 183-204.
- Karakayacı, Ö.** (2015). Türkiye’de Planlama Meseleleri Üzerine Kurumsal ve İlişkisel Yaklaşımlar. Megaron 2015;10(4):580-594.
- Kazgan, G.** (2008). Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001): Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Kentleşme Şûrası** (2009). Mekânsal Planlama Sistemi ve Kurumsal Yapılanma, Ankara.
- Keogh G. & D’arcy E.** (1999). Property Market Efficiency: An Institutional Economic Perspective. Urban Studies, Vol. 36, No: 13 2401-2414.
- Knight, F. H.** (1921). Risk, Uncertainty, and Profit. Boston: Houghton Mifflin.
- Kuyucu, T. & Ünsal Ö.** (2010). Urban Transformation’ as State-led Property Transfer: An Analysis of Two Cases of Urban Renewal in Istanbul, Urban Studies, 47(7) 1479–1499.
- Kuyucu, T.** (2014). Law, Property and Ambiguity: The Uses and Abuses of Legal Ambiguity in Remaking Istanbul's Informal Settlements. International Journal of Urban and Regional Research, 38(2), 609-627.
- Lai, L. W.-C.** (2005). Neo-Institutional Economics and Planning Theory. Planning Theory, 4(1), 7-19.
- Lefebvre, H.** (1991). Mekanın Üretimi, Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Lovering J. & Türkmen H.** (2011). Bulldozer Neo-liberalism in Istanbul: The Stateled Construction of Property Markets, and the Displacement of the Urban Poor. International Planning Studies, Vol. 16, No. 1, 73– 96.
- Lanjouw, J.O. & Levy, P.I.** (1998). A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador, Economic Growth Center, Yale University.
- MacLennan D., Gibb K., Stephens M.** (2013). Innovative Financing of Affordable Housing: Heriot-Watt Research Gateway.
- Measuring emerging-market vulnerability**, (2015). erişim tarihi 05.05.2016. <https://www.economist.com/graphic-detail/2015/09/16/measuring-emerging-market-vulnerability>
- Mehta, L., Leach, M., Newell, P., Scoones, I., Sivaramakrishnan, K. and Way, S.A.** (1999). Exploring Understandings of Institutions and Uncertainty: New Directions in Natural Resource Management, IDS Discussion Paper; 372.
- Menard C. & Shirley M.M.** (2014). The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm?. Journal of Institutional Economics, 10, p. 541-565.
- Meşhur, M.Ç.** (2008). Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18.Madde Uygulaması) Sürecinin Kentsel Mekân Oluşumu Açısından İrdelenmesi, METU JFA /2 (25:2) 21-38.

- Mihçı, H.** (2000). İktisat Yazınında Kurum ve Kurumsal Değişim Kavramları Üzerine Bir Not. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, 489-498.
- Mitchell, W.** (1987). Institutions and Quantitative Methods, Malcolm Rutherford Eastern Economic Journal, Vol. 13, No. 1 (Jan. - Mar., 1987), p. 63-73.
- Molotch, H.** (1976). The City as a Growth Machine , AJS Vol.82, Number 2.
- Moulaert, F., Rodríguez, A., Swyngedouw, E.** (2003). The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities. Oxford Geographical and Environmental Studies, (April 2014), 279.
- Mukhija, V. & Loukaitou-Sideris, A.** (2015). Reading the Informal City: Why and How to Deepen Planners' Understanding of Informality. Journal of Planning Education and Research.
- Mukul, İ. & Sarı, S.** (2015). Türkiye’de Dönüşüm Mekânı Olarak Kentler: Kentsel Dönüşüm. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi The Journal of International Social Research Cilt: 8, Sayı: 39.
- Mutlu, A.** (2017). Neoliberalizm ve Kentleşme: Dün, Bugün ve Gelecek. Kentsel Politikalar, Uluslararası Kentsel Politikalar Konferansı, KKTC, 42-60.
- North, D.** (1991). Institutions, Journal of Economic Perspectives, c.5, p.97-112.
- North, D.** (2002). Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans, Çev. G. Ç. Güven, İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- North, D.** (2005). Understanding the Process of Economic Change, Princeton University Press.
- North, D.** (2010). Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans, Çev. G. Ç. Güven, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Oğuz, F.** (2003). Mülkiyet Hakları Bir Ekonomik Analiz. Roma Yayınları, Ankara.
- Okşak, Y.** (2011). Türkiye’de Konut Sektörünün Yapısı ve Gelişimini Etkileyen Faktörler Toki Uygulamaları Örneği, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sermaye Piyasaları ve Borsa Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Oliveira, C. & Vazquez, I.** (2011). Territorial governance in Portugal: institutional change or institutional resilience?. The Planning Review, 47.
- Oluğ, S.** (2015). Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nın (Toki) Değerlendirilmesi, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı Yüksek Lisans Tezi.
- Onuncu Kalkınma Planı** (2014-2018)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1-1.doc> erişim tarihi 07.05.2015
- O’Sullivan T. & Gibb K.** (2003). Housing Economics and Public Policy. Blackwell Science.
- Öktem, B.** (2010). “Küresel/Dünya Kenti”, Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları, der. Ö. Uğurlu-N. Ş. Pınarcıoğlu-A. Kanbak-M. Şiriner, Örgün Yayınevi, İstanbul, s. 103-138.
- Özalp, S. & Erkut, G.** (2016). Kamu Yararı Perspektifinden İstanbul’da Kentsel Müdahaleler. Planlama 2016;26(3): ss.239
- Özakbaş, D.** (2015). “1950 Yılı Sonrası İstanbul’da Konut Alanlarının Oluşumu Ve Sorunları” Tarih Okulu Dergisi (TOD), Yıl 8, Sayı XXII, ss. 415-448.
- Özçelik, P.K.** (2013). Neoliberal Küreselleşme Süreci ve Yoksulluk Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi Cilt 5, No 2, 420.

- Özkan A. & Türk Ş.Ş.** (2016). Emergence, formation and outcomes of flexibility in Turkish planning practice, IDPR, 38 (1).
- Özügürlü, S.B.** (2010). Toprak Mülkiyeti, Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları.
- Özveren, E.** (2007). Kurumsal İktisat, İmge Kitabevi, Ankara.
- Panatiris, E.** (2007). Prosperity Unbound: Building Property Markets With Trust, Palgrave, Macmillan.
- Penbecioğlu M.** (2011). Yapılı Çevre Üretimi, Devlet ve Büyük Ölçekli Kentsel Projeler, Birikim Dergisi, (270): 62-73.
- Polanyi, K.** (1957). The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Beacon Press, Boston.
- Robinson, J. & Acemoğlu, D.** (2012). Ulusların Düşüşü: Güç, Refah ve Yoksulluğun Kökenleri, İstanbul, Doğan Kitap.
- Ruşen, Z.** (2013). Konut Üretiminde Bir Yönetişim Modeli Olarak TOKİ , Beykent Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Mimarlık Anabilim Dalı Mimarlık Programı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Rydin, Y.** (2011). The Purpose of Planning, Policy Press, U.K.
- Samuels, W. J.** (1995). Institutional Economics. The Journal of Economic Education, 15(3), 211–216.
- Sassen, S.** (1996). Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims. Public Culture, 205-223.
- Sezer, M. Z.** (2018). Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Sosyo - Mekânsal Değişimin İncelenmesi, T.C. Doğu Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Smith, N.** (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. Antipode, 34:3, 427–450.
- Smith, A.** [1776] (2008). Milletlerin Zenginliği, (Çev.) Haldun Derin, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Soytemel, E.** (2017). Urban Rent Speculation, Uncertainty and Unknowns as Strategy and Resistance in Istanbul's Housing Market, Department of Sociology and Policy, Aston University , Birmingham, UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-58632-2_5
- Steger, M.B.** (2006). Küreselleşme, (Çev. A. Ersoy), Dost Kitabevi, Ankara.
- Stigler, G. J. & Becker, G.S.** (1977). The American Economic Review, Vol. 67, No. 2, p. 76-90.
- Şahin, Z.** (2006). Kentsel Dönüşümün Kentsel Planlamadan Bağımsızlaştırılması/Ayrılması Sürecinde Ankara, Planlama Dergisi, 2006/2.
- Şahin, Ç.** (2011). Kentsel Dönüşüm, Küresel Kentler ve İnşaat Sektörünün Parlayan Yıldızı, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.
- Shibeshi G.B., Fuchs, H., Mansberger, R.** (2014). Formal and Informal Property Right Systems: The Case of the Amhara Region of Ethiopia. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research Vol.10, Number 2.
- Taner, İ.** (2015). Toplu Konut İdaresinin Konut Politikasının Değişimi: 1984-1989 Arası Konut Üretimine Kaynak (Kredi) Ayrılarak Desteklenmesi ve 2002 Sonrası Doğrudan Konut Üretimi.
- Taylor, N.** (1980). Planning Theory and the Philosophy of Planning, Urbane Studies, 17, 159-172.
- T.C Kalkınma Bakanlığı,** 2014-2023 Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi.

- Tekel A., Aras, Ö., Tekel H.İ.** (2011). Kentsel Yapılı Çevrelerin Oluşumunda Aktörlerarası Güç İlişkileri Üzerine: Angora Evleri Örneği, Mimarlık Dergisi.
- Tekeli, İ. vd.** (1996). Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi, Konut Araştırmaları, TOKİ.
- Tickell, A. & Peck, J. A.** (1992). Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research. *Progress in Human Geography*, 16(2), 190–218.
- TOKİ Kurumsal.** (2016). <http://i.toki.gov.tr/content/images/main-page-slider/16012017212815-pdf.pdf>, erişim tarihi 01.01.2018
- Tüfekçi Y. & Alkay E.** (2019). The Importance of Institutional Capacity Creating in Urban Transformation Processes. *Planning*. 29(1): 50-58.
- Türel, A.** (2002). Konut Politikası Geliştirme Çalışması: Konut Politikaları Bulgular ve Öneriler, Konut Kurultayı, Ankara, 61–83.
- Türk, Ş.Ş. & Korthals Altes, W.K.** (2009). Applicability of Land Readjustment Method in Urban Renewal: An Examination of Three Cases in Turkey.
- Türk, Ş.Ş. & Korthals Altes, W.K.** (2010). Institutional Capacities in the Land Development for Housing on Greenfield Sites in Istanbul, *Habitat International*, 34, 183–195.
- Türk, Ş.Ş. & Ünal, Y.** (2003). Arazi ve arsa düzenlemesi metoduna ilişkin olumsuz önyargı. *itüdergisi/a mimarlık, planlama, tasarım Cilt:2, Sayı:1*, 111-118.
- Uggla, Y.** (2010). Risk, Uncertainty, And Spatial Distinction: A Study Of Urban Planning In Stockholm. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, Number 6(15).
- Url-1**
<http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/p1_who_un_habitat_hidden_cities.pdf>, erişim tarihi 14.12.2016
- Url-2**
<https://www.academia.edu/32092460/Konut_Sorunu_%C3%9Czerine_D%C3%BC%C5%9F%C3%BCnceler>, erişim tarihi 02.09.2019
- Url-3**<<https://www.akparti.org.tr/media/272154/daima-adalet-daima-kalkinma.pdf>>, erişim tarihi 07.12.2016
- Url-4**<<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>>, erişim tarihi 10.02.2019
- Url-5**< <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5366.pdf>>, erişim tarihi 08.09.2017
- Url-6** <<https://www.chp.org.tr/Public/0/Folder//TOKİraporu.pdf>>, erişim tarihi 02.05.2017
- Url-7** < <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf> >, erişim tarihi 05.09.2017
- Url-8** <<https://www.TOKİ.gov.tr/arsa-uretimi>>, erişim tarihi 17.03.2018
- Url-9** <<https://www.TOKİ.gov.tr/arsa-uretimi>>, erişim tarihi 17.03.2018
- Url-10**<<http://www.anreva.com.tr/TR/HaberDetay.aspx?ID=3076&IcerikID=50>, erişim tarihi 05.09.2017
- Url-11**<
http://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/2016-FRFR_compressed.pdf>, erişim tarihi 23.06.2017

- Url-12**<<http://www.ekonomist.com.tr/borsa/gyolarda-ucuncu-ceyrek-beklentileri-cok-yuksek.html>>, erişim tarihi 28.12.2016
- Url-13**<<https://www.TOKİ.gov.tr/arsa-uretimi>>, erişim tarihi 17.03.2018
- Url-14**<<https://www.yenisafak.com/2018de-yapilacak-toki-konutlari-toki-konut-basvurulari-h-2940552>>, erişim tarihi 23.06.2017
- Url-15**<<http://www.idarehukuku.net/baslik/Imar-Hukuku/Imar-Uygulamalari/Kamu-Ortaklik-Payi-KOP.html>>, erişim tarihi 23.06.2017
- Url-16**<<http://www.gazetekadikoy.com.tr/gundem/fikirtepede-7-yilin-ozeti-yuzde-40inda-hala-anlasma-yok-h11942.html>>, erişim tarihi 21.04.2018
- Url-17**< www.megaprojeleristanbul.com>, erişim tarihi 15.08.2017
- Url-18**< <https://kentselstrateji.com/wp-content/uploads/Fikirtepe-sed.pdf>>, erişim tarihi 10.02.2019
- Url-19**
<<http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=403&RecID=3920>>, erişim tarihi 13.04.2017
- Url-20**<<http://www.fikirtepegundem.com/fikirtepe-haberleri/fidemden-guncel-fikirtepe-haritasi-h646.html>>, erişim tarihi 02.10.2016
- Url-21**<<http://www.milliyet.com.tr/fikirtepe-de-43-inatci-daha/ekonomi/detay/1915049/default.html>>, erişim tarihi 15.08.2017
- Url-22**<<http://www.gazetekadikoy.com.tr/gundem/kentsel-donusum-dugumu-h11903.html>>, erişim tarihi 21.04.2018
- Url-23**<<https://emlakkulisi.com/fikirtepedeki-arsalarin-yuzde-25i-kamuya-verilecek/272659>>, erişim tarihi 11.09.2017
- Url-24**<<https://megaprojeleristanbul.com/#fikirtepe-kentsel-donusum-projesi>>, erişim tarihi 15.08.2017
- Url-25**< <http://mavis.alinteri1.org/fikirtepe-trilyonluk-hayaller.html>>, erişim tarihi 21.11.2018
- Url-26**<<http://evdenhaberler.com/iller-bankasi-ve-kiptas-fikirtepede-sahaya-indi/>>, erişim tarihi 14.05.2019
- Url-27**<<https://gayrimenkulturkiye.com/2016/03/29/belirsiz-gelecekte-ortaklik/>>, erişim tarihi 27.05.2018
- Url-28**><https://megaprojeleristanbul.com/#fikirtepe-kentsel-donusum-projesi>>, erişim tarihi 15.08.2017
- Url-29**<<https://emlakkulisi.com/fikirtepedeki-arsalarin-yuzde-25i-kamuya-verilecek/272659>>, erişim tarihi 19.11.2018
- Url-30**<http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/YZDP_5e0ff62be0b0845_ek.pdf>, erişim tarihi 17.11.2018
- Url-31**<<http://t24.com.tr/haber/fikirtepede-kentsel-donusume-izin-vermeyen-tek-bina,257523>>, erişim tarihi 19.11.2018
- Url-32**<<https://megaprojeleristanbul.com/#fikirtepe-kentsel-donusum-projesi>>, erişim tarihi 15.08.2017
- Url-33**<<http://istanbul.csb.gov.tr/istanbul-ili-kadikoy-ilcesi-fikirtepe-ve-cevresi-1-5000-olcekli-nazim-imar-plani-degisikligi-ve-1-1000-olcekli-uygulama-imar-plani-degisikligi-aski-ilani-duyuru-340786>>, erişim tarihi 27.01.2018

- Url-34**<<https://www.haberturk.com/fikirtepe-de-devam-eden-kentsel-donusum-calismalari-krize-donustu-1835328-ekonomi>>, erişim tarihi 30.06.2018
- Url-35**<<https://www.haberturk.com/fikirtepe-de-devam-eden-kentsel-donusum-calismalari-krize-donustu-1835328-ekonomi>>, erişim tarihi 30.06.2018
- Url-36**< <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/fikirtepede-riskli-alan-karari-iptal-40888054>>, erişim tarihi 07.08.2018
- Url-37**
- <https://www.wikiwand.com/tr/T%C3%BCrkiye_%C3%A7evre_ve_%C5%9Fehircilik_bakanlar%C4%B1_listesi>, erişim tarihi 11.07.2019
- Url-38**< <https://yeryonetimler.csb.gov.tr/kurulus-ve-gorevler-i-91361>>, erişim tarihi 19.11.2018
- Url-39**<<https://www.guncelprojebilgileri.com/istanbul-anadolu-konut-projeleri/transform-fikirtepe>>, erişim tarihi 02.07.2018
- Url-40**<<http://www.tapu-kadastro.net/index.php/makaleler-2/imar-2/219-15-ve-16-nc-madde-geregi-terk-yapilan-parsellerde-18-uygulamasi-ve-dop-hueseyin-kocak>>, erişim tarihi 22.12.2017
- Url-41**<<http://www.fikirtepepostasi.com/fikirtepede-mahkemenin-resen-tevhid-iptali/28/>>, erişim tarihi 16.08.2018
- Url-42**<http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/YZDP_5e0ff62be0b0845_ek.pdf, erişim tarihi 19.11.2018
- Url-43**<<http://www.diken.com.tr/kentsel-donusum-projelerine-bugune-kadar-8-5-milyar-lira-kira-yardimi-destegi-verilmis/>>, erişim tarihi 21.04.2018
- Url-44**<<http://www.gazetekadikoy.com.tr/gundem/hayaller-manhattan-gercekler-cadir-kent-h12555.html>>, erişim tarihi
- Url-45**<<https://www.modulplanlama.com.tr/PlanlamaImarMevzuati.pdf>, erişim tarihi 19.11.2018
- Ursavaş, U.** (2014). Eski ve Yeni Kurumsal İktisat: Karşılaştırmalı Bir Analiz, JOBEPS, Vol.3, No:5, 1-16.
- Uşaklıgil, E.** (2014). Bir Şehri Yok Etmek: İstanbul'da Kazanmak ya da Kaybetmek, Can Yayınları.
- Uyaniker G., Alkay, E.** “Türkiye’de 2000’li yıllarda Konut Arsası Sunusu: Yeni Kurumsal İktisat Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, Megaron Dergisi 2019-2.
- Uzungüngör, F.** (2008). Konut Sunumunda Lojman Modelinin Kocaeli Geneline İrdelenmesi, T.C. Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü Mühendislik ve Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Anabilimdalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Ünal, Y.** (2015). Türk Şehir Planlama Hukuku’nun Dünyü Bugünü (1985-2015), Legal Yayınları, İstanbul.
- Ünlü, T.** (2006). Kentsel Mekânda Değişimin Yönetilmesi. METU JFA 2006/2, 63-92.
- Wacquant, L.** (2009). Punishing the poor. The neoliberal government of social security. Durham, NC: Duke University Press. <https://libcom.org/files/Lo%C3%AFc%20Wacquant%20-%20Punishing%20the%20Poor.pdf>

- Weber, M.** (1996). Sosyoloji Yazıları (Çev. Taha Parla), İletişim Yayınları, İstanbul, 132-133.
- Webster, C.** (2005). The New Institutional Economics And The Evolution Of Modern Urban Planning: Insights, Issues And Lessons. The Town Planning Review, 76:4.
- Williamson, O. E.** (2000) “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, Journal of Economic Literature. Vol.38, p.595-613.
- Wilson, M. G.** (2007). Uncertainty and Probability in Institutional Economics. Journal Of Economic Issues Vol. *XLI* No. 4
- Wright, I.** (2013). Are we all neoliberals now? Urban planning in a neoliberal era, 49th ISOCARP, Congress 2013.
- Xu, C.** (2011). Uncertainty and Construction Projects: A New Institutional Economics Perspective.
- Yeldan, E.** (2008). Küreselleşme Kim İçin?, İstanbul:Yordam Kitap.
- Yeldan, E.** (2016). Neoliberalizmin Kentsel Dönüşüm Saldırısı, Cumhuriyet Gazetesi yazısı.
http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/502825/Neoliberalizmin_kentsel_donusum_saldirisi.html
- Yenice, M.S.** (2014). Türkiye’nin Kentsel Dönüşüm Deneyiminin Tarihsel Analizi. BAÜ Fen Bil. Enst. Dergisi, Cilt: 16(1) 76-88.
- Yılmaz, E.** (2016). Konut Sorunu ve Toplu Konut Üretiminde TOKİ’nin ve Belediyelerin Rolü, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:3, No/Sayı:7.
- Zariç, S.** (2012). Türkiye’de Kentsel Planlama ve Toki’nin Planlama Yetkilerindeki Genişlemenin Boyutları, Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 28 Ocak-Şubat 2012, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi.



EKLER

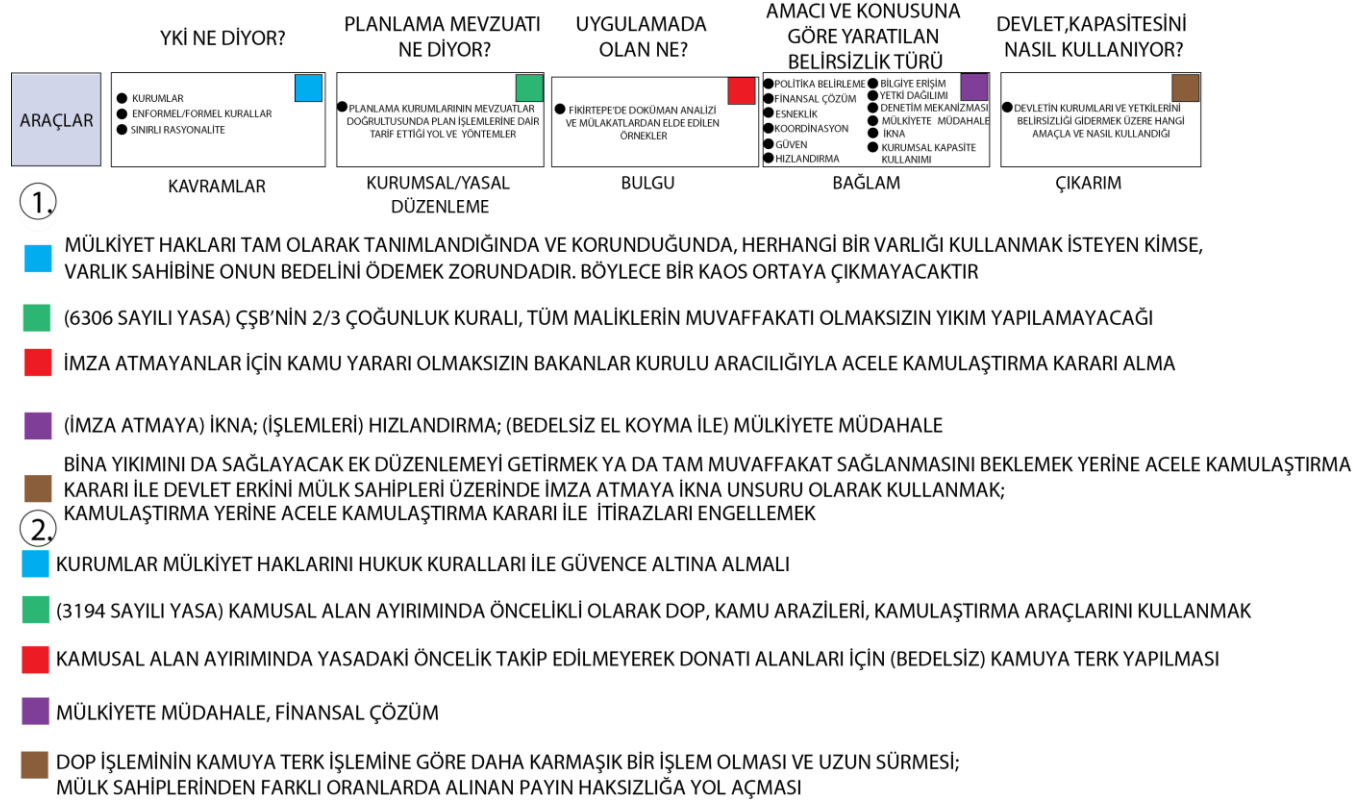
EK A: Şemalar

EK B: Kurumların ya da kişilerin, mevcut uygulama imar planları dışında konut arsası geliştirme sürecini etkileyebilecek müdahalele, karar ve beyanları (2012-2017, Şehir Plancıları Odası Almanaklarından derlenmiştir.)

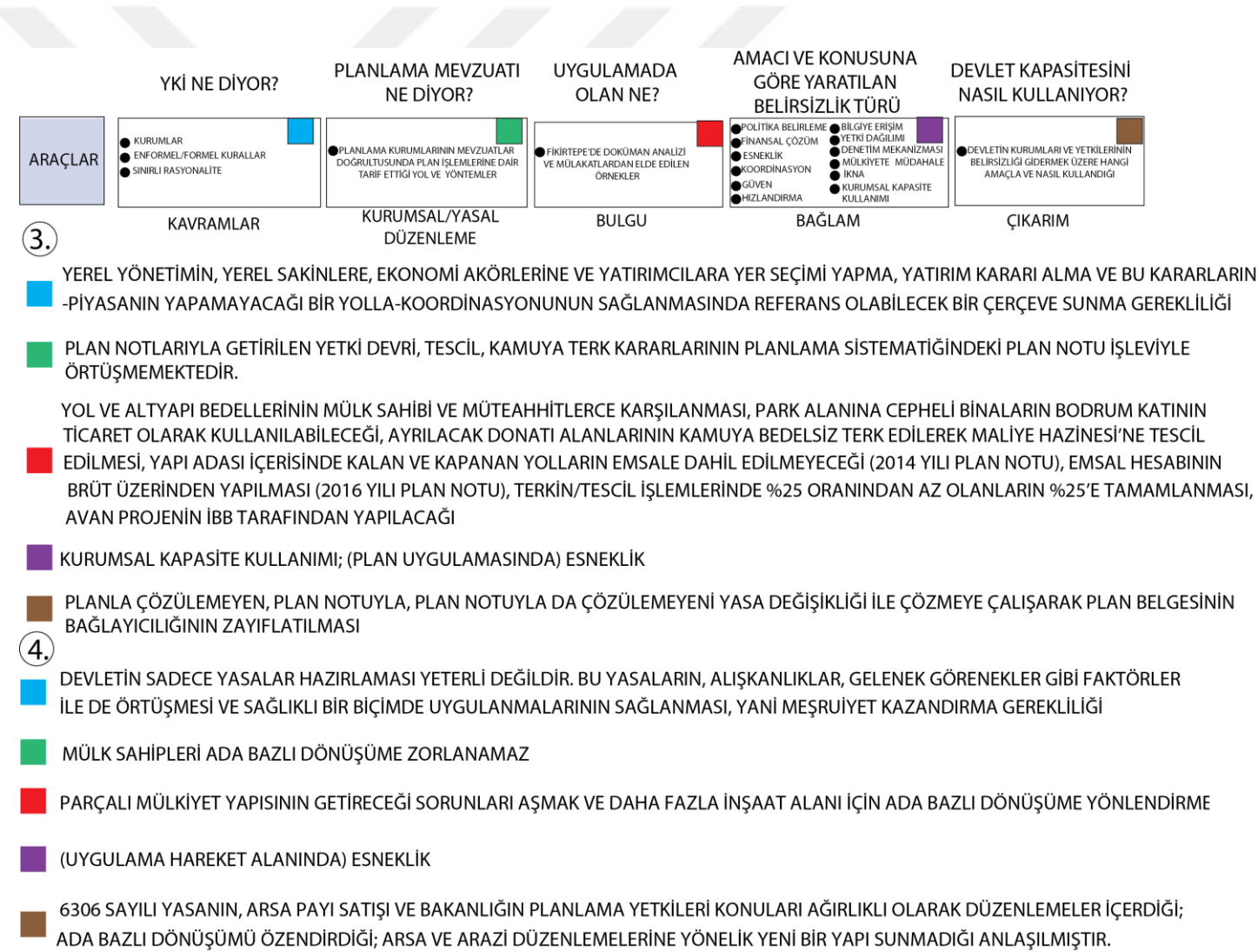
EK C: Mülakat Listesi



EK A:



Şekil A. 1: Belirsizlik Detay Analizi.



Şekil A.1 (devam): Belirsizlik Detay Analizi.



5.

EKONOMİK YAŞAMIN MERKEZİNDE BİREYLER DEĞİL, KURUMLAR VARDIR.

6306 SAYILI YASADAKİ ARSA VE ARAZİ DÜZENLEMESİNE İLİŞKİN MADDELER İLE 3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN 15. VE 16. MADDELERİNİN ÖNÜNE GEÇİLMESİ

BAKANLIĞIN RESEN TEVHİD İŞLEMİ DAVAYA KONU OLMUŞ VE MÜLK SAHİPLERİNİN LEHİNE SONUÇLANMIŞTIR

(RIZASIZ İŞLEM İLE) MÜLKİYETE MÜDAHALE

ARSA VE ARAZİ DÜZENLEMELERİNE AİT İŞLEMLERDE UYGULAMADA ÇIKAN SORUNLARA KARŞIN YASAL OLARAK YÖNTEM GELİŞTİRMEK YERİNE KURUM BAZLI ÖZELLİKLE DE MERKEZİ YÖNETİM ÜZERİNDEN İLERLEYEN GENİŞ YETKİLER VE İSTİSNAİ MADDELER İLE MÜLKİYET MÜDAHALELERİNİN ÖNÜNÜN AÇILMASI

6.

KURUMSAL DEĞİŞİM, TESADÜFİ DEĞİL, AKTÖRLERİN, FAALİYETLERİNİN SONUÇLARI HAKKINDAKİ İDRAKİNE GÖRE ŞEKİLLENEN KASITLI BİR SÜREÇTİR. ÇÜNKÜ İNSANOĞLU, KENDİ REKABETÇİ POZİSYONUNU GELİŞTİRMEK İÇİN ÇEVRESİNİ ŞEKİLLENDİRMEYE KALKTIĞINDA ELİNİN ALTINDA BULUNAN EN TESİRLİ ARAÇ KURUMSAL YAPIYI DEĞİŞTİRMEKTİR

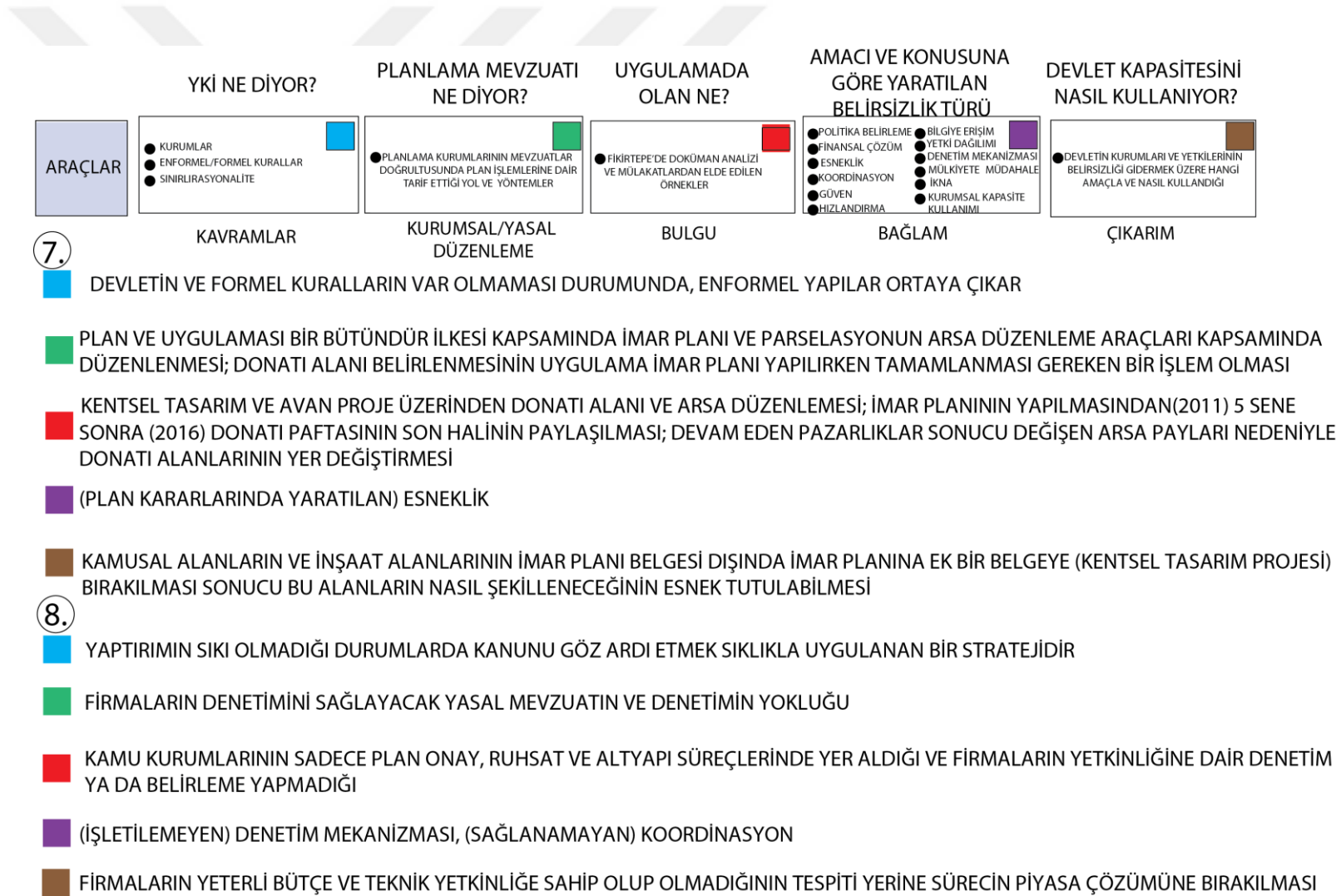
2/3 ÇOĞUNLUK TÜM MALİKLERİN BİNALARININ YIKILMASINI SAĞLAYAMAZ

YASAYA MÜLK SAHİPLERİNİN 2/3 ÇOĞUNLUĞUN SAĞLANMASININ YETERLİ OLACAĞI MADDESİNİN EKLENMESİ

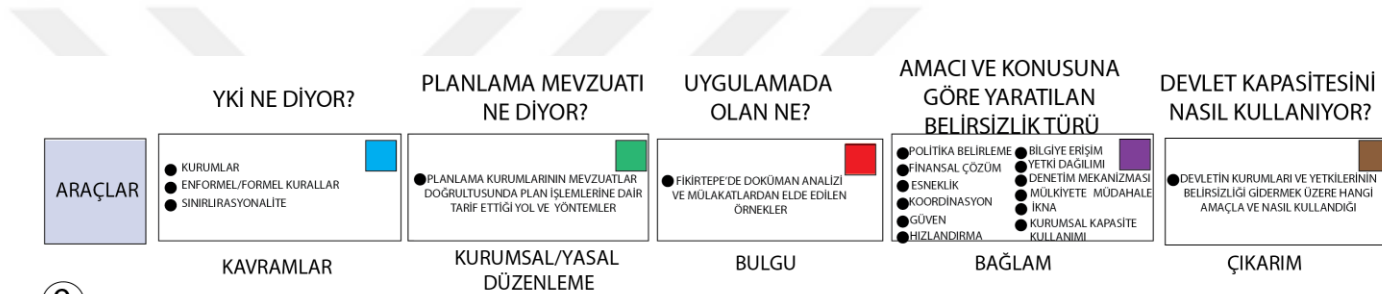
(EKSİK) POLİTİKA BELİRLEME, MÜLKİYETE MÜDAHALE

BÜYÜK ÇAPLI PROJELERDE TEKRAR EDEN PROBLEMLERİ ÇÖZMEK ÜZERE MEVCUT KURUMSAL YAPI YETERLİ OLMADIĞINDA VAKADAN YOLA ÇIKAN YASA DEĞİŞİKLİKLERİ YAPILSA DA UYGULANABİLİRLİĞİNE YÖNELİK ZEMİN HAZIRLANMAMASI

Şekil A.1 (devam): Belirsizlik Detay Analizi.



Şekil A.1 (devam): Belirsizlik Detay Analizi.



9.

KURALLARIN ÖNEMİ KADAR KURALLARIN BELİRLENME SÜRECİNDE TARAFLARIN PAZARLIK GÜÇLERİNİN ÖNEMİ DE GÖZDEN KAÇIRILMAMALIDIR. TARAFLARIN GÜÇLERİ OYUNUN KURALLARINI ZAMAN İÇİNDE DEĞİŞTİREBİLİR.

ANAYASANIN 127. MADDESİNDE YER ALAN “YERİNDEN YÖNETİM” İLKESİ VE AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NIN 4. MADDESİ, “KAMU SORUMLULUKLARININ GENELLİKLE VE TERCİHEN VATANDAŞA EN YAKIN MAKAMLAR TARAFINDAN KULLANILACAĞI” ; SÜRECİN KADIKÖY BELEDİYESİ İLE BAŞLAYIP DAHA SONRA İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NE SONRASINDA DA ÇŞB’YE GEÇMESİ

MERKEZ VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİNDE YERELİN SÜREÇ DIŞI KALMASI VE SIK YETKİ DEĞİŞİKLİKLERİNİN VARLIĞI

YEREL YÖNETİMİ ÖN PLANA ALMAYAN YETKİ DAĞILIMI, (DÜZENLİ VE ŞEFFAF OLMAYAN) BİLGİYE ERİŞİM

MERKEZİ YÖNETİM TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLECEK EYLEM VE KARARLARLA SÜRECİN İLERLETİLEBİLECEĞİ DÜŞÜNCESİ ANCAK SONUÇLARIN NE ŞEKİLDE OLACAĞINA DAİR BİLGİYE ERİŞEMEMEDEN KAYNAKLI KAMUOYU AÇISINDAN BELİRSİZLİK OLUŞMASI

10.

KURUMLAR, BİREYSEL DAVRANIŞLARI DENETİM ALTINDA TUTARAK, GELİŞMELERİNİ VE YAYILMALARINI KISITLAYAN BİR TOPLU EYLEMLİLİK OLARAK TANIMLANIR

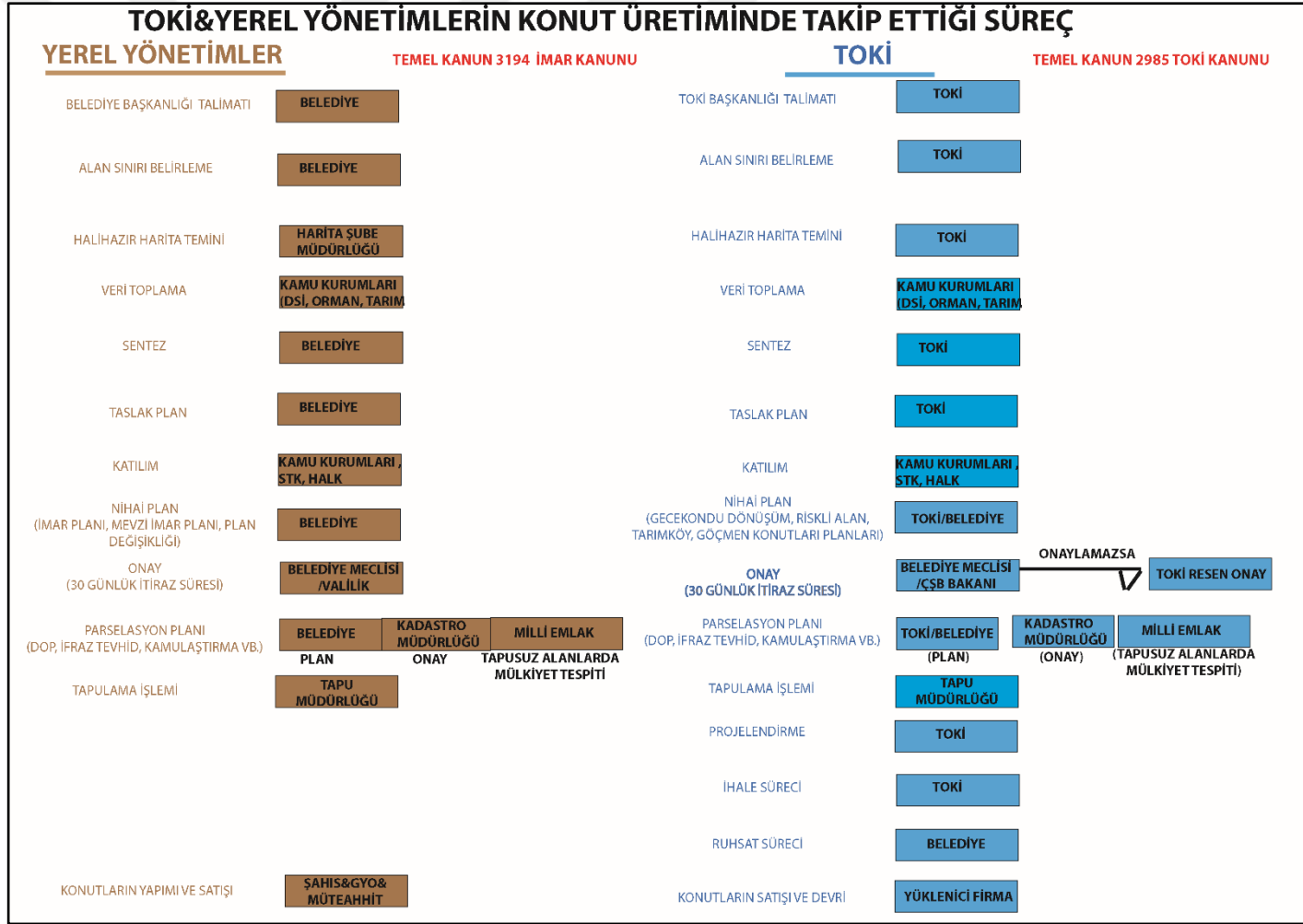
BÜYÜK ÇAPLI KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİNDE FİNANSAL ÇÖZÜMÜ SAĞLAYACAK ETKİN BİR YASAL MEVZUATIN YOKLUĞU

SÜRECİN FİNANSAL ÇÖZÜMÜNÜN DEVLET YERİNE MÜTEAHHİT VE VATANDAŞLARA BIRAKILMASI (KİRA YARDIMLARININ AKSAMASI VB.)

(TARİFLENMEYEN VE PLANLANMAYAN) FİNANSAL ÇÖZÜM

SÜRECİN DEVLETİN GÖZETİMİ VE YÖNETİMİ OLMAKSIZIN ÖZEL SEKTÖRÜN VE MÜLK SAHİPLERİNİN TALEPLERİNİ UZLAŞTIRACAK MEKANİZMANIN YOKSUNLUĞU SONUCU OLUŞABİLECEK KAOS ORTAMI

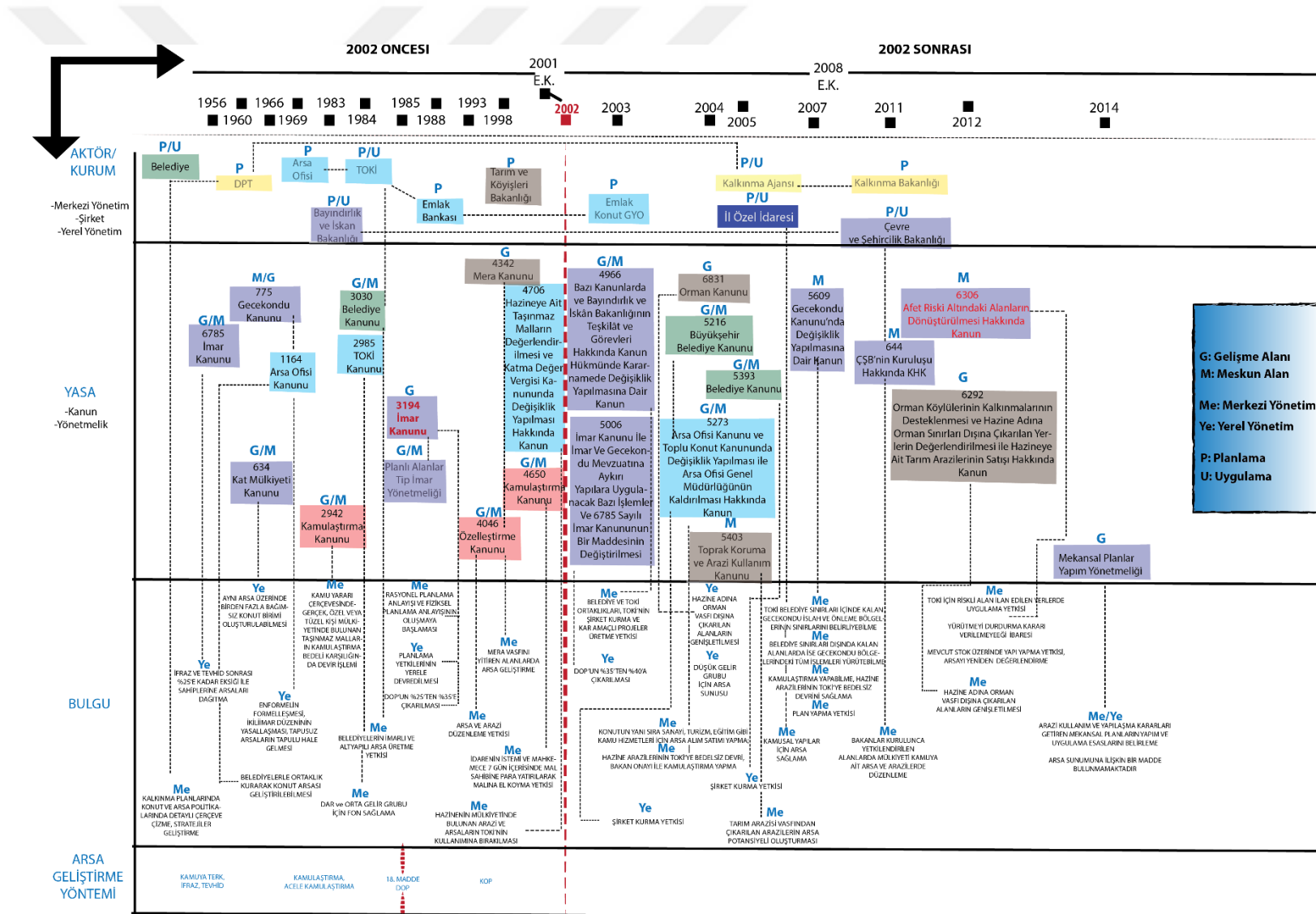
Şekil A.1 (devam): Belirsizlik Detay Analizi.



Şekil A. 2: TOKİ & Yerel Yönetimlerin Konut Üretiminde Takip Ettiği Süreçler.

	YAPISAL FORM (ÖNGÖRÜLEN DAVRANIŞLAR)	İŞLEYİŞ	ÇELİŞKİ (Planlama Sistematiği ve Piyasa Açısından)
TOKİ	KONUT ARSASI SUNUMU SAĞLAMAK, SOSYAL KONUT ÜRETMEK VE İHTİYAÇ SAHİPLERİNE UYGUN KOŞUL VE YERLERDE OLMAK ÜZERE ULAŞTIRMAK, TOPLU KONUT YAPIMI KONUSUNDA BELEDİYELERİ VE KOOPERATİFLERİ MALİ YÖNDEN DESTEKLEMEK	YAPI DENETİM DE DAHİL YAPTIĞI FAALİYETLERİN BÜYÜKLÜĞÜNE RAĞMEN TÜM DENETİMLERDEN MUAF TUTULMASI VE SADECE YÜKSEK DENETLEME KURULU TARAFINDAN DENETLENMESİ, HER TÜRLÜ HARÇ VE VERGİDEN MUAF TUTULMASI, KAMU İHALE KANUNU, İMAR KANUNU VE ÖZELLEŞTİRME İDARESİ KANUNLARININ ÜSTÜNDE TUTULMASI, İDAREYE KAYNAK SAĞLANMASINI TEMİNİN KÂR AMAÇLI PROJELERLE UYGULAMALAR YAPTIRMASI, TOKİ'NİN ELİNDEKİ BİR KISIM ARSALARI YÜKSEK GELİR GRUBUNA YÖNELİK KONUT PROJELERİ İÇİN DEĞERLENDİRMESİ BAKANLAR KURULU KARARI İLE KAMULAŞTIRMA KARARI ALARAK BELİRLİDİĞİ YERDEN KONUT ARSASI TEMİN EDEBİLMESİ	TOKİ TARAFINDAN YAPILAN KONUT PROJELERİNİN PLAN BÜTÜNLÜĞÜNE ETKİSİNİN ANALİZ EDİLEMESİ, KARŞILIKLILIK İLİŞKİLERİ SONUCU BİLGİYE ULAŞAN AKTÖRLERİN UCUZ ARSAYA ULAŞMASININ ÖNÜNÜN AÇILMASI, KONUT ARSASI PİYASASINDA SPEKÜLASYONLARA NEDEN OLMASI, HASILAT PAYLAŞIMI YOLU İLE BELİRLİ FİRMALARLA ORTAKLIK KURULMASI SONUCU PİYASAYA DAHİL OLMAYAN ÖZEL SEKTÖR AKTÖRLERİ İLE REKABET ORTAMININ OLUŞMAMASI, KENTİN GELİŞME YÖNÜNÜN İMAR PLANI ÖNGÖRÜLERİ DIŞINDA DEĞİŞMESİ, ALT YAPI VE ULAŞIM MALİYETLERİNDE ÖNGÖRÜ DİŞİ ARTIŞLAR, TOKİ'NİN İSTEDİĞİ ARSA ÜZERİNDE BAŞLATILAN İNŞAATLARIN, BELEDİYE TARAFINDAN HAZIRLANMIŞ PLAN ÖNGÖRÜLERİYLE ÇELİŞEBİLMESİ, KONUT ARSASI SUNUSUNA YÖNELİK KONUT POLİTİKALARININ NET TARIFLENMİŞ BİR PLANLAMA VE UYGULAMA SÜRECİ DAHİLİNDE İŞLETİLEMESİ
İLÇE BELEDİYELERİ	ALT ÖLÇEKTE UYGULAMA İMAR PLANLARINDA KONUT ALANLARINI BELİRLEMEK, BUNU BELİRLERKEN KAMUSAL HİZMETLERİN YERİNE GETİRİLEBİLMESE AMACIYLA ARSA VE ARAZİ DÜZENLEMELERİNİ DE YAPMAK, PLANLAR SONRASINDA UYGULAMA KOŞULLARINI OLUŞTURMAK	SOSYAL KONUT DESTEĞİNİN YETERİNCE SAĞLANAMAMASI SONUCU ENFORMEL KONUT PİYASASININ OLUŞMASI, İŞGAL EDİLEN ARAZİLERİN İHTİYAÇ SAHİPLERİNE KONUT SAĞLAMAK ÜZERE KONUT ARSASINA DÖNÜŞTÜRÜLEMESİ PLANLAMANIN, ANALİZ VE SENTEZLER SONUCU UZUN ERİMLİ YAPILAN PLANLARDAKİ KARARLARDAN ÇOK FARKLI KARARLAR İÇERE BİLEN PLAN DEĞİŞİKLİKLERİ İLE YAMALAR HALİNDE İLERLETİLMESİ,	KIT OLAN ARSA KAYNAĞININ, BİREYSEL ÇIKARLARIN YÖN VERDİĞİ PLAN DEĞİŞİKLİKLERİ İLE YERELDE AŞIRI TÜKETİMİ İMAR PLANLARI ARACILIĞIYA YANI KONUT PLANLAMA MARİFETİYLE DEĞİL DE DIŞARIDAN PLAN DIŞI MÜDAHALELERLE KONUT ARSASI SUNUSUNUN ŞEKİLLENDİRİLMESİ KONUT ARSASI SUNUSUNDA PLAN VE UYGULAMA BÜTÜNLÜĞÜNÜN BOZULMASI,
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	PLANLAMA HİYERARŞİSİNDE UYGULAMA İMAR PLANI İLE ÇEVRE DÜZENİ PLANI ARASINDA KALAN NAZIM İMAR PLANLARINI YAPMAK, İLÇE BELEDİYELERİNİN DENETİMİNİ YÜRÜTMEK, YEREL YÖNETİMLERİN YETKİLERİNİ KAMU YARARINI GÖZETEREK KISITLAMAK YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE KAPASİTE YÖNÜNDEN ERİŞEMEDİĞİ KAMUSAL FAALİYETLERİ YÜRÜTMEK (kentsel dönüşüm uygulamaları vb.)	KENDİ DENETİMİNDE ŞİRKET KURARAK KONUT PROJESİ ÜRETİP, BU KONUTLARI İHTİYAÇ SAHİPLERİNE ULAŞTIRMASI, YEREL BELEDİYE MECLİSLERİNİN ALDIĞI İMAR PLANI KARARLARININ AKSİ YÖNÜNDE PLANLARA MÜDAHALE EDEBİLMESİ	KONUT İŞİ YAPAN ŞAHİS VE ŞİRKETLERİN KONUT ARSASI PİYASASINA DAHİL OLMASINDA GÜÇLÜK YARATMASI VE REKABET PİYASASINI OLUMSUZ YÖNDE ETKİLEMESİ, KATI VE KEŞİN DÜZENLEYİCİ PLANLAMA ANLAYIŞININ TERSİ YÖNÜNDE MÜDAHALELERDE BULUNULMASI
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	ÜLKE ÖLÇEĞİNDE SOSYAL, EKONOMİK, FİZİKİ PLANLAMA VE UYGULAMASINA YÖNELİK TEMEL İLKE VE STRATEJİLERİ BELİRLEMEK,	KENTSEL VE KIRSAL ALANDA ÖZEL PROJE ALANLARI, TOKİ UYGULAMALARI İÇİN HER TÜR VE ÖLÇEKTE PLAN, HARİTA, PARSELASYON PLANI, YAPI İZNİ, RUHSAT VB. İŞLEMLERİ YAPMAK, YAPTIRMAK, 6306 SAYILI KANUN İLE MESKUN ALANLAR RİSKLİ ALAN İLAN EDİLEREK KİŞİLERE VE ŞİRKETLERE KONUT ARSASI OLARAK VERİLEBİLMESİ	YEREL YÖNETİMLERE GENİŞ YETKİLER VEREN 3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN AKSİNE MERKEZİ YÖNETİMİ BELİRLİYİCİ VE MÜDAHALECI KILMASI
	DOKÜMAN ANALİZİ KURUMSAL ve YASAL ANALİZ	+ MÜLAKATLAR + UYGULAMA TESPİTLERİ	= DEĞERLENDİRME = BELİRSİZLİK

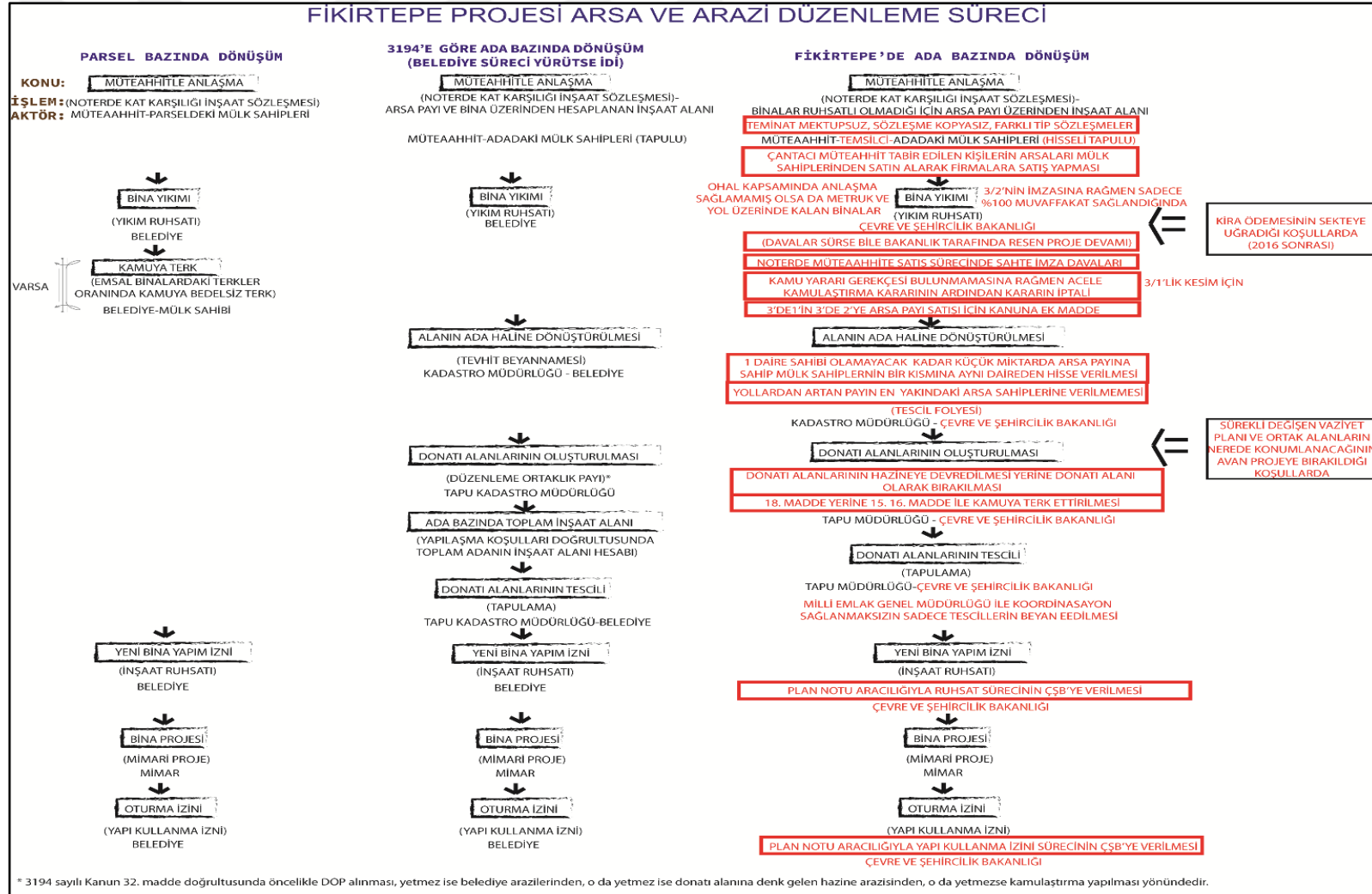
Şekil A. 3: Konut Arsası Sunusu Kurumsal Yapısı, İşleyiş ve Çelişkileri.



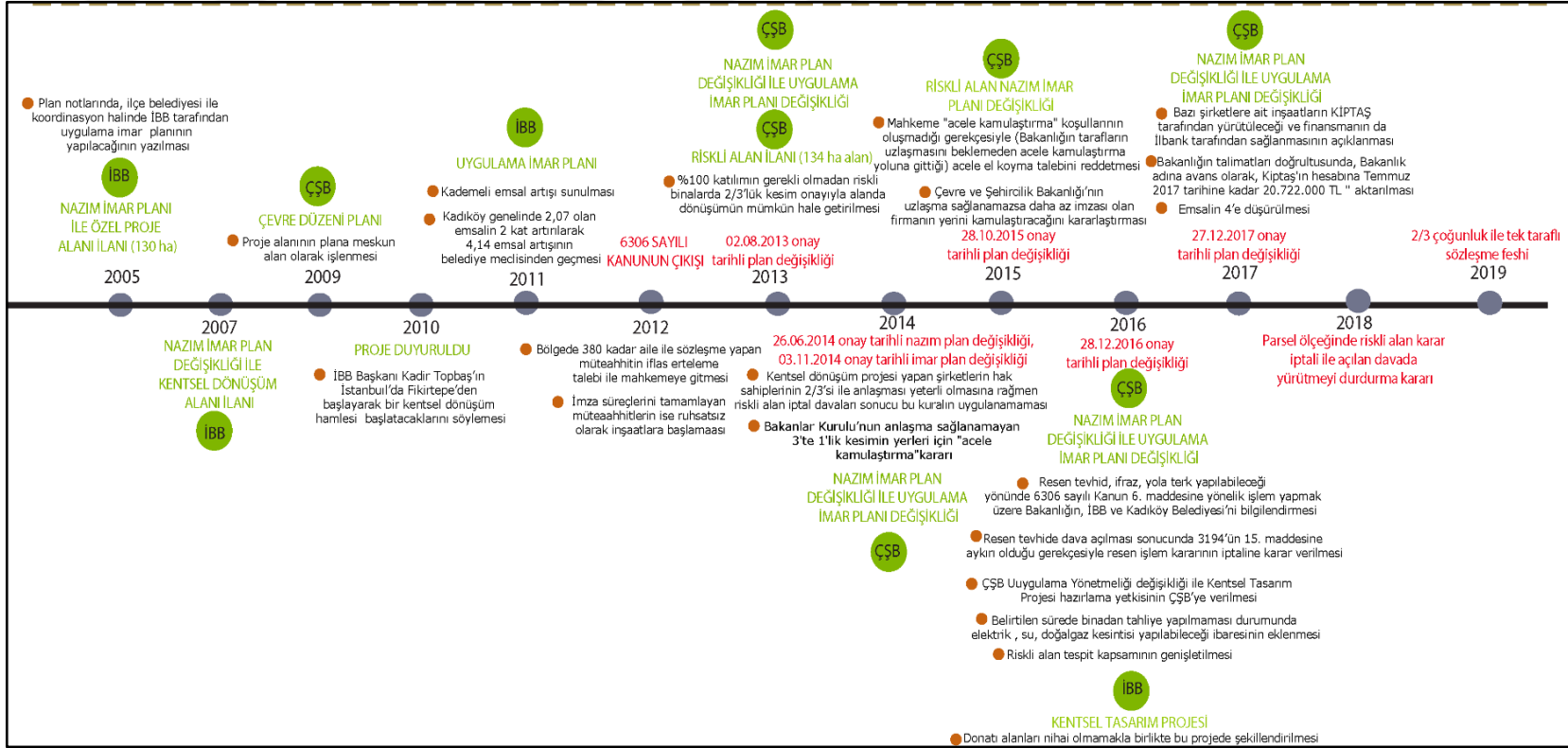
Şekil A. 5: Arsa ve arazi düzenleme süreçleri odaklı planlama mevcut kurumsal yapılanması.

SORULAR										
GÖRÜŞME YAPILAN KURUM	GÖRÜŞME SÜRESİ	GÖRÜŞME TARİHİ	GÖRÜŞÜLEN KİŞİ UNVANI	1 Arazi sunumuna ilişkin bakış açınız ya da politikalarınız neler? Kurum politikası bağlamında olmazsa olmazlarınız varsa nelerdir?	2 Arsa geliştirme süreçlerinde uygulamalar üzerinden düşünüldüğünde ne tür problemlerle karşılaşıyor? Fikirtepe örneği üzerinden örneklandırabilir misiniz?	3 Son yıllarda gerçekleşen kentsel dönüşümün de etkisiyle konut sunumuna yönelik mevzuatlar ve kurumlar yeterli mi?	4 Piyasadaki aktörler açısından baktığınızda rasyonel karar aldıklarını düşünüyor musunuz?	5 Sizde hükümetin merkezden gelen müdahale politikaları arsa sunum süreçlerinin hızlandırılmasını sağlıyor mu?	6 Fikirtepe Projesi'nde zaman zaman duraksamaların yaşanması ya da farklı yöntemlere yönelmesinin nedenleri neler?	7 En çok hangi kurumlara iş yapıyorsunuz ve hangi konularda destek oluyorlar size?
TOKİ	40 dk.	27.04.2018	Uzman	ÖNCELİKLİ HAZİNE ARAZİLERİ, YOKSA BELEDİYESİNİN ANLAŞABİLECEĞİ ŞAHİS ARAZİLERİ	PIYASANIN GENELİNE YÖNELİK ARSA SUNUMUNDAN ZİYADE KONUT SUNUMUNA YÖNELİK KAMU ARAZİLERİNİ DEĞERLENDİRME	TOKİ'YE YÜKLENEN İŞLERİN YÖNETİLMESİ İÇİN SUNULAN YASALAR ÇOK ESKİ VE FİNANS DESTEĞİ SINIRLI	EVET	KURUMLARIN ÇATIŞMASI DURUMUNDA GÜÇLÜ BÜROKRATLARIN DEVREYE GİRMESİ İLE ÇÖZÜLEBİLDİĞİ	ÜLKEMİZDE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN YANLIŞ ALGILANMASI VE 6306 SAYILI YASANIN İYİ KURGULANMADIĞI	MALİYE BAKANLIĞI
FİKİRTEPE DERNEĞİ	100 dk.	17.05.2018	Dernek Başkanı	MÜDAHALELERLE MÜLK SAHİPLERİNİN ARSA PAYLARININ AZALTILDIĞI İNANCI	DÜŞÜK ARSA PAYI OLANLARIN EVSİZ KALABİLMESİ, İKİNCİ KEZ BEDELSİZ KAMUYA YERK, ÇANTACILAR SEBEBİYLE ARTAN DEĞERLER VE YAŞANAN FİNANSAL ZORLUKLAR	6306 SAYILI YASA İLE DAHA ESNEK KARARLAR ALINMASI SONUCU ANAYASA VE 3194'E AYKIRILIKLAR OLUŞMASI	HAYIR	PLAN DEĞİŞİKLİĞİ, ACELE KAMULAŞTIRMA GİBİ YÖNTEMLERİN İMZA TOPLAMAK AMAÇLI GELİŞTİRİLDİĞİ AMA ÇÖZÜM GETİRMEYİ	SÜRECİN YÖNETİMİNİN MÜTEAHHİT VE MÜLK SAHİBİNE KALMASI SONUCU SÜREÇLERİN UZAMASI, AMALİYETİN ARTMASI	KAMU KURUMLARINA TALEPTE BULUNURKEN DAVA SÜREÇLERİNDE AVUKATLAR VE MÜLK SAHİPLERİYLE İRTİBAT
KADIKÖY BELEDİYESİ	60 dk.	23.05.2018	Şehir Plancısı	KONUT ARSASI SUNUMUNA YÖNELİK BELEDİYE ARAZİSİNİN FAZLA OLMAMASI	BELEDİYESİNİN KONUT PROJESİ OLUŞTURACAK BİR ARAZİSİNİN OLMADIĞI ANCAK KAMU ARAZİSİ ÖZELLEŞTİRİLMESİNE KARŞI POLİTİKA BENİMSEDİĞİ	YETKİ GENİŞLİĞİ VE KURUMLARDAN ZİYADE SÜRECİN HANGİ YÖNTEMLE ÇÖZÜLMEMEYE ÇALIŞILDIĞININ ÖNEMLİ OLDUĞU	HAYIR	SÜRECİN MÜTEAHHİTLERE BIRAKILMASI İLE ZAMANLA PROJE YÖNETİLEMEZ HALE GELDİĞİNDEN ÇÖZÜMÜN GÜÇLEŞTİĞİ	HAK EDİLMİYEN BİR PAY ÜZERİNDEN MÜTEAHHİTLERİN VE VATANDAŞLARIN PAY ALMAK İSTEMESİ	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
MİLLİ EMLAK	60 dk.	28.05.2018	Şehir Plancısı	KAMU KURUMLARININ İHTİYAÇ DUYDUĞU ARSA YÖNETİMİ VE GELİR GETİRİCİ AMAÇLI ARSA SATIŞI	UYGULAMASI YAPILMAMIŞ ALANDA TALEP OLMASI HALİNDE 18 YERİN 11, 15, 16. İLE PARÇACILIK, ANLAŞMAZLIKLARDA ARAZİ TAKAS PROTOKOLLERİ	YETKİLERİNİN KISITLILIĞI SEBEBİYLE SADECE ARAZİ TAHSİSİ YAPILDIĞI, KURUMLARIN DİREKT TAPU YA DA BAŞVURABİLDİĞİ	HAYIR	BARAJ GİBİ BÜYÜK YATIRIM PROJELERİNDE BÜROKRATİK ENGELLERİ AŞMAK İÇİN FAYDA SAĞLAMAKTA	ÇOK FAZLA MÜLK SAHİBİNİN ANLAŞAMAMASI VE SÜRECİN SAHİBİNİN ÇIKMAMASI, SÜREKLİ DEĞİŞEN YASA VE PLANLAR	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, İLÇE BELEDİYELERİ, TAPU VE KADASTRO MÜDÜRLÜĞÜ
İBB	20 dk.	01.06.2018	Şehir Plancısı	-	-	6306'DAKI 2/3 KURALININ İTİRAZLARIN PROJİYİ DURDURMASINI ENGELLEMEDE KOLAYLIK SAĞLADIĞI	EVET	YASADA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER İLE HIZLANDIRILMASININ SAĞLANDIĞI	VATANDAŞLARIN SÜREÇTE BOCALADIĞI VE DOLANDIRICI MÜTEAHHİTLERİN VARLIĞI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK İL MÜDÜRLÜĞÜ
KIPTAŞ	25 dk.	06.06.2018	İnşaat Mühendisi	LÜKS KONUT ÜRETİME AMACIYLA BELEDİYE ARSALARINI DEĞERLENDİRME YA DA ŞAHİS ARSASI SATIN ALMA	GENELDE ARSA TEMİNİ VE FİNANSAL ZORLUK YAŞANMADIĞINI, FİKİRTEPE'DE İSE FİNANSAL ZORLUKLAR OLDUĞU	MEVZUATLARIN YETERLİ OLDUĞU ANCAK KURUMLARIN ZAMAN ZAMAN HATALAR YAPABİLDİĞİ	EVET	ÜRETİLEN ÇÖZÜMLERİN TÜM MÜLK SAHİPLERİNİN PROBLEMLERİNİ ÇÖZMEDİĞİ	VATANDAŞIN ZAMANLA ARTAN BİLGİSİ İLE YENİ TALEPLERDE BULUNMASI, YAPILAN HARCAMALARIN HESAPLANANAMASI	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, İLGİLİ BELEDİYE VE YÜKLENİCİLER
VARTAS YAPI	75dk.	12.10.2018	İş Adamı	-	MÜLK SAHİPLERİNİN İKİNCİ SÜRECİN EN BÜYÜK SORUN OLDUĞUNU, BUNUN YANINDA MİRASLA BÖLÜNEN ARAZİLERİN SAHİPLERİNE ULAŞILAMAMASI	MEVZUATLAR ÇOK YETERLİ DEĞİL ANCAK ÖRNEĞİN KAMULAŞTIRMA GİBİ İŞLEMLER UYGULANSA BAŞARI ELDE EDİLEBİLECEĞİ	HAYIR	KAMULAŞTIRMA KARARININ DOĞRU OLDUĞUNU AMA UYGULANMADIĞINI ANCAK UYGULANABİLSEYDİ SÜREÇLERİ ÇOK HIZLANDIRACADI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKAN VE MÜDÜRLERİNİN ÇOK SIK DEĞİŞMESİYLE HER SEFERİNDE SÜRECİN GEÇMİŞİNİN YENİDEN AKTARILMASI VE SÜREÇLERİN YAVAŞLAMASI	KADIKÖY BELEDİYESİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK İL MÜDÜRLÜĞÜ
ÇŞB	70 dk.	08.06.2018	Şehir Plancısı	-	MÜLK SAHİPLERİNİN HAKKINI ARAMAK İÇİN DOĞRU YÖNTEMLERİ SEÇMEMESİ YA DA YÖNLENDİRİLMEMESİ, DAHA ÇOK RANT ELDE EDİBİLMEK ÜZERE KARAR GELİŞTİRMESİ	MEVZUATLARIN UYGULAMADA YAŞANAN PROBLEMLERE GÖRE TASARLANIP GELİŞTİRİLMESİ	HAYIR	ARSA PAYI SATIŞININ BAZI ADALARDA ÇÖZÜM SAĞLADIĞI ANCAK SÖZLEŞMELERİN BAĞLAYICILIĞI NEDENİ İLE HIZLI ÇÖZÜM ÜRETİLEMEDİĞİ	EMSALLE YARATILAN YÜKSEK RANT BEKLENTİSİ, SÜRECİN MÜTEAHHİTLERE BIRAKILMASI	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
İLLER BANKASI	10 dk.	18.10.2018	İnşaat Mühendisi	-	-	-	-	-	İLLER BANKASI, ÇŞB VE KIPTAŞ ARASINDA 3'ÜLÜ PROTOKOL İMZALANDIĞI VE TÜM KOORDİ-NASYONUN VE AKTARILAN PARANIN KAYNAĞININ ÇŞB'DE OLDUĞU	BELEDİYELER

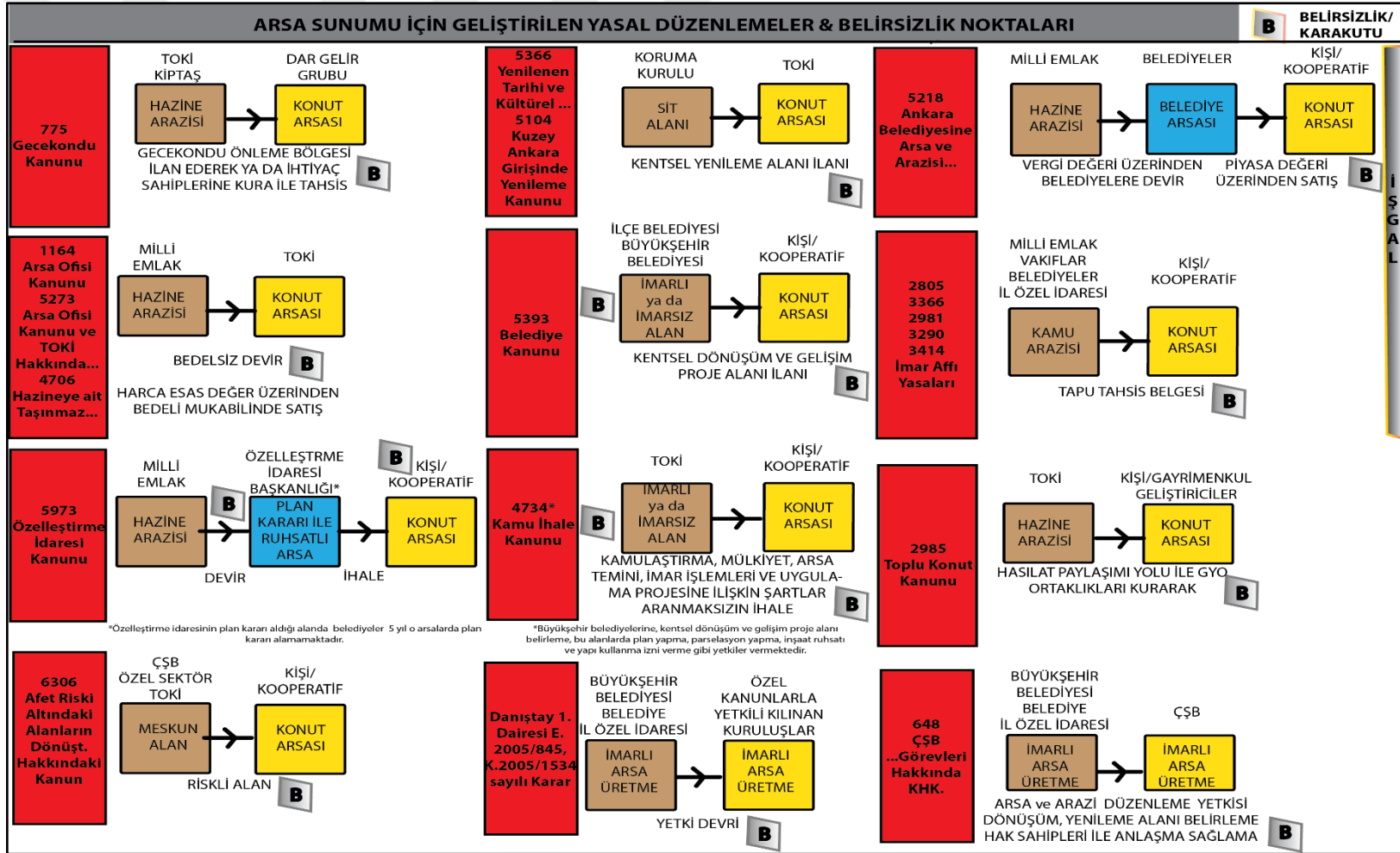
Şekil A. 6: Mülakat Özeti.



Şekil A. 8: Fikirtepe Projesi Arsa ve Arazi Düzenleme Süreci.



Şekil A. 9: Fikirtepe Projesi Süreç Özeti.



Şekil A. 10: Arsa Sunumu için Geliştirilen Yasal Düzenlemeler ve Belirsizlik Noktaları

1.YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER				2.PLANLAMA SİSTEMİ			
DOKÜMAN ANALİZİ	BELİRSİZLİK KONUSU	BELİRSİZLİK NEDENİ	KAVRAMSAL AÇILIM	DOKÜMAN ANALİZİ	BELİRSİZLİK KONUSU	BELİRSİZLİK NEDENİ	KAVRAMSAL AÇILIM
1	Bazı firmaların %100 muvafakat almadan yıkım ve ruhsat almaması gerekmesine rağmen binaların boşaltılmasının talep edilmesini, yıkımın yapılması ve inşaatla başlanması	Ruhsatsız inşaatla başlama ya da riskli alan kararı davasına rağmen inşaatla devam edilmesi	Riskli karar davasının aleyhte ya da lehçe sonuçlanmasına göre mülkiyet haklarının değişebileceği, Plandaki alan kararının değişmesi ile uygulamadaki yöntemlerin ve yasal dayanakların da değişebileceği	Devletin ve formal kuralları var olmaması durumunda, ciddi bir istikrara sahip olan enformel yapılar ortaya çıkar (North, 1999).	Daha önce DOP alınmadı ise DOP alınması, DOP alındı ise ya da DOP oranı aşıyor ise belediye arazilerinden, olmuyor ise alana denk gelen Hazine arazilerinden, bu da mümkün değil ise kamulaştırma yoluna gidilmesi gerekirken daha hızlı ve pratik olan kamuya terkin bir arazi düzenleme yöntemi gibi uygulanması	DOP uygulanması sırasında ar-salardan alınacak sabit pay yerine mülk sahiplerinin arsalara kamuya terkettilmesi sebebi ile kimden ne oranda kamuya pay alınacağını belir-siz olması	Sonuçta ortaya çıkan hem formal kurallardan hem de en-formel organizasyon yöntem-lerinden oluşan kompleks bir yapıdır. Kurallar, devlet siste-minden mülkiyet haklarına, oradan da tek tek sözleşmelere kadar inerler (North, 1999).
2	Bakanlığın resen tevhid işleminin davaya konu olması ve mülk sahiplerinin lehine sonuçlanması	Arazi ve arsa düzenlemelerinin tanımlandığı temel yasanın ve kentsel dönüşüm özelinde çıkarılmış yasa arasındaki çelişkili yetkiler, Rızasız kamuya terkin mülkiyet hakkı güvencesi bağlamında yarattığı muallaklık	6306 sayılı yasadaki arsa ve arazi düzenlemesine ilişkin maddeler ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinin önüne geçilmesi	Ekonomik yaşamın merkezinde bireyler değil, kurumlar vardır. Bu yüzden iktisadi kuralları bi-reyler tarafından değil, kurum-lar tarafından belirlenir (Ur-savaş, 2014).	Tam yapı adası olması durumunda emsalin 4, parsel ölçeğinde olması durumunda ise 1,8 olacağı	Emsal alan, satılabilir alan, brüt alan kavramları arasında kafa karışıklığı yaşayan mülk sahipleri için güvensizlik ortamı oluşması, Ada bazlı muvafaki-yet sağlanamadığı noktada uygulamaya geçilememesi	Sözleşme teorisine göre tarafların kendilerine verilen sözlerin yerine geleceğinden şüphe duymaları halinde yapılacak değişim sadece eşanlı gerçekleşir ki, bu durumda piyasalar sıkı kalmaya mahkum-durlar (Kama, 2011)
3	Anayasanın 127. maddesinde yer alan "yerinden yönetim" ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi, "kamu sorumluluğunun genellikle ve tercihen vatandaşın en yakın makamları tarafından kullanılacağı"	Merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilecek eylem ve kararların ne şekilde olacağına dair kamuoyu açısından belirsizlik oluşturmaması	Merkez ve yerel yönetim ilişkisinde yerel süreç dışı kalması ve yetki değişikliklerinin varlığı	Kuralların önemi kadar kuralların belirlenme sürecinde tarafların pazarlık güçlerinin önemi de gözden kaçırılmamalıdır. Tarafların güçleri oyunun kurallarını zaman içinde değiştirebilir. (Kama, 2011)	Williamson'a (1985) göre piyasa aktörleri, aralardaki bilgi farkını kullanarak fırsatçı davranışlarda bulunabilirler.	Katılımdan uzak plan karar ve süreçler nedeniyle mülk sahiplerinin haklarını güvencesinin sağlanamama ihtimalinin artması, uzlaşma anlamında çıkabilecek çıkar çatışmalarının varlığı	Mülk sahipleri İBB'den sözleşme örneği talep ettiğinde destek olunmaması, Kadıköy Belediye-si'nin özel proje alanı ilanı se-bebiyle plan süreçlerinde yer al-maması ve mülk sahiplerinin katılımının sağlanmaması
4	Olağanüstü durumlar için uygulanması öngörülmüş acele kamu-laştırma yönteminin kamu yararı olmaksızın alınamayacağı, Açılan dava sonucu kararın iptali	Kamu yararı gerekçesi bulunma-sına rağmen imza atmayan 1/3'lük kesim için acele kamu-laştırma kararı alması	Kişilerin mülkiyetine el koyul-masına yönelik hukuki güven-cenin yokluğu	Mülkiyet hakları tam olarak tanımlandığında, herhangi bir varlığı kullanmak isteyen, varlık sahibine onun bedelini ödemek zorundadır. Böylece bir kaos ortaya çıkmayacaktır (Coase, 1959)	Planlama sistematğine göre riskli alan, kentsel dönüşüm, rezerv alan vb. kararlar, kamu yararı adına ve bilimsel analizler sonucu alınması gerekmesine rağmen bu analizlerin yapılmaması, Özel proje alanı ilanının da sürecin İBB'ye geçmesi	Farklı alan kararlarının farklı müdahale biçimlerine izin ver-mesinin projenin geleceğine yönelik değişken yapıyı getirmesi	Projenin gerçekleşmesi için özel proje alanı, kentsel dönüşüm alanı ve riskli alan gibi farklı alan kararlarının alınması
5	Firmaların SPK onaylı bir kurumda söz konusu arsanın değerlemesini yapması ve noterden malikler çağırılarak yapılan toplantı ile 3'te 2 kararının alınması gerekirken firma ile gerçekleştirilen imza verme süreçleri	Tamamının muvafakattı olmadık-bina yıkımının yapılamaması sonucu ada bazlı uygulamaya geçilemeyerek altyapının tamamlanamaması vb. sebeplerle imza atılanların da oturum sağlayamaması	Yasaya madde eklenerek ada bazlı muvafakatın çoğunluk ile sağlanmaya çalışılması	Başlangıçta oyuncuların elinde hatalı modeller varsa ve oyuncular bu modellerle hareket ederlerse ya piyasadan silinir ya da etkin ol-mayan enformasyon, geri besleme sistemi, onları modellerini değiştirmeye zorlar. (North, 1999)	İmar planının yapılmasından (2011) beş sene sonra (2016) donatı paftasının son halinin paylaşılması	Kentsel tasarım ve avan proje üzerinden arsa düzenlemesi	Değişen arsa payları nedeniyle donatı alanlarının yer değiştirmesi sonucu kamusal alanların ve inşaat alanlarının nasıl şekilleneceğinin değişken olması
6	Bakanlık ya da Büyükşehir Bele-diyesi bünyesinde müşavirlik hizmeti verecek, saha kontrolünü sağlayacak herhangi bir birim oluşturulmaması, Mülk sahiplerinin firmalarca sözlü iknası sonucu firma finans-man ya da yetkinliğinin sorgu-lanmaması	Kamu kurumlarının sadece plan onay, ruhsat ve altyapı süreçlerinde yer aldığı ve fir-maların yetkinliğine dair deneti-m ya da belirlenme yapılmadığı	Firmaların projeyi tamamlaya-cak bütçeye ve yetkinliğe sahip olup olmadığının bilinmemesi	Yaptırımın sıkı olmadığı durumlarda kanunu göz ardı etmek sıklıkla uygulanan bir stratejidir (North, 1999).	Emsal değerler planlar aracılığıyla değiştirilirken inşaat alanı hak-kının net alan göre mi brüt alana göre mi olacağını firmaya göre değişmesi	Plandaki kamusal alanların ve inşaat alanlarının mülk sahipleri ve kamu için netliğini ka-zanmamış olması	Plan eylemleri net olarak tariflen-mesi gereken yapılaşma koşu-larının ve donatı alanlarının pi-yasaya bırakılması
							Devletin ve formal kuralların var olmaması durumunda, ciddi bir istikrara sahip olan enformel yapılar ortaya çıkar (North, 1999).

Şekil A. 11: Belirsizliklerin konular bağlamında sınıflandırılması.

3.KONUT POLİTİKALARI				4.PLANLAMA-PİYASA			
DOKÜMAN ANALİZİ	BELİRSİZLİK KONUSU	BELİRSİZLİK NEDENİ	KAVRAMSAL AÇILIM	DOKÜMAN ANALİZİ	BELİRSİZLİK KONUSU	BELİRSİZLİK NEDENİ	KAVRAMSAL AÇILIM
1 7 yıl içinde 3 kez emsal değişmesi	Kentin konut politikalarından ve konut ihtiyacından bağımsız olarak konut arsası sunusu oluşturulmasının yönetilebilir olmaması	Konut arsası sunusunun uzun erimli planlar yerine her yıl yapılan plan değişiklikleri ile ilerletilmesi	Her bir dönem değişen kural- ların, kuralsızlıktan farkı yoktur (Aktan, 2006).	Nuhoğlu İnşaat Genel Müdür Yardımcısı Hasan Can Yavuz Fikirtepe'deki finansman modeli- nin "tamamen müteahhitlerin bec- erileri doğrultusunda oluştuğunu" ifade etmiştir.	Sürecin devletin gözetimi ve yönetimi olmaksızın özel sek- törün ve mülk sahiplerinin tale- plerini uzlaştıracak me- kanizmanın yoksunluğu sonucu oluşabilecek kaos ortamı	Sürecin finansal çözümünün devlet yerine müteahhit ve mülk sahiplerine bırakılması	Kurumlar, bireysel davranışları denetim altında tutarak, gelişmelerini ve yayımlarını kısıtlayan bir toplu eylemliliktir (Kama, 2011).
2 6306 sayılı yasa da imza at- mayan 1/3'lük kesimin arsa payının diğer malikler ya da Bakanlıkça satın alınma imkanı sağlanması	Bilgilendirme yapılmaksızın kişi mülkiyetine el konulabilmesi- nin mülkiyet haklarının ihlal unsuru taşıması	Eklenen arsa payı satış maddesi ile vekaletlere dayandırılarak arsa sahiplerinin rızası dışında mülkiyet haklarına müdahale edilmesi	Bir devletin güvenilirlik ölçütü, hukuk ve düzenin devamlılığını sağlama, mülkiyeti koruma ve makroekonomik politikaları ve uygulanan kuralları bilinebilir kılma ve belirsizlikleri ortadan kaldırma (Güzelsarı, 2007).	Teknik Yapı Yönetim Kurulu Başkan Nazmi Durbakayım: "Fikirtepe'de beş yapı adasında çalışıyoruz. Fikirtepe biraz yamalı bohça gibi başladı ama sonu iyi oluyor. Bölge adeta deneme tahtası oldu. Bu bölgede alınan derslerle dönüşümün yol haritası çizilecek"	Önceden belirlenmiş bir süreç tarifi olmadığından sürekli değişen koşullara karşı geliştir- ilen yeni müdahaleler ve etkile- ninin öngörülmemesi	Devletin özel sektörü yönlendir- ci planı oluşturmak yerine pro- jenin işleyişinin kesintiye uğradığı noktada piyasa aktörler- inin baskıları sonucu müdahil olması	En çok sayıda denemeye izin veren toplumun zaman içinde so- runları çözme olasılığı artacaktır. Değişimi, ard arda devam eden organizasyonel denemelerin elen- mesinden oluşması için, hatalar- dan da ders çıkarılması gerekme- tedir (North, 1999.)
3 İstanbul Bağdat Caddesi'nden Türki- ye'nin diğer ucuna kadar tüm hak sahiplerinin kira yardımıyla fayda- lanırken Kentsel Dönüşüm kapsami- na alınan Fikirtepe'nin faydalanama- ması	Yerinden edilen mülk sahipler- ine verilen kira yardımının firma sahiplerince kesintiye uğratarak barınma hakkının ihlal edilmesi	Mülk sahiplerinin daireleri teslim edilene kadar gereken kira yardımının devamlılığının bilin- memesi	Mülkiyet hakkı güvencesinin ar- kasındaki mantık, yoksul kesimler- in, gelecekte tahliye edilmekten korkmadıkları durumda ellerindeki birikimleri konut gelişimine yön- lendirecekleri düşüncesine dayanır (Goytia, 2013).	Müteahhit firmalara finansal destek sağlamak amacıyla İlbank'tan destek alınması ancak kira yardımı konusunun müteah- hirlere bırakılması	Yasalar ile müteahhit firmaların avantajları üzerine dönüşümün devamını sağlamaya çalışırken mülk sahiplerinin haklarının gözetilip gözetilmediği	Kamunun kaynak dağıtımı yönünde plan ve piyasa aktörler bağlamında kapsayıcı rol üstlen- memesi	Kararlardan doğrudan ya da dolaylı etkilenebilecek arsa sa- hipleri, hane halkları, sivil toplum kuruluşları vb pek çok taraf da planlama sürecini etkiler. Yapılan analizin tüm tarafları göz önünde bulundurulmalıdır (Alexander, 2001).
4				6306 Sayılı Yasa'ya göre yeniden imar edilecek bir arsanın değerinin eski gayrimenkullerin değil, yeni gayrimenkullerin özelliklerine göre belirlenmesi gerekliliği	Hak sahiplerini daha fazla rant beklentisi nedeniyle fir- satçılığa yönlendirmesi	Mülk sahiplerinin daire hak- larının üzerindeki gayrimenkuller dikkate alınmaksızın arsa değ- leri üzerinden belirlenmesi	Mülkiyet sisteminin mirasa dayanması ve giderek parçalan mülkiyetlerin konu olduğu alan- larda plan yapılması çok fazla hissedarın anlaşmasına bağlı olduğundan projelerin uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Hardin, 1968).

Şekil A.11 (devam): Belirsizliklerin konular bağlamında sınıflandırılması.

EK B:

Ocak 2012

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı Bakanlar Kurulu'nda imzaya açıldı. Mimarlar Odası: "Afet Yasası eliyle Türkiye TOKİ'ye bağlanıyor"(Cumhuriyet). "Afet Yasası İmar Darbesidir"(Özgür Gündem)

Mart 2012

MO Genel Başkanı Eyüp Muhcu: Yasa ile imar ve çevre alanında yürürlükte bulunan tüm yasalar uygulanmayacak mevzuat kılınacak, kentlerin tümü 'riskli alan' ilan edilebilecek. Bakanlık gerekli gördüğünde yıkabilecek, kamulaştırabilecek. (emlak.ensonhaber.com, 16.03.2012).

Ekim 2012

Çevre ve Şehircilik Bakanı Erdoğan Bayraktar 35ilde, 40 noktada toplam 1000 civarında konut ve işyerini yıkmaya başlayacaklarını açıklayarak, bunun 20 yıllık bir program olduğunu açıkladı. 2002-2012 arası ÇŞB'nin 944 imar planı değişikliği hazırladığı açıklandı.

Ocak 2013

Ataşehir-Şerifali Çiftliği Kentsel Dönüşüm Projesi'ne ilişkin TOKİ, ÇŞB, Ataşehir Belediyesi, TOKİ iştiraki Emlak Konut GYO arasında imzalanan protokole göre, 280 bin metrekarelik alanda deprem açısından riskli 1290 yapı yıkılarak yenileri inşa edilecek (Radikal Gazetesi).

Nisan 2013

TOKİ Başkanı Ahmet Haluk Karabel, TOKİ'nin 2023'e kadar 1 milyon konut üretimini planladığını ve Halkalı toplu konut alanı içinde 1,5 milyon metrekarelik bir alan bulunduğunu belirterek "Halkalı'da 200 bin metrekarelik kapalı fuar alanı olacak. Burası gayrimenkul fuar alanı olarak değerlendirilebilir" açıklamasında bulundu (Ekonomi Gazetesi)

Haziran 2013

Çevre ve Şehircilik Bakanı Erdoğan Bayraktar, TOKİ iştiraki Emlak Konut Şirketi'nin ürettiği konutların, kentsel dönüşüm kapsamına giren hak sahiplerinin trampa usulüyle Hazine'ye bıraktıkları taşınmazlarıyla takas edilmesi projesini başlattıklarını açıkladı (Zaman Gazetesi).

Ağustos 2013

İstanbul'un örnek konut bölgesi olarak gösterilen Levent'te yeşil alanlar ve sosyal donatı alanları ÇŞB tarafından hazırlanan imar planları ile tek tek yapılaşmaya açılıyor. ÇŞB, binlerce hektar yeşil alan ve tarım arazileri imara açtı. Yağmanın en son kurbanı Sarıyer, Gümüşdere Kısırkaya mevki oldu. Bakanlık Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarında 28 plan değişikliğini onaylayarak askıya çıkardı (Aydınlık Gazetesi).

Ocak 2014

TMMOB ŞPO İstanbul Şubesi, TOKİ iştiraki Emlak Konut GYO'nun 4 milyar 240 milyon liraya Özak-Yenigün-Delta ortaklığına satılan Zeytinburnu tank fabrikası arazisi üzerindeki projeye, ihaleden bir gün sonra dava açtı (Zaman).

TOKİ; İstanbul 3.Havalimanı Projesi hakkında çıkan haberlerin gerçeği yansıtmadığını belirterek, projenin ülkeye dünya ölçeğinde bir yatırım olmasından dolayı daha hızlı ilerleyebilmesi için TOKİ'ye acele kamulaştırma yetkisi verildiğini hatırlattı (24 Saat).

Mart 2014

TOKİ; Maltepe'de gecekondulu alanı ilan ettiği alanın ormanlık alan olmadığını ve bölgede gecekondulu olmadığını gerçeği yansıtmadığını açıkladı. Buna karşın İBB Meclisi tarafından alanın doğal yapısının korunması gerektiği kararı alındı (Karşı). TOKİ'nin Ömerli su toplama havzası içerisinde kalan, mer'i planında bölge parkı lejantında olan ormanlık alanı "gecekondulu önleme bölgesi" ilan etmesi üzerine Maltepe Belediyesi yürütmeyi durdurma istemiyle dava açtı (Karşı).

Mayıs 2014

Sinpaş GYO ile SAF GYO ortaklığında Üsküdar'da bulunan Ford Otosan Fabrikası arazisine inşa edilen AVM ve rezidansta meclis kararının dinlenmediği, kamuya terk edilecek bölümlerin projeye dahil edildiği ortaya çıktı (Sol).

Eylül 2014

KONUTDER tarafından hazırlanan raporda; İstanbul artan sosyal konut açığına ve yıllık ihtiyacın 72 bin olmasına rağmen bu talebe yönelik hiçbir üretim yapılmadığına dikkat çekildi (Zaman).

Kasım 2014

Sarıyer Zekeriyaköy'de yargının "devlet ormanı" dediği ve iadesini istediği 500 bin metrekaresit alanı imara açılıyor Emlak Konut GYO ile Siyah Kalem Mühendislik, alanda bin 200 konut inşa edip 1,5 milyar TL'ye satacak (Sözcü).

Ocak 2015

Çevre ve Şehircilik Bakanı İdris Güllüce, İmar Kanunu'nun yokmuş gibi kabul edilip sıfır kilometre tertemiz bir imar kanununa ihtiyaç olduğunu açıkladı. (Hürses)

Şubat 2015

Sarıyer'de Emirgan Korusu'nun kuzeyinde bulunan 158 dönümlük kamu arazisinde TOKİ'nin rezidans ve AVM yapılmasını planladığı açıklanması üzerine TMMOB ŞPO tarafından kamu arazilerinin özel kullanımlara ayrılmasına ilişkin itirazlarını vurgulayan açıklama yapıldı. Bu alanla ilgili olarak ihaleyi alan Emlak Konut GYO araziye gökdelen değil oteller yapılacağını böylelikle kent silüetine zarar verilmeyeceğini açıkladı. (Birgün)

Mart 2015

JICA'nın açıkladığı depremde riskli alanlar haritası ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilan ettiği riskli alanlar %72 oranında örtüşmüyor.

Haziran 2015

Kadıköy Merdivenköy'deki arazi riskli alan ilan ediliyor. İlan edilmeden 1 ay önce de bir inşaat firmasının tabelaları arazi üzerindeki binalara asıldı. Riskli alan ilanı ile ilgili olarak Kadıköy Belediyesi'nden görüş alınmadı. Ayrıca Merdivenköy Mahallesi'nin tümü için değil bir kısmı için riskli alan kararı alınmıştır.

Zekeriyaköy'de bulunan eski füze üssü arazisi olan ve orman alanı niteliği taşıyan alanda yapılan inşaat, iptal edilen imar planına rağmen ÇŞB tarafından onaylanan ikinci imar planı gerekçe gösterilerek devam ediyor.(Günlük Evrensel)

Eylül 2015

Kadıköy nüfusunun kentsel dönüşüm projeleri ile yüzde 30 civarında artacağı belirtilirken altyapı ve donatı alanlarının bu nüfusu karşılayıp karşılamayacağı soru işareti.

Mart 2016

TOKİ mevcut ve yeni projelerine kaynak oluşturmak amacıyla İstanbul Kayabaşı'ndaki arazisini satışa çıkaracağını açıkladı (Vatan)

Mart 2016

TOKİ, İstanbul'un 7 ilçesinde toplam 500 bin m²lik alanda kentsel dönüşüm başlatacağını açıkladı (Yeniyüzyıl).

Ekim 2016

Kartal'da Şehir Park olarak bilinen alanı ticaret ve konut alanına dönüştüren imar planı değişikliği ÇŞB tarafından onaylanıp askıya çıkarıldı.

Kasım 2016

Kadıköy'de bulunan eski meteoroloji arazisi üzerine yapılan rezidans projesine ÇŞB tarafından verilen ruhsat hakkında İstanbul 4. İdare Mahkemesi yürütmeyi durdurma kararı verdi (arkitera.com).

Aralık 2016

Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhaseki "Kimse bakanlığımıza plan değişikliği teklifiyle gelmesin, herkes işini belediye meclislerinde çözsün, Bunu her yerde söylüyorum özellikle İstanbul'da defalarca tekrarladım" dedi (Karar).

Ek C:

- AKTÖR: TOKİ İstanbul Emlak Dairesi Başkanlığı

KİŞİ: İbrahim KÜÇÜK-Uzman

- AKTÖR: Fikirtepe Derneği

KİŞİ: Sabır KARAKOÇOĞLU- Dernek Başkanı

- AKTÖR: Kadıköy Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü, Kent Bilgi Sistemleri

KİŞİ: Nazım AKKOYUN – Şehir Plancısı

- AKTÖR: İstanbul Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Tespit ve İmar Kontrol Müdürlüğü

KİŞİ: Nuray ÇOLAK-Şehir Plancısı

- AKTÖR: İBB, İmar Müdürlüğü

KİŞİ: Özben AKİL-Şehir Plancısı

- AKTÖR: KİPTAŞ Genel Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü

KİŞİ: Hüseyin Can TÜRKMEN-İnşaat Mühendisi

- AKTÖR: ÇŞB İstanbul İl Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü

KİŞİ: İsminin saklı tutulması talep edildiğinden belirtilememiştir.

- AKTÖR: Vartaş Yapı

KİŞİ: Nurettin GÜRBÜZ-İş Adamı

- AKTÖR: İlbank İstanbul Bölge Müdürlüğü

KİŞİ: Cem Cemal Erdem-İnşaat Mühendisi

ÖZGEÇMİŞ



Ad-Soyad :Güneş UYANIKER
Doğum Tarihi ve Yeri :26.03.1987, Ankara
E-posta :gunesuyaniker@gmail.com

ÖĞRENİM DURUMU:

- **Lisans** : 2008, Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
- **Yükseklisans** : 2011, Dokuz Eylül Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Şehircilik Programı

MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

Ocak 2013 - Ocak 2020: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İETT Genel Müdürlüğü

Ocak 2020 - ... : İzmir Büyükşehir Belediyesi, ESHOT Genel Müdürlüğü

DOKTORA TEZİNDEN TÜRETİLEN YAYINLAR, SUNUMLAR VE PATENTLER:

Makaleler:

- **Uyaniker G., Alkay, E.** “Türkiye’de 2000’li yıllarda Konut Arsası Sunusu: Yeni Kurumsal İktisat Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, Megaron Dergisi 2019-2. (Kabul Tarihi: Mayıs 2019, Baskı Tarihi: Ağustos 2019)

Hakem İncelemesinde Olan Makaleler:

- **Uyaniker G., Alkay, E.** “Yeni Kurumsal İktisat Perspektifinden Merkezi ve Yerel Yönetimin Kutuplaşması”, Planlama Dergisi.(Yüklenme Tarihi: Eylül, 2019)

Ulusal ve Uluslararası Bildiriler:

- **Uyaniker G.,** Alkay, E. “Bir Konut Projesi Olarak Fikirtepe Projesi Planlama ve Uygulama Süreçlerinin Yeni Kurumsal İktisat Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Kent, İnşaat ve Ekonomi Kongresi, Gaziantep Ticaret Odası, 2-4 Mayıs 2019, sözlü bildiri ve sunum.
- **Uyaniker G.,** Alkay, E. “Yeni Kurumsal İktisat Perspektifinden Fikirtepe Projesi’nde Planlama Süreci ve Yaratılan Belirsizlikler” Gayrimenkul Araştırmaları Ulusal Konferansı, 4-5 Ekim 2019, İstanbul Teknik Üniversitesi, sözlü bildiri ve sunum.





