



Kurumsuzlaştırma – Aşırı Kurumsallaşma Sarmalında Planlama Kültürünün Oluşumu

Tuğçe Şanlı¹

ORCID: 0000-0002-4651-7609

Öz

Siyasal kültüre paralel olarak farklı kültürel bağlamlar ekonomik, siyasi ve toplumsal küresel yeniden yapılanma süreçlerini farklı şekilde yaşamaktadır. Özellikle planlama alanında kültürel faktörler, zamanla gelişerek yazılı ve yazılı olmayan uygulama gelenekleri haline gelen kurumsal yapılar, hakim kodlar, aktörler ve operasyonel gelenekler aracılığıyla yansıtılmaktadır. Zaman içinde bu unsurlar birbiri üzerine biriken bir tecrübe alanı oluştururken, farklılaşan aktörler ve rolleri, güç ilişkileri, davranışlar, temsil ve politika normları gibi faktörler tarafından şekillendirilen benzersiz planlama kültürlerine de yol açar. Araştırma, politik-kültürel bağlam içinde özgün koşullar oluşturan planlama uygulamalarını kurumsallaşma- aşırı kurumsallaşma sarmalında bir araç olarak ortaya çıkan planlama uygulamaları ile öncelikle genel hatlarıyla planlama ve kültür üzerine yapılan çalışmalar üzerinden, detayda ise Otherngrafen'in 'Planlama Kültürü' modeli üzerinden incelemektedir. Ardından, devlet eliyle kentsel mekâna müdahalenin doğrudan aracı olarak planlamanın Türkiye'deki tarihsel gelişimi, kurumsallaşan gücün kurumsuzlaşmaya işaret eden yeniden dağıtım süreçlerini, farklı yönetim düzeyleri arasında yaşanan kurumsallaştırılmış güç çatışmaları eşliğinde ortaya koyacaktır. Çalışma ortaya çıkan değerlendirme sonuçları ile Türkiye planlama pratiğinin birikimli tecrübeleri ile gelişerek oluşturduğu kendine has planlama kültürünün oluşumu üzerinden planlama kültürünün çok yönlü doğasını ve daha geniş toplumsal-siyasi dönüşümlerle olan ilişkisini ortaya koyarak, belirli bir coğrafyanın ürünü kısıtlılığında kalan planlama ve kültür ilişkisine yönelik çalışmaların daha evrensel bir zemine oturtulması gerekliliği vurgulamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Planlama kültürü, planlama pratiği, planlamanın temsili, planlamanın kurumsallığı

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, E-posta: tugce.sanli@omu.edu.tr



idealkent ©

ISSN: 1307-9905 E-ISSN: 2602-2133

DOI: 10.31198/idealkent.1365251

Derleme Makalesi / Review Article

Sayı Issue 46, Cilt Volume 16, Yıl Year 2024-4, 2758-2781

Formation of Planning Culture in the Dilemma of Deinstitutionalization and Excessive Institutionalization

Tuğçe Şanlı²

ORCID: 0000-0002-4651-7609

Abstract

In parallel with political culture, different cultural contexts experience economic, political, and social global restructuring processes differently. Particularly in the field of planning, cultural factors are reflected through institutional structures, prevailing codes, actors, and operational traditions that have evolved over time, becoming written and unwritten practice traditions. These elements accumulate to create an experiential domain, giving rise to unique planning cultures shaped by factors such as changing actors and roles, power relationships, behaviors, representation, and policy norms over time. The research, therefore, primarily examines planning practices that create specific conditions within the political-cultural context and planning practices that emerge as a tool in the spiral of institutionalization-excessive institutionalization. It begins with reviewing studies on planning and culture, followed by a detailing in Othengrafen's "Planning Culture" model. Subsequently, it explores the historical development Turkey's planning system evolving to a direct intervention tool in urban space by the state. It also addresses the redistribution processes of institutionalized power indicating deinstitutionalization, alongside power conflicts among different levels of governance. This study highlights the multifaceted nature of planning culture and its relationship with broader socio-political transformations. It underscores the need to move beyond the limitations of specific models of research limited to specific geography and rather establish a more universal foundation for studies on the relationship between planning and culture.

Keywords: *Planning culture, planning practice, representation of planning, the institutionalization of planning*

² Asst. Prof., Ondokuz Mayıs University, Faculty of Architecture, Department City and Regional Planning, E-mail: tugce.sanli@omu.edu.tr

Giriş

Kent planlama, mekansal, sosyal, ekonomik ve siyasal boyutlarıyla yalnızca bilimsel bir girişim olmaktan öte, eylem odaklı bir süreçtir. Bu süreçte kurumsallaşma ve kurumsuzlaşma, planlamanın meşruiyetini şekillendiren temel unsurlardandır. Planlamanın uygulayıcısı ve meşruiyetin temsilcisi olarak tanımlanan kurumlar, toplumsal ilişkilerin, sosyal ve politik süreçlerin bir ürünü olmakla birlikte, mülkiyet ilişkileri, yer seçim kararları, yönetimde yetki dağılımı gibi konuları da içeren geniş bir sorumluluk yelpazesi taşır. Planlamaya kurumsal bir bakış açısıyla yaklaşıldığında, bu sürecin çok yönlü etkileşimlerle şekillendiği ve kurumların bu etkileşimlerde merkezi bir rol oynadığı görülür (Grief, 2006; Kim, 2012). Bu bağlamda kültür, toplumsal norm ve alışkanlıklarla birleşerek planlamanın kurumsal yapısını ve uygulama pratiklerini derinden etkiler. North'un (1991) da belirttiği gibi, kurumlar politik, ekonomik ve sosyal etkileşimleri yapılandıran insan yapımı kısıtlamalardır ve bu kısıtlamalar planlama süreçlerinin evriminde kritik bir rol oynar.

Örneğin, 1980'ler, neoliberalizmin uygulanması yoluyla büyük kentlerin mekânsal dönüşümüne yansıyan bir yönetim anlayışının ortaya çıkması bakımından dünya ekonomisi için bir eşik anlamına gelmekte ve bu eşik yalnızca ekonomik değil, doğası gereği aynı zamanda siyasi bir projeyi temsil etmektedir (Wacquant, 2012). Neoliberalizmin 1980'lerde dünya ekonomisinde yarattığı değişim, kentlerin mekânsal dönüşümünde büyük bir etkidir. Bu dönemde, kentsel mekân ve yapı çevre, ekonomik ve politik gündemin merkezine oturmuş, mülkiyet ilişkileri, yasal çerçeveler ve hükümetler arası ilişkiler planlama uygulamalarını kökten değiştirmiştir (Smith, 2008; Booth, 2005). Böylelikle küresel neo-liberalleşme dönemi aracılığıyla kentsel alanı dönüştürmek için bir devlet aygıtına dönüşen planlama, giderek kentsel girişimciliğe ve tüketim odaklı yer tanıtımına yönelik artan bir yönelim kazanmıştır (Eraydin ve Taşan-Kok, 2013; Peck, 2005). Diğer bir deyişle, "bilfiil işleyen neoliberalizm (actually existing neoliberalism)" in kendisi kentsel mekânda planlama başta olmak üzere diğer ilgili meşru düzenleyici uygulamalar ve bu uygulamalara temel teşkil eden kurumsal çerçevelerin bağımlı ve bağlamsal ilişkilerini gözler önüne sermektedir (Brenner ve Theodore, 2002).

Özünde gelecekteki bir projeksiyona yönelik işleyen planlama, daha güçlü bir geçerlilik sağlamak için "her ne kadar kaba olsa da- bilimsel bir

yöntemin politika oluşturmaya uygulanması” ve kurumsal bir hükümet etkinliği olarak değerlendirilmiştir (Faludi, 1973, s.1). Fiziksel bir dünya içinde ideal bir iyiyi hedefleyen planlama (Friedmann, 2005), geçen zamanda çeşitli ilişkiler çerçevesinde gelişirken daha girişimci bir yapıya bürünmüştür (Friedmann ve Douglass, 1998). Ancak bu değişim küresel ölçekte bütün kültürler için eş zamanlı ya da aynı içerikle oluşmamıştır. Kimi kültürler için, planlama pratiğinin gerçekliğini yönlendiren şey tek başına yukarıdan aşağıya yönetim zinciri ile ilerleyen veya idealize edilmiş haliyle aşağıdan yukarıya yönetim temelli ilişkiler değildir, ancak daha ziyade çeşitli aktör ve kurumların yatay ve karmaşık ilişkiler ağı üzerinden geliştirdiği birikimli tecrübeler bütünüdür. Bu nedenle planlama kültürüne yönelik gelişen ve zaman içerisinde evrilen anlayış ve tecrübe bir kültürden diğerine farklılık gösterir. Planlama pratiği, bir süreci tarifleme ve geleceğe gönderme yapmanın ötesinde, kendisini mevcut ve geçmiş tecrübeler, değerler gibi kültürel kodlar, etik anlayışı, toplumsal düzeyde gelişen sosyal ve politik gelenekler, ekonomik ve yasal yapılar, tüm bunların zamanla birikerek geliştiği bir meşru zemini oluşturan kurumsallaştırma ve aktörler etrafında biçimlenmektedir. Bu haliyle de mesleğe (ve pratiğine) ve bu yapıların birbirleri arasında gelişen güç ilişkilerine ilişkin bir biçimde tarihin katmanlarına gömülerek birikir ve bu birikimle de kendini geliştirir.

Siyasal kültüre koşturarak, farklı kültürel bağlamlar ekonomik, siyasi ve toplumsal küresel yeniden yapılanma dönemlerini tüm süreç ve sonuçlarıyla farklı deneyimler. Özellikle planlama alanında kültürel etken, kurumsal yapılar, yasal zemin, toplumsal değerler, sürecin aktörleri ve bu öğeleri birbirine bağlayan, tarih boyunca biriken ve gelişen yazılı olmayan uygulama geleneklerine evrilen işleyiş biçimleri aracılığıyla kendisini var eder. Doğrudan ve dolaylı etki kapasitesiyle çeşitli aktörler, rolleri, aralarındaki güç ilişkileri ve davranış örüntüleri, hâkim siyasi ve ekonomik yaklaşımların mekânsal tezahürü gibi planlamanın temsil kapasitesi; bu kapasitenin biçim verdiği planlamanın kurumsallığı yoluyla zaman içerisinde gelenekselleşen uygulama tecrübesi ve araçları; nihayetinde de planlama pratiğini muğlaklaştıran karar verme süreçlerinin yönlendirdiği uygulama ve bağlamı sürekli yeniden yapılandırılması benzersiz bir planlama kültürü oluşturur.

Bu makalenin amacı, Türkiye’de planlama kültürünün, kurumsallaşma ve kurumsuzlaşma ekseninde nasıl şekillendiğini ortaya koymaktır.

Ana savımız, planlama kültürüne ilişkin üretilmiş Batı merkezli çalışmaların tüm kültürlerle uyumlanamayacağı ve bir kısıtlı kalacağıdır. Çalışma, Türkiye’de planlama kültürünün, özellikle kentsel gelişim ve yapı çevrenin dönüşümü süreçlerinde kurumsal yapıların meşru müdahale aracı olarak nasıl kullanıldığıнын sunumu ile bu kısıtlılığı billurlaştırmak niyetindedir. Bu çerçevede, kurumsallaşma süreçlerinin aşırı-kurumsallaşma ile nasıl kurumsuzlaşmaya evirildiği incelenecektir. Othengrafen’in (2010) Planlama Kültürü Modeli temel alınarak, Türkiye’deki planlama pratiği tarihi ve kurumsal yapılar üzerinden analiz edilecektir.

Çalışma sonraki bölümde sunduğu planlama kültürüne ilişkin literatür taramasının ardından, öncelikle ülke planlama geçmişi, yasal, yönetsel ve kurumsal var oluşunu Othengrafen’in modelinde eksik kalan tarihi yö-rüngeye oturtarak aktarmıştır. Devamında ulusal düzeydeki plan arşivi, Çevre, Şehircilik ve İklim değişikliği bakanlığı e-plan otomasyon sistemi üzerinden yürürlüğe giren planlar incelenmiştir. Bunlara ek olarak meslek odalarının çalışma ve faaliyet raporları (Mimarlar Odası ve Şehir Plan-cıları Odası), onanan planlara karşı açılan davalar kapsamında irdelenmiştir. Kurumsallaşan gücün yeniden dağıtım süreçlerini, ki bu türden bir yeniden dağıtım kurumsuzlaşmaya da işaret etmektedir, farklı yönetim düzeyleri arasında yaşanan kurumsallaştırılmış güç çatışmaları ve tarihi yürüngede birbiri ardına değişen veya gündelik siyasetin ihtiyacına göre yürürlüğe konan yasalar eşliğinde ortaya konacaktır. Çalışma ortaya koyduğu literatür ve bağlamsal ilişkilendirmesi ile Türkiye planlama pratiğinin birikimli tecrübelerinin gelişerek oluşturduğu kendine has planlama kültürünün oluşumunu derlemiştir.

Planlamanın Kurumsallaşması ve Planlama Kültürü

Planlama, etkileşimli ve iletişimsel bir faaliyet (Sandercock, 1998), kurumsal olarak yerleşik bir uygulama (Friedman, 2005) ve fiziksel dünyadaki idealize edilmiş iyiyi temsil etse de (Gunder, 2003), planlamaya ilişkin teoriler tüm zamanlar için tüm bağlamlara yanıt vermekte yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, planlama yazını sıklıkla, kuramsal zemin ve pratiğin gerçekliği arasındaki bağlantının buharlaşmasına vurgu yapmaktadır. Bu vurgu genellikle kurumsal yapılar, siyasi koşullar ve erk ilişkilerine yönelik eleştiriler sunmaktadır (Friedmann, 1998). Bu eleştirilerin bir tarafı planlama pratiğine ilişkin söylemi daha esnek, eşitlikçi ve hesap verilebilir yaklaşımlar önermeye doğru yönlendirmekte (Forester, 1989; Hea-

ley, 1996; Innes, 1995) ve dolayısıyla daha katı ve tekniğin statik doğasından ayrılıp, iletişimsel etkileşimin tetiklediği kurumsallaştırmanın devlet eliyle gelen sertliğinin kırıldığı planlama anlayışına doğru kaymayı önermektedir (Healey, 1996). Ancak, kurumların bir toplumun birlikte yaşaması için gerekli kuralları ve insan etkileşimini şekillendiren, insan tarafından tasarlanmış kısıtlamalar (North, 1990) olduğu düşünüldüğünde planlamanın kırılan sertliğine karşın varlığını en keskin haliyle devam ettiği de açıktır. Zira eleştirilerin diğer tarafı ise iletişim temelli yaklaşımları gerçek olamayacak kadar idealize bir yaklaşımı sergilemesi, dolayısıyla siyasi yerleşikliği (Yiftachel ve Huxley, 2000) ve egemen güç ilişkilerini göz ardı etmesine vurguyla aktarmaktadır (Sanli ve Townshend, 2018). Bu vurgu aynı zamanda Batı'nın deneyimlerinden türetilen planlama yazınının evrensel bir kuramsal kapsam iddiasında bulunmasına karşı çıkmaktadır (Roy, 2009, s.7). Dolayısıyla 'planlama kültürünün' (Othengrafen, 2010) birbirinden farklı planlama deneyimlerindeki farklılaşan sonuçları ve süreçlerini anlama çabası planlama yazınının batı merkezli yerelliğinin evrensel kapsamda sunmasından uzaklaşmasını gerektirir (Roy, 2009; Sanyal, 2005; Tulumello 2015). Planlama pratiği, yalnızca kentsel sosyomekansal düzeni biçimlendirme ve yeniden biçimlendirme değil, aynı zamanda yasama ve yönetim sistemlerini ve bunların işleyişini yeniden biçimlendirme kapasitesine sahip olduğundan; kendine has planlama ortamını oluşturan kültürden de devamlı olarak etkilenmeye eğilimlidir (Sanli ve Townshend, 2018). Öte yandan, kültür, tek başına adetler, kullanımlar, gelenekler, alışkanlıklar gibi somut davranış kalıplarının karmaşık olarak sunumu değil, ... ama davranışın yönetilmesi bağlamında- planlar, tarifler, kurallar, talimatlar gibi bir dizi kontrol mekanizması olarak görülür (Geertz, 1973, s.44).

Planlama literatüründe kendine son dönemde daha sıklıkla yer bulsa da henüz bilimsel bir terim oluşturacak biçimde rafine edilmemiş olan 'planlama kültürü', ilkin bu alanda karar verme (decision making) sürecinin de bir odak olarak kavramsallaştırılmıştır (Bolan, 1969) ve kurumsallaşmıştır. "İnsanların, fikirlerin, toplumsal değerlerin, kurumların, siyasetin ve her birinin bir geçmişi olan gücün bir bütünü olarak" (Sandercock, 2005, s.310) planlama kültürü, uygulama ve kuramın tarihsel katmanlarında yer alır, dönemler içinde büyür ve gelişir (Tajbakhsh, 2005), dolayısıyla planlama sürecinde kurumsallaştırma ve hayata geçirmede hem resmi hem de gayri resmi uygulamaların yöntemlerini benimser (Friedmann, 2012). Böylece, kurumsal geleneklere, sosyal kodlara ve değerlere,

somut ve örtük yapılara, kabul edilen varsayımlara ve uygulamaya ilişkin yazılı olmayan güç kalıplarına atıfta bulunan küresel etkiler (dış baskılar) ve yerel koşullar ve uygulamalar (yatay/kolektif öğrenme süreci) planlama kültürüne giden yolu belirler (Othengrafen, 2010). Planlama kültürlerine odaklanan akademisyenler arasında kültür ve planlamayı sistematik bir araştırma yöntemi olarak ele alan Othengrafen, farklı planlama uygulamalarının daha iyi anlaşılması niyetiyle 'planlama kültürü' (culturized planning³) modelini öne sürmüştür.



Şekil 1. Planlama Kültürü modeli (Othengrafen, 2010, s. 92).

Planlama kültürü modelinde üç ana unsurdan bahsedilmektedir. İlk unsur olan "planlama yapıtları"nda belirgin görünür kentsel yapıları ifade etmektedir. Planlama sistemlerinin genel özellikleri, kurumların yönetim düzeyleri (güç dağılımı), mimari, fiziksel yapı, plan teklifleri, planlama yasaları, planlama kurumları gibi planlama ürünlerinin özellikleri ve bağılayıcılık derecesi gibi araçlar da bu unsura dahildir (Kneiling ve Othengrafen, 2015; Othengrafen, 2010; Othengrafen ve Reimer, 2013). İkinci boyut olan "planlama çevresi", görevleri, çerçeveleri ve plancıların ve inşaat sektörü profesyonellerinin davranışları ve eylemleriyle oluşan anlam sistemlerini ifade etmektedir. Planlama mesleğiyle ilgili ortak varsayımlar, bilişsel anlamlar ve algılar ile ilgili prensipler ve hedefler de bu boyuta atıfta bulunur (a.g.e). Son boyut ise, planlama süreçlerinin fark edilmeden arka planda işleyen "toplumsal çevre"ye atıfta bulunmaktadır.

³ Doğrudan çevirisi "kültürleşmiş planlama modeli" olan terim için Türkçe 'de planlama kültürü modeli ifadesi ifade bütünlüğünü bu dilde korumak adına kullanımı yazarın tercihidir.

Othengrafen sunduğu planlama kültürü modelinde (Şekil 1), kültürün yönetim ve organizasyon bilimlerindeki rolünden etkilenmiştir ve karşılaştırmalı olarak Finlandiya ve Yunanistan üzerinde örneklenmiştir. Ana yapı aynı kalsa da model daha sonra yapılan çalışmalarda detaylı olarak geliştirilmiş ve zenginleştirilmiş ve bazı detaylı özellikler bir kategoriden diğerine taşınmıştır (Kneiling ve Othengrafen, 2015; Othengrafen ve Remier, 2013). Bu model, Lüksemburg'u analiz etmek ve mekânsal planlama sistemlerini incelemek ve kültürel etkiyi anlamak için analitik bir yaklaşım sunmak amacıyla Chilla ve Schulz (2015) gibi diğer akademisyenlere de ilham kaynağı olmuştur.

Model, özellikle AB ülkeleri arasında ve üye devletler arasında daha iyi karşılaştırmalı çalışmalara olanak sağlamayı hedeflemesine rağmen, tarihi yörüngede gerçekleşen oluşların etkisi, buna bağlı gelişen ve değişen koşullar, mekan-siyaset ilişkisi ile oluşan özelleştirilmiş uygulama pratikleri bakımından eksik kalmış ve ancak bu eksikler dikkate alınacak şekilde geliştirilirse; ölçekler arası etkiler, planlama kültürlerini gelenekselleşmiş gerçekliklerini de daha iyi anlamaya destek olabilecektir. Siyasetin ve tarihsel kurumsalcılığın güçlerinin nihai ürünü olarak (Booth, 2011; Taylor, 2013) Planlama bağlamında kültürü ele almak, dış etkenli olası olayları ve tarihi izlek ve yörüngeleri keşfetme gerekliliğini, tarihsel ve geleneksel bağlantıları katmanlar halinde oluşturan birikimli süreçlere vurgu yapmayı gerektirir (Abram, 2011; Tasan-Kok, 2015). Bu nedenle bir sonraki bölüm Türkiye planlama deneyimini genel hatları ile ancak eleştirel bir tarihsel okuma ile birbiri üzerine birikerek evirilen planlama kültürünün oluşumunu ortaya koyacaktır.

Tarihi yörüngede Türkiye'de Planlamanın Kurumsallaşması ve Aktörleri

Türkiye'de planlamanın kurumsallaşması, Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Osmanlı'nın son döneminden başlayan kentsel mekana dair düzenleyici yasaların ortaya konması takip eden Cumhuriyet döneminde merkezi planlama kurumlarının kurulması ve kentsel gelişimi yönlendirmek için kapsamlı planlama mevzuatının yürürlüğe konması ile oluşmuştur. Diğer bir ifadeyle, Türkiye planlamasındaki dönemsel birikimle gelişen tecrübe ve bir modernleşme projesi olarak planlamanın kurumsallaşması, modernist ideallerle ekonomi-siyaset ekseninde Cumhuriyet öncesi dönemden başlayıp, Cumhuriyetle birlikte bir modernite projesini oluşturmaya yönelik gelişimi özellikle 80 sonrası dönemden itibaren

bu proje aşınarak dönüşmüş ile yerel koşullarla şekillenen bir süreci ortaya koymuştur (Tekeli, 2009).

Türkiye planlama tarihi içerisinde ortaya konan kanunlar, uygulayıcı ve onay merci devlet kurumları ile birlikte planlama mesleği tanınmış ve sayıları her geçen gün artan üniversitelerde planlama eğitimi programlarının sunumu ve Şehir Plancıları Odası gibi mesleki kuruluşların oluşumu ile de ülke nezdinde planlamanın kurumsallaşması kendine kuvvetli bir yer edinmiştir. Ancak, zaman içinde planlama pratiğinin kurumsallaşmasının gerilemesi Türkiye'de giderek daha belirgin hale gelmiştir. Bu sürece çeşitli faktörler katkıda bulunmuştur. Bunlardan biri, piyasa güçlerinin ve neoliberal politikaların artan etkisidir. Ekonomik büyüme ve özel sektör odaklı kalkınma vurgusu, kapsamlı planlama yaklaşımlarından daha çok piyasa odaklı ve amaca özel geçicilik içeren kalkınma uygulamalarına doğru bir kaymayı beraberinde getirmiştir. Bu durum, planlama kurumlarının kenara itilmesine ve karar alma süreçlerindeki etkinliklerinin zayıflamasına yol açmıştır. Öte yandan piyasa odaklı yeni bir pratiğin gelişimi hem uygulamada hem de planlama kültürünün var oluşunda yeni biçimler kazanmasına yol açmıştır. Öyle ki, siyasi dinamikler ve değişen güç yapıları, planlama pratiğinin ve buna bağlı gelişen kültürünün kurumsallaşmasında rol oynamıştır. Planlama kararları genellikle siyasi çıkarlar ve kısa vadeli seçim düşünceleri tarafından etkilenmekte, bu da planlama kurumlarının bütünlüğünü ve etkinliğini zayıflatmaktadır. Planlama politikalarındaki süreklilik eksikliği ve siyasi konjonktürde sık sık yaşanan değişiklikler, istikrarlı planlama kurumlarının oluşturulmasını zayıflatarak kurumsuzlaştırılmasına yol açmıştır.

Türkiye deneyiminde kentsel gelişim yoluyla kendini gösteren neoliberal politikalar, ekonomik ve siyasi yapılanma açısından kendi özgün yansımalarını taşıyan üç dönemle açıklanabilir ve bunlar kentsel mekana etkileriyle birlikte ekonomik ve siyasi yapılanma süreçlerini de ifade eder. İlk dönem 1980-2000 arasındadır ve şehir yönetiminin iki katmanlı belediye sistemi (büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi) aracılığıyla desantrilize olmasıdır. Bu dönemde sermayenin kentleşmesi kentsel popülizm ile hızlı kentsel gelişmeyi tetiklemiş ve inşaat faaliyetlerini artırmış, dikkat büyük kent merkezlerine yönelmiştir. Bir yandan gecekondu "imar affı" adı altında yasallaştırılmış ve meşruiyet kazanmışken, diğer yandan büyükşehirlerin uluslararası birer temsilci olması "kayırmacı ağları ve seçim çekiciliği" ile güçlendirilmiştir (Keyder ve Öncü, 1994, s. 400). 1980 yılı, Türkiye için hem siyasi hem de ekonomik alanlarda bir dönüm

noktası olmuştur. Bu dönemde, IMF ve Dünya Bankası'nın danışmanlığıyla, ülkenin ekonomik gelişiminde neo-liberal politikalar uygulanmaya başlamış ve daha fazla serbestleşme hedeflenmiştir. Siyasi ve ekonomik arenalarda yeniden yapılandırma süreci yaşanmış, liberalleşme ile birlikte kamu hizmet sunumu terk edilerek yerini küresel kapitalizme uyum sağlanması almıştır (Keskinok, 2006). Bu dönemde sermaye birikimi, yeni yatırım alanlarına yönelirken, inşaat sektörü ve yapılı çevre bu süreçte dikatleri üzerine çekmiştir, böylelikle kentsel alan rant odaklı kalkınma modelinin eşliğinde metalaşmıştır (Balaban, 2008; Şengül, 2003). 1980 askeri darbesinden sonraki kolalisjonsuz iktidar dönemi (1983-1991) daha fazla serbestleşme ve özelleştirme politikaları benimsemiş ve 1983-1991 yılları arasında koalisyona ihtiyaç duymadan ülkeyi yönetmiştir. 1980 sonrası dönemde, ekonomi daha fazla piyasa odaklı ve liberal hale gelmiş, yabancı yatırımcıların yerel firmalarla ortaklıklar kurmasına olanak tanımıştır (Balaban, 2012; Şahin, 2007). Aynı zamanda, ANAP'ın kısa vadeli çıkarları öne çıkararak ve uzun vadeli sürdürülebilir yaklaşımları ihmal eden kentleşme politikaları topluma ve yapılı çevreye tüketimci bir yaklaşım getirmiştir (Keyder ve Öncü, 1994; Tekeli 2001). Güç ilişkileri de bu süreçte dönüşüm geçirmiştir; yeni kanallar aracılığıyla geleneksel temsil biçimleriyle ilişkilenen baskın çıkar grupları, kent planlaması üzerinde etkili olmuştur (Ersoy, 2011; Şengül, 2001). Bu süreçte, 2002 dönemi sonrasında benzer biçimde tek parti iktidarının sağladığı güçle, yeni yasaların yürürlüğe girmesi kolaylaşmıştır ve kentsel alan, yeni bir ekonomik rant kaynağı haline gelmiştir. Birbiri ardına yürürlüğe giren İmar kanunu, Kıyı Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunu ile özel sektör yatırımlarının teşvik edildiği bir ortam yaratılmış, doğal kaynaklar turizm yatırımlarına yönelik metalaştırılırken özel sermayenin bu bağlamda cesaretlendirilmesine ek belediyelerin projelerden aldıkları payların artması ile kentsel mekan doğal kaynakların yapılaşmaya açılarak erimesi ile rant odaklı ve kısa vadeleri çözümlerle beslenen meşru zeminini planlamadan alan bir planlama kültürü oluşmaya başlamıştır (Balaban 2008). Bu dönemde kentsel alanı dönüştürmeye yönelik yaklaşımlar, imar afları ve gecekondu bölgelerinin temizlenmesi gibi projelerle, kent planlaması yeniden şekillendirilmiş; yeni yerel yönetim düzenlemeleri (örneğin büyükşehir belediye yasası) ile yerelde desantralizasyon ile iki kademeli belediye sistemi getirilmiş ve büyükşehir belediyeleri güçlendirilmiştir (öte yandan yerel düzeyde güç ilişkilerinin beslediği, günümüze kadar farklı boyut ve biçimleriyle varlığını derinleştiren yeni çatışma alanları oluşturmuş) ve TOKİ

gibi devlet konut fonlama mekanizmaları, şehirleri birer yatırım alanına dönüştürmüştür (Sanli ve Townshend, 2018). Bu dönemin sonunda, kent planlaması daha çok kısa vadeli popülist politikaların etkisi altında kalmış ve uzun vadeli sürdürülebilir kentleşme hedeflerinden sapılmıştır (Oc ve Tiesdell, 1994).

2000 sonrası dönem ise birbirinden farklı iki temelde irdelenebilir 2000-2010 ve 2010 sonrası dönem. İlk dönemde 2002’de AKP’nin kolalisjonsuz iktidara gelmesiyle kentsel alanların yeniden yapılandırılması hız kazanmış, bu dönem ve sonrasında 80lerin desantrilizasyon adımları da dönemsel olarak yürürlüğe giren kararlarla tersine dönmeye başlamıştır. Ulusal kalkınma stratejisinin bırakıldığı, sermaye ve rant arasındaki çelişkili ilişkinin çözümünün kurumsallaşmış müdahale biçimlerinin gevşetilmesi ile kimi zamanda sermaye birikiminin önündeki engellerin parçacıl düzenlemelerle kaldırılmaya yönelik yaklaşımlar önceki dönemin kamusal niteliğini yitirip müşteriye dönüşen , özelleştirme uygulamalarının daha derinleşerek uluslararası sermayenin hareketini kolaylaştırıcı müdahale/müdahalesizliklere bıraktığı bir yapıyı işaret etmektedir (Keskinok, 2006). Bu dönemde özellikle kentsel yönetimde yasal yapıda ardışık değişiklikler görülmüş ve öndeki döneme benzer ancak daha saldırgan bir kentsel gelişim gerçekleşmiştir. İnşaat sektörü, ülkenin ekonomik büyümesinin başlıca lokomotif⁴ haline gelirken, yasal güç inşaat ve kentsel gelişim projelerinde piyasa güçleri ve uluslararası sermaye için yolun düzleştirilmesinde kullanılmıştır. Merkezi hükümet ile yakın ilişkideki büyükşehir belediye başkanlarını kendi kentsel yatırım programlarına ilişkin yasaları çıkartarak şehir patronları konumuna getirilmiştir. Kentsel dönüşüm ve kamu özel iş birliklerinin başı çektiği bu yeni dönemde planlama eliyle kentsel mekanın yeniden üretimi projecilik eksenine kaymış, önceki dönemin İmar Kanununun hedeflediği planlar arası bütüncül uyum yerini revize planlar ile parçacıl yaklaşımlara bırakmıştır. Önceki dönemin gerçekçi bir çözüm üretmediği gecekondü problemine çözüm büyükşehir belediyelerin siyasetteki merkeze yakın kuvvet kazanan pozisyonundan da güç alarak yasalaşan kentsel dönüşüm projeleri olmuştur. Böylelikle yeni büyükşehir yasası ile (Kanun no.5216) hem bu alanlar kentsel mekanın yeniden üretiminde yeni bir rant odağı yaratmış hem de büyükşehir

⁴ Büyük üretim tesislerinin özelleştirilmesi, ülkenin dış finansal kaynaklara bağımlı hale gelmesiyle sonuçlanmasına rağmen, ana akım siyasi temsilciler inşaat sektörünü ana itici güç olarak vurgulasa da, bu süreç ilerlemesini destekleyecek bir temele sahip olmadan ilerlemektedir.

belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki tahakküm kapasitesini merkezileşme yönünde arttırmıştır, TOKİ dar gelirli vatandaşa konut sunumu amacından bir arsa üreticisine dönüşmüştür. Böylelikle kentsel rantın yeniden dağıtım planlama süreçlerinde daha fazla esneklik sağlanarak büyük ölçüde özel sektör lehine kolaylaştırılmıştır (Eraydin ve Taşan-Kok, 2013). Mega projeler, kentsel girişimciliğin yön verdiği ve gücün daha da merkezileştiği 2010 sonrası dönem ise havalimanları, köprüler ve yeni şehir projeleri gibi büyük yatırımlar, devletin kentsel alana müdahalesini artırmış, planlama süreçleri ise kamusal fayda yerine büyük yatırımların önünü açan bir mekanizma haline gelmiştir (Penpecioglu, 2011). Önceki dönemin büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin merkezileşme yönünde artırılması bu dönem için yetersiz kalmış 2011’de çıkarılan iki yeni KHK (644 ve 648 sayılı) KHK ve 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın yetkilerini genişletilirken Büyükşehir belediyelerinin de sınırları genişletilmiştir. Bu durum yerel yönetimlerle merkez arasındaki yetki çatışmalarını artırırken, kentsel mekandaki güç riskli alanları yeniden iskan bağlamında tekelleşmiştir (Erder ve İncioğlu, 2013; Ersoy, 2011; Kahraman 2013). Öte yandan, Türkiye’de, planlama yetkileri birçok kuruma dağılmış olup, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyeler dışında Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, TOKİ ve Özelleştirme İdaresi gibi kuruluşlar da sektörel ve tematik planlama yapma ve onaylama yetkisine sahiptir, bu durum yetki karmaşasına yol açarken (Özdemir Sönmez, 2017), planlamanın kurumsal zeminini de kayganlaştırmaktadır. Otoriter eğilimler ile neoliberal girişimciliğin bu sentezi, planlama kültürünü yeniden şekillendirerek, planlama süreçlerini güç ilişkileri ve tarihsel bağlantılarla yönlendirilen, adeta değişken ve karmaşık bir girişim haline getirmiş ve şehirleri geniş çaplı şantiye alanlarına dönüştürmüştür (Sanli vd., 2024).

Kurumsallaşan Planlamanın Kurumsuzlaşan Deneyimleri

Othengrafen’in ortaya koyduğu model bağlamında ülke planlama pratiğini bir planlama kültürü izahı olarak ortaya koymak bir önceki bölümde yer alan tarihi yörüngedeki tecrübelerin karmaşıklığı, yerel tarihi birikimle birbirine bağımlılığı, siyaset ve güç ilişkileri bağlamında gelişimi dolayısı ile oldukça kısıtlayıcı kalmaktadır. Modelin önerdiği ‘Planlama Yapıtları’, yani kentlerin görünen örüntüsü de aynı yörüngede benzer karmaşık yapıyı siyaset-ekonomi ilişkisinin kurduğu yeniden yapılanmalara koşut ortaya koymakta ve planlama tecrübesi ile birlikte sürekli değişen ve karmaşık bir yapıya büründürmektedir (a.g.e). Bununla birlikte, yerel yönetimlerin rekabetçi tutumlarının, sermayeyi

şehirlerine çekmek için kentsel politikaları bozarak dolaylı güç ilişkileri yoluyla mekanları yeniden şekillendirdiği bir 'yamalı kent manzarası'na neden olduğu açık hale gelmiştir (Robins ve Aksoy, 1996, s.9).

Önceki bölümün ortaya koyduğu planlama kültürünün ve kurumsallaşmanın tarihi gelişimine ek planlamaya ilişkin meşruiyetin ve kurumsallaşmanın tarihsel süreçlerinin yanı sıra, yapı çevresine müdahale eden imar planı değişikliği, revizyonu, tadilatı gibi ifadelerle mevcut onaylı bir planda değişikliği işaret eden yaklaşımlar ve planlara eklenen özel plan notları da vurgulanması gereken önemli noktalar. Değişikliğe ilişkin referans veren planlar, mevcut plan kararlarını değiştirmek ve kentsel arazilerin kullanım kararı, yapılaşma koşulları gibi konularda daha fazla esneklik sağlamak için yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Öte yandan bu tür plan yaklaşımlarının onayı ardından hızla ilerleyen inşaat izni alım süreci yukarıda bahsedilen farklı kurumların farklı seviyelerde ve kimi zaman da aynı ölçeklerde benzer yetkilere sahip olmasından kaynaklı gelişen kurumlar arası çatışma ortamını kuvvetlendirmektedir. Böylece yüzeyde planlama sistemlerinin temel olarak 3194 sayılı İmar Kanunu, Tip İmar Yönetmeliği ve plan onay süreçlerine bağımlı gibi görünse de, mevcut planların değişimine yönelik oluşturulan planlarının bir devlet aygıtı olarak kurumsal kapasiteye sahip olmaları (birbiri ardına uygulandığında plan bütünlüğünü bozan yapısına ve bu durumun hukuken de sorgulandığı davalara karşın) Türkiye planlama pratiğinde çoğunlukla güçsüzleştirilmiş kurum ve kuruluşlarla birlikte (meslek odaları, STK'lar ve/veya ilçe belediyeleri gibi) planlama sisteminin bel kemiği haline gelmiştir. Tablo 1 de görüldüğü üzere yürürlükteki planların önemli orandaki kısmı bir tür tadilatı ifade etmekte bu da esasında yine kanunlarca ortaya konan “planların kademeli birlikteliği” ilkesi ile çelişen bir durumu gözler önüne sermektedir.

Tablo 1. Yürürlükteki Planlar içerisinde değişiklik, revizyon ve tadilat kapsamıyla onana planların yeri

Yürürlükteki Planlar	113794	
Plan Değişikliği olarak onananlar	42538	37%
Plan Tadilatı olarak onananlar	2571	2%
Plan Revizyonu olarak onananlar	8752	8%

47%

(Kaynak: e-plan.gov.tr erişim tarihi 25.06.2023)

İkinci boyut olarak ortaya konan 'Planlama Çevresi'de meşruiyetini yasalar çerçevesinde kazanan planlama tecrübesi, plancı ve ilişkide olduğu sektör çalışanlarının davranış ve eylemleri de bir önceki boyutun devingen yapısına koşut bir devingenlikle beraber çatışma ortamını da beraberinde taşımaktadır. Plan yapım, onama ve uygulama sürecindeki çatışma ortamının ve güçsüzleşen aktörlerin kendini görünür kılabildiği tek alan ise, planlamada katılımsızlık koşulları nedeniyle, plan kararlarına itiraz aracılığıyla. Gerçekleştirilen her plan kararına yönelik iki aşamalı itiraz süresi hakkı vardır. Birinci aşamada planın askıya çıkmasından itibaren 15 gün içinde itirazlar dilekçe yolu ile iletilebilir. Bunun ardından, bir ikincil itiraz süreci bulunmaktadır, bu süreçte mahkeme süreci devreye girer; ilk aşamadaki itiraz göz ardı edildiğinde ya da yanıt yetersiz kaldığında, dava açma yetkisi olan herhangi bir kurum, örgüt veya kişi tarafından dava açılabilir. Bu süreç genellikle planlama alanında özellikle büyük ölçekli özel (veya kamu-özel ortaklık) yatırımları ve planlama uygulamasının aktörleri ile farklılaşan güç ilişkileri ve çatışma ortamının yüzeye çıktığı ana çatışmanın ortaya çıktığı yerdir. Örneğin, Şehir Plancıları Odası (ŞPO) ve Mimarlar Odası (MO) İstanbul şubelerinin çalışma raporları, 2012-2020 yılları arasında planlama ve yapı çevreye ilişkin konularda yaklaşık olarak 650 dava açıldığını göstermektedir.

Bu tür deneyimlerin birikimi, demokratik katılımı azaltan bir mekânsal planlama pratiği üzerinde yeni kurumsal ve toplumsal algı ve pratik bakış açısı oluştururken, etik uygulamalar sınırlı kalmakta ve güçlü mekanizmalar tarafından yönlendirilmektedir (Taşan-Kok vd., 2016). Bu durum, kendi özgün hükümet söylemini oluşturan, meslek odalarının argümanlarına ve bazı durumlarda mahkeme kararlarına karşı geliştirilen ve planlama mesleğinin saygınlığını azaltarak bir tarafıyla da kurumsuzlaştıran yeni bir yapıyı ortaya koymaktadır. Dahası, resmi mekanizmalar sistemlerini yeniden şekillendirirken, toplumsal algılar ve yaşam tarzları buna uygun bir şekilde yönlendirilmiş ve planlamaya yönelik bir algı ve kültürüne doğru bir yol sunulmuştur. Örneğin, Ankara'da 2005 yılında büyük ölçekli bir alışveriş merkezi projesi için yapı yoğunluğu artışı konusunda mahkemenin yürütmeyi durdurma kararını göz ardı ederek, belediye başkanı "Arkadaşlar bana geldiler. Oraya hayalim olan eşeğe binmiş Nasrettin Hoca heykelini yapacakları için emsal oranı arttırdım. Helali hoş olsun" (Seğmen, 2009) şeklinde açıklama yapmış ve arttırılmış imar hakları plana işlenmiştir, süreç devamında birbirini ardına dava süreçleri ile iler-

lemiştir. Merkezi hükümet düzeyinde ise 2013 yılında Gezi Parkı protestoları ve mahkemenin hükümete karşı reddi durumunda, dönemin Başbakanı "Topçu Kışlası'nı yapacağız. Üst kurul reddetmiş. Biz de reddi reddeceğiz" (Tütüncü, 2013) açıklaması ile planlamanın gündeminde kendine kurumsuzlaştıran bir yer açmıştır. Bu yaklaşım uygulamada kentsel planlama, profesyonel olmayanların bakış açısından farklı bir anlam kazanmış ve böylelikle kentsel mekânlar siyasal sömürüye daha açık hale gelmiştir.

Son boyut olan toplumsal çevre, önerilen modelde oldukça muğlak tanımlamaları içermekte inanç, algı ve düşüncelerin planlama kültüründe edindiği yer planlamaya yönelik algılayanın ortaya konacağı aktörün kim olduğu; aktörlerin birbirleri ile olan ilişkisi ve bir önceki boyut ile yakından ilişkilidir. Bir devlet aktivitesi ve idealize edilmiş tanımı ile kentsel mekan ve arazi kullanım deseninin ve kentsel gelişimin kamu yararı çerçevesinde geleceğe yönelik yönetimi olarak planlama ve bu yolla oluşturulan kentlerde çoğu zaman söz sahibi olmayan ancak maruz kalanı olan toplumun algısı tarihi birikimli süreçte yaşanan tecrübeler ve yöneticilerin kentsel mekanda yarattıkları güç tezahür alanına paralel bir algı ile rant öncelikli değerlendirmekte (Sanli vd., 2024) ve halihazırda kırılğan bir zeminde oturan ve 'belediyeçilik' ifadesiyle küçümşenen planlamanın saygınlığının altını iyice boşaltmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de son zamanlarda, açık veya örtük çeşitli aktörler arasındaki kentsel güç ilişkileri, gerektiğinde resmi planlama süreçlerinin arka planında karar alma süreçlerinin ve kentsel mekanın üretiminin temelini oluşturmuştur (Sanli ve Townshend, 2018). Oysa planlama kültürü ve kurumsallaşmasının değişim ve dönüşüm süreçleri Kayasü'nün de (2002) ifade ettiği gibi belirli zaman ve mekanda kendisini sosyo-kültürel bağlamla ilişkili olmakta ve formal ve enformal yapılanmaları da içerdiğinden sahip olduğu bu devingenliğe uyumu bu geniş kapsamıyla değerlendirilmelidir. Oysa geldiğimiz noktada Türkiye'deki planlama kültürü, yapılı çevre çeşitli çıkarlar için son derece önemli hale gelmiş ve kentsel planlama, bir şehir yapımının daha iyi anlaşılması yerine belediyeçilik olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bu da planlama kültürüne ilişkin toplumsal çevreyi yani planlamaya yönelik algının nasıl şekillendiğini bu algının uygulamadaki yaklaşım ve siyasi çatışma ortamı ile ne denli derinleştiğini de gözler önüne sermektedir.

Türkiye planlama kültürü Othengrafen'in modeli kapsamında ele alındığında ise "planlama yapıtları" ve "planlama çevresi" ile yukarıda ortaya

konan kurumsallaşma, yetkilendirme ve bunlarla birlikte gelişen ve koşullara göre değişen yasa, yönetmelik gibi planlama mesleğinin bir devlet aracı olarak meşru icrasını ortaya koymuştur. Ancak açıktır ki, planlama yapıtları, planlama çevresi ve bunlara yönelik ortaya konan toplumsal çevre birbirinden ayrı birimlerden ziyade iç içe geçmiş grift bir ilişkiye sahip ve yerel ve küresel ölçekte politik etkilerin yarattığı koşullara karşı hassasiyet taşımaktadır. Dolayısıyla, Othengrafen'in birbirinden ayrı başlıklarda sunduğu boyutlar, tarihi yörüngenin ortaya koyduğu birikimli sürecin, güç ilişkilerinin yarattığı çatışmalı ve karmaşık varlığının eksikliğini taşımanın yanı sıra birbirini sürekli etkileyen kimi zaman da içeren niteliktedir.

Birbiri ardında getirilen, değiştirilen yasal zemin, özellikle kentsel dönüşüm projelerinde devletin düzenleyici rolünü inşaat sektörü ve özel şirketlere bırakarak sosyal adaleti zayıflattığını, riskli alanların dönüşümünde ise ekonomik çıkarların önceliklendirildiğini ortaya koymaktadır (Kahraman, 2013, s.17, s.45). Ayrıca, planlamada uygulama ile yasal çerçeve ve kurumsallaşma- kimi zamansa aşırı kurumsallaşma – ilişkisi, uzayan mahkeme süreçleri, bu süreç çözümlenmeden getirilen yeni plan kararları ile sürecin başa sarması, yasanın verdiği yetki ile ilerleyen ancak planlamanın idealize edilmiş süreç akışının ötesinde gündelik siyasetin ve çıkarın yön vererek tekrar edilen alışkanlıkların, planlama kurumlarının oluşumunda karşılıklı etkileşimi ve gelenekselleşmeyi geliştirmektedir. Bu noktada Orthengrafen'in planlama kültürü modeli bu anlamda net bir çerçeve sunan bir başlangıç olsa da evrensel bir bağlamı işaret etmekte özellikle de güç ilişkileri ve gündelik siyasetin oluşturduğu planlama deneyimini açıklamada yetersiz kalmaktadır.

Sonuç Yerine

Bu çalışma, Batı literatüründe planlama kültürü üzerine yapılan çalışmaları, özellikle Othengrafen'in planlama kültürü modelini temel alarak ele almış ve Türkiye bağlamında tarihsel bir analizle sunmuştur. 1980-2000 dönemi ile 2000 sonrası dönemin karşılaştırılması, Türkiye planlama pratiğindeki önemli eşikleri 1980 sonrası döneme odaklanarak ortaya koymuştur. 1980 sonrası dönemde, güç ve sermaye dağılımının yeniden şekillendirilmesi, kurumsal çatışmalar eşliğinde kentsel mekânda derinle-

mesine bir değişim yaratmış, bu da adil ve sürdürülebilir planlama pratiklerinin sürdürülmesini zorlaştırmıştır. Erken dönemde devletin düzenleyici rolünden çekilmesi, kentsel gelişim üzerindeki özel sektörün etkisini artırmışken, 2000’li yıllardan itibaren devletin merkezîyetçi bir yaklaşımla yeniden sahneye çıkması, bu kez neoliberal girişimcilik ile bütünleşmiş bir şekilde şehirleri geniş çaplı şantiye alanlarına dönüştürmüştür. Diğer bir ifadeyle 2000 sonrası dönem devletin özelleştirme politikaları, kentsel mekânı yatırım aracına dönüştürerek, planlama süreçlerinde kamusal fayda yerine rant odaklı bir kentsel gelişim anlayışının yerleşmesine yol açmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) iktidara gelmesiyle birlikte, kentsel dönüşüm projeleri hız kazanmış ve planlama süreçlerinde merkezi hükümetin rolü yeniden güçlenmiştir. Ancak bu kez, devletin merkezîyetçi politikaları neoliberal girişimcilik ile bütünleşik bir strateji arayışına girmiş, kentsel mekan planlama ve kurumları eliyle birbiri ardına sunulan yasal zemindeki değişimin ve/veya bilinçli esnetmenin uygulayıcısı konumunda kalmıştır. Kendisinden önceki iki dönemin hazırladığı rant odaklı gelişim zemininde 2010 sonrası dönemde Türkiye’de mega projeler ve merkezi hükümetin kentsel dönüşüm politikalarının öne çıktığı bu dönemde, devletin kentsel alandaki düzenleyici rolü azalırken, özel sektörle iş birliğine dayalı yönetim anlayışı benimsenmiş, planlama süreçleri yine kamusal fayda yerine özel çıkarlar doğrultusunda şekillenmiş ve merkezîyetçi, otoriter eğilimler daha da güç kazanmıştır.

Tüm bu süreçler, planlama yasalarının katılığı, neoliberal politikalarla birleştiğinde, kentsel gelişim için kırılğan bir zemin yaratmış ve planlama etiği ile sosyal adaletin zayıflamasına yol açmıştır. Ayrıca, Türkiye’de planlama pratiği, kurumsallaşma ve kurumsuzlaşma arasındaki sürekli bir salınımın sonucu olarak güç mücadeleleriyle şekillenmiş ve bu süreç, planlama sürecinin daha da karmaşıklaşmasına neden olmuştur. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, Otengrafen’in planlama kültürü modeli kullanışlı bir çerçeve sunsa da Türkiye örneği, yerel koşullar, kurumsal reformlar ve güç ilişkileri arasındaki karmaşık etkileşimi daha esnek bir yaklaşımla ele almanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu çalışma tam da bu eksiğin altını çizerek bu bağlamda duyulan yeni bir yol haritasına yönelik ihtiyacı vurgulamıştır. Sonuç olarak, bu çalışma, Türkiye’de planlama kültürünün tarihsel tecrübe, neoliberal ideoloji ve kurumsal yapılar tarafından nasıl şekillendiğine dair önemli katkılar sunmaktadır. Aynı zamanda, planlama kültürünü dinamik politik ve ekonomik bağlamlarda daha iyi anlamak ve ele almak için gelecekteki araştırmalarda daha esnek yaklaşımların geliştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Extended Abstract

Formation of Planning Culture in the Dilemma of Deinstitutionalization and Excessive Institutionalization

Tuğçe Şanlı⁵

ORCID: 0000-0002-4651-7609

The emergence of a governance paradigm that reflects on the spatial transformation of major cities through the implementation of neoliberalism in the 1980s signifies a threshold moment for the world economy. This threshold signifies not only economic implications but inherently embodies a political project (Wacquant, 2012). Under the dominance of neoliberalism, various stimuli directed policymakers' attention toward the built environment in geographic areas and urban spaces, emphasizing its prominence in the economic and political agenda as never before (Smith, 2008, p. 5). During this period, property relations, intergovernmental relationships, and legal frameworks reshaped planning practices and cultures in response to this necessity (Booth, 2005). Consequently, during the era of global neoliberalization, planning, functioning as a governmental apparatus, increasingly shifted its focus toward urban entrepreneurship and consumption-oriented place branding for the transformation of urban areas (Eraydin & Taşan-Kok, 2013; Peck, 2005; Peck, Theodore & Brenner, 2009). To comprehend the "actually existing neoliberalism" (Brenner and Theodore, 2002), it is pertinent to examine planning, among other regulatory practices, which illustrates the dependent and contextual relationships of inherited institutional frameworks.

Referencing future projection, planning has been defined as the application of a "although crude - scientific method to policymaking" to enhance its historical validity, considered as a government activity and institutionally established practice (Faludi 1973, p.1). While planning, aiming for an ideal good within a physical world (Friedmann 2005), has developed over time within various relationships, it has also assumed a

⁵ Asst. Prof., Ondokuz Mayıs University, Faculty of Architecture, Department City and Regional Planning, E-mail: tugce.sanli@omu.edu.tr

more entrepreneurial structure (Friedmann & Douglass, 1998). However, this change has not occurred simultaneously or with the same content for all cultures. For some cultures, what guides the reality of practices is not only top-down or bottom-up relationships but rather horizontal networks. Therefore, understanding and practice differ from one culture to another. Planning practice, beyond its processes and references to the future, is actually shaped by existing cultural codes such as past experiences, values, ethics, approaches, social and political traditions, economic and legal structures, and institutionalization and actors. Thus, the profession (and its practice) and the relationships between the above-mentioned structures develop through historical layers, including certain types of relationships between them (such as power relations).

Planning literature often criticizes institutional structures, political conditions, and power relations by emphasizing the evaporation of the connection between theory and practice (Friedmann, 1998). Therefore, discourse on planning practice suggests a shift towards more flexible, equitable, and accountable approaches (Innes, 1995; Healey, 1996; Forester, 1989). Thus, it proposes a shift from rigid institutional foundations and approaches, towards a planning understanding where institutionalization breaks through state-imposed rigidity, triggered by communicative interactions (Healey, 1996). However, this new proposition has been criticized for ignoring political embeddedness (Yiftachel & Huxley 2000) and dominant power relations (Sanli and Townshend, 2018).

This critique also suggests that theoretical explanations put forward by the West, often presented as universal under the guise of theory (Roy, 2009, p. 7), often fall short of responding to all times and contexts. The inevitable impact of differentiated planning experiences (Sanyal, 2005) necessitates a departure of 'planning culture' (Othengrafen, 2010) from the Western-centric understanding of theory (Roy, 2009; Tulumello, 2015). In this academic analysis, we delve into the intricacies of planning culture within the context of the dilemma posed by deinstitutionalization and excessive institutionalization during the era of neoliberalism. We aim to explore how planning, as a regulatory practice, responds to the changing dynamics of governance, economics, and politics, and how this response reshapes the culture of planning.

In parallel with political culture, different cultural contexts experience economic, political, and social global restructuring periods differently. Es-

pecially in the field of planning, cultural factors are reflected through institutional structures, prevailing codes, actors, and operational traditions that have evolved over time and have become written and unwritten practice traditions. The roles of various actors, their power relations and behaviours, representation and policy norms, all within planning features, traditions, and tactical actions within the context of planning, including decision-making processes before, during, and after certain threshold periods, create a unique planning culture.

Therefore, this research, with its accumulative nature, examines planning practices that create planning cultures with context-specific conditions in political-cultural context and, on the other hand, planning practices that have emerged as a valid tool in the spiral of institutionalization-excessive institutionalization. Firstly, the "planning culture" in spatial planning literature will be addressed in this study. Then, the historical development of planning in Turkey, as a tool and institutional structure in shaping urban space by the state, will be summarized. Finally, it will present the redistribution processes of institutionalized power, which also includes deinstitutionalization, with power conflicts between different levels of governance.

Kaynakça/References

- Abram, S. (2011). *Culture and Planning*. . London: Routledge.
- Balaban, O. (2008). Capital accumulation, the state and the production of built environment: the case of Turkey. Yayınlanmamış doktora tezi. ODTÜ, Ankara
- Balaban, O. (2012). 'The negative effects of construction boom on urban planning and environment in Turkey: Unraveling the role of the public sector', *Habitat International*, 36(1), 26-35. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2011.05.003>
- Bolan, R. S. (1969). Community decision behavior: The culture of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(5), 301-310. <https://doi.org/10.1080/01944366908977240>
- Booth, P. (2005). The nature of difference: Traditions of law and government and their effects on planning in Britain and France. B. Sanyal (Der.), *Comparative planning cultures*, içinde (ss. 59-284). London: Routledge.
- Booth, P. (2011). Culture, planning and path dependence: Some reflections on the problems of comparison. *Town Planning Review*, 82(1), 13–28. <https://doi.org/10.3828/tpr.2011.4>

- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). *Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism.'* In N. Brenner & N. Theodore (Der.), *Spaces of neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe* içinde (ss. 1–32). Oxford: Blackwell.
- Chilla, T., & Schulz, C. (2015). Spatial Development in Luxembourg: Mimetic Evolution or Emergence of a New Planning Culture? *European Planning Studies*, 23(3), 509–528. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.875129>
- Douglass, M., & Friedmann, J. (Eds.). (1998). *Cities for citizens: Planning and the rise of civil society in a global age*. John Wiley & Son Limited.
- Eraydin, A., Taşan-Kok, T. (2013). Introduction: Resilience Thinking in Urban Planning. In: Eraydin, A., Taşan-Kok, T. (Der.), *Resilience Thinking in Urban Planning* içinde (ss. 1-16). GeoJournal Library, vol 106. Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5476-8_1
- Erder, S. & Incioglu, N. (2013). *The emergence of local politics in Turkey*. Istanbul: Istanbul Bilgi Üniversitesi Press.
- Ersoy, M. (2011). Yerelden ulusala merkezileşerek aynılan planlama anlayışı. *Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik. Türk Belediyeler Birligi*, 5, 213-229. 22.05.2023 tarihinde https://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/yerel_yonetimler_sempozyumu/index.html#p=556 adresinden erişildi.
- Faludi, A. (2005). The Netherlands: A culture with a soft spot for planning. B. Sanyal (Der.), *Comparative planning cultures*, içinde (ss. 285–307) London: Routledge.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. London: University of California Press.
- Friedmann, J. (1989). Planning in the public domain: Discourse and praxis. *Journal of Planning Education and Research*, 8(2), 128–130.
- Friedmann, J. (1998) Planning theory revisited, *European Planning Studies*, 6:3, 245-253,
- Friedmann, J. (2005). Planning cultures in transition. B. Sanyal (Der.), *Comparative planning cultures*, içinde (ss. 29–44). London: Routledge.
- Friedmann, J. (2012). Varieties of Planning Experience: Toward a Globalized Planning Culture? R. Crane & R. Weber (Der.), *The Oxford Handbook of Urban Planning*, içinde (ss. 92-94). Oxford: Oxford University Press.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books Publishers.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. UK: Cambridge University Press.
- Gunder, M. (2003) 'Passionate planning for the others' desire: an agonistic response to the dark side of planning', *Progress in Planning*, 60(3), pp. 235-319. [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(02\)00115-0](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(02)00115-0)

- Healey, P. (1996) 'The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation', *Environment and planning B*, 23, pp. 217-234. <https://doi.org/10.1068/b230217>
- Huxley, M., & Yiftachel, O. (2000). New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 333–342. <https://doi.org/10.1177/0739456X0001900402>
- Innes, J.E. (1995) 'Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice', *Journal of planning education and research*, 14(3), pp. 183-189. <https://doi.org/10.1177/0739456X9501400307>
- Kahraman, T. (2013). Kent hukukunun yeni yüzü: düzenleyici devletten seçkinleştirici devlete. A. Çavdar & P. Tan (Der.), *İstanbul: müstesna şehrin istisna hali içinde*, (ss. 17-48) İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Kayasü, S. (2002). Yeni Planlama Paradigması ve Kurumsallaşma Süreçleri Üzerine. *Planlama Dergisi*, 4: 52-54.
- Keskinok, H. Ç. (2006). *Kentleşme Siyasetleri*, Kaynak Yayınları. İstanbul.
- Keyder, C. & Oncu, A. (1994) 'Globalization of a Third-World Metropolis: Istanbul in the 1980's', *Review*, 17(3), pp. 383-421.
- Kim, A. M. (2012). The evolution of the institutional approach in planning. R. Crane & R. Weber (Der.), *The Oxford Handbook of Urban Planning*, içinde (ss. 69-86). Oxford: Oxford University Press.
- Knieling J. & Othengrafen F. (2015). Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?, *European Planning Studies*, 23:11, 2133-2147. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1018404>
- Oc, T. ve Tiesdell, S. (1994) 'Planning in Turkey: The Constrasting Planning Cultures of Istanbul and Ankara', *Habitat International* 18(4), pp. 99-116.
- Othengrafen, F. (2010). Spatial Planning as Expression of Culturized Planning Practices: The Examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece. *The Town Planning Review*, 81(1), 83-110. <https://doi.org/10.3828/tpr.2009.25>
- Othengrafen, F., & Reimer, M. (2013). The Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 45(6), 1269–1284. <https://doi.org/10.1068/a45131>
- Ozdemir Sonmez, F. N. 2017 Planlamada Yeni Yasal Düzenlemeler. S. S. Ozdemir, B. Ozdemir Sarı, N. Uzun (Der.), *Kent Planlama içinde*, (ss. 643-665) Ankara: İmge.
- Peck, J. (2005). Struggling with the creative class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740–770.
- Penpecioglu, M. (2011). Kapitalist kentleşme dinamiklerinin Türkiye'deki son 10 yılı: Yapılı çevre üretimi, devlet ve büyük ölçekli kentsel projeler. *Birikim*, 270, 62-73.
- Robins, K. and Aksoy, A. (1996) 'Istanbul Between civilisation and Discontent', *City&Community*, 1(5), pp. 6 - 33.

- Roy, A. (2009). Strangely familiar: Planning and the worlds of insurgence and informality. *Planning Theory*, 8(1), 7–11. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1473095208099294>
- Sandercock, L. (2005). Picking the paradoxes: A historical anatomy of Australian planning cultures. B. Sanyal (Der.), *Comparative planning cultures*, içinde (ss. 309–330). London: Routledge.
- Sanli, T., & Townshend, T. (2018). Hegemonic power relations in real practices of spatial planning: the case of Turkey. *European Planning Studies*, 26(6), 1242–1268. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1448755>
- Sanli, T., Ozdemir Sonmez, F. N., Ilhan, T., & Ozdur, K. (2024). Rigidness of planning law causing fragile grounds for crafting planning tools: neoliberal power and ideology immersed on urban space. *International Journal of Urban Sciences*, 28(4), 656–674.
- Sanyal, B. (2005). Hybrid planning cultures: The search for the global cultural commons. B. Sanyal (Der.), *Comparative planning cultures*, içinde (ss. 3–25). London: Routledge.
- Seğmen, L. (2009, 26 Mart). 500 bin esege bedel esek heykeli. *Hurriyet*, <http://arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=11290394>
- Smith, N. (2008). Uneven development: Nature, capital, and the production of space. University of Georgia Press.
- Şahin, S.Z. (2007). *The Politics of Urban Planning in Ankara Between 1985 and 2005*. Yayımlanmamış doktora tezi. ODTÜ, Ankara
- Şengül, T. (2001). *Kentsel çelişki ve siyaset: Kapitalist kentleşme süreçleri üzerine yazılar*. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.
- Şengül, T. (2003). On the Trajectory of Urbanisation in Turkey: An Attempt at Periodisation. *International Development Planning Review*, 25, pp. 153–168.
- Tajbakhsh, K. (2005). Planning culture in Iran: centralization and decentralization and local governance in the twentieth century (the case for urban management and planning). B. Sanyal (Der.), *Comparative planning cultures*, içinde (ss. 67–90). London: Routledge.
- Tasan-Kok, T. (2015). Analysing Path Dependence to Understand Divergence: Investigating Hybrid Neo-liberal Urban Transformation Processes in Turkey. *European Planning Studies*, 23(11), 2184–2209. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1018458>
- Tasan-Kok, T., Bertolini, L., Oliveira e Costa, S., Lothan, H., Carvalho, H., Desmet, M.,... Zoete, J.A. (2016). 'Float like a butterfly, sting like a bee': Giving voice to planning practitioners. *Planning Theory & Practice*, 17(4), 621–651. doi:10.1080/14649357.2016.1225711
- Taylor, Z. (2013). Rethinking planning culture: A new institutionalist approach. *Town Planning Review*, 84(6), 683–702. <https://doi.org/10.3828/tpr.2013.36>
- Tekeli, I. (2001) *Modernite Asilirken Kent Planlamasi*. Ankara: Imge.

- Tekeli, İ. (2009). *Modernizm, modernite ve Türkiye'nin kent planlama tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tulumello, S., 2015. Questioning the universality of institutional transformation theories in spatial planning: Shopping mall developments in Palermo. *International Planning Studies*, 20(4), pp.371-389.
- Tütüncü, U. (2013, 4 Şubat). Başbakan son sözü söyledi. *Haber Turk*. <http://www.haberturk.com/yasam/haber/817086-basbakan-son-sozu-soyledi>
- Wacquant, L. (2012). Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism. *Social Anthropology*, 20(1), 66-79. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8676.2011.00189.x>

Tuğçe Şanlı (Şanlı Katı)

2005 yılında Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nden mezun oldu. Takip eden yılda aynı bölümde yüksek lisans eğitimine devam etti. Lisans mezuniyetinden itibaren doktora eğitimine başlamadan önce özel sektörde çeşitli firmalarda ulusal ve uluslararası projelerde şehir plancısı olarak çalıştı. 2016 yılında Newcastle Üniversitesi Mimarlık, Planlama ve Peyzaj Okulu'ndan (SAPL) doktora derecesini aldı. 2018 yılından itibaren Ondokuz Mayıs Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde Dr. Öğretim Üyesi olarak akademik çalışmalarına ve ders vermeye devam etmektedir."

Tugce Sanli (Sanli Katı) graduated from the Department of Urban and Regional Planning at Gazi University in 2005. In the following year, she continued her postgraduate studies in the same department. From her undergraduate graduation until starting her doctoral education, she worked as an urban planner on national and international projects in various private sector firms. She received her PhD from Newcastle University's School of Architecture, Planning and Landscape (SAPL) in 2016. Since 2018, she has been serving as an Assistant Professor in the Department of Urban and Regional Planning at Ondokuz Mayıs University, continuing her academic work and teaching.

E-posta: tugce.sanli@omu.edu.tr