T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI

KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI BİLİM DALI

# GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE METROPOLİTAN ALAN YÖNETİMİ: KURAM VE MODEL AÇISINDAN SAO PAULO VE İSTANBUL KARŞILAŞTIRMASI

Yüksek Lisans Tezi

GÖRKEM YAZ

İstanbul, 2020

T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI

KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI BİLİM DALI

# GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE METROPOLİTAN ALAN YÖNETİMİ: KURAM VE MODEL AÇISINDAN SAO PAULO VE İSTANBUL KARŞILAŞTIRMASI

Yüksek Lisans Tezi

GÖRKEM YAZ

Danışman: Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit

İstanbul, 2020

## GENEL BİLGİLER

**Adı-Soyadı:** Görkem Yaz

**Anabilim Dalı:** Yerel Yönetimler

**Programı:** Küresel Şehirler ve İstanbul Araştırmaları

**Tez Danışmanı:** Doç.Dr. Burak Hamza Eryiğit

**Tez Türü ve Tarihi:** Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2020

**Anahtar Kelimeler:** Metropoliten Alan Yönetimi, Metropoliten Alan Yönetim Modelleri, Metropoliten Alan Yönetim Kuramları, Sao Paulo Metropoliten Bölge Yönetimi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi.

## ÖZET

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden literatür ve içerik analizi, karşılatırma, örneklendirme, nicel araştırma yöntemlerinden ise betimsel ve bağıntısal modeller kullanılarak Sao Paulo ve İstanbul metropoliten alanlarının yönetimi için çıkarılan mevzuatın getirdiği organizasyon yapıları metropoliten yönetim modelleri ve metropoliten yönetim kuramları üzerinden değerlendirilmiştir. Birinci bölümde gelişmekte olan ülke ve metropoliten alan kavramları açıklanmış, kentleşme ve kalkınma ilişkisi başlığında kavramlar arası ilişkiler değerlendirilmiş daha sonra da metropoliten yönetim modelleri ve kuramları incelenmiştir. İkinci bölümde kavramlar arası ilişkiler Brezilya ve Türkiye üzerinde örneklendirilmiş ve bu ilişkilerin Sao Paulo ve İstanbul üzerindeki yansımalarına değinilmiştir. Üçüncü bölümde Brezilya ve Türkiye'de merkezi idare-yerel yönetim ilişkileri ile yerel yönetimlerin birbirleriyle olan ilişkileri incelenmiş ve mevzuatların getirdiği yönetim modellerini anlamak üzere bir zemin oluşturulmuştur. Dördüncü bölümde iki ülkenin metropoliten yönetim mevzuatı kuram ve model açısından değerlendirilmiş, her iki kentin de yönetsel açıdan metropoliten reform kuramı etkisinde gelişen yeni bölgecilik yaklaşımı ile yönetildiği; fakat uygulama modellerinin tarihi, siyasi, kültürel, toplumsal ve yönetsel açıdan farklı olduğu tespit edilmiştir.

## GENERAL KNOWLEDGE

**Name-Surname:** Görkem Yaz

**MajorDiscipline:** LocalGovernments

**Program:** Global CitiesandIstanbulResearch

**Supervisior:** Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit

**Type of theThesisandDate:** Master Thesis, July 2020.

**Keywords:** Metropolitan Governance, Metropolitan Governance Models, Metropolitan Governance Approaches, Sao Paulo Metropolitan Region, Istanbul Metropolitan Municipality.

## ABSTRACT

In this study, the qualitative research methods, literature and content analysis, comparison, sampling, and quantitative research methods, descriptive and relational models have been used to evaluate the legislation for the governance of the Sao Paulo Metropolitan Region and Istanbul Metropolitan Municipality, within the terms of metropolitan governance models and approaches. In the first chapter, the developing country,and metropolitan area concepts and the relationship between economic development and urbanization have been explained. In the second chapter, the relationship between economic development and urbanization process has sampled in Brazil and Turkey. The third chapter examines intergovernmental relationships in the two countries, to create a ground for understanding the dynamics of the governance models that were used by Turkey and Brazil. The last chapter evaluates and compares the metropolitan governance legislation in both countries in terms of the governance models and approaches. By the end of the study, it was found that both cities ruled with a new regionalism approach developed under the influence of the metropolitan reform approach, it has determined that application models are different due to the historical, political, cultural, social, and administrative aspects.

# ÖNSÖZ

Öncelikle kıymetli hocam Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit'e yüksek lisans eğitim sürecimin tüm aşamalarında bana mentörlük ettiği, ilham kaynağı olduğu ve çalışmama sunduğu katkılar için teşekkürü bir borç bilirim. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin diğer tüm öğretim üyelerine de ders aşaması boyunca akademik anlamda kendimi geliştirmemi sağlayan bilgilerle zihnimi donattıkları için çok teşekkür ederim. Beraber eğitim gördüğümüz ve düşünsel anlamda birbirimizi beslediğimiz tüm arkadaşlarıma da teşekkür ediyor ve gelecek planlarında muvaffak olmaları adına başarılar diliyorum.

Başta değerli hocalarım Prof. Dr. Muharrem Varol ve Doç. Dr. Levent Kalyon olmak üzere lisans öğrenim hayatım boyunca bana emek vermiş ve akademik çalışmalara teşvik etmiş olan tüm hocalarıma da ayrıca teşekkür etmek isterim. İlköğretim ve lise hayatım boyunca yollarımızın kesiştiği, isimlerini satırlara sığdıramayacağım tüm öğretmenlerime de beni yetiştirdikleri ve bugünlere gelmemi sağladıkları için minnettar olduğumu belirtmek isterim.

Tüm eğitim öğretim hayatım boyunca maddi manevi desteğini esirgemeyen aileme, başta Sao Paulo ile ilgili kaynaklara erişimimde ve kaynakların çevirisinde bana destek olan İnci Azazi ve Lucas Campeao Rodrigues olmak üzere her zaman yanımda olan tüm dostlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Son olarak bu tezi düşünen, araştıran, okuyan, sorgulayan, çalışan ve üreten tüm Türk kadınlarına armağan etmek istiyorum.

## TABLO LİSTESİ

**Sayfa No:**

**Tablo 1:** Klasik Kalkınmacı Dönemde Sektörel Büyüme Oranları…….…….....48

**Tablo 2:** Türkiye'de Yıllara göre sektörlerin GSYH içindeki dağılım oranı %.....……56

**Tablo 3:** Birlik ve Eyaletten Belediyeye Aktarılan Vergi Gelirleri…….……74

**Tablo 4:** Belediye Meclisi Üye Sayısı…..……89

## GRAFİK LİSTESİ

**Grafik 1:** Sol - Popülist Dönemde Brezilya Ekonomisinin Sektörel Dağılımı…….…….47

**Grafik 2:** Brezilya'da1960 Yılında Sektörel Dağılımın Geldiği Nokta……..48

**Grafik 3:** 2008 Yılı Brezilya Ekonomisi Sektörel Dağılımı……..……53

**Grafik 4:** 2018 Yılı Brezilya Ekonomisi Sektörel Dağılımı……..…….....53

**Grafik 5:** 1990 yılı Türkiye Ekonomisinin GSYH İçinde Sektörel Dağılımı……59

**Grafik 6:** 2014 yılı verilerine göre Türkiye'de illerin GSYH'a yüzde bakımındankatkısı ……..61

## KISALTMA VE SİMGE LİSTESİ

**AB-**Avrupa Birliği

**AKP -**Adalet ve Kalkınma Partisi

**ABD-**Amerika Birleşik Devletleri

**GDP -**GrossDomestic Product

**GNI -**GrossNationalIncome

**GSYH -**Gayri Safi Yurt içi Hasıla

**IMF -**International MonetaryFund

**OECD**-OrganisationforEconomicCooperationand Development

**SSCB -**Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

**TDK -**Türk Dil Kurumu

**TBMM –** Türkiye Büyük Millet Meclisi

**UN -**United Nations

**UNCTAD -**United Nations Conference on Tradeand Development

**UNTWO -**United Nations World TourismOrganization

**WESP -** World EconomicSituationandProspects

≥ **-** Büyük Eşittir

# İÇİNDEKİLER

**Sayfa No:**

**ÖZET……i**

**ABSTRACT…….....ii**

**ÖNSÖZ……....iii**

**TABLO VE GRAFİK LİSTESİ……..…..iv**

**KISALTMA VE SİMGE LİSTESİ……..…v**

**İÇİNDEKİLER ……..…vi**

**GİRİŞ……....1**

**1.BÖLÜM: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE……8**

1.1.Gelişmişlik Düzeyi Sınıflandırması.……8

1.1.1.Yüksek Gelir Grubu (Gelişmiş Ülkeler).……9

1.1.2.Üst ve Alt Orta Gelir Grubu (Gelişmekte Olan Ülkeler).…….....10

1.1.3. Düşük Gelir Grubu (Azgelişmiş Ülkeler)..……..12

1.2. Kentleşme ve Kalkınma İlişkisi..……..……13

1.3. Metropoliten Alan Kavramı..……15

1.4. Metropoliten Alan Yönetim Modelleri…..……..18

1.4.1. Bölünmüş ve koordinasyondan uzak tek kademeli model…...……..20

1.4.2. Üniter ya da konsolide metropoliten yönetim modeli…..……..20

1.4.3. İki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model…...……..20

1.4.4. İki kademeli hiyerarşi ve koordinasyondan uzak model…..……..21

1.4.5. İki kademeli gönüllü koordinasyona dayalı model……21

1.4.6. İki kademeli koordine fakat aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan model…….21

1.5. Metropoliten Alan YönetimKuramları..…….....22

1.5.1. Metropoliten Reform (Eski Bölgecilik)Kuramı..……..22

1.5.1.1. Metropoliten Reform Kuramına Gelen Eleştiriler..……28

1.5.2. Kamu Tercihi Kuramı..…….29

1.5.2.1. Kamu Tercihi Kuramına Gelen Eleştiriler……..37

1.5.3. Yeni Bölgecilik Kuramı…… 40

1.5.3.1. Yeni Bölgecilik Kuramına Gelen Eleştiriler……..44

1.5.4. Yeniden Ölçeklendirme ve Yeniden Bölgeselleşme Kuramı…..……..…45

**2. BÖLÜM: BREZİLYA VE TÜRKİYE'NİN SINIFSAL KONUMUNUN SAO PAULO VE İSTANBUL METROPOLİTEN ALANLARI ÜZERİNDEKİ YANSIMASI.……46**

2.1. Brezilya'nın Gelişmişlik Seviyesi.……...46

2.1.1. Brezilya Ekonomisine Kentleşme - Kalkınma İlişkisi Üzerinden Bakış……46

2.1.2. Sayılarla Brezilya Ekonomisi.……...52

2.1.3. Sao Paulo'nun Brezilya Açısından Önemi……..54

2.2. Türkiye'nin Gelişmişlik Seviyesi……55

2.2.1. Türkiye Ekonomisine Kentleşme - Kalkınma İlişkisi Üzerinden Bakış…….…..55

2.2.2. Sayılarla Türkiye Ekonomisi..……..60

2.2.3. İstanbul'un Türkiye Açısından Önemi…….....61

**3. BÖLÜM: BREZİLYA VE TÜRKİYE'DEMETROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİNİ ETKİLEYENFAKTÖRLER..…….63**

3.1. Brezilya'da Kademeler Arası İlişkiler……..……..63

3.1.1. Federal Devlet, Eyaletlerin ve Belediyelerin Kişisel Alanları……..66

3.1.1.1. Federal Devletin Yapısı, Münahsıran Yetki ve Gelirleri…….…...66

3.1.1.2. Eyaletlerin Yapısı, Münhasıran Yetki ve Gelirleri……..……....67

3.1.1.3. Belediyelerin Yapısı, Mühasıran Yetki ve Gelirleri……68

3.1.1.3.1. Belediyenin Organları.……69

3.1.1.3.1.1. Yürütme Organı.……69

3.1.1.3.1.2.Konsey (Meclis).……70

3.1.1.3.2. Belediyeler Arası İlişkiler……..71

3.1.1.3.2.1.Metropoliten Bölge……71

3.1.1.3.2.2. Kamu Konsorsiyumu..……..71

3.1.1.3.2.3. Entegre Kalkınma Bölgesi..……...72

3.1.2. Federal Devlet, Eyaletler ve Belediyelerin Ortak Hareket Alanları……..……..72

3.1.2.1. Federal Devlet, Eyaletler Ve Belediyeler Arasında Yetki Paylaşımı.……72

3.1.2.2. Federal Devlet, Eyaletler Ve Belediyeler Arasında Kaynak Paylaşımı.……73

3.2. Türkiye'de Kademeler Arası İlişkiler……75

3.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı..……78

3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin İdari Yapısı ve Organları…….79

3.2.1.1.1. Yürütme Organı..…….79

3.2.1.1.1.1. Büyükşehir Belediye Encümeni.……...80

3.2.1.1.2. Belediye Meclisi..……81

3.2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Yetki, Sorumluluk ve Görevleri…….....82

3.2.1.3. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları……..85

3.2.1.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Merkezi İdare Arasındaki Mali İlişkiler…….…….86

3.2.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Yapısı.……86

3.2.2.1. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Yapısı ve Organları.……..87

3.2.2.1.1. Yürütme Organı.……87

3.2.2.1.1. 1.Büyükşehir İlçe Belediye Encümeni……88

3.2.2.1.2. Büyükşehir İlçe Belediye Meclisi…….……..88

3.2.2.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları…….89

3.2.2.3. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Merkezi İdare İle İlişkileri……...90

3.2.2.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İdari İlişkiler..……90

3.2.2.5. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Mali İlişkiler..……90

3.2.2.6. Büyükşehir Belediyesinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasında Koordinasyonun Sağlaması...……..91

3.2.2.7. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasında Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı…….……..92

**4. BÖLÜM: BREZİLYA VE TÜRKİYE'NİN METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNE DAİR MEVZUATI IŞIĞINDA SAO PAULO VE İSTANBUL METROPOLİTEN ALANLARININ YÖNETİMİNİN MODELLER VE KURAMLAR ÜZERİNDEN OKUNMASI…….93**

4.1. Brezilya'da Metropoliten Alan Yönetimine Dair Mevzuat…..……..93

4.1.1. Kuruluş Dönemi (1973-1988)……..95

4.1.1.1. 1974 Yılında Çıkarılan 94 Sayılı Tamamlayıcı Kanun……95

4.1.2. Parçalanma Dönemi (1988- 2000)...……97

4.1.3. Federal Devlet ve Eyalet Koordinasyonu İle Yeniden Yapılanma (2000- ?)……98

4.1.3.1. 2011 Yılında Çıkarılan 1139 Sayılı Tamamlayıcı Kanun……100

4.1.3.1.1. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi Kalkınma Konseyi……..101

4.1.3.1.2. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi Danışma Konseyi……..102

4.1.3.1.3. Sao Paulo Metropoliten Bölge Kalkınma Fonu……..103

4.2. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'ninYönetimine Dair Mevzuatın Modeller Ve Kuramlar AçısındanDeğerlendirilmesi.…….103

4.2.1. Kuruluş Dönemi (1973-1988) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi…….……103

4.2.2. Parçalanma Dönemi (1988- 2000) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi……...105

4.2.3. Federal Devlet ve Eyalet Koordinasyonu İle Yeniden Yapılanma (2000- ?) Dönemi Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi….…….107

4.3. Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetimine Dair Mevzuat……110

4.3.1. İl Merkezinde Büyükşehir Belediyesi Dönemi……110

4.3.1.1.Kuruluş Dönemi (1984-2004), 3030 Sayılı Kanun……111

4.3.1.2. Genişletme Dönemi (2004-2008), 5216 Sayılı Kanun……113

4.3.1.3.Bütünleştirme Dönemi (2008-2012), 5747 sayılı Kanun……114

4.3.2. Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyesi Dönemi (2012- ?), 6360 sayılı Kanun……..114

4.4. İstanbul Metropoliten Alanı'nın Yönetimine Dair Mevzuatın Modeller Ve Kuramlar Açısından Değerlendirilmesi……115

4.4.1. Kuruluş Dönemi (1984-2004) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi….…….115

4.4.2. Genişletme Dönemi (2004-2008) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi.…….116

4.4.3. Bütünleştirme Dönemi (2008-2012) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi……..…….. 117

4.4.4. Mülki Ölçekte Büyükşehir Dönemi (2012-?) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi…….118

4.5. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Yönetimine Dair Mevzuatın Metropoliten Yönetim Modelleri Ve Kuramları Açısından Karşılaştırılması……..……119

**5. SONUÇ VE ÖNERİLER ……124**

**6. KAYNAKÇA……131**

# GİRİŞ

Amerikalı ünlü tarihçi, sosyolog ve düşünür LewisMumford'un meşhur kitabı The City InHistory (Tarih Boyunca Kent) şu cümlelerle başlamaktadır;(2013 s.14-15). "*Kent nedir? Nasıl ortaya çıktı? Hangi süreçleri daha da ileriye taşır, hangi işlevleri yerine getirir, hangi amaçları karşılar? Görünümlerinin hepsine uyan tek bir tanım yoktur ve tek bir betimleme onun embriyonik toplumsal çekirdek halinden olgunluk evresindeki karmaşık biçimlerine, oradan da son dönemlerindeki fiziksel çözülmeye kadar geçirdiği bütün dönüşümleri karşılayamaz. Kentin kökenleri karanlıktadır, geçmişinin büyük bir kısmı yeniden ortaya çıkarılamayacak şekilde gömülü veya silik durumdadır ve gelecekte nasıl bir hal alacağını kestirmek son derece zordur. Kent ileride yok mu olacak, yoksa dünya tamamen devasa bir kentsel arı kovanına mı dönüşecek?"* Tüm bu sorular, insanlığın yüzyıllardır cevaplarını aradığı, cevabı net olmayan ancak tahmin yürütülebilecek sorulardır. Şu anda aşina olunan en önemli kent formu metropoliten kent formudur. Çok büyük bir ihtimalle yüz yıl sonra başka bir formu tartışılıyor olunacaktır.

Metropoliten kent, kapitalist üretim biçimlerinin mevcut kentleri nüfus, ekonomik ve sosyal faaliyetler bakımından yoğunlaştırması ile geleneksel kentin sınırlarının merkezden iç şehre, iç şehirden iç banliyöye, iç banliyöden dış banliyöye doğru genişlemesi sonucu oluşan çağımızın en büyük yerleşim yeridir. Metropoliten alanlar dünya nüfusunun %56'sını bünyelerinde barındırmaları ve küresel GSYH'nın %80'ini üretmeleri sebebiyle sosyal, ekonomik ve siyasal anlamda büyük bir öneme sahiptir. Gelecek tahminlere göre 2050 yılında dünya nüfusunun %68'i bu alanlarda yaşayacaktır. İstatiksel veriler Mumford'un kehanetinin doğru olabileceğini göstermektedir. Bu kehanet akıllara tek bir soru getirmektedir. İnsanlar bu alanlarda yaşayacaklar?

Buralarda mevcut olan kamu-özel sektör kuruluşları ve sivil halk arasındaki ilişki ağları ile yerleşim merkezlerinin sosyo-ekonomik ve idari anlamdaki ilişkileri her dönemde kendini yenilemiş ve büyük bir tartışma konusu olmuştur. Dolayısı ile bugün sorduğumuz metropoliten çağ sonrası kentte nasıl yaşayacağız sorusunu geleneksel

kentin insanları, erken metropoliten dönem insanları ve modern metropoliten dönem insanları da sormuştur.

Metropoliten kentlerde bu ilişkilerin nasıl düzenleneceği yani bu kentlerin nasıl yönetileceği iki yüz yıldır tazeliğini koruyan bir sorudur. Nasıl sorusunun cevabı toplumdan topluma farklılık gösterirken, niçin sorusunun cevabı hep aynıdır. Metropoliten yönetimlerin kurulma amacı kentteki sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetlerin yürütülmesini kontrol altına almak ve kamusal ihtiyaçların teminini sağlamaktadır. İngiliz akademisyen David Harvey'in de dediği gibi yaşadığımız alanı oluşturmak ve yeniden tasarlamak bir insan hakkıdır. İnsanlık iki yüz yılı aşkın süredir geçirdiği sosyal, ekonomik ve siyasi evrime bağlı olarak yaşadığı mekânı fiziksel olarak yeniden tasarladığı gibi mekânın organizasyonunu da yeniden tasarlamıştır. Bu durumun bir sonucu olarak tarihsel düzlemde nasıl sorusuna pek çok farklı cevap doğmuştur. Her toplum nasıl sorusunun cevabını kendi iç dinamiklerini analiz ederek bulmuştur.

Dünyada metropoliten mekânın organizasyonunun nasıl olmasına ilişkin kurgular model ve kuram olmak üzere iki grupta sınıflandırılmaktadır. "Model" olarak adlandırdığımız uygulamalar her ülkenin kendi içindeki dinamiklere göre saptadığı kentsel yönetim sistemidir. Yönetim modelleri genellikle ülkelerde merkezi idare-yerel yönetim ilişkilerinden ve yerel yönetimlerin birbirleri ile olan ilişkilerinden esinlenerek oluşturulmaktadır. Genel olarak bölünmüş ve koordinasyondan uzak tek kademeli model, üniter ya da konsolide metropoliten yönetim modeli, iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model, iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyondan uzak model, İki kademeli gönüllü koordinasyona dayalı model ve iki kademeli koordine fakat hiyerarşik ilişki bulunmayan model olmak üzere altı grupta sınıflandırılırlar (Slack, 2007, 14-25).

Literatürde metropoliten alan yönetim modelleri ve kuramlarının kavram olarak aynı şeyleri ifade ettiğine ilişkin bazı yanlış kullanımlar mevcuttur. Model uygulamada vücut bulmuş sistemi ifade ederken, kuram ise model temel alınarak oluşturulmuş düşünsel kurguyu yansıtmaktadır (Eryiğit, 2018, s.55). Metropoliten alanların yönetimine dair kuramlar, toplumsal hayatta yaşanan dönüşümlerin uygulamadaki modellerin işlevselliğini kaybettirmesi nedeniyle uygulamaların reforme edilmesi adına

geliştirilen yeni yaklaşımlardır (Oktay, 2016, s.50). Sanayi toplumunun bir ürünü olması dolayısıyla metropoliten alanın yönetimine ilişkin kuramlar, kentin kapitalist üretim biçiminin merkezi haline gelmesi ve doğasının değişmesiyle birlikte mevcut modellerin yeniden tasarlanması üzerine kurulmuştur.

Kentin organik yapısının değişimini fark eden, mevcut yapının tüm kent sakinleri için adil olmadığını düşünen ve onu yeniden tasarlamak isteyen ilk kitlesel hareket metropoliten reform hareketidir. Sosyo-ekonomik faaliyetlerin kentlerde yoğunlaşması ile birlikte nüfusu milyonları deviren kentler ortaya çıkmış, kentlerin orijinal sınırları taşmış ve etraflarında yeni yerleşim merkezleri oluşmuştur. Refah iktisadının yaygın bir trend olduğu dönemde sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik; fakat idari açıdan bağımsız yerleşimlerin kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin yarattığı problemleri idari açıdan bütünleşme ile çözmeyi amaçlayan reformculara, refah iktisadının çözülmeye başladığı ve liberal ekonominin yükselişe geçtiği dönemde ortaya çıkan, reformcuların sunduğu organizasyon yapısının hantal ve antidemokratik olduğunu öne süren kamu tercihi kuramcıları idari açıdan parçalı bir yapı ile cevap vermiştir. Küreselleşme süreci ve neo-liberal politikalar ile birlikte kamu sektörü, sivil toplum ve özel aktörler arasında değişen ilişkilere bağlı olarak ilişki ağlarını yeniden düzenleyen ve idari organizasyon yapısı yerine kent mekânı üzerindeki ilişkilere odaklanan yeni bölgecilik kuramı ise kuramların sonuncusunu oluşturmaktadır.

Sao Paulo ve İstanbul bağlı bulundukları ulusların hem en kalabalık kentleri hem de ekonomik açıdan lokomotifleridir. Sao Paulo dünyanın sayılı kahve üreticilerinden olması nedeniyle 19. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlamış ve gelirlerini sanayi sektörüne yatırmaya başlamıştır. Bu bölgenin gelişme potansiyelini gören hükümetler bu kenti bir kalkınma aracı olarak kullanmıştır. Kent gerek Brezilya, gerek Latin Amerika gerekse Avrupa'dan çok sayıda göç almış, nüfusunun artmış olmasının yanı sıra kentsel alanda yürütülen sosyo-ekonomik faaliyetler de oldukça artmıştır. Bu bağlamda kentin orijinal sınırları da genişlemiştir. Aynı şekilde İstanbul da tarihsel düzlemde Ortadoğu'nun önemli bir merkezi olma vasfı ve jeopolitik konumunun verdiği avantajla cumhuriyet döneminde de önemini korumuştur. Ülke nüfusunun ve sermayenin favori mekânı olmuştur. İstanbul'un da tıpkı Sao Paulo gibi dışarıdan gelen

göçler neticesinde orijinal formu bozulmuş ve geleneksel kent merkezinin etrafında büyük banliyö halkaları oluşmuştur.

Sürekli gelişmekte olan bu iki kent için sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetlerin yürütülmesini kontrol altına almak ve kamusal ihtiyaçların teminini sağlamak adına mekânsal organizasyonu düzenleyen yönetim mevzuatı çıkarılmıştır. Gelişimin farklı evrelerinde mekânsal organizasyon kurgusu da doğal olarak farklılaşmıştır. Sao Paulo ve İstanbul için gelişimin farklı evrelerinde Brezilya ve Türkiye'de yaşanılan sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak çeşitli yönetsel sistemler kurgulanmıştır. Sistemin dönüşümü hem uygulama modelinde hem de kuramsal düzlemde kendini göstermiştir.

Brezilya'da merkeziyetçi anlayış ve müdahaleci popülist trendlerin yükselişte olduğu, neo-liberal ekonomik politikaların uygulanması ile birlikte kamu bürokrasisinin küçüldüğü ve neo-liberal devletin karma politikalara dönüş sürecinde kamusal harcamaların arttığı üç dönem tanımlamaktayız. Dolayısı ile toplumsal düzlemde yaşanan bu dönüşüm yerel yönetimlere de sıçramakta ve metropoliten yönetimler için üç evre oluşturmaktadır. Burada önemli bir hususun altını çizmek gerekmektedir. Brezilya'nın federasyon olması ve yasaların eyaletler arasında farklılık göstermesi nedeniyle bu dönemlendirme yalnızca Sao Paulo eyaletini kapsamaktadır.

Türkiye'de ise ekonomik süreçler daha karmaşık olup metropoliten yönetimlerin başlangıcı itibari ile yorumlayacak olursak; karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş ve ardından kamu yönetiminde dönüşümle beraber tekrar karma ekonomiye dönüş itibariyle metropoliten yönetimler için üç, İstanbul için iki evre tanımlanmaktadır. Bunun nedeni ise bazı düzenlemelerde İstanbul'un hariç tutulması ve düzenlemelerin İstanbul açısından bir fark oluşturmamasıdır.

Bu çalışmada Brezilya ve Türkiye'de yaşanan sosyal, siyasi ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak yönetim modelleri ve yaklaşımlarımın değişimi neden-sonuç ilişkisi içinde ele alınmakta, İstanbul ve Sao Paulo için nasıl sorusunun cevabının hangi evrelerde ne yönde değiştiği irdelenmektedir. Bu doğrultuda iki ülkede metropoliten yönetimler için oluşturulmuş mevzuatın getirmiş olduğu organizasyon yapısı

metropoliten alan yönetim modelleri ve kuramları üzerinden çözümlenmeye çalışılmıştır.

**Araştırmanın Amacı**

Metropoliten yönetime ilişkin yönetsel kurgular nasıl ortaya çıkmaktadır? Yönetsel kurgular hangi faktörlerden etkilenmektedir? Uygulama modellerini belirleyen faktörler nelerdir? Yönetsel kuramları etkileyen faktörler nelerdir? Gelişme dinamikleri aynı olan kentlerin yönetsel kurguları birbirine benzer midir? Bu çalışmada bu soruların cevapları aranmaktadır. Bu nedenle aynı gelişmişlik seviyesinde olan, benzer sosyo-ekonomik ve politik süreçlerden geçmiş fakat siyasal sistemi farklı iki ülke Brezilya ve Türkiye'nin mega kent statüsündeki Sao Paulo ve İstanbul kentleri test mekânı olarak seçilmiştir. Siyasal sistemi farklı ülkelerin seçilmesinin nedeni ise çeşitli yönetsel kurgu örneklerini ele alabilmek içindir.

Çalışmanın temel amacı ise; gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin yüzünü daima gelişmiş ülkelere dönmesi nedeniyle yerel yönetimleri, bilhassa metropoliten yönetimleri yeniden yapılandırma ihtiyacı hissedildiğinde gelişmiş ülkelerin yönetsel kurgularını modifiye ederek benimsemesinin yanlış olduğunu vurgulamaktır. Aynı şekilde Brezilya'da bu hataya düşmektedir. Bulundukları coğrafyalar itibariyle Brezilya'nın idari örgütlenme biçimi yakın ilişki içinde bulunduğu Kuzey Amerika ülkelerinden esinlenerek oluşturulurken, Türkiye'nin de Avrupa ülkelerinden etkilendiği görülmektedir. Bugün İstanbul ve Sao Paulo'nun maruz kaldığı kentsel problemleri daha önce Londra, Paris, Tokyo ve New York gibi kentlerde yaşamıştır; fakat her ülke kentsel problemlerin çözümünü kendi siyasal ve ekonomik atmosferi içerisinde kavuşturmuştur. Çözüm bir anda gelmemiş, çözüme aşama aşama gidilmiştir.

Türkiye ve Brezilya'nın gütmüş olduğu politikalar elli yaşında bir bünye için oluşturulmuş grip ilacının yedi yaşındaki hastaya verilmesine benzer bir durum oluşturulmaktadır. Bu bağlamda aradaki evreler tamamlanmadan ileri seviyelere ulaşmış ülkelerden kentsel politika oluşum araçlarını ithal etmek yerine İstanbul ve Sao Paulo gibi aynı gelişme sürecinden geçmiş ve aynı problemleri yaşayan kentlerin birbirlerinden örnek uygulamalar alması çok daha doğru olacaktır. Brezilya ve Türkiye'de belediye teşkilatının organizasyonun oldukça benzeşmesinden ötürü

uygulamaların Sao Paulo ve İstanbul için uyarlanmasının önünde bir engel bulunmamaktadır.

**Araştırmanın Metodolojisi**

Araştırma, literatürün taranması, nicel ve nitel içeriklerin analizi, örneklendirme ve karşılaştırma yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın niteliği genel olarak nitel olmakla birlikte ikinci bölümde nicel araştırma türlerinden betimsel ve bağıntısal modeller kullanılarak kalkınma ve kentleşme arasındaki ilişki incelenmiş, Brezilya ve Türkiye üzerinden örneklendirme yapılmıştır.

**Araştırmanın İçeriği**

Araştırmanın birinci bölümünde kavramsal ve kuramsal çerçeve çizilmektedir. Gelişmişlik seviyesi ve kentleşme süreci arasındaki ilişki analiz edilmiş, metropoliten alanın tanımı yapılmış ve metropoliten yönetim kuramları ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu bölümde anlatmak istediğimiz temel nokta, ülkelerin ekonomik üretkenliği arttıkça çağımızın üretim mekanı olan kentlerde de nüfusun artığı ve buna bağlı olarak metropol dediğimiz yeni bir kent formunun meydana geldiğidir. Bu yeni kent formu gelişmişlik seviyesine göre farklılık göstermektedir. Kent formu değiştiğinde ise mevcut uygulama modellerinin işlevini yitirdiği ve metropoliten reform, kamu tercihi ve yeni bölgecilik kuramlarının bu yeni formun nasıl yönetilmesi gerektiği üzerine sunduğu tezleri ele alınmaktadır.

İkinci bölümde ise birinci bölümde açıklanan teorik çerçeve dâhilinde Sao Paulo ve İstanbul metropoliten alanlarının gelişim sürecini Brezilya ve Türkiye'nin kentleşme ve kalkınma süreciyle birlikte ele almakta ve bu kentlerde yaşanılan sorunların temel nedeninin ekonomik sistem olduğunu öne sürülmekte ve doğacak metropoliten yönetim mevzuatının niçin o şekilde düzenlediğine dair bir kuramsal açıdan bir zemin oluşturulmaktadır. Araştırmanın üçüncü bölümünde iki ülkede merkezi idare ve yerel yönetim ilişkileri ile yerel yönetimlerin birbirleri ile olan ilişkileri irdelenerek metropoliten düzeyde kurulan uygulama modellerinin dayanağı ortaya çıkarılmıştır.

Dördüncü bölümde ise iki ülkede metropoliten alanların yönetimine dair oluşturulmuş yönetsel mevzuat incelenmiş, bunlar kuramlar ve modeller açısından değerlendirilmiş ve birbirleri ile karşılaştırılmıştır. Yönetsel kurguların modeller ve kuramlar üzerinden test edilmesi işlemi hem Brezilya'da hem de Türkiye'de metropoliten alan yönetimine dair düzenlenmiş mevzuatın dönemlendirilmesi, mevzuatın öngördüğü organizasyon yapısının incelenmesi ve organizasyon yapısının hangi kurama yakın olduğunun saptanması olarak üç aşamada yapılmıştır. Mevzuat incelenirken kanunların Sao Paulo ve İstanbul açısından getirdiği hükümlere odaklanılmıştır.Sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra amaç bölümünde değinildiği üzere öneriler sunulmuştur.

# 1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

## 1.1. GELİŞMİŞLİK DÜZEYİ SINIFLANDIRMASI

Türkçe'de gelişmek eylemi büyüyüp boy atmak, olgunlaşmak, ilerlemek gibi anlamlara karşılık gelmektedir. Gelişim ise gelişmek işinin isimleştirilmiş hali olarak ilerleme, adım, hamle ve serpilip büyüme şeklinde karşılık bulmaktadır (TDK Büyük Türkçe Sözlük; Kiraz, 2006, s.143). İngilizce'de gelişim sözcüğüne karşılık gelen "development" ise Cambridge Sözlüğü'nde mevcut halinden daha iyi bir forma ulaşma, büyüme ve değişme süreci gibi ifadeler ile tanımlanmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere ülkelerin mevcut durumlarını bir gelişmişlik düzeyi ile ilişkilendirmek o tarihe kadar geçirdikleri evrimi pozitif ve negatif etkilerine göre yorumlayarak ulaştıkları formun daha öncekinden iyi mi yoksa kötü mü olduğu şeklinde kanaatlere varmaktır.

United Nations gelişmiş, gelişmekte olan ya da azgelişmiş ülke kavramlarını sözlüklerde karşılığı bulunacak şekilde tanımlamamaktadır. Gelişmeye bir limit konamamasından ötürü otoriteler bu ayrımı istatistiklere dayanarak yapmaktadırlar (OECD, Glossary Of StaticalTerms, 2005). Gelişmişlik seviyesini belirleyen birçok endeks bulunmaktadır. Bunların başında gelir, eğitim, sağlık ve hayat kalitesi baz alınarak hesaplanan Human Development Index (İnsani Gelişme Endeksi), ülkelerin siyasi atmosferlerini ve temel hak özgürlüklere karşı olan tutumunu inceleyen Democracy Index (Demokrasi Endeksi) ile ülkelerin ekonomik şeffaflık oranlarını ölçenCorruptionPerceptions Index(Yolsuzluk Algı Endeksi) gibi puanlamalar bulunmaktadır.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi OECD, IMF, UNTWO, UNCTAD ve UN'ınEconomicandSocialRelations bölümünden toplanan ekonomik ve demografik istatistiklerin analiz edilerek kişi başına düşen milli gelirin dağılımına göre not verilerek yapılmaktadır. World EconomicSituationProspects (WESP) adı verilen sistem, GrossNationalIncome (GNI) katsayısı adı verilen puanlama sistemini kullanarak ülkeleri yüksek gelir grubu, üst orta gelir grubu, alt orta gelir grubu ve düşük gelir grubu olmak üzere dört gruba ayırır. SSCB'nin dağılması ile ortaya çıkan bağımsız devletler ise geçiş ekonomileri olarak değerlendirilmektedir. Sistemde ülkelerin gelişmişlik

seviyesi kişi başına düşen milli gelir seviyesinin fazlalığı ve ulus içindeki dağılım şekline göre belirlemektedir (United Nations, World EconomicSituationandProspects, 2019).

Ekonomik gelişmişlik seviyesinin ölçümünde yaygın olarak kullanılan kriterler GSYH, nominal GSYH, kişi başına düşen milli gelir ve dağılımı, sermaye ve yatırım miktarı, ekonominin sektörel dağılımı, dış ticaret ve ihracat hacmi ve rekabet edebilirlik seviyesidir. Ekonomik faaliyetlerin merkezi olması sebebi ile kentleşme oranı da ekonomik kalkınma için bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Tüm bu kriterler dikkate alınarak WESP sisteminin belirlediği gruplar ayrıntılı olarak incelenecek ve çalışmanın ilerleyen bölümünde Brezilya ve Türkiye'nin durumu üzerinden Sao Paulo ve İstanbul metropoliten alanlarının dinamiğini oluşturan şartlar ortaya konacaktır.

### 1.1.1. Yüksek Gelir Grubu (Gelişmiş Ülkeler)

Economic Situation and Prospects 2019 raporuna göre (s.97-105) gelişmiş ülkeler grubunda bulunan ülkeler başta ABD ve AB ülkeleri olmak üzere Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ile Japonya'dır. Bunlar arasında ABD, Almanya, Kanada, Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık üst seviyede gelişmiş ekonomi kategorisinde değerlendirilmektedir. Gelişmişlik düzeyini belirleyen bir taban ya da tavan kişi başına düşen milli gelir miktarı bulunmamaktadır. Kimi ekonomistler 12 bin - 15 bin dolarlık bir miktarı gelişmişlik statüsü olarak görürken kimileri de 25 bin – 30 bin dolarlık bir gelirin gelişmişlik göstergesi olduğu görüşündedir (Investopedia, Developed Economy, 24.04.2019). 2018 verilerine dünya üzerinde üretilen GSYH'nın% 40'ından fazlası bu gruptaki ülkeler tarafından üretilmektedir (Mahfi Eğilmez, Dünya ve Türkiye'nin Ekonomik Görünümü, 09.04.2019).

Bu gruptaki ülkeler genelde siyaseten liberal demokratik ideolojiyi benimserken ekonomik sistemleri piyasa odaklı kapitalizm üzerine kurulmuştur. 1980'lere kadar dünya ekonomisine mutlak hakim olmuşlardır. 1980'li yıllardan beri gelişmekte olan ülkeler ile yarış içindelerdir (Harris ve diğerleri, 2009 s.11).

Yüksek gelir grubundaki ülkelerin genel özelliği endüstriyel devrimi diğer gruptaki ülkelere göre çok daha önce yaşamaya başlamış ve ileri seviyelere taşımış

olmalarıdır. Ekonomik faaliyetlerin çok büyük bir bölümüne kentler ev sahipliği yapmaktadır. Bu ülkelerin ekonomik faaliyetleri imalat ve hizmet sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Nitelikli işgücüne ve yüksek teknolojik alt yapıya sahiptirler. Enflasyon oranı ve işsizlik düşüktür. Ulusal zenginliğin dağılımı diğer ülkelere göre daha homojendir. Bu nedenle nüfus belli bölgelerde birikmez. Nüfus artış hızları düşüktür. Ekonomi ve nüfus başta olmak üzere çeşitli alanlarda planlama kültürü esastır. Dünya piyasalarında rekabet edebilirlikleri oldukça yüksektir ve ekonomileri istikrarlıdır.

Yüksek gelir grubuna tabi ülkelerin sayısal verileri gibi sosyal verileri de iyimser tablolar çizmektedir. İnsani gelişme, demokrasi ve yolsuzluk endekslerinde aldıkları notlar her daim iyi olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ortalama yaşam süresi yüksek, ölüm oranı düşük ve hayat kalitesi ile eğitim seviyesi yüksektir. Demokraside katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri esastır. Ekonomik istikrarın yanı sıra siyasal yaşamlarında da istikrar sahibi olmaları bu ülkelerin en önemli özelliğidir.

İleri seviyede gelişmiş ülke kategorisinde bulunan Almanya'nın kişi başına düşen gelir miktarı 2018 verilerine göre 48 bin dolar civarındadır (IMF, World Economic Outlook, Ekim 2019). 2019 insani gelişme endeksi sıralamasında 4.sırada bulunmaktadır (United Nations, Human Development Reports, 2019). Ekonominin sektörel dağılımı %0.77 tarım, %27.46 sanayi ve % 61.84 hizmet sektörü şeklindedir ve dünyanın en büyük ikinci ihracatçısıdır (Statista, Germany: Distribution of Gdp, 2018). Almanya'nın GSYH'nın %50'si metropoliten alanlarda %18'i ise orta ölçekli kentlerde üretilmektedir (OECD,Germany: RegionsandCities at aGlance, 2018).The Economist'in hazırladığı 2019 Demokrasi Endeksi listesinde tam demokratik ülke kategorisinde yer almakta ve TransperancyInternational'a göre 2019 dünya şeffaflık sıralamasında 9. sırada bulunmaktadır.

### 1.1.2. Üst ve Alt Orta Gelir Grubu (Gelişmekte Olan Ülkeler)

Kişi başına düşen milli gelir miktarının 3 bin 996 dolar ile 12 bin 375 dolar aralında olduğu, nominal GSYH büyüklüğü ve diğer endeksler açısından bulunduğu gruptaki üyelere göre daha üstün olan ülkeler üst-orta gelir grubuna tabidir. Brezilya, Çin, Türkiye, İran ve Rusya gibi ülkeler üst-orta gelir grubunun başını çekmektedir. Alt-

orta gelir grubundaki ülkelerde ise gelir aralığı bin 26 dolar ile 3 bin 995 dolar arasındadır. Gelir dağılımı adaletsiz ve yaşam kalitesi üst-orta grubuna göre daha düşüktür. Hindistan, Mısır, Nijerya ve Ukrayna bu gruba tabi ülkelere örnektir (United Nations, World EconomicStuationandProspects, 2019); (World Bank, Country andLendingGroups).

Genel olarak bu gruptaki ülkelerin en belirgin özelliği endüstriyel devrimi geç yaşamaya başlamış olmaları nedeniyle gelişmiş ülkelerin üretim seviyelerine ve kullandıkları teknolojiye erişememiş olmalarıdır. Cambridge Sözlüğü gelişmekte olan ülkeyi *"endüstriyel ve ekonomik aktivitelerin yoğunluğunun az olduğu ve vatandaşların ortalama gelirinin düşük olduğu ülke"* şeklinde tanımlamaktadır (Cambridge Business Englih Dictionary, Developing Country). Yeterli üretim ve sermaye bulunmaması nedeniyle bu gruptaki bazı ülkeler için dışa bağımlılık söz konusudur. Gelişmiş ülkelerin aksine ithalat oranları yüksektir. Dışa bağımlılık nedeniyle ekonomileri kırılgandır. Bu durum ekonomik istikrarın sağlanamamasına neden olmaktadır. İşsizlik ve enflasyon oranları yüksektir (Intelligent Economist, Characteristics Of DevelopingEconomies, 01.08.2017).

Orta gelir grubu ülkelerinde nüfus artış hızı yüksektir. Bu ülkeler eğitim, sağlık ve fiziki çevre şartları bakımından vatandaşlarına yüksek standart sunamamaktadır. Aynı zamanda ulusal servetin dağılımında eşitsizlikler oldukça yüksektir. Ekonomik faaliyetler de ülkenin tamamına homojen olarak dağılmadığı için nüfusun görece gelişmiş bölgelere yığıldığı görülmektedir. İlaveten, kapitalist üretim biçiminin merkezi olan kentin yapısı gelişmiş ülkelerinkinden farklıdır. Endüstriyel devrimi geriden takip etmeleri nedeni ile üretim mekanizmaları ve üretim mekânının örgütlenişi de daha ilkeldir. Bu bağlamda bu ülkelerde çarpık ve sağlıksız kentleşmenin de karakteristik bir özellik olduğunun altını çizmek gerekir. Bu durum bu gruptaki birçok ülkede kamusal hizmetlerin sunuluşu bakımından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Orta gelir grubu ülkelerinin bir diğer karakteristik özelliği ise siyasal anlamda istikrarsız oluşlarıdır. Demokrasi bilinci tam olarak yerleşmemiştir. Bu ülkelerde dönem dönem askeri yönetim ya da otoriter yönetim tecrübesi yaşanmıştır. Temel hak ve özgürlükler sık sık ihlal edilebilmektedir. Ayrıca bu grubun çoğu üyesinde devletin her

kademesinde yolsuzluk kayıtlara geçmiştir. Yönetsel sistem ve siyasal gelenekler fark etmeksizin kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiği ve hükümetlerin şeffaflık oranının düşük olduğu gözlemlenmiş bir olgudur.

13 trilyon dolarlık nominal GSYH ile dünyanın en büyük ikinci ekonomisi olmasına rağmen Çin'in orta gelir grubu ve gelişmekte olan ülke olarak değerlendirilmesinin sebebi Economist IntelligenceUnit'in yaptığı 2019 demokrasi endeksi listesinde otoriter rejim grubunda yer alması, dünya şeffaflık sıralamasında 80. sırada yer alması ve 1,3 milyarlık nüfusu arasında milli geliri adil dağıtamaması şeklinde ölçütler üzerinden ortaya konulabilir.

### 1.1.3. Düşük Gelir Grubu (Az Gelişmiş Ülkeler)

Nüfusu 75 milyonu geçmemek şartı ile toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanan ve kişi başına düşen gelirin üç yıl üst üste 900 doların altında kaldığı ülkeler bu grupta sınıflandırılmaktadır. UN'a göre Afrika kıtasında 35, Asya-Pasifik bölgesinde 13 ve Amerika'da Haiti olmak üzere 49 ülke bu kategoride yer almaktadır. Düşük gelir grubu ekonomileri; tarım üretiminde istikrarsızlık, mal ve hizmet ihracatında çeşitliliğin az olması ve istikrar sağlanamaması, ekonominin birkaç temel ürüne bağlı olması nedeniyle dışsal etkilere açık olması ve siyasal istikrarsızlık ve toplumsal çatışma şeklinde özelliklere sahiptir (Özüye, 2001).

20. yüzyılda uluslararası alanda rekabet edebilirlik seviyesini yücelten iki temel kriter sanayileşme ve kentleşmeydi. Dönemin en önemli çıktısının endüstriyel ürün olması, üretebilenin gelişmesi ve üretim mekânını planlı bir şekilde organize edebilmesi bir ülkeyi diğerlerinin önüne geçirmek için yeterli sayılırdı. Bugün ülkeler sınıflandırırken aslında geçmişte kimin ne kadar ürettiği analiz edilmektedir. Bu doğrultuda üretimin gerçekleştiği mekân olarak kentin gelişmişlik seviyesi üzerinde doğrudan bir role sahip olduğu açıkça görülmektedir. Dönemin üretim araçlarını içselleştirip geliştiren ülkeler 21. yüzyıl ile birlikte çıktılarına bilişim, hizmet, teknoloji ve bilgi gibi yeni ürünler eklediler. Buna bağlı olarak 21. yüzyılın gelişmişlik kriterinin bilgi ve teknoloji sermayesini pazarlayarak dünya piyasalarını yönlendirmek olduğu söylenebilir. Bu zihinsel sermayenin de tıpkı maddi sermayede olduğu gibi kentlerde

üretilmesi, önümüzdeki dönemde de kentin kalkınma sürecindeki aktif rolünün değişmeyeceğini göstermektedir. Kent mekânı sunduğu altyapı olanakları ile bilişim ve iletişim teknolojilerinin organizasyonunu başarılı bir şekilde gerçekleştirerek zihinsel sermayenin üretildiği ve dağıtıldığı bir merkez olmaya başlamıştır. Bu durumun bir sonucu olarak gelecekte gelişmişlik seviyesini bu yeni sermaye türünün mekân üzerindeki organizasyon yapısı ve mekân üzerindeki ilişkileri nasıl etkilediğine ilişkin değişkenler belirleyecektir (Kaypak, 2011, 120-123).

## 1.2. KENTLEŞME VE KALKINMA İLİŞKİSİ

Kent üretim ve yatırımın merkezidir. Kalkınmanın temel ölçütü ise sanayi sektöründeki üretimin ekonomi içindeki payının ve milli gelirin artması ile ekonomik faaliyetlerin ithalat yerine ihracat üzerine yoğunlaşmasıdır. Kentleşme aynı zamanda ilkel üretim biçimi tarım sektörünün daralmasını ve bu alandaki işgücünün kent ile özdeşleşen sanayi ve hizmet sektörlerine kaymasını da beraberinde getiren bir süreçtir. Kentleşme oranı yüksek toplumların refah seviyeleri de yüksek olmaktadır. Pek çok bilim insanı çalışmalarında kentleşme ve kişi başına düşen gelir arasında bağımlı bir ilişki olduğunu ortaya çıkarmıştır (Keleş, 2017 s.47). Dolayısı ile kent olgusu çok önemli bir kalkınma aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalkınmış toplumlarda kentleşme süreci endüstriyel devrime bağlı olarak yaşanan yapısal değişimlerin doğal bir sonucu olarak yaşanmaktadır. Endüstriyel devrimi yaşayan toplumların bireyleri üretim araçlarına ulaşabilmek adına zorunlu olarak kentlere yığılmıştır. Üretici, yatırımcı, satıcı ve alıcı ölçek ekonomisinden yararlanmak için mekân üzerinde bir araya gelmiştir. Gelişmiş toplumlarda kentleşme yapısal dönüşümün zorunlu bir sonucu olması nedeniyle süreç doğal akarken diğer toplumlar için sunileştirilmiş hızlı bir süreç olarak ilerlemektedir. Örneğin ABD'nin 90 yılda tamamladığı kentleşme evrelerini Brezilya 30 yılda tamamlamıştır (Henderson, 2002, s.90). Daha açık bir şekilde ifade edecek olursak gelişmiş toplumlarda kentleşme ekonomik gelişmeleri takiben yaşanan bir süreç olmuştur. Kentleşme ekonomik kalkınmayı takip etmekte, kentler istihdam edebileceği kadar nüfusa ev sahipliği yapmakta ve mekân bu kriterlere göre organize edilmektedir.

ABD'de kentleşme oranı 1960 yılından beri %12 civarında artarken 1960 yılında 3 bin dolar olan kişi başına düşen gelir miktarı bugün 62 bin dolar seviyesine ulaşmıştır (World Bank, GDP Per Capita& Urban Population – US). GSYH'nın %73'ü metropoliten kentlerde üretilmektedir (OECD, RegionsandCities at a Glance – US, 2018). Görüldüğü üzere ekonomik kalkınma düzeyi kentleşme oranından ileride seyretmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise gelişmiş olanlara kıyasla endüstriyel devrimi daha geç yaşamaya başlamış ülkeler olmaları sebebiyle kentleşme süreci doğal akışında yaşanmaktan ziyade bizzat teşvik edilmektedir. Burada kentleşmenin nitel yönünden ziyade nicel yönü karşımıza çıkmaktadır. Yeterli üretim aracı ve sermaye bulunmamaktadır. Kent nüfus bakımından çoğalır ve fiziki yönden gelişir; ancak ekonomik faaliyetler ağırlıklı olarak hizmet sektöründe yürütülür. Gelişmekte olan ülkelerin geçirdiği süreç daha çok endüstriyelleşmeden nüfus birikimine dayanmaktadır. Bu bakımdan kentleşme ile kentsel yığılma arasında ayrım yapmak gerekmektedir. Libya, Suudi Arabistan ve Nijerya gibi ülkeler Güney Afrika, Çin ve Meksika kadar kentleşmiş; ancak endüstriyelleşememiştir (Gallin ve diğerleri, 2015, s.36). Dolayısı ile kentleşmeyi kalkınma aracı olarak tanımlarken nitel yönü ele alınmalıdır.

Orta gelir grubu ülkelerin yaşadığı bu yığılma süreci, halihazırda ulusal düzeyde az miktarda olan ekonomik faaliyetlerin birkaç kentte yoğunlaşmasına, üretim ve yatırımların da belli bölgelerde konsantre olmasına ve bölgeler arası eşitsizliklere neden olmaktadır. Bilindiği üzere Çin, Brezilya ve Meksika gibi gelişmekte olan ülkelerde ulusal servetin belli bölgelerde yoğunlaşmasından ötürü gelir dağılımındaki dengesizlikleri azaltmak adına orta ölçekli kentlerin gelişmesi için çeşitli programlar hazırlanmaya başlamıştır (Henderson, 2003, s.47).

İran'ın nominal GSYH miktarı 2008 yılında 406 milyar dolar iken 2019 yılı itibariyle 458 milyar dolara ulaşmıştır. 2008 yılında 50 milyon olan kentsel nüfus 2018 yılında 61 milyona yükselmiştir. Ekonomi %8 oranında büyürken kentleşme oranı %20 civarında artış göstermiştir (Indexmundi, Iran – Urban Population). İran ekonomik büyüklük sıralamasında dünyada 27. sırada gelmektedir, sanayi sektörünün %45'i Tahran'da toplanmıştır. Ülke ekonomisinde hizmet sektörü %55 ile büyük pay

sahibidir. Gelişmekte olan ülkeler Iran gibi bir ya da birkaç lokomotif kente ekonomiyi sırtlama misyonu vererek kalkınmayı hedeflemektedirler. Bu örneklerde ekonomik kalkınma kentleşmeyi takiben vuku bulmaktadır.

Azgelişmiş ülkelerde ise kentleşme ve kalkınma arasındaki ilişkiyi üretim ve yatırım araçlarının yokluğu açısından tartışmak gerekir. Ruşen Keleş (2017, s.49) bu ülkelerde kentleşmenin daha çok demografik yönden hiç azalmayacak şekilde artarak devam eden bir süreç olduğunu, bölgeler arası kentleşme oranının dengesiz olduğunu, kentin hiçbir şekilde ekonomik, fiziksel ve sosyal yönden bütünleşmediğini ve kentsel alanda biriken nüfusun çalışabileceği endüstriyel yatırımların bulunmadığını dile getirmektedir.

Gelişmişlik düzeyi ile kentleşme arasında orantılı bir ilişki bulunduğunu ifade ettikten sonra kalkınmanın üst evrelerinde ortaya çıkan metropoliten kent olgusu ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

### 1.3. METROPOLİTEN ALAN KAVRAMI

Kent olgusu tarihsel süreç içerisinde toplumların yaşadığı siyasal, teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlere bağlı olarak dönüşmüştür. Yaşadığı birtakım dönüşümlere rağmen kentin organik yapısı ve kent algısı pek fazla değişmemiştir. Bunun en büyük nedeni ise üretim biçimleri ve üretim merkezinin değişmemiş olmasıdır. Uzun bir dönem tarıma dayalı üretim biçiminin hüküm sürmesi nedeniyle kırsal alanlar işlevsel olarak daha baskın olmuştur. Sanayi öncesinde kent gündelik hayatın devamına ilişkin faaliyetlerin yürütüldüğü yönetsel bir birim olarak algılanmaktaydı. Batı'da feodal toplumun çöküşü, burjuvazinin yükselişi, sanayileşme süreci ve kapitalizmin hakim üretim biçimi haline gelmesiyle kent üretimin merkezi haline gelmiştir. Yaşanan bu gelişmeler toplumsal güç unsurunun dağıtılmasıyla yeni toplumsal sınıfları ortaya çıkarmış ve kenti bu sınıfların çatışma alanı haline gelerek klasik kent algısını yıkmıştır.

Yeni üretim faaliyetlerinin kent üzerinde yoğunlaşmasıyla birlikte bu alanlar göç almaya başlamış, üretilen yeni teknolojilere bağlı olarak yapılaşmış ve kentin organik yapısı değişmiştir. Dünya nüfusunun kentsel alanlarda toplanmaya başlaması, bazı

kentlerin nüfusunun geçmişten gelen ulusal ya da bölgesel merkez olma avantajı dolayısı ile buralarda daha çok ekonomik faaliyetin toplanması ile birlikte milyonları aşmasına neden olmuştur. Bu bağlamda "metropol" kavramı ilk olarak diğer kentlere göre daha büyük ölçekli ve gelişmiş bir yapıya sahip olan Londra, Paris, Berlin, Moskova, Tokyo, New York gibi kentleri diğer kentlerden ayrı bir kategoride sınıflandırmak adına kullanılmıştır. Metropol kelimesi etimolojik olarak Yunanca'dametro ve polis sözcüklerinin birleşiminden meydana gelmiştir. Bu birleşim bize Türkçe'ye de aynı şekilde geçen anakent anlamını vermektedir (aktaran; Eke, 1985, s. 42; Keene, 2004, s.459-462; alıntılayan; Oktay, 2016, s.52);(Mumford, 2013, s.639).

18. yüzyılda başlayan toplumsal dönüşüm 19.yüzyılın ortalarından itibaren kentlerde nüfus artışı olarak kendini göstermiştir; ancak süreç 20.yüzyılın ilk yarısında yoğunlaşmaya başlamıştır. LewisMumford'a (2013,s. 640) göre nüfus artışının yanı sıra kentsel yayılmaya zemin hazırlayacak mekanik teknolojilerin geliştirilmeye başlanması sermaye ve finans araçlarının burada yoğunlaşmasına neden olmuş, bu durum daha çok insanın bir araya toplanarak metropol bölgelerin artmasına yol açtığını belirtmektedir. Yayılma sonucunda oluşan yapı şu şekilde tanımlanmaktadır: *"metropoliten alan çekirdek bir şehir merkezine bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru şehir merkezi, iç şehir, iç banliyö halkaları, dış banliyö halkaları ve en dışta bulunan kırsal alanların birleşiminden oluşan büyük yüzölçümü ve nüfusa sahip yerleşimlerdir"* (Gündüzöz, 2011, s.13).

Şehir merkezinden sonra gelen iç banliyö kısımlarında merkezde istihdam edilen nüfus barınır, kentin kalabalıklaşmasıyla birlikte bu nüfus dış banliyö alanlarına göç eder ve göçle gelen nüfus bu kesimin boşalttığı alanlara yerleşir (Gündüzöz, 2011, s. 35). Kentlerin fiziksel yapısının bu şekilde değişmesi kapitalizmin belediyenin düzenleyici araçlarından kaçmak için sınır dışında kalan alanlara kaçarak banliyö oluşturmasıyla başlamıştır (Mumford, 2013, s.503). Tüm bunlara dayanarak metropoliten alanın sanayi sonrası toplumun ve kapitalist üretim biçiminin bir ürünü olduğu ifade edilebilir.

Sanayileşme sürecinin bir ürünü olması metropoliten alana tek bir karakter vermemektedir. Zira her ülke bünyesinde çeşitli ekonomik faaliyetleri farklı düzeylerde

yoğunlaştırmakta, göç seviyesi, siyasal gelenekler ve kültürel yapı gibi pek çok unsurda metropoliten alana farklı özellikler katmaktadır. Bu nedenle gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde metropoliten alanların karakteristik özellikleri farklılaşmaktadır. Dolayısı ile metropoliten olguyu açıklayabilecek tek vücut bir tanım yapılamamaktadır.

Bununla birlikte metropoliten kent bir ülke sınırları içinde sosyo-ekonomik ilişki ağının merkezi konumuna ulaşmış, etrafındaki topluluklara her bakımdan öncülük eden ve diğer ülkelerle kurulan sosyal ve ekonomik ilişkilerde de oyun kurucu rolünde olan kent olarak tanımlanabilir (Alıcı, 2012, s.11). Oktay (2016, s. 53) ise metropoliten alanı *"ana çekirdeği oluşturan kent merkezine bağlı olarak gelişmiş, bir ya da daha fazla alt düzeyde merkezin bulunduğu, bu merkezlere bağımlı yerleşimlerden oluşan, birden fazla yerel yönetim birimine sahip, büyük ölçekli yerel hizmetlerin sunulduğu, yerleşim alanları ile bütünleşmiş kırsal alanlarla birlikte geniş yüzölçüme yayılmış, bir milyon üstü ve yoğun nüfusa sahip yerleşim alanı"* olarak tanımlamaktadır. Eğer merkez ile banliyöler arasında kalan bölümler hızlı bir şekilde gelişerek merkezi yakalar hatta gelişmişlik seviyesi bakımından merkezi geride bırakırsa bu yerleşim metropoliten bölge olarak anılır (Keleş, 2017, s.55). Diğer bir ifade ile metropoliten alanların iç içe geçmesiyle sınırlar ortadan kalkar ve mekan bölge (megapol) halini alır (Eryiğit, 2018, s.56).

Metropoliten alanların kökenleri birkaç yüzyıl öncesine dayansa da özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra önemleri daha da artmıştır. Yerel özerklik olgusu batı toplumlarının yaşadığı çatışmalar neticesinde tarihsel süreç içerisinde gittikçe güçlenmiş, küreselleşme süreci ve neo-liberalizm ile birlikte gelişen yeni yönetsel anlayış çerçevesinde yerel yönetimlere verilen önem zirveye oturmuştur. 1960 yılında dünya nüfusunun%33'ü, 1980 yılında %39'u, 2000 yılında %46'sı kentlerde yaşamaktaydı, 2019 yılı itibari ile nüfusun %56'sı kentlerde yaşamaktadır (World Bank, World Urban Population).

Bugün metropoliten alan hayatın merkezi konumunda olması dolayısıyla kürsel düzlemde rekabetin en büyük aracı olmuştur. Gelecekte de olmaya devam edecektir. Tahminlere göre 2050 yılında dünya nüfusunun %68'i kentlerde yaşayacaktır (United

Nations, Revision of World Urbanization). Bugün küresel düzlemde üretilen gayri safi yurtiçi hasılanın %80'i kentlerde üretilmektedir (World Bank, Urban Development Overview). Dolayısı ile metropoliten alanların önemi gelecekte çok daha farklı bir boyuta ulaşacaktır.

Kentlerin merkez dışına taşarak organik yapılarının değişmesi ile birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel tüm faaliyetlere ve kalabalık bir nüfusa ev sahipliği yapmaya başlamaları bu alanlarda kamusal mal ve hizmetlerin ne şekilde üretilip sunulacağına ilişkin tartışmaları beraberinde getirmiştir. Metropoliten yönetim genel olarak belirli bir coğrafi alan üzerinde alan üzerinde yürütülen sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetler ile kamusal ihtiyaçların teminini düzenlemek ve kontrol almak adına yerel birimlerin, kent sakinlerinin, kamu ve özel sektör kuruluşlarının birleşmesi olarak tanımlanabilir (Norris, 2001, s. 535). Metropoliten örgütlenmenin amacı imar, planlama, ölçek ekonomileri, yerel piyasanın düzenlenmesi, alt yapı ve ulaşım alanında koordinasyon, yerel politikada bütünlük sağlama ve ulusal politikayı etkileme alanını genişletme gibi faydalar sağlamaktır (Gündüzöz, 2011, s.84). Küresel düzlemde yönetsel amaçlar hemen hemen aynı olmak ile birlikte uygulamalar bazında araçlar farklılık göstermektedir.

### 1.4. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİ

Sanayi toplumuna geçişle birlikte kentlerin organik yapısının değişmesi, mekânın üzerindeki ilişkilerin ve fiziksel yapısının dönüşümüyle daha karmaşık bir alan olarak metropolün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Metropoliten düzeyde örgütlenme modelini etkileyen en önemli faktörler merkez ve yerel arasındaki ilişki kalıpları ile kentleşme dinamikleri ve buna bağlı olarak kentsel alanda yaşanan problemlerdir. Bu karmaşık ve devasa alanların yönetimi zor olmakla birlikte toplumların siyasi, ekonomik, hukuki, sosyal ve kültürel geleneklerine bağlı olarak farklı formel ya da enformel yapılanmalar gerektirmiştir. Aynı zamanda toplumda bu alanlarda yaşanan değişimlerin beraberinde yönetsel uygulamaların güncellenmesi hususunu getirdiği görülmektedir.

Dünyada uygulama modelleri çok çeşitli olmakla birlikte genel özellikleri itibari ile birkaç başlık altında toplamak mümkündür. Andersson (2012, s.6-8) metropoliten

alanların yönetimine dair modellerini genel anlamda dört kategoride toplamaktadır. Bunlar yatay işbirliği esasına dayanan model, metropoliten-bölgesel düzeyde örgütlenmiş yönetim modeli, özel amaçla kurulmuş metropoliten-bölgesel otorite şeklinde örgütlenmiş model ve konsolide olmuş yönetim modelidir. Andersson bu modellerin yönetsel metotlarını ise şu şekilde açıklamaktadır:

- **Birimlerin yatay işbirliğine dayalı model:** Yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin sunumu için aralarında sözleşme usulü ile ortaklık kurduğu, geçici ya da kalıcı olarak danışma ya da işbirliği platformları geliştirdiği modeldir. Bazı durumlarla farklı birimlerden hizmet almanın vatandaşların hesap sorabilmesinin önüne geçtiği ya da esnek platformların bağlayıcılığı olmaması nedeniyle genellikle birimlerin başına buyruk hareket ettiği ileri sürülmektedir. ABD'nin California eyaletinde çoğunlukla bu yöntem kullanılmaktadır.

- **Özel amaçla kurulmuş metropoliten-bölgesel otorite:** Planlama ya da hizmet sunumu için bölgedeki birimlerin bir araya gelerek konsey kurmasıyla oluşur. Yerel birimlerin tüzel kişilikleri ve hakları korunarak gönüllü olarak şehir-bölge çıkarlarına hizmet eden bazı konularda ortak hareket etmeyi amaçlamaktadır. Temel amaç yerel özerkliği korurken ölçek ekonomilerinden faydalanarak bölgede kamusal kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaktır. Montreal, New York, Bologna gibi kentlerde uygulanmaktadır. Sao Paulo'da da 2011 yılından itibaren yapılan düzenlemelerle benzer bir uygulamaya geçilmiştir.

- **Metropoliten düzeyde örgütlenmiş yönetim modeli:** Metropoliten alanda ayrı tüzel kişilik ve bütçeleri olan birimler ve bunları koordinasyon için kurulmuş metropoliten düzeyde daimi bir yönetim vardır. Bazı hizmetler metropoliten yönetimin sorumluluğunda merkezileştirilir. Bunlar genellikle kolektif amaçlara hizmet eden hizmetlerdir. Londra'da metropoliten yönetim bu şekilde örgütlenmiştir.

- **Konsolide olmuş yönetim modeli:** Metropoliten alanda kamusal hizmetlerin tek kademede tüm alanı kapsayacak biçimde sunulduğu modeldir. Birleşme ya da katılma yöntemi ile oluşturulabilir. Ölçek ekonomisi, koordinasyon ve eşitlik esastır. En iyi hizmeti en az maliyetle sunmak üzerine kurulu bir anlayış vardır. Örnek olarak Pittsburgh kenti gösterilebilir. Çin'de de oldukça yaygındır.

Bu sınıflandırma dışında modellerin daha ayrıntılı incelenerek, gruplandırıldığı örneklerde bulunmaktadır. Shah (2012) ve (Slack 2007) 'nin sınıflandırmalarında yer alan modeller ise şunlardır:

**1.4.1. Bölünmüş ve koordinasyondan uzak tek kademeli model:** Kentsel alanda her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip otonom birimlerin, özel amaçlı hizmet bölgesi ya da kuruluşlarının bulunduğu yüksek düzeyde desantralize olmuş yapılanmadır. Her kurum kendi sınırlarından meshuldür. Alanın daralması hesap verebilirlik ve katılımcılık açısından olumlu karşılanmaktadır. Bu model ABD kentlerinin karakteristik özelliklerini yansıtır. Mumbai gibi farklı örnekleri de bulunmaktadır.

**1.4.2. Üniter ya da konsolide metropoliten yönetim modeli:** Metropoliten alanın coğrafi sınırlarını kapsayacak şekilde tek bir yerel yönetim tarafından kamusal mal ve hizmetlerin üretimi üzerine kurulmuştur. Bu modelin ölçek ekonomisi ve koordinasyon sorununu ortadan kaldırdığı ifade edilir; ancak organizasyon yapısının çok büyük olması nedeniyle zaman zaman iletişim, etkinlik ve denetim açısından problemler doğurduğu belirtilmektedir. Louisville ve Canberra gibi kentlerde uygulanmaktadır.

**1.4.3. İki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model:** Üst kademede metropoliten alanın tümünü ilgilendiren hizmetlerin ve yatırımların yürütüldüğü, alt kademe daha yerel ihtiyaçlara hitap eden hizmet birimlerinin bulunduğu modeldir. Her iki yapınında kendine ait meclisi

ve başkanı vardır. Üst kademede bulunan birim alt kademe bulunanları koordine etmek ve denetlemekle yükümlüdür. İstanbul ve Londra'da uygulanan yönetim modeli bu şekildedir. İstanbul'da ilçeler Londra'nın boroughlarına göre daha dar bir hareket alanına sahiptir; ancak mantık temelde aynıdır.

**1.4.4. İki kademeli hiyerarşi ve koordinasyondan uzak model:** Sorumluluk alanları birbirinden ayrı ve zorunlu platformlarda bir araya gelmeyen, yerel birimlerin metropoliten düzeydeki yönetim tarafından denetilip gözetilmediği sistemlerdir. Birimler farklı tüzel kişilik, karar alma ve yürütme organlarına sahiptir. Bükreş uygulama noktalarından biridir.

**1.4.5. İki kademeli gönüllü koordinasyona dayalı model:** Bu modelde kademeler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamasına rağmen metropoliten düzeyde ajans, konsey, birlik vb. yapılanmalar oluşturularak kentsel problemlerin çözülmesi için çabalanmaktadır. Bir yandan yerel otonomi korunurken diğer yandan metropoliten alandaki sorunlar için ortak paydada buluşulmaktadır. Vancouver referans noktalarından biridir.

**1.4.6. İki kademeli koordine fakat aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan model:** Üst kademedeki birim ile alt kademedeki birimlerin ayrı organlarının bulunduğu, üst kademenin genellikle sosyal refah konusu hizmetleri yürütürken alt kademelerin daha çok günlük işlere odaklandığı modeldir. Görev alanları birbirlerinden ayrılmıştır. Metropoliten yönetiminin vesayet ve denetim açısından alt kademe üzerinde sorumluluğu yoktur. Kopenhag kentinde uygulanmakta olan bir modeldir.

## 1.5. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM KURAMLARI

### 1.5.1. Metropoliten Reform (Eski Bölgecilik) Kuramı

Metropoliten alanda reformist geleneğin ortaya çıkışı 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başı olarak takvimlendirilmektedir. İlk örnekleri ABD'de görülmüştür. Reform hareketleri iki dalga şeklinde gerçekleşmiştir. Birinci dalga 19. yüzyılın sonundan 1929 yılındaki Büyük Bunalım'a kadar olan zaman aralığını kapsamaktadır. İkinci dalga reform hareketleri ise özellikle II.Dünya Savaşı sonrasından itibaren 1960'li yıllara kadar olan periyodda gerçekleşmiştir. Erken dönem reform hareketleri, kenti güzelleştirmek ve yaşanılabilir kılmak adına özel sektör ve kamu arasındaki işbirliği ile konut, çevre, ulaşım vb. konularda kapsamlı planlar yapılması üzerine odaklanmıştır (Hamilton ve diğerleri, 2004, 153).

Metropoliten reformcu anlayış kente toplumsal ve ekonomik yönden bütünleşmesi gereken bir olgu olarak bakmaktadır. Bu bakış açısının henüz gelişmediği zaman diliminde ortaya çıkan çok sayıda yönetsel birimin koordinasyondan uzak bir şekilde kentin çeşitli bölümlerini tasarlaması problemlerin temel sebebi olarak görülmüştür. Farklı bütçe, kapasite ve tüzel kişiliklere sahip bu kurumların bütüncül bir plan çizmeye mani olduğu vurgulanmıştır. Bu nedenle metropoliten alanda tek bir yönetim birimi oluşturulmak istenmiştir. Erken reform döneminde New York, San Francisco ve Philadelphia gibi büyük kentlerde ekonomik ve siyasi entegrasyon sağlamak adına il ve ilçeler (city-county) birleştirilerek tek vücut metropoliten alanlar yaratılmıştır (Savitch, Vogel, 2017, s.208; Oktay, 2017, s.65).

Savaşlar ve ekonomik buhranlar II.Dünya Savaşı sonrasında ABD ve Batı Avrupa başta olmak üzere birçok devlette refah devleti anlayışının yükselmesini sağlamıştır. Ekonomilerin dışa kapanması ile ithal ikameci anlayışın yaygınlaşması devletlerin muazzam bir şekilde büyümesine yol açmıştır. Sanayileşmenin artması ve kalkınmanın hızlanmasıyla kentler büyük önem kazanmış ve üretimin merkezi olmuştur. Nüfusun büyük bir bölümünün kentlerde yaşamaya başlaması bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu yıllarda ortaya çıkan ikinci dalga reform hareketleri ise daha çok hızlı kentleşmeyle birlikte banliyölerin artmasının ve kentsel yapının

değişmesinin neden olduğu problemleri ortadan kaldırmaya odaklanmıştır (Hamilton ve diğerleri, 2004, s.153).

Bu dönemde Amerika'da birçok kentin merkezi, düzensiz bir şekilde yapılaşan banliyölerle çevrelenmişti. Kentsel alanda hem kamu sektörü hem de özel sektör hizmet sunmaktaydı. Özel hizmet bölgeleri devamlı artıyordu. Bu alanların merkezle olan koordinasyonu azalmış ve ortaya karmaşık bir kent yapısı çıkmıştı. Bu karmaşık yapı, yerel hizmetlerin görülmesini zorlaştırmaktaydı. Merkez ve banliyöler arasında hizmet sunumu açısından birçok farklılık mevcuttu. Ayrıca banliyöler arasında da pek çok eşitsizlik vardı. Yerleşim birimlerinin finansal açıdan üretkenliği değişiklik gösterdiği için kentin tümünde eşit ve etkin bir hizmet standardı yakalamak mümkün değildi. Bu sebepten ötürü merkezi devletin refah politikalarının bir tezahürü olarak kentsel alanda da sosyal refahı arttırıcı hizmetlere bir talep doğmuştur (Harrigan ve Johnson, 1978, s.5-11). Aynı şekilde Birleşik Krallık'ta da savaş sonrası dönemde refah politikalarının yerel yönetim reformunda etkili olmaya başladığı görülmektedir (Stoker, 1996, s.7).

Kentsel alanda çok fazla yerel birimin olması etkin ve adil hizmet sunumunun önündeki en büyük engel olarak görülmüştür. Kaliteli bir hizmet standardına ulaşmak için profesyonel bürokratlarca görülen hizmet anlayışının oluşturulması ve yönetsel alanın sınırlarının bütün mekânı kapsaması gerektiği belirtilmiştir (Kubler ve Hainelt, 2005, s.9). Bu yaklaşıma göre; metropoliten alanda çeşitli büyüklüklerde birçok hizmet biriminin bulunması vatandaşın kimi muhatap alacağı sorununu doğurmaktadır. Böyle bir yönetim modelinde idare sorumluluktan kaçınma veya sorumluluğu bir diğerine yıkma gibi davranışlar sergileyebilir. Çok başlılık etkinlik ve verimlik açısından ciddi sorun teşkil etmektedir. Tüm bu birimlerin nasıl bir hizmet standardı yakalayacağı kafalarda soru işareti oluşturmaktadır. Dolayısıyla kentsel problemlerle baş edebilmenin temel yolu ölçeği genişleterek metropoliten alanda hizmet sunumu açısından bir istikrar sağlamaktır (Gül ve Batman, 2013, s.12-13).

ABD'de ve Birleşik Krallık'ta orta sınıfın vergi yükünden kaçmak için banliyölere yerleşme eğilimi kentin yapısında önemli değişikliklere neden olmuştur. Merkezde daha çok düşük gelir grubuna tabi kişiler yaşamaya başlamış, bu durumun bir sonucu olarak merkez finansal zorlukların yaşandığı bir alan olarak cazibesini

kaybetmiştir. Metropoliten alan, sınıfsal ve ırksal olarak ayrışmaya başlamıştır. Merkez-banliyö-kırsal üçgeninde ekonomik ve teknik anlamdaki yetersizlikler altyapı hizmetlerini merkezle senkronize etmekte zorlanan banliyöleri ve kent ile etkileşimi arttıkça hizmet kapsamının değişmesiyle, taleplere yetişemeyen bir kırsalı doğurmuştur. Gittikçe karmaşıklaşan modern kent olgusunun koordinasyondan uzak çok sayıda birimin omuzlarında ileri gidemeyeceği görülmüştür. Bu bağlamda kentsel problemleri çözeceğine inanılan, sınırları genişletilmiş ve güçlendirilmiş konsolide bir yönetim, seçimle iş başına gelmiş bir başkan ve hizmet sunumunda profesyonelleşmiş bürokratlardan oluşan üç elementli bir kurumsal yapının oluşturulması üzerinde konuşulmaya başlanmıştır (Keating, 1995, s.117-122).

Eski Bölgecilik akımı genel olarak mevcut yerel birimlerin yetkilerinin artırılması ya da birimlerin tüzel kişiliğini sonlandırarak geniş alanları kapsayacak yeni yönetim birimleri oluşturma yoluyla konsolidasyon ajandasını uygulamaya koymuştur. Kimi bölgelerde merkez ve banliyöler tamamen birleştirilmiş kimilerinde ise yönetim merkez ve ona bağlı alt birimler olarak iki kademeye ayrılmıştır (Frisken ve Norris, 2001, s.470). Temel amaç hizmete ihtiyacı olduğu halde yeterli finansal kapasiteye sahip olmayan birimlerin daha varlıklı birimlerle entegre olmasını ve totalde elde edilen vergi gelirlerini homojen bir şekilde kente dağıtarak hizmet sunumunda adaleti sağlamaktır. Reform okulu bu sayede sosyal ayrışmanın da önüne geçilebileceğini dile getirmiştir (Kübler, 2012, s.404).

Mekânsal ayrışma kentsel yayılma problemini doğurmaktadır. Varlıklı birimler sınırları içinde kalan alanları sağlıklı bir kalkınma planı çerçevesinde değerlendirebilme imkânına sahiptirler. Genel olarak konut politikalarını da azınlık ve dezavantajlı grupları kapsayacak şekilde oluşturmazlar. Bu alanların dışında kalan sınıfın oluşturduğu düşük gelirli birimlerde ise ihtiyaçlar ve harcamalar arasında düzenli bir denge kurulamaz. Dolayısıyla bu birimler alanlarını kalkındırma açısından zorluk çektikleri gibi alanlarının fiziki yapısını teknolojik, ekonomik ya da güncel gelişmelere bağlı olarak düzenleme kapasitesinden yoksundurlar. Hali hazırda mevcut ya da gelişi güzel oluşturulmuş alanlarda hayatlarını idame ettirirler (Bruening, 2005, s.2292). Rasyonel bir şekilde oluşturulmamış bölgeler bir yandan hizmet etkinliğini azaltırken

diğer yandan metropoliten alanın bilinçsizce tahribatına yol açmaktadır. Bu durum alan kullanımını planlayacak, bütünleştirici bir otoriteye ihtiyaç duyulduğunu kanıtlamaktadır.

Metropoliten alanın yönetsel açıdan parçalanması konusundaki başka bir görüş ise bölünmenin vatandaşların idare üzerindeki mali ve politik denetimini olumsuz etkilediği şeklindedir. Kamusal hizmetlerin görülmesinde optimal ölçeğin yakalanması üretim maliyetini düşürerek kaynak tasarrufunu sağlamaktadır. Oysa mali ve teknik bakımdan yetersiz çok sayıda birimin hizmet sunması hem maliyetleri arttırmakta hem de israfa neden olmaktadır. Bölünmenin politik etkisi ise daha çok vatandaşın kamu sektörü üzerindeki denetim ve takibini zayıflatarak kentsel politikaya karşı duyarlılığını azaltması şeklinde görülmektedir (Yoloğlu, 2016, s.82). Büyük ölçekli hizmet birimlerinin kurulması kamusal kaynakların boşa harcanmasının önüne geçmek ve hesap verebilirliği arttırmak maksadıyla destek bulmuştur.

Metropoliten alanda irili ufaklı çok sayıda yerleşim biriminin olması rekabeti tetiklemektedir. Görünürde rekabet olgusu pozitif bir algı yaratsa da bu rekabet farklı tüzel kişiliğe sahip birimler arasında gerçekleşeceği için iş imkânları ve nüfusun homojen dağılımına engel olacaktır. Kişiler ve kurumlar düşük vergi ödeyecek ve ticari faaliyetlerine teşvik alacaklar; ancak finansal kapasitesi buna elverişsiz olan birimler için insan ve sermaye kaynağını bir araya toplamak mümkün olmayacaktır. İşbirliği prensibini taşımayan birimlerin dezavantajlı birimlerin sorunlarına ne ölçüde tepki göstereceği ise muammadır. Sonuç olarak metropoliten alandaki siyasal bölünme bütünsel kalkınmanın önünde büyük bir engel teşkil etmektedir (Yoloğlu, 2016, s.82).

Reform geleneği rekabeti kentin bölümleri arasında değil, bir bütün olan kentler arasında gerçekleşmesi gereken bir unsur olarak yorumlamıştır. Burada altının çizilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır. Dönemin ekonomik, sosyal ve siyasi şartları ele alındığında henüz küreselleşme olgusu ile tanışılmamış olması nedeniyle, kent küresel rekabete açık bir alan değil, ulusal sınırlar içinde rekabet eden bir mekanizma olarak görülmüştür. Eski bölgecilik akımı ülkeler arasındaki mübadele sürecinde engellerin azaldığı; fakat ülkelerin tam anlamıyla ekonomik entegrasyon sağlamadığı bir dönemde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle üretimin merkezi olarak kent, bilhassa metropoliten alan

kalkınma enstrümanı olarak kullanılmıştır; fakat daha derin ekonomik entegrasyon sağlanana dek küresel rekabet unsuru olarak değerlendirilmemiştir (Frisken ve Norris, 2001, s.469; Burfisher ve diğerleri, 2004, s.4-7).

Keynezyen iktisadın hâkimiyetinde başlayan reform hareketlerinin refah hareketleri ile paralel yürüdüğü düşünüldüğünde kentsel alanda ekonomik ve fiziki açıdan yapılacak bütüncül ve kapsamlı planlama ihtiyacının baş gösterdiği anlaşılmaktadır. Reform geleneği bu ihtiyacın karşılanması için metropoliten alanın yönetsel olarak bütünleştirilmesini, ekonomik ve siyasi entegrasyonu sağlamayı öngörmüştür. Eski bölgeciler bu entegrasyon ile birlikte iyi yönetim gayesine ulaşmayı hedeflemiştir. İyi bir yönetimi ise; maliyet ve nitelik bakımından hizmet etkinliğini sağlama, yönetim üzerinde kontrol imkanı verme, adil kaynak bölüşümü yapabilme, bütünsel kalkınmayı sağlama ve profesyonel hizmet sunma kriterlerine sahip bir yönetim olarak tabir etmişlerdirler (Keating, 1995, s.117; Oktay, 2016, s.55-56).

Yönetimde konsolidasyona gidilerek organizasyonun büyütülmesi beraberinde büyük bir hiyerarşik yapılanmayı gerektirmektedir. Metropolitan reformcular bu hiyerarşik yapıyı Weberyan ekolün dinamiklerine göre kurgulamıştır (Kubler ve Hainelt, 2005, s.9). Bu bağlamda güçlendirilmiş otoriteye bağlanmış yukarıdan aşağıya doğru gidilen hiyerarşik bir yapının, görevinde uzmanlaşmış bürokratlar ve yasal çerçevede bürokrat kesimin yetkilerinin arttırılmasının bu anlayışın temelini oluşturduğu söylenilebilir. Hizmet sunacak birimlerin birbirine bağlanmasıyla koordinasyon eksikliği problemi çözülmek istenmiştir.

Organizasyon yapısına verilen önem ve yerel yönetime atfedilen hizmet sağlayıcı misyon yerel yönetimlerde partizanlık ve siyasetin etkisini kırma isteğinin bir yansımasıdır. Organizasyonun başında metropoliten alanın tümü tarafından seçilen bir başkan ve alanın tümünün çıkarlarını gözetmekle yükümlü bir konseyin olmasının çıkar grubu siyasetinin önüne geçeceği düşünülmüştür. Bu modelle kentsel politikanın oluşumuna her kesimin katılımı sağlanmak istenmiştir. Katılımcı anlayış iş dünyasını da kapsamaktadır. İş dünyası politik ve ekonomik kaygılardan ziyade teknik ve bilimsel konularda yardımcı olacak uzman bir işbirlikçi rolü üstlenmiştir (Wolman, 1996, s.162-164).

Koordinasyon sorunun birleştirme yöntemiyle çözülmesinin metropoliten alanda özel sektörün gelişimine katkı sunduğunu belirten reformcular da vardır. Sermayenin yalnızca bir otoriteyi muhatap alarak metropoliten alanda konuşlanması iş ağının genişlemesi bakımından olumlu bir sonuç doğurmuştur. Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğini güçlenmiştir. Birbirlerinden bağımsız çok sayıda otoriteden alınacak izinlerin, birimlerle yapılacak müzakerelerin, bu birimlerin gelişmişlik seviyeleri farklı alt ve üst yapılarının özel sektörün kente yatırım yapmasının önünde bir engel olarak durduğu kanısına varılmıştır (Feiock ve Carr, 1997, s.166-167).

Ayrıca kamu-özel sektör işbirliği ile kalkınma araçları geliştirilmesi kalkınma planları yapmakta zorlanan ve finansal kapasitesi özel sektör için çekici unsurlar oluşturmakta yetersiz olan birimler için avantaj sağlamıştır (Hawkins, Ward, Becker, 1991, s.257-261). Amerika'da finansal kriz yaşanan bazı kentlerde, etnik açıdan ayrımcılığa maruz kalan kitlelerin dezavantajlarının giderilmesi ve politik etkinliklerinin arttırılması açısından konsolidasyon metropoliten alanda adalet sağlayan bir mekanizma olarak görülmüştür (Faulk ve Schansberg, 2009, s.195).

Metropoliten reform geleneği ile kurulmuş yönetimlerin en büyük örneklerini New York (1898), Londra (1965), Toronto (1954) ve Miami (1958) oluşturmaktadır (Savitch ve Vogel, 2017, s.206). Londra yönetimine 1986 yılında kademeler arası yetki çakışmaları ve verimsizlik gerekçe gösterilerek son verilmiştir. Bu durum dünyada değişen konjonktürün ve metropoliten alanın yönetimine dair yeni akımların habercisidir. Büyük Londra yönetiminde başkan konsey tarafından seçiliyordu. Günümüzde ise direkt halk tarafından seçilmektedir. Diğer kentlerde de toplumsal ve küresel gelişmelere bağlı olarak yönetim anlayışı değişmiştir (Alıcı, 2012, s.16-21).

Reformcu geleneğin benimsediği yönetsel prensipler günümüzde pek yaygın değildir. Buna rağmen Kansas City, Louville ve Georgetown gibi görece başarılı örnekleri de mevcuttur. Genel olarak bu anlayışın nüfusun az olduğu kentlerde sürdürülebildiği görülmektedir. Bununla birlikte geleneksel yapısal konsolidasyon anlayışı yerini fonksiyonel konsolidasyona bırakmıştır. Tek vücutlu dev bir hizmet biriminin, bulunduğu coğrafi alanının tümünü kapsayan hizmetler sunduğu bir anlayış yerini aynı sınırlar içinde hem yerel yönetimin hem de özel amaçlı hizmet bölge ve

kuruluşlarının (okul bölgesi, su ve kanalizasyon hizmeti vb.) bulunduğu bir yapıya bırakmıştır. Hizmet veren bu kuruluşların hepsinin çıktıları farklıdır ve finansal otonomiye sahiptir (Archibald ve Sleeper, 2008, s.5-6).

#### 1.5.1.1. Metropoliten Reform Kuramına Gelen Eleştiriler

Metropoliten reformcular, en az maliyetle en çok hizmeti sunmayı etkinlik olarak kabul etmeleri, hizmet etkinliğinin kriterlerine açıklık getiremeyişleri ve belirledikleri kriterlerin sağlanmadığı konusunda eleştiri almışlardır. Konsolidasyon ile mali etkinlik arasında pozitif bir ilişki olmadığına dair kanıt bulunan çalışmalar mevcuttur (Bish&Ostrom, 1973). Konsolidasyon öncesi ve sonrasında yapılan kamu harcamalarının kıyaslanmasıyla küçük boyutlu kentler haricinde, tasarrufun çok düşük seviyede kaldığı ya da tasarruf edilemediği, ayrıca organizasyon çalışanlarının devamlı artmasının entropiye neden olduğu ve çalışanların vazifelerine karşı duyarsızlaştığı gözlemlenmiştir (Hutcheson ve Prather, 1979, s.165-180).

Konsolidasyon kamu sektörüne güç unsurunun dağılımı açısından muazzam bir avantaj sağlamaktadır. Bu durumda yerel politikaların yönlendirilmesi hususunda otorite vatandaşlara göre daha etkin olacaktır. Vatandaşların tercihlerinin göz ardı edileceği durumların yaşanmasının yanı sıra, organizasyonun sınırlarının genişletilmesi belli yerel grupların refahını olumsuz etkileyecek sonuçlar doğurabilir. Metropoliten alandaki çeşitli çıkar ve tercihlere cevap verebilirlik açısından bu tarz bir yönetimin yetersiz performans sergileyeceği düşünülmektedir. Konsolide yönetimin çıkar grubu siyasetini azaltılması beklenirken tam aksine daha geniş bölgeler için seçilen konsey üyelerinin bu gruplardan daha çok destek aldığı ve diğer vatandaşların beklentilerine duyarsız kaldığı gözlemlenmiştir (Seamon ve Feiock, 1995).

Reformcuların politikalarıyla ilgili yapılan bir diğer kritikse banliyölere odaklanarak kent merkezinin göz ardı edildiği şeklindedir. Banliyölerin merkezle bütünleşmesi amacıyla buraların ulaşım, alt yapı vb. konularda geliştirilmesine odaklanılması sebebiyle kent merkezi yapısal olarak kendini yenileyememiştir. Banliyölere çok fazla odaklanılması, zamanla buralarda yaşayanların metropoliten yönetim üzerinde daha etkin olmasına neden olmuştur. Buna ilaveten, konsolidasyona

giden şehirlerde azınlıkların ve dezavantajlı grupların örgütlenme kuvvetinin azaldığı ve kentsel politikaları etkileme gücünün bir hayli zayıfladığı gözlemlenmiştir (Savitch&Vogel, 2017, s.209).

Reform geleneğinin öne çıkan argümanlarından biri de yönetsel açıdan birleştirilmiş kentlerde ekonomik gelişmenin pozitif yönde bir ivme gösterdiği şeklindedir. Amerika'da Konsolide yapıyla yönetilen kentlerde yapılan araştırmaların çoğunda konsolidasyon öncesi ve sonrasında kişi başına düşen gelir, sermayenin büyüklüğü, ücretlerin yükselişi vb. açıdan yapılan ölçümlerde değişiklik gözlemlenmemiştir (Savitch ve diğerleri, 2010, s.45). Özellikle Florida eyaletindeki kentlerde reformcuların iddia ettiği gibi sermaye alana homojen olarak yayılmamış, hatta metropoliten alanlarda yalnızca belli grupların kalkınma açısından avantaj sağladığı gözlemlenmiştir. Konsolidasyonun metropoliten alanın ekonomik büyüklüğüne olumlu etki ettiği örnekler olduğu gibi savunduğu argümanları çürüten örneklerde mevcuttur (Faulk ve Schansberg, 2009, s. 194).

### 1.5.2. Kamu Tercihi Kuramı

Kamu tercihi teorisi kısaca piyasa dışı karar alma sürecinin ekonomik bir çalışması ya da ekonominin siyaset bilimine uygulanması olarak tanımlanmaktadır. Teorinin odaklandığı unsurlar seçmen, politikacı ve bürokrat davranışı, seçim sistemi ve devletin işlevi gibi siyaset biliminde geniş bir inceleme konusu olan unsurlardır. Kamu tercihi teorisyenleri tıpkı ekonomistlerin yaptığı gibi insanın bencil, rasyonel ve çıkar maksimizasyonu peşinde koşan bir varlık olduğu esasına dayanarak siyaset biliminin konusu olan bu unsurları incelerken ekonomik yöntemleri kullanmaktadırlar (Mueller, 2003, s.1). Teoriye göre bireyler homo politicus olmalarının yanı sıra aynı zamanda homoeconomicustur. Dolayısıyla seçmenin, bürokratın ve politikacının siyasal karar alma sürecindeki motivasyonu ekonomik çıkarlarını maksimize etme isteğinden bağımsız düşünülemez.

Savaşlar ve buhranlar sonrasında dünyada ithal ikameci yaklaşım trend olmuş ve bunun sonucunda devletler ekonomik olarak aşırı derecede büyümüştür. Bu durum kaynak bölüşümü sürecinde bir takım problemlerin doğmasına neden olmuştur.

Müdahaleci devlet sisteminin çözülmeye başladığı 1950'li ve 1960'lı yıllar kamu tercihi teorisini ortaya çıkarmıştır (Hepaksaz, 2007, s. 90-91).

Kamu tercihi teorisyenleri toplumsal varsayımlar üretmek yerine analizlerini bireyler üzerine kurgulamaktadır. Bu yaklaşıma göre bütün sosyal etkileşimler bireysel etkileşimlerin bir sonucudur, kimya biliminde atom neyse birey de o dur. Her ne olursa olsun bireyle ilişkilendirmek mümkündür (Arrow, 1994, s.3). Bireylerin kendileri için en mantıklı tercihi yaparak çıkarlarını maksimize edeceklerini düşünmektedirler. Siyasal karar alma sürecinde aktörler tıpkı piyasada olduğu gibi bir mübadele sürecine girerler. Piyasa sürecindeki tüketicinin piyasa dışı karar alma sürecindeki seçmene, girişimcinin politikacıya, şirketin devlete ve her iki süreçte görev alan bürokrat kesimin birbirine denk olduğunu kabul etmektedirler (Tullock, 2008, s.2). Bu bağlamda arz cephesinde siyasetçiler ve bürokratlar yer alırken seçmenler bireyler ya da gruplar halinde talep cephesini oluştururlar.

Bencil,rasyonel ve çıkar maksimizasyonu peşinde koşan bireylerin girdiği mübadele sürecinde seçmenler alacakları hizmetin nicelik ve nitelik bakımından fazla olmasını buna karşın ödeyeceği maliyetin az olmasını isteyecektir. Kamu refahı için değil bireysel refahları için kolektif karar alma sürecine katılacak, bireysel olarak etkili olamadıkları durumlarda kolektif hareket oluşturacaklardır (Akçagündüz, 2010, s.31). Politikacılar da oylarını maksimize ederek iktidara gelecek, elde ettikleri yetkiyi ve kamu bütçesini kendilerine maksimum düzeyde fayda sağlayacak şekilde kullanacaklardır. Downs'un hipotezine göre siyasal partiler politikalarını ve seçim manifestolarını kendilerine maksimum oyu kazandıracak programa uyarlarlar. Siyasetçiler seçimi kazanıp kamu yararını maksimize edecek politikalar uygulamayı hedeflemezler. İktidar onlar için kişisel hedeflerine ulaşmanın bir aracıdır (Boorah, 2005, s.14).

Arz cephesinin diğer ayağı olan bürokrasi ise mal ve hizmetlerin üretim sürecinde bilgi sahibi olan taraf olduğu için siyasileri yanıltma eğilimi göstermektedirler. Gerçek maliyetten çok daha fazlasını talep ederek bütçelerini büyütmeyi, bu sayede bağlı bulundukları ajansın kaynaklarından faydalanmayı ummaktadırlar. Prestij ve fazla ücret motivasyonu bu davranışın altında yatan temel

nedendir. Özel sektörde maliyetleri düşüren bürokrat ödüllendirilirken kamu sektöründe bu tarz bir uygulama olmaması bürokrasinin kaynakların israfı konusunda ilgisiz davranmasına neden olmaktadır (Niskanen, 1971).

Kolektif karar alma sürecinde arz ve talep cephesinin sergilediği davranış kalıplarını gözlemleyen kuramcılar kamu yararı kavramını ve devletin niçin kamu yararı sağlamak gibi bir fonksiyonu olduğunu sorgulamaktadır. Downs'a göre (1957, s.135-138); hükümetin sosyal refah sağlamak gibi bir görevi olsa bile görevi gerçekleştirmekle yükümlü kişilerin bu sorumluluğu alıp almayacağını öngörmek mümkün değildir. Ekonomik çıkarlarını maksimize etmek isteyen kişiler tarafından yönetilen bir organizasyonun düzgün işlemesine ve piyasanın eksikliklerini yeterli düzeyde tamamlayabilmesine imkân yoktur. Kamu kesimi kaynak yönetiminde başarısızdır, kamu tercihi teorisi de bu başarısızlığının altında yatan nedenleri ve sonuçları ortaya çıkarma çabası içerisindedir.

Arz cephesinin vergileri arttırma, para basma, borçlanma, harcamaları ve bütçeyi arttırma gibi davranışları kamu sektörünü büyütmekte, kamu sektörünün aşırı büyümesi ise rekabet esasına zarar vermektedir. Bununla birlikte yine arz cephesinin gösterdiği adam kayırmacılık, zimmete para geçirme, oy ticareti, rant dağıtma, şahsi çıkarlarını gözetmek ve buna istinaden günü kurtaracak politikalar güderek uzun vadede kamuyu zarara uğratma gibi davranışları kaynak bölüşüm sürecine gölge düşürmektir. Talep cephesi ise uzun vadeli düşünmeden hareket ederek günü kurtarma ve rant elde etme arzusu, bedelini ödemeden kamusal kaynaklardan yararlanma isteği ya da bilgi eksikliğinden ötürü sunulan hizmetlerin maliyetini hesaplayamaması nedeniyle politik mübadele sürecini olumsuz etkilemektedir (Holcombe, 2005; Öztürk, 2018;Aktan, 2019).

Bu olumsuzluklara ilaveten kuramın devletin başarısızlığına ilişkin ortaya koyduğu diğer savlar ise imkânsızlık teorisi,ortanca seçmen teorisi ve oybirliği kuralıdır. İmkânsızlık teorisi hangi mal ya da hizmetin üretileceğine ilişkin bir oylamada ikiden fazla seçeneğin olduğu durumlarda tüm seçeneklerin eşit oyu alması durumunda bireysel tercihler kısıtlanmadan bir sonuca varılamayacağını ortaya koymaktadır (Arrow, 2012, s.3; Black, 1969, s.227). Her birey rasyonel bir şekilde kendi çıkar maksimizasyonunu hedefleyerek tercih yaptığından bir bireyin çıkarını

yansıtan seçenek diğerlerine fayda sağlamayabilir. Dolayısı ile Paretooptimumu göz önünde bulundurulduğunda, X kişisinin yaptığı tercih Y kişisinin refah seviyesini olumsuz yönde etkiliyorsa bu durumda kolektif tercihten kamu yararına ulaşılması mümkün olmamaktadır (Onur, 2001, s.55).

Bu sebepten ötürü James Buchanan ve Gordon Tullock (1962)'a göre; kolektif tercihe ulaşmanın en sağlıklı yolu kararların oy birliği ile alınmasıdır. Kolektif tercihte bulunmanın nedeni sosyal refahı sağlamaksaparetooptimumunun gerçekleşmesi için hiçbir bireyin tercihinin diğerinin aleyhinde bir sonuç doğurmaması gerekmektedir. Alınacak her kolektif kararda tüm bireyler mutabakat sağlamalıdır; fakat karar alması gereken popülasyon büyüdükçe oybirliğini sağlamak için gereken maliyet büyüyecek, zaman uzayacak ve süreç karmaşıklaşacaktır. Bu nedenle oybirliği kuralını uygulamak oldukça zordur; ancak oy birliği kuralının ikamesi salt çoğunluk kuralı da değildir. Oy birliğine en yakın sistem kullanılmalıdır. Karar alma sürecini anayasal düzlemde güçlendirerek tercihleri en iyi yansıtacak sistem oluşturulmalıdır.

Kamu tercihi kuramcılarının bir diğer teorisi olan Ortanca Seçmen teorisi ise siyasal partilerin oy çoğunluğunu elinde bulunduran seçmen kitlesine hitap edecek politikaları benimseyerek toplumun belli bir kesiminin tercihlerinin her daim azınlıklar üzerinde üstünlük kurmasını ifade etmektedir (Kızılboğa, 2012, s.101). Ortanca seçmen grubu genellikle ortalama gelirden daha düşük gelire sahiptir. Kamusal mal ve hizmetlerin üretimine daha az katkı yapmalarına rağmen oy çoğunluğuna sahip olmaları nedeniyle politikacılar bu grubun tercihlerini kabul eder, maliyetini ise oy miktarı daha az olan gruplara yüklerler. Bu durumda kamu politikaları büyük oranda ortanca seçmenin tercihini yansıttığından onların cinsiyet, yaş, ideoloji, gelir ve bilgisel durumu gibi özelliklerinden etkilenmektedir (Congleton, 2004; Öztürk, 2018; Aktan,2019).

Kamu tercihi teorisyenleri kamu kesiminin yönettiği mübadele sürecinin başarısızlığına çözüm olarak kurum ve kuralları yeniden yapılandırma, devletin organizasyonel ve ekonomik açıdan büyümesinin kısıtlanması gibi öneriler sunmaktadır. Devletin küçültülmesi ve kamusal mal ve hizmetlerin sözleşmeler yapılarak özel sektör aracılığıyla üretilmesi başarısızlığa karşı savunulan temel argümanların başında gelmektedir.Nitekim kolektif karar alma sürecinde çember

büyüdükçe süreç karmaşıklaşmaktadır. Merkezi idarenin gücünün sınırlandırılması bir anlamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hususunu gündeme getirmektedir.

Kamu tercihi yaklaşımı metropoliten reform okulunun ortaya koyduğu konsolidasyona dayalı yönetim esasına taban tabana zıt, dünyada yaygınlaşan yeni akımlara paralel olarak birey-piyasa-özgürlük üçgeninde gelişmiştir. Konsolidasyona dayalı yönetimlerin ortaya koyduğu etkinlik, verimlilik ve eşitlik gibi kriterleri sağlayamadığı gözlemlenmiş, bu yönetimlerden sadece küçük ölçekli birkaç kent başarıya ulaşmıştır (Klink, 2008, s.87-88). Tiebout, 1956 yılında yayınladığı ‘’A PureTheory of LocalExpenditures’’ adlı makalesinde kamusal hizmetlerin yerelleşmesine ilişkin görüşlerini dile getirmiş ve metropoliten alanların yönetimine ilişkin yeni bir sayfa açmıştır (Oktay, 2016, s.57-58).

Tieobut'yagöre (1956), gündelik yaşamda büyük yer tutan adalet, itfaiye, polis, eğitim, sağlık vb. konularda yapılan harcamaların yerel otoriterle ilişkilendirilmesi gerektiğini öne süren Tiebout'ya göre bu harcamaların düzeyinin yerel yönetim biriminde yaşayan sakinleri tatmin edip etmeyeceği önemli bir sorun teşkil etmektedir. Konsolide yönetimlerin tek tip bir hizmet paketi sunması ve memnun kalınmayan durumda yönelecek bir alternatifin bulunmaması kent sakinlerinin özgürlüğünü kısıtlamaktır. Daha çok tercih kalıbının tatmin edilmesi adına yönetim çok merkezli hale getirilmelidir. Metropoliten alan parçalara ayrılmalı, her birime finansal ve politik otonomi verilmelidir. Yerel yönetimlerin gelirleri ve harcamaları ışığında ekonomik büyüklükleri, ürettiği kamusal mal ve hizmetlerinmaliyeti ve çeşitliliği de değişecektir. Bireyler maddi kaynak ve tercihlerini göz önünde bulundurarak kendilerini en mutlu hissedecekleri birime doğru hareket edecektir. Her birimin büyüklüğü sınırlı olacaktır. Birimlerin büyüklüğünün sınırlı olması kamusal mal ve hizmetlerin ortalama maliyetinin sabit kalması ya da azalması açısından avantaj sağlayacaktır. Birimlerde sunulan hizmet paketlerine karşılık ücret esası vardır. Hizmetlere ödenilecek bedelin doğru hesaplanması mali aldanma probleminin önüne geçecektir. Üstelik fiziki kaynakları daha fazla bireyi ağırlamaya yeterli; fakat optimal büyüklüğe ulaşamamış birimler daha fazla sakin kazanabilmek adına rekabete gireceklerdir. Bu durumun bir sonucu olarak vergiler düşecek, gelirlerinin düşmesine istinaden devlet küçülecek ve vatandaş yaşadığı alan üzerinde daha çok söz sahibi olacaktır.

İsraf ve negatif dışsallıkların etkisinden uzakta belirlenen mal ve hizmetlerin bölüşümü çok daha etkin olacaktır. Küçük birimlerde ekonomik etkinliği kontrol altına almak çok daha kolay olmaktadır. Bu nedenle kamu tercihi teorisyenleri yönetim şemasında düşük kademelere doğru gidildikçe optimum dağıtımın yapıldığını savunmaktadır. Yerel birimlerin sınırları içinde kaynaklar çok daha adil bölüşülecektir. Desantralizasyon kamusal etkinliğin en önemli unsurudur (Jimenez ve Hendrick, 2010, s.260). Bu anlayışa göre birimler finansal olarak merkeze bağlı ise yerel birimin ekonomisi dışsal negatifliklere açık olacaktır. Eğer finansal otonomi mevcut ise mal ve hizmetlerin üretim süreci ve fiyat mekanizması dışsallıklardan etkilenmeyecektir. Kendi politikalarını oluşturan birimler kendilerini bu politikalar doğrultusunda finanse edebilirse etkinlik unsuru gerçekleşmiş olacaktır (Boyne, 1998, s.24-25).

Kamu tercihi yaklaşımının parçalı bir yapıyı öngörmesinin nedeni bütüncül idarelerde bürokrasinin güçlü olmasıdır. Konsolide modeller ortalama maliyeti düşürse de üretilen artı değer bürokratlar tarafından buharlaştırılacak, zamanla konsolide yapı daha da güçlenecek ve monopol güç halini alacaktır. Ekonomi biliminin araçlarını kullanan kamu tercihi kuramı piyasa içinde üretim yapan çeşitli büyüklüklerde firmaların bulunduğunu, nasıl ki piyasada monopolleşme kötü sonuçlar doğuruyorsa piyasa dışı karar alma sürecinde de aynı olumsuz sonuçların doğacağını, monopolist bir yapının ekonomik ve siyasal yozlaşmaları tetikleyeceğini ifade etmektedir (Martin ve Mckenzie, 1975, s.95).

Kamu tercihi perspektifinde rekabet önemli bir unsurdur. Dolayısı ile yalnızca birimler arasındaki rekabet değil yerel piyasa içindeki rekabette büyük ehemmiyet taşımaktadır. Yerel otorite tüm mal ve hizmetlerin üretimini sağlamak yerine onları temin etme yoluna gidebilir. Bir anlamda kentsel piyasada ki bir müşteri gibi davranabilir. Bürokratik ajanslar ve özel sektör arasında da rekabet unsuru oluşturularak, arz fazlasının engellenmesi kamusal etkinlik açısından olumlu görülmektedir. Bürokratların bilgisel monopollük durumu sona erecek ve bu bağlamda gerçek maliyet üzerinden çalışacaklardır (Stoker, 1991, s.228-229).

Kamusal hizmetlerin rahatça görülebilmesi için tek amaca odaklanmış bürokratik ajans yapısı önerilmektedir. Daha az çalışan,daha az iş, daha az bütçe temel

felsefedir. Kamu sektörünün büyüklüğünü kontrol altında tutabilmek adına tek amaçlı bürolar gerekli bir adım olarak görülmektedir. Coğrafi,ekonomik ya da teknik kriterler göz önüne alınarak oluşturulacak kurumların yönetimleri seçim ile iş başına gelecektir. Örneğin itfaiye hizmetleri yangına en kısa sürede cevap verebilecekleri, su ve kanalizasyon hizmetleride su yataklarına yakın bir şekilde koordine olacağı konumlarda toplanacak, böylece birimlerin sınırları içinde hizmet etkinliği sağlamak mümkün olacaktır (Dowding, 1996, s.54).

Büyük hiyerarşik yapılar halk ile yerel yönetim arasında ve organizasyonun kendi içinde iletişim sorunları oluşturacaktır. Bu durum katılımcılık ve yerel çıkarların maksimize edilmesi konusunda bazı kesimler için dezavantaj yaratırken bürokrasinin bazı bölgelere karşı ilgisiz kalmasına neden olabilir. Küçük gruplarda vatandaşların bütçe ve politikanın oluşumunu etkileme kabiliyeti çok daha fazladır. Bu gruplarda bürokrasi kolaylıkla sorumsuz davranamaz. Rekabetin olduğu ve tüm birimlerin performansları ile ilgili bilgilerin halka açık olduğu parçalı sistemlerde yerel yönetimler daha etkin ve verimli çalışmak hususunda baskı altında olacaklardır. Her otorite, en iyi kamusal mal ve hizmeti vatandaşlarına temin etmeye çalışacaktır. Kuram, çok merkezli bir metropoliten alanda kentsel problemlerin çözümünden ziyade birimler arasındaki rekabetin öne çıkaracağı düşüncesini eleştirmektedir. Metropoliten yönetimin yapısının çok merkezli olması aralarında yapacakları sözleşmeler ve işbirlikleriyle kentsel yaşamın iyileştirilmesine katkı sunabilmelerine engel olmayacaktır (Ostrom ve diğerleri, 1961).

Kamu tercihi teorisyenleri, katılımcılığın yoğun olduğu küçük gruplarda aktörlerin daha erdemli davranışlar sergileme eğiliminde olduğunu vurgulamaktadır. Vergi kaçırmanın optimal özelliklere sahip çok sayıda yerel birimlerde daha az görülen bir davranış olduğunu düşünmektedirler. Bedavacılık sorunu bu modelde büyük bir problem teşkil etmemektedir. Bu sistemde karar alma sürecinden kaçış yoktur;çünkü maliyete katılmadan fayda sağlamak mümkün değildir. Ayrıca vatandaşların katılımcılık düzeyinin çok yüksek olduğu bu gruplarda otorite üzerinde denetim çok daha etkin bir şekilde yürütüleceğinden kamusal karar alma sürecinde arz cephesi de yozlaşmalara kapalı olacaktır. Örneğin hizmet kayırmacılığı ve rant dağıtma gibi

kolektif karar alma sürecini olumsuz etkileyen davranışların gerçekleşme olasılığı düşmektedir. Yerel otorite vergi oranlarını düşük tutacaktır. Bu sayede hem seçmenlerin memnuniyetini arttıracak hem de yatırımcıları kendi bölgesine çekecektir (Kübler ve Heinelt, 2004, s.13; Kübler, 2012, s.404). Yerel otoritenin vergi konusunda hassas davranması ve ek hizmetler gelmedikçe hizmet paketlerinin bedellerinin değişmemesi için yerel yönetim konseyine vergi paketlerini veto yetkisi verilmesi gerektiğini savunulmaktadır. Böylece yönetim vergileme üzerinden kar maksimizasyonuna gidemeyecektir (Congleton, 2011).

Kamu tercihi perspektifinde metropoliten alan içerisindeki küçük boyutlarda oluşacak çok sayıda yönetsel birimin varlığı ArrowÇözümsüzlüğü'nün vuku bulma olasılığını azaltmakta, kimilerince de engellemektedir. Tercihlerin homojene yakın olacağı gruplarda tatmin olmayacak birey sayısı çok daha azdır. Bazı kuramcılar da doğrudan demokrasinin bu gruplarda işleyebilir olduğunu, vatandaşların birbirleriyle bilgi alış verişi yaparak veya ikna yöntemleriyle kararlarda homojenliği sağlayabileceğini düşünmektedir (Dowding,1996, s.53). Küçük yönetsel grupların başka bir avantajı ise bir grup seçmenin kolektif hareketler vasıtasıyla rant kollama faaliyetlerine soyunmasının zorlaştırmasıdır. Bu gruplarda seçmenlerin çıkarları ortak olduğundan kaynak aktarımı konusunda ekstra bir çaba sarf etmelerine gerek kalmayacaktır.

Kendi sınırları içinde optimumu yakalamış ve başarılı bir birimin sakini olmak ya da burada bir iş organize etmek kazançlı olacağından yönetimin sınırları içinde kalan araziler değerli olacaktır. Mekânın arzı gündeme gelecektir. Yerel yönetimler bir yandan yeni konut alanlarının oluşturulması ve iş dünyasına alan tahsisi konusunda verimli çalışarak emlak vergi geliri için taban oluştururken diğer yandan bireylere uygun fiyata konut ve iş yeri olanağı sunulmasına önayak olacaktır. Bireyler banliyölere yerleşmeyi tercih ederek fiyat mekanizmasını kontrol altında tutabilir ve arzı yönlendirebilirler. Fragmantasyona dayalı yapılar kentsel yayılma ve kentsel ayrışmayı tetiklediği gerekçesiyle eleştirilmektedir;ancak kentsel yayılma nüfus yoğunluğunu azaltması açısından olumlu karşılanmaktadır. Kentsel ayrışmanın önüne geçmek için ise yalnızca üst sınıf ve yalnızca alt sınıfın yoğunlaşacağı konut politikalarından

kaçınılabileceği savunulmaktadır. Orta ve üst sınıfın mekânda ayrışmasının nedeni merkeziyetçi anlayışla yönetilen şehirlerde yerel ihtiyaçların tam olarak karşılanamamasıdır. Verdikleri vergiye karşılık aldıkları hizmetten memnun olmayan bireyler karşılayabildikleri ekstra maliyete göre güvenlikli izole alanlarda yaşamayı tercih etmektedirler (Cséfalvay,2011, s.749-764; Jimenez,2014, s.247-248).

Günümüzde kamu tercihini okulunun yönetim esasına dayanarak parçalı-yatay örgütlenme modeliyle yönetilen kentler Los Angeles, Amman, Milano ve Ruhr gibi kentlerdir. Bu metropoliten alanlarda yerel birimler kentsel problemlere çözüm üretebilmek adına gönüllü işbirliğine girebilmektedir. Aralarında sözleşmeler yaparak, bazı hizmetleri ölçek ekonomisine uygun olarak sağlayabilecek birime devretme ya da geçici bir süre için birimler arasında koordinasyon oluşturacak bir platform oluşturarak kentsel yaşamın sorunsuz işlemesi için çalışmaktadırlar (Andersson, 2012, s. 9-10).

#### 1.5.2.1. Kamu Tercihi Kuramına Gelen Eleştiriler

Kamu tercihi teorisi, metropoliten alanların yatay boyutta birimlere ayrıldığı ve zorunlu değil gönüllü işbirliğiyle hareket edilen bir yönetim modelinin yaratacağı, rekabet ortamının hizmet etkinliğini maksimum seviyeye çıkaracağını savunmaktadır. Kuram bu iddiasına rağmen rekabet olgusunu tam açıklayamaması ve rekabet seviyesini ölçecek metotların yetersiz olması dolayısıyla eleştiri almıştır. Merkezi hükümetin düzenleme ve kısıtlamalarla yerel piyasadaki nizamı etkileme gücü, merkezi idarelerin yerel otonomiyi destekleme seviyesi ihmal edilmiş ve her halükarda dışsal unsurların olduğu gerçeği göz ardı edilmiştir. Ayrıca rekabetin dikey boyutu ihmal edilmiştir. Hizmetler kademeler arasında paylaştırılırsa gerçek maliyetleri algılanabilir; ancak kamu tercihi teorisinin önerdiği paket usulünde maliyet saptaması yapmak oldukça zordur. Vatandaş memnun kalmadığı bir hizmet için başka bir kademeyi yetkilendirebilmelidir. Yerel yönetim piyasasındaki rekabete girişin önü açık olmalıdır. Bunlara ilaveten bürokrasiyi çıkar maksimizatörü olarak tanımlayan teori özel sektör ve kamu sektörü arasındaki rekabetin sonuçlarını es geçmiştir. Rekabet ortamında bürokratlar tehdit altında olacak ve ellerinde bulunan kaynakları korumak isteyeceklerdir. Bu durumda nasıl bir rekabet ortamının oluşacağı hususu belirsiz kalmaktadır (Boyne, 1998, s.91-133).

William Niskanen (1971) kamu bürokrasisini sürekli büyümeye odaklı, bütçe maksimizatörü bir organizma olarak tanımlamaktadır. Tüm bürokratik ajansların aynı şekilde davranış sergilediği ve büyük hiyerarşik oluşumlar oldukları yanılgısına düşmüşlerdir. Üstelik bürokrat bireylerin kolektif hareket oluşturmaktan ziyade bireysel çıkarlarını kollayacakları gerçeği göz ardı edilmiştir. Ajansların politikasını etkileyebilme yeteneği yukarıdan aşağı gidildikçe azalacaktır. Dolayısıyla bürokratlar terfi etmek ve ajans içinde bürolar arası transferler yapmak gibi bireysel çıkarlarını daha çok yüceltecek basit yöntemleri kullanırlar. Eğer kamu tercihi kuramının öne sürdüğü gibi bir bürokratik yapı mevcut olsaydı devasa büyüklükte ajanslar meydana gelirdi. Ajanslar arasındaki hiyerarşi ortadan kalkar, parçalanmış bir kamu sektörü oluşurdu; ancak realitede böyle bir durum söz konusu değildir. Kuramın ortaya koyduğu varsayımlar gerçeği yansıtmamaktadır (Dunleavy, 1985).

Bireysel tercihleri tatmin etmek adına başka birimlere doğru hareket etme eylemi demokratik açıdan negatif etkiler yaratır. Tiebout'nun öne sürdüğü ''ayaklarla oylama'' olgusu yıkıcı bir davranıştır. Oysa bireyler yetkililerle iletişime geçmek, gösteri yapmak ve gruplar oluşturmak gibi yapıcı yöntemleri kullanarak yerel demokraside seslerini duyurabilirler (Lyons ve Lowery, 1989). Hareketlilik toplumun tüm kesimlerinin rahatça gerçekleştirebileceği bir eylem niteliği taşımaz. Bireyler yaşadıkları birime belli bir yatırım yaparlar ve hareket etmek istediklerinde ödedikleri maliyeti geri alamazlar. Fragmantasyona dayalı yönetim hizmet memnuniyetsizliği durumunda vatandaşı problemin çözümünden ziyade kaçışa zorlamaktadır. Konsolide yönetim ise problemin çözümü için yetkililer ile vatandaş arasında bir köprü kurulmasını zorunlu kılarak yerel demokrasiyi ve topluluk bilincini güçlendirir (Kübler ve Heinelt, 2004, s.12).

Kamu tercihi teorisinin fragmantasyona dayalı yönetilen metropoliten alanlarda seçmenlerin enfarmasyon sorunu yaşamayacağı varsayımının tam aksini sunan kanıtlar bulunmaktadır. Eğitim hizmeti satın alınırken beraberinde polis,itfaiye ve sokak aydınlatması vb. hizmetlerde paket halinde satın alınmaktadır. Yani kent sakinin hem eğitim,hem itfaiye hem de polis gibi hizmetler hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Eğitim hizmetleri hemen hemen herkesin faydalandığı hizmetlerdir.

İçeriği ile ilgili bilgiye ulaşmak oldukça kolaydır. Çoğu yerel birimde eğitim hizmetleri için yıllık bütçeler tüketicilerin onayına sunulur; fakat diğer hizmetlerin maliyeti için bu hesaplama yapılmaz. Paket dâhilinde satın alınan diğer hizmetlerin niteliği ve maliyetini ise ölçmek daha zordur. Paket servis, teorinin ileri sürdüğü gibi enformasyon ve mali aldanma sorunlarına kesin çözümler üretememektedir (Lowery ve diğerleri, 1995, s.705-709; Stoker, 1991, s.230).

Metropoliten alanın yatay düzlemde çok sayıda birime bölünmesi fikrine kentsel alanda sosyo-ekonomik ayrışmayı tetikleyeceği gerekçesiyle karşı çıkılmaktadır. Tiebout modeli metropoliten alanda tüm tüketici-seçmenlerin amaçlarına ulaşacağı mutlu bir mübadele tablosu çizmektedir. Rasyonel ve refah seviyesini arttırma arzusu taşıyan bireylerden oluşan her grup kendi yaşam kalitesini arttırmak isteyecektir. Bu uğurda ekonomik,siyasal kaynakların kendi belediyeleri içinde yoğunlaşması için çalışacaklardır. Temelde diğer gruplardan farklılaşma içgüdüsü taşıyan bir anlayış,diğer belediyelerden farklı olma motivasyonu yatmaktadır. Aynı şevke sahip bireyler bir araya gelerek ekonomik,siyasal ve sosyal kaynakların kentsel alan içindeki dağılımından en büyük payı almayı arzulamaktadırlar. Tüm gruplar aynı amaç uğrunda mücadele edecek; fakat varlık seviyesi yüksek olan gruplar daha avantajlı olacaklardır. Tieobut modeli çizdiği mutlu görüntünün aksine çatışmayı ve ayrışmayı tetikleyen,güç dengelerini bozan ve belediyeler arasında adaletsizlik yaratan bir modeldir (Hill, 1974).

Herkesin hizmet maliyetini karşılayabileceği alana yerleştiği bir yerleşim düzeninde düşük gelir gruplarının yaşadığı belediyeler kamusal hizmetlerin görülmesi için kaynak yaratmakta zorlanacaktır. Rekabet esasına dayanan yönetim düzeninde amaç bireyleri ve kurumları cezbederek devamlılığı sağlamak olduğundan varlıklı belediyeler konut politikalarını düşük gelir gruplarını dışlayacak şekilde düzenleyerek refah oranını yüksek tutmaya çalışacaktır. Bu durumda belediye gelirlerinin en büyük kısmını oluşturan mülkiyet vergileri, toplumun alt sınıfına ev sahipliği yapan birimlerde azalacak, kamusal hizmetlere en çok ihtiyaç duyan bu kesimin refah seviyesini düşürecektir.Gelir ve ihtiyaçlar arasında bir denge kurulamaması kentsel yoksulluğu arttıracaktır ( Howell ve Moroney, 2008).

Dahası, mekânsal ayrışma sınıfsal ayrışmanın yanı sıra ırksal ya da din ve mezhep temelli de yaşanabilir. Amerikan metropollerindeAfrikan-Amerikan bireylerin yaşadığı belediyelerin gelir düzeylerinin düşük olduğu, Los Angeles ve Atlanta gibi etnik unsurların çeşitli olduğu metropollerde kentsel yoksulluk oranının oldukça fazla olduğu, Seattle ve Minneapolis gibi soysal çeşitliliğin az olduğu metropollerde ise kentsel yoksulluk oranının düşük olduğu gözlemlenmiştir. Metropoliten alanın yönetim yapısı ve kentsel kalkınma arasında doğrudan bir ilişki vardır. Görünen o ki kamu tercihi teorisinin öngördüğü yönetim modeli kentin bir kısmında hizmet etkinliği ve adil bir kaynak dağılımı sağlamakta, bütünsel bir kalkınma stratejisi geliştirmemektedir (Sellers ve diğerleri, 2017, s.30-38).

Amerika gibi sosyal devlet anlayışının zayıf olduğu, kaynakların bölüştürülmesi sürecine üst kademelerin dâhil olmadığı metropollerde de bağımsız birimlerin sıkı ilişki içinde bulunduğu ve birimler arası gelir adaletsizliğini ortadan kaldırmak için karşılıklı transferlerin yapıldığı İsviçre metropollerinde de ayrışma problemi ve adaletsizlikler aşılabilmiş değildir. Her ne kadar gönüllü koordinasyon bu gibi sorunların çözülmesi için bir alternatif oluştursa da alansal ayrışma bireylerin başka grupların yaşadığı sıkıntılara olan duyarlılığını azaltacaktır. Henüz sürdürülebilir kalkınma ile ırksal,dini ya da sosyal eşitlik konularının gündemde olmadığı bir dönemde yalnızca hizmet etkinliği ve ekonomisi temel alınarak inşa edilen bu model metropoliten alanların yönetimi açısından yetersiz kalmaktadır (Kübler ve Rochat, 2019).

### 1.5.3. Yeni Bölgecilik Kuramı

Küresel düzlemde değişen ekonomik trendler ve güç dağılımı, ülkelerin benimsediği akımlara paralel olarak üretimin merkezi kentleri, bilhassa sermaye ve insan kaynaklarının büyük kısmını bünyesinde barındıran ve ülke ekonomilerinin lokomotifi olan metropoliten alanları dönüştürmüştür. Metropoliten alanlar mekânsal, sosyal, ekonomik değişimlerin yanı sıra yönetsel bir dönüşüm süreci yaşamış ve kurumsal olarak ta kendini yenilemiştir. Yüz yıldır süregelen zaman diliminde Metropoliten Reform ve Kamu Tercihi ekolleri metropoliten alanların nasıl yönetilmesi gerektiğine dair tartışmaların odak noktası olmuştur. Keynesyen ekonomi ve klasik kamu yönetimi anlayışından doğan reform geleneği ve liberalizm ile klasik kamu

yönetimine baş kaldıran mantıksal pozitivist akımların harmanlanması sonucu ortaya çıkan kamu tercihi teorisi değişen ekonomik ve politik koşulların birer yansımasıdır.

80'li yıllarda başlayan küreselleşme sürecinin dünyayı ekonomik ve politik olarak yeniden şekillendirmesi ve akabinde soğuk savaş döneminin sona ermesiyle iki kutuplu siyasetin son bulması, gücü çok merkezli bir olgu haline getirmiştir. Neo-liberalizmin tüm dünyaya yayılması, sermayenin ulus ötesi güce erişmesi ve ulus üstü organizasyonların güçlenmesiyle beraber ulus devletin gücü aşınmıştır. Kamusal aktörler ile özel sektör ve sivil aktörler arasındaki mübadele süreci değişmiştir. Buna ek olarak ülkelerin birbirlerine olan bağımlılığı artmış, Avrupa, Kuzey Amerika ve Asya Pasifik bölgelerinde ekonomik açıdan entegrasyona gidilmiştir. Entegrasyon süreci, üretimin merkezi olan metropoliten alanları da birbirine bağlamıştır. 90'lı yıllardan itibaren güç erozyonuna uğrayan ulus devletler küresel rekabet ortamında yerini koruyabilmek adına metropoliten alanları kalkınma aracı olarak kullanmaya başlamışlardır (Hettne ve Söderbaum, 1998, s.1-4). Aktörler arası mübadele sürecinde yaşanan bu değişim kamu yönetimi anlayışını değiştirdiği gibi metropoliten alanların küresel rekabete açılması ile mekânsal yapı ve ilişkileri de değiştirmiştir. Sonuç olarak yönetsel açıdan yeni bir süreç başlamış ve yeni bölgecilik akımı doğmuştur.

Eski bölgecilik akımı metropoliten alanı ulus devlet içinde diğer kentlerle rekabet halinde olan bir organizma olarak ele alırken, yeni bölgecilik akımı metropoliten alanı hem yerel hem de küresel düzlemde ele alarak diğer metropoliten alanlarla ilişkileri bakımından incelemektedir. Bazı yeni bölgeciler reform geleneğinin dikey ya da tek kademe yapılanma yaklaşımından ve zorunlu kurumsal düzenlemelerinden farklı olarak yatay düzlemde spesifik bir kurum yapısı dayatmak yerine farklı aktörlerin işbirliği içinde ilerleyen yönetsel bir yapılanma önermektedir. Bazıları ise konsolidasyon ve fragmantasyona dayalı sistemleri revize ederek yeni bölgecilik ajandasına uygun hale getirme taraftarıdır (Savitch ve Vogel, 2017, s.212-216). Kamu tercihi esasına göre bölgecilik uygulamaları Amerikan metropollerinde yaygındır (Savitch ve Adhikari, 2017). Londra ve Shangai kent ölçeğinde yeni bölgecilik anlayışı ile yönetilmektedir (Vogel ve diğerleri, 2010, s.67).

Yeni bölgecilik akımının önemli bir amacı uluslararası sermayeyi metropoliten alanlara çekerek küresel rekabet sürecinde bölgenin gücünü arttırmaktır (Brenner, 2003, s.297). Önceki dönemde uygulanan parçalanmış metropoliten alan yönetiminin banliyöleri güçlendirerek kent merkezini etkisiz bırakmasından ötürü yeni bölgecilik akımı kent merkezini güçlendirmeye ve banliyö merkez arasındaki senkronizasyona odaklanmıştır. Ayrıca eski bölgecilik dalgası merkezi idarelerin yönetsel süreçlere finansal ve politik destek vermesini öngörürken yeni akım merkezi idarenin gücünün kırılmasına paralel olarak metropoliten alanlarda yaşanan problemlerin çözümü için belediyelere sorumluluk yüklemektedir (Frisken ve Norris, 2001, s.474).

Metropoliten alanın yönetimi açısından belediyeler arası ilişki büyük önem arz etmektedir. Reform geleneğinin bütünlük ilkesi ve kamu tercihi okulunun işbirliği ilkesinden hareketle kentsel problemlerin çözümü için ortak platformlar kurulması önerilmiştir. Bu platformlar birimler arası iletişimi güçlendirmek, alan kullanımını düzenlemek ve sürdürülebilirliği sağlamak, birimlerin sorumluluk alanlarını belirlemek, özel sektör ve sivil aktörleri sürece dâhil ederek hesap verebilirliği arttırmak ve demokratik yönetim gerçekleştirmek ve metropoliten alanın ortak sorunlarına harcanmak üzere finansman fonu oluşturmak üzere kurulacaktır. Aralarında yapılacak işbirliği, anlaşma ve düzenlemeler geçici ya da kalıcı olabilir (Andersson, 2015, s.50). Buradan hareketle yeni bölgecilik akımının bir yandan yerel otonomiyi korurken diğer yandan metropoliten alanın yönetimine dair ortak bir paydada buluşulmasına teşvik ettiği çıkarımını yapmak yanlış olmaz.

Birimler arası işbirliğinin yanı sıra kamu politikalarının oluşumu ve uygulanması adına kamu-özel sektör işbirliği de önemlidir. Yeni bölgecilik akımı kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için kurumsal bir bağa ihtiyaç olmadığını ve özel sektörün de bu süreçte rol alması gerektiğini vurgulamaktadır. Eski bölgecilerin kamu sektörüne, kamu tercihi kuramcılarının özel sektöre odaklanmasının başarısızlığı üzerine yeni bölgeciler liderliği kamu, özel sektör ve sivil aktörler arasında paylaştırmak istemiştir. Böylelikle kentsel politikanın oluşum sürecinde aktörler arasındaki güç savaşı sona erdirilerek hem demokratik bir yönetim biçimi geliştirilecek hem de bireysel çıkarlar ile sosyal refah arasında bir denge kurmak mümkün olabilecektir (Hamilton, 2002, s.404-405).

Ayrıca bu akım kamu ve özel sektör aktörleri arasındaki ilişkiyi geliştirerek yerel demokrasinin geliştirilmesi bakımından topluma fayda sağlamaktadır. Aktörlerin kolektif karar alma sürecine katılımını vurgulamasının yanı sıra yaratmış olduğu müzakereci anlayışın yerel hayatta çatışmaların önüne geçmesi beklenmektedir (Plüss, 2013, s.264). Bu sistemde kamu kesiminin görevi aktörleri kalıplara sokarak yönetmek yerine onları buluşturacak ağları oluşturmaktır. Weberyen ekolün uygulayıcısı reform geleneği ve rekabete odaklanarak yönetimin gevşemesine neden olan kamu tercihi kuramının aksine yönetimde denge kuran uygulamada devlet kontrolcülük ya da tamamen çekilmek yerine arabuluculuk rolü ile öne çıkmaktadır. Metropoliten yönetimin politika oluşum sürecinde konut ve bankacılık sektörleri ile ve ticaret odaları, farklı alanlardan bilim insanları ve sivil toplum kuruluşlarının organizasyon ile yaptığı müzakereler politika oluşturma sürecinde büyük önem arz etmektedir (Kübler ve Pagano, 2012, s.122).

Metropoliten alanın ekonomik olarak kalkınması temel amaç olduğundan büyüme ve gelişmeyi olumsuz etkileyecek her türlü duruma karşı birlikte hareket edilmesi zorunludur. Kamu, özel sektör ve sivil toplum ilişkilerinin değişmesi nedeniyle birbirine bağımlılığı artan aktörlerin tek başlarına hedeflerine ulaşması artık imkânsız hale gelmiştir. Kent sakinlerinin ortak bir platformda buluşması mecburdur. Ayrıca yönetsel süreçler içerisinde giderek artan kamu-özel sektör işbirliğinin geleneksel liderlik anlayışını değiştirerek bu kesimler arasında bölüştürmesi ve odak noktasının yalnızca hizmet sunumu olmaması politik liderliğin yanı sıra girişimci liderliği de gerektirmektedir (Hamilton, 2013, s.74-76).

Yeni bölgecililere göre daha önce uygulanan sistemlerin artan nüfus ve ekonomik aktivitelere bağlı olarak alan kullanımı ve kaynak dağılımı politikalarında başarısız olduğu görülmektedir. Konsolidasyon ve fragmantasyon süreçlerinden kalan problemlerle mücadele etmek yeni bölgeci yaklaşımın ana elementlerinden birisidir. Önceki ekollerin etkinlik ve rekabet kriterlerine çok fazla odaklanması metropoliten alanda özgürlük, kaynakların kullanımı ve kentsel yoksulluk gibi konuların göz ardı edilmesine neden olmuştur. Bu bağlamda yeni bölgecilik yaklaşımı alanın fiziksel olarak planlamasıyla birlikte çevresel, ekonomik ve sosyal planlarında birbiriyle entegre

edilmesini vurgulamaktadır. Özetle bölgenin iyi yönetilmesi adına temel amaç sürdürülebilir kalkınma dinamikleri ve fırsat eşitliği yaratmaktır (Wheeler, 2002, s.270-273).

#### 1.5.3.1. Yeni Bölgecilik Kuramına Gelen Eleştiriler

Evrensel bir metropoliten yönetim modelinin olmamasından ötürü anlaşmazlıkların çözümü için önerilen metodun işe yarayıp yaramayacağı tartışmalıdır. Her metropoliten alanın dinamikleri bütün aktörleri kucaklayacak platformlar geliştiremeyebilir. Özellikle çok sayıda birim ve aktörün bulunduğu alanlarda ortaklaşa hareket etmek zor olabilir. Bazı kentlerde kent merkezi daha baskın ve lider konumunda iken banliyölerin merkeze göre daha etkin olduğu kentlerde vardır. Bu durumda aktörlerin etki düzeyleri de aynı olmayabilir. İlaveten devletlerin ve eyaletlerin yerel politikaya etki düzeyi, yaptığı düzenlemelerin işbirliği ya da çatışmayı ne derece etkileyeceği de tartışma konusudur. Örneğin, Amerikan metropollerindeki çok parçalı yapı uzlaşma ortamının sağlamasını engellemektedir (Altshuler ve diğerleri, 1999; Lefevre, 1998).

Çok fazla aktörün bir araya gelerek ortaklaşa bir karara vermesinin zor olduğu gibi, oluşturulacak platformların bağlayıcılığı konusu muallakta kalmaktadır. Bu platformlar danışma görevi mi görecek? Müzakere yoluyla yaptırım kuvveti olacak mı? Gibi sorulara yeni bölgecilik literatüründe cevap bulunamamaktadır. Belli bir kurumsal çerçeve oluşturmayışı metropoliten alanın tümünü ilgilendiren bir hizmetlerin nasıl finanse edileceği problemini de açığa çıkarmaktadır. Ayrıca kamusal kaynakların yeniden dağılımı konusunda reform ve kamu tercihi yaklaşımlarından farklı bir tez geliştirmediği görülmektedir.

Yeni bölgecilik ile ilgili başka bir olumsuz görüş ise halkın seçimle iş başına getirerek temsil yetkisi verdiği kurumlar yerine ağlara odaklanılmasıdır. Bazı bilim insanları bu durumun vatandaşın çıkarının gözetilmesi açısından problem yaratabileceğini ifade etmektedir. Ağlar üzerine çok fazla odaklanılmasının hesap verebilirlik açısından problem oluşturabileceği konusunda endişe duyanlar

bulunmaktadır. Zira sivil aktör ve kurumların siyasal meşruiyeti olmadığı için kamuoyu ile bilgi paylaşım süreci beklenenden farklı olabilir (Kubler ve Heinelt, 2005, s.14).

### 1.5.4.Yeniden Ölçeklendirme ve Yeniden Bölgeselleşme Kuramı

Metropoliten Reform, Kamu Tercihi ve Yeni Bölgecilik yaklaşımlarına ek olarak 2000'li yıllarda Yeniden Ölçeklendirme ve Yeniden Bölgeselleşme adıyla ortaya çıkan; fakat yeni bir çalışma alanı olması nedeniyle literatürde diğer üç kuram kadar kapsamlı işlenmemiş olmasından ötürü bu çalışmada yer verilmeyen dördüncü bir kuram bulunmaktadır. Savitch ve Vogel (2017, s. 206), bu kuramın yeni bölgecilik kuramının geliştirilmiş bir hali olduğuna vurgu yapmakta, kuramda yönetsel kaygılardan ziyade kentin ekonomik kimliğine odaklanıldığını belirtmektedir. Bu nedenle dördüncü kuram yönetsel boyut üzerinden ilerleyen bu çalışmaya dahil edilmemiştir.

# 2. SAO PAULO VE İSTANBUL METROPOLİTEN ALANLARININ GELİŞİM DİNAMİKLERİ

## 2.1. BREZİLYA'NIN GELİŞMİŞLİK SEVİYESİ

### 2.1.1. Brezilya Ekonomisine Kentleşme - Kalkınma İlişkisi Üzerinden Bakış

Brezilya 1822'de Portekiz'den bağımsızlığını ilan etmiş ve 1889 yılında cumhuriyet yönetim şeklini benimsemiştir. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1930'lu yıllara değin Brezilya'da kapitalist ekonomik düzen hâkim olmuştur. Bu dönemde ekonomi büyük oranda tarımsal üretime dayanmaktaydı. Ülke ekonomisinde ihracatın önemli bir payı bulunmaktaydı. Özellikle kahve, tütün, kakao, pamuk, şeker, pirinç ve kauçuk gibi ürünler ihraç mallarının başını çekiyordu (Abreu ve Bevilaqua, 2016). Ülke ekonomisi açısından en stratejik ürün kahveydi. Brezilya bu dönemde dünya üzerindeki kahve üretiminin yarısını gerçekleştirmekteydi.

Erken cumhuriyet döneminde tarım sektöründeki oligarşik yapılanma, toplumun her alanında olduğu gibi ekonomik alanda da baskındı. 1920'lerin sonuna değin ülkede yoksulluk üst düzeydi. Ülke enerji kaynakları bakımından yetersiz ve dışa bağımlıydı. Dış borç miktarı ise oldukça yüksekti. Ülke ekonomisi 1929 bunalımından sonra kahve fiyatlarında yaşanan düşüşler nedeniyle bunalıma girmişti (Abreu, 1998, s.4).

Halkın mevcut düzenin getirdiği adaletsizliklere, savaş ve bunalımın yarattığı krizin yönetilemeyişine karşı tepkisi populist otoriter lider GetulioVargas'ı iktidara getirmek olmuştur. Vargas'ın iktidara gelişinden 1964 yılında yaşanan askeri darbeye kadar olan dönem Brezilya ekonomisinde eski kalkınmacılık ya da klasik kalkınmacılık dönemi olarak adlandırılmaktadır.

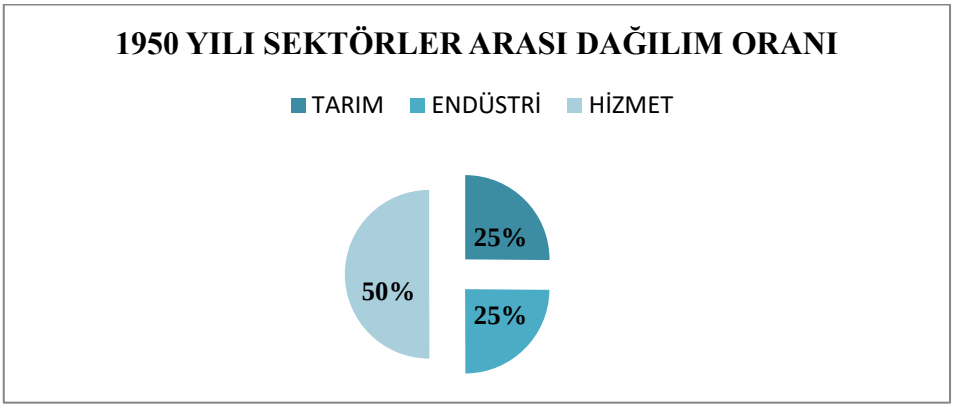
Vargas Brezilya'nın ekonomik yaşamında yeni bir dönem başlatmıştır. Otoriter liderliği, kuvvetler ayrılığı ilkesinin çiğnenmesine ve yüksek düzeyde konsolide edilmiş bir yönetim anlayışının gelişmesine yol açmıştır. Bu dönemde kriz ortamının aşılması adına ithal ikameci, müdahaleci ve populist uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Ulusal stratejinin bu kavramlar etrafında şekillenmesinin nedeni ise endüstriyel devrimde geç kalınmasıdır. Devlet doğal liderlik pozisyonunda süreci yönetmeye odaklanmıştır.

Kentleşmenin hızlanması ve akabinde endüstriyel üretimin arttırılması için pek çok icraat yapılmıştır (Castro ve Ronci, 1991; Bresser-Pereira, 2008; Grinberg 2016).

İmalat sektöründe çalışan insan sayısı yüzyıl başında %3'ten az iken %10 bandını aşmıştır. Endüstriyel üretim yüzdesi %10'dan fazla büyümüştür (Brown University Library, Brazil As A Global Economic Player). Brezilya hızlı bir şekilde tarım toplumundan endüstri toplumuna evrilmeye başlamıştır. 1940'ta ülke nüfusunun %15'i kentlerde yaşarken 1950 yılında bu sayı %36'ya yükselmiştir. Kentleşme sürecinin temel dinamiği üretim araçlarının buralarda yoğunlaşması sebebiyle kırsal alandan gelen göçler olmuştur (Wagner ve Ward, 1980, s.249).

Vargas döneminde korporatist bir anlayışla yerli sermayenin gelişmesi sağlanmış ve Brezilya'nın sanayi ülkesine evrilmesinin temelleri atılmıştır; ancak Vargas'ın müdahaleci yönetimine muhalif bir kesim de ortaya çıkmıştır. Muhalif kesim ihracat yoluyla gelir elde eden oligarşik yapı, neo-klasik ekonomistler ve liberal ideolojiye bağlı orta ve üst sınıflardan oluşuyordu (Bresser-Pereira, 2009, s.4). Nitekim Vargas'tan sonra göreve gelen JuscelinoKubitscheck ulusal kalkınmacı stratejinin yerel sermayeler ve yabancı yatırımcılarında dâhil olduğu bir sürece evrilmesini sağlamıştır.

**Grafik 1:** Sol- Popülist Dönemde Brezilya Ekonomisinin Sektörel Dağılımı




**Kaynak:** Barbosa, 1998, s.3.

Kubitscheck döneminde Vargas'ın temelini attığı endüstriyelleşme süreci hayli yoğunlaşmıştır. Özellikle ABD, Almanya, İtalya ve İsveç gibi ülkelerle işbirliği içinde otomotiv sanayisi büyümüştür. Bu dönemde hidro-elektrik gibi ulusal açıdan stratejik

sektörler haricinde devletin monopolleştiği bir alan bulunmamaktadır. Ayrıca Brezilya kendi para birimi ile 350 milyar cruizerioluk yatırım yapmış ve ülkeye 500 milyon dolarlık yabancı sermaye girmiştir. Geleneksel tüketim mallarının üretimi % 5.4 civarında düşmüş ve yatırım mallarının payı %12.3 civarında artmıştır (R.Ioris ve A.Ioris, 2013a, s.136-137; R.Ioris ve A.Ioris, 2013b, s.419).

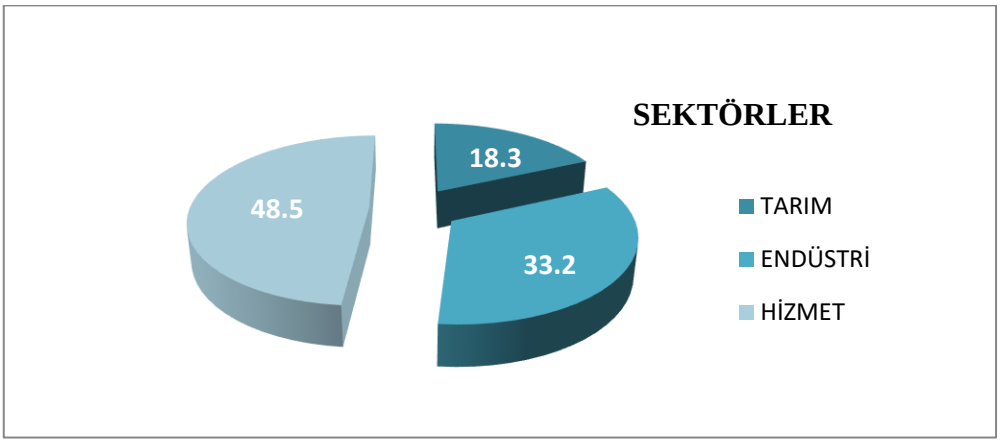
Klasik kalkınmacı dönemde Brezilya'nın tarım ve sanayi sektörlerinin büyüme oranındaki değişim ve sektörlerin ekonomideki dağılımı aşağıdaki tablo ve grafikle ayrıntılı olarak verilmiştir;

**Tablo1:** Klasik Kalkınmacı Dönemde Sektörel Büyüme Oranları

| YIL | ENDÜSTRİ | TARIM |
|---|---|---|
| 1950 | %11.3 | %1.5 |
| 1955 | %6.9 | %7.7 |
| 1960 | %9.6 | %4.9 |
| 1964 | %5.2 | %1.3 |

**Kaynak:** R.Ioris ve A. Ioris, 2013b, s. 417.

**Grafik 2:**Brezilya'da1960 Yılında Sektörel Dağılımın Geldiği Nokta




**Kaynak:** Barbarossa, 1998, s.3

Yukarıdaki verilerde görülen endüstriyel pay artışı, yoğun bir kentleşme süreci ile paralel olarak yaşanmıştır. 1956-1961 ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma planı tamamen endüstriyelleşme stratejisi üzerinde kurulmuştur. Stratejinin uygulama mekânının kent olması sebebiyle Brezilya'da bu tarihten itibaren yoğun bir kentleşme süreci başladığı görülmektedir.

1950 yılında 11 adet büyük kent bulunurken 1960 yılında bu sayının 31'e çıktığı, bu büyük kentlerin nüfusunun 6,8 milyondan 13,3 milyona çıktığı görülmektedir (Dyer, 1966, s.425). Kentlerde yaşayan insan sayısı 1960 yılında 32 milyona ulaşmıştır. Bu sayı ülke nüfusunun % 45,1'ine tekabül etmektedir (Wagner ve Ward, 1980, s.250). Ulusal kalkınmacı stratejinin Brezilya'yı sanayi ülkesine dönüştürmek adına yapmış olduğu uygulamalar metropoliten bölgeleri doğurmuştur. Bu dönemde en çok nüfus artışının yaşandığı kentler Sao Paulo ve Rio de Janeiro olmuştur. Sao Paulo'nun nüfusu 1950 yılında 2 milyon 344 bin, 1965 yılında 5 milyon 494 bine yükselmiştir. Rio de Janeiro'da ise 3 milyondan 5 milyon 523 bine kadar nüfus artışı meydana gelmiştir (Macro Trends, Sao Paulo, Rio de Janeiro Metro Area Population).

Ulusal kalkınmacı dönemde ekonomik büyüme, özellikle imalat sektöründe büyüme yaşanmıştır. Buna rağmen büyümenin yurdun geneline yayılması gibi bir durum söz konusu olmamıştır. Ekonomik faaliyetler coğrafi avantaj, doğal kaynak, geçmişte sosyo-ekonomik ilişkilerin merkezi olma vb. özelliklere sahip şehirlerde toplanmaya başlamıştır. Ekonomik faaliyetlerin ülkenin güneyinde toplanması bölgesel adaletsizlikleri beraberinde getirmiştir (Baer, 1964).

Sao Paulo ve Rio de Janeiro gibi kentler göç alarak büyüme başlamış ve bu durum sonucunda Brezilya kentsel yığılma sürecine girmiştir. O tarihten bu yana çarpık kentleşme Sao Paulo'nun karakteristik bir özelliği olmuştur. 2019 yılında bile bu iki şehir nüfus ve GSYH içindeki pay bakımından diğer kentlerden açık ara önde olup temeli bu döneme dayanan problemler ile mücadele etmektedir. Bu nedenle Sao Paulo'nun yönetiminde benimsenen yaklaşımı anlamak için ulusal kalkınmacı dönem ekonomisi ve kentleşme sürecini iyi anlamak gerekmektedir.

1963-1966 yılları arasında Brezilya ekonomisinde dalgalanmalar yaşanmaya başlamıştır. Tablo 1'de görüldüğü üzere endüstriyel büyüme oranı düşüşe geçmiştir. 1966 yılında büyüme oranı % 3'e düşmüştür. Hem enflasyon hem de stagnasyon bir arada yaşanmıştır (Morley,1971, s.185). Bu zaman aralığında (1964 yılında) bir askeri darbe gerçekleşmiş ve ordu yönetimi ele almıştır.

Yönetim 1967 yılında bir anayasa yapmış ve ulusal ekonominin yükünü çekmeleri sebebiyle devamlı büyüyen kentlerin yönetimini farklı bir tarzda ele alma ihtiyacına değinmiştir; fakat herhangi bir mevzuatı yürürlüğe koymamıştır (Klink, 2008, 102). 1968-1973 yılları arasında yabancı sermayenin endüstriyel yatırımlara katılmasına izin verilmesiyle birlikte önceki yılların tam aksine ekonomik büyüme oranları aşırı derecede yükselmiştir. Ekonomide 1968 yılında %11,4, 1973 yılında ise %13,9 civarında bir büyüme gerçekleşmiştir (World Bank, Annual GDP Growth- Brazil).

1973 yılında yaşanan petrol krizi ve cari açığın sürekli yükselmesi Brezilya'yı ekonomik açıdan olumsuz etkilemiştir. Aynı yıl büyük kentlerdeki sosyo-ekonomik toplulukları birbirine bağlamak için federal yasa ile Sao Paulo gibi kentlerde bölge yönetimine geçilmiştir (Brezilya Anayasası, 1967 m.14). 1979'da yaşanan ikinci petrol krizi ülke ekonomisini iyice zora sokmuştur. Enflasyon yükselmiş ve büyüme oranı hızla düşmüştür.

Ekonomide yaşanan bu dalgalanmalar kalkınmacı politikaların 70'lerden sonra yavaş yavaş yürürlükten kalkmasına neden olmuştur. Bresser-Pereira (2008) bu durumu 1964 yılında sermaye sahipleri ve ABD hükümeti tarafından desteklenen bir darbenin yaşanması ulusal motivasyonu kırmasına, sınıfsal ayrılıkların körüklenmesine ve bazı endüstriyel alanlarda yersiz devlet müdahalelerinin ekonomik etkinsizliğe neden olmasına bağlamaktadır. Klasik kalkınma anlayışı yerini ortodoks ve neo-liberal politikaların sentezinden oluşan bir sisteme bırakmıştır (Bresser-Pereira, 2008, s. 3-4).

1960-1980 yılları arasında yaşanan bu gelgitlere rağmen Brezilya'da kentleşme süreci hiç durmamıştır. 1970 yılında kentli nüfus 55 milyona, 1980 yılında ise 65 milyona ulaşmıştır. Büyüme hızının yavaşlamasına rağmen GSYH 1970 yılında 3

milyon dolar, 1975 yılında 5 milyon dolar, 1980 yılında 8 milyon dolar civarında seyretmiştir (OECD, Annual Gross Domestic Product -Brazil).

1980'ler ve 1990'lar Güney Amerika'da yaşanan borç krizi nedeniyle ekonomik büyümenin ortalama % 2 civarında çakılı kaldığı ve yüksek düzeyde enflasyon yaşanan yıllar olmuştur. Krizin temel sebebi dış borç alamayan hükümetin devamlı para basmasıdır. GSYH miktarındaki büyüme 2005 yılına kadar yıllık % 2,3 civarında seyretmiştir. Üretim ve yatırımlar oldukça azalmış, özelleştirmeler başlamıştır (Bugarin ve diğerleri, 2002; Freitas ve Dweck, 2013) 1985 yılında askeri yönetim dağılmış ve 1988 yılında düzenlenen yeni bir anayasa ile demokratikleşme çabaları başlamıştır.

1980'li yıllarda ekonomik kriz ve toplumsal çatışmaların körüklenmesi ülke genelinde olumsuz sonuçlar doğururken kentsel yaşamı da etkilemiştir. Özellikle Sao Paulo ve Rio de Janeiro gibi büyük kentlerde nüfus artışı durmuş ve imalat sektöründeki daralmaya paralel olarak işsizlik artmıştır. Bu dönem de kentsel elitlerin kendilerini banliyölere atarak toplumdan uzaklaşma eğilimi göstermesi nedeniyle kentsel ayrışma başlamıştır. 1988 yılında yürürlüğe giren yeni anayasa ile birliktedesantralizasyona gidilmesi bu durumu daha da güçlendirmiştir. Ayrıca desantralizasyon süreci yerel ekonomilerin yönetimi açısından problemler doğurmuştur. Bu zaman diliminde ekonomik bozuklukların yansıması olarak işsizlik ve şiddette üst boyutlara tırmanmıştır. Ekonomik kriz nedeniyle konut ve altyapı sektörleri çöktüğü için kentleşme politikası askeri rejimin çöküşüne kadar havada kalmıştır ve 2000'lerde yeniden tasarlanmıştır (M. Souza, 2001; Maricato, 2006).

Neo-liberal politikalar ışığında geçen 90'li yıllarda kamu sektörü her alanda küçültülmüş ve ekonomi dışa açılmıştır. Buna bağlı olarak sosyal devlet anlayışı da erozyona uğramıştır. 1990-2000 yılları arasında ekonomi ve endüstriyel üretim dalgalanarak büyümüştür. Buna rağmen kentleşme sürekli artan bir grafik çizmiştir. Brezilya'da süregelen zenginliğin güneydoğu bölgesinde yoğunlaşması durumu devam ettiği için toplumsal eşitsizliklerde devam etmiştir. Hatta aynı bölge içerisindeki farklı belediyeler arasında bile kapasite farklılıkları dolayısı ile ne kamu hizmetlerinde ne de hayat kalitesinde bir standart yakalanamamıştır. Neo-liberal politikaların kentsel

yoksulluğu iyice gözle görülür hale getirmesi hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde yönetsel politikaların sorgulanmasına neden olmuştur.

Milenyumun başından itibaren kalkınma ve kentleşme hareketleri federal devletin koordinasyonunda yeniden tanımlanmıştır. Ulusal ve yerel düzeyde kamu-özel sektör işbirliği ve paydaşların katılımı ile yeni bir kalkınma stratejisi benimsenmiştir. Önceki ulusal kalkınma stratejisinden farklı olarak bu sefer sosyal ve ekonomik kalkınma birlikte hedeflenmiştir. Bu doğrultuda devletin tüm kademeleri birlikte çalışmaya başlamıştır. 2000 ve 2011 yılları arasında Brezilya ekonomisi muazzam bir performans göstermiştir. 2000 yılında 3,7 bin dolar civarında olan kişi başına düşen gelir 2011 yılında 13 bin dolara tırmanmıştır. 2011'den bu yana ülkede ekonomik dalgalanmalar devam etmektedir. 2014 krizinin etkileri halen aşılmış değildir.

Brezilya'nın ekonomik tarihine bakıldığında kentlerin kalkınmanın ilk aşamalarında birer araç olarak kullanıldığı ve başarılı olunduğu; ancak daha sonraki dönemde yaşanan aşırı kentleşmenin metropoliten bölgelerin yönetimi bakımından olumsuz sonuçlar doğurduğu gözlemlenmektedir. Brezilya'nın ulusal kalkınma, neo-liberalizm ve neo-kalkınmacı dönemlerinde benimsenen her politika kentlerde yaşamın işleyişine de etki etmiştir. Ülke ekonomisinin ele alınış şekli değiştiğinde yerel ekonomilere bakış ta doğal olarak değişmiştir. Doğal olarak GSYH içinde payı en büyük olan kent Sao Paulo da bu değişimden etkilenmiştir.

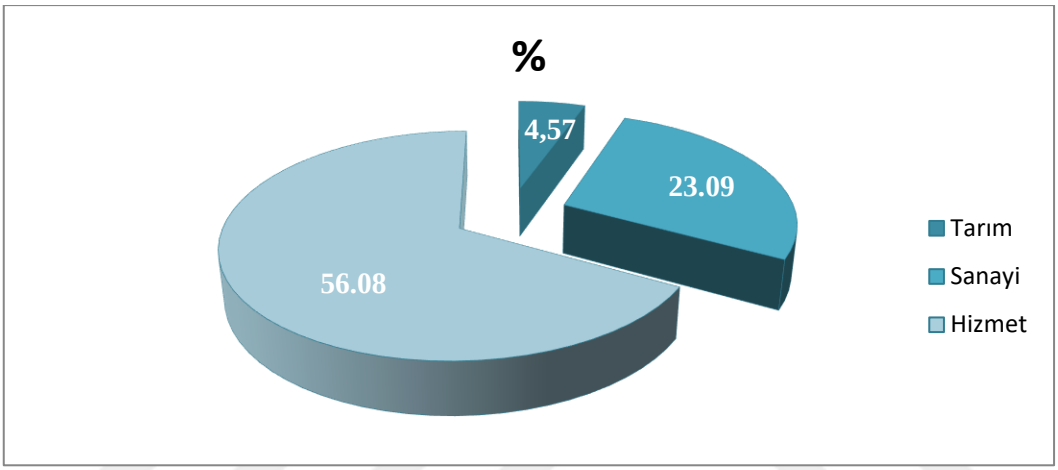
### 2.1.2. Sayılarla Brezilya Ekonomisi

Dünya Bankası 2018 verilerine göre Brezilya'nın nüfusu 209 milyondur. Nüfusun %86'sı kentlerde yaşamaktadır. Ekonomik büyüklüğü güncel kur (2020) ile 1.869 trilyon dolar yapmaktadır. Kişi başına düşen gelir miktarı güncel kur (2020) ile 9,8 bin dolar yapmaktadır, bu miktar ile dünya sıralamasında 77. sırada yer almaktadır. Brezilya dünyanın en büyük dokuzuncu ekonomisidir. 2017 verilerine göre 217 milyar dolarlık ihracat, 153 milyar dolarlık ithalat hacmi bulunmaktadır. Kahve, soya, otomobil ve demir cevheri ihraç mallarının başında gelmektedir. İthal ettiği ürünler ise makine, petrol, elektrik ekipmanı ve kimyasal ürünlerdir (CIA World Factbook). İnsani gelişme

endeksi 2019 sıralamasında 79. Sırada bulunmaktadır (UN, Human Develeopment Index, 2019).

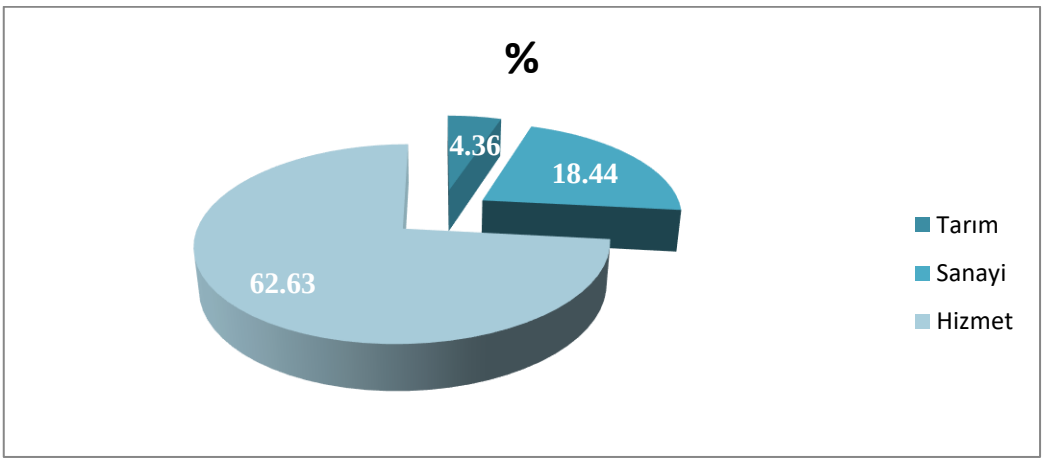
2008 yılında ekonominin sektörel dağılımı Grafik 3 üzerindeki verilere dayanmaktaydı; ancak 2008 küresel ekonomik krizi ve 2014 Brezilya ekonomik krizi endüstri sektörünü daraltmıştır. Bu durum Grafik 4'te ki 2018 verilerine de yansımıştır.

**Grafik 3:** 2008 Yılı Brezilya Ekonomisi Sektörel Dağılımı




**Kaynak:** Statista, Brazil: Share of economicsectors in thegrossdomesticproduct (GDP) from 2008 to 2018.

**Grafik 4:** 2018 Yılı Brezilya Ekonomisi Sektörel Dağılımı




**Kaynak:** Statista, Brazil: Share of economicsectors in thegrossdomesticproduct (GDP) from 2008 to 2018.

### 2.1.3. Sao Paulo'nun Brezilya Açısından Önemi

Sao Paulo, Portekizli koloniciler tarafından 1554 yılında kurulmuştur. Jeopolitik açıdan çok önemli bir konumda bulunmaması sebebiyle 19.yüzyıla kadar pek fazla gelişmemiştir. 19.yüzyılın sonlarına doğru kahve üretiminin patlama yapması, Avrupalı göçmenlerin gelmesi ve İngiliz şirketlerin bölgede demiryolu inşa etmesiyle birlikte kent gelişmeye başlamıştır. Kahve ihracatından kazanılan para endüstri ve konut sektörüne yatırılmıştır. 20. yüzyıla girildiğinde Sao Paulo sanayi ve ticaret merkezi olmayı başarmıştır. Vargas ve Kubitschek hükümetlerinin sanayileşme ve kalkınma planları Sao Paulo merkez alınarak kurulmuş, özellikle otomotiv sektörü ile ilgili yapılan girişimler kenti ulus içinde çok güçlü bir konuma taşımıştır (Godfrey, 1999, s.109).

II. Dünya Savaşı sonrasında ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik başkenti olan Rio de Janeiro çok sayıda yerli ve yabancı şirketi Sao Paulo'ya kaybetmeye başlamıştır. Otoban ve metroların inşa edilmesiyle birlikte firmaların burada toplanması sonraki dönemde ardı arkası kesilmeyen bir işçi göçüne neden olmuştur. Kentin optimal büyüklüğünü aşmasıyla yeni yerleşim alanları ve belediyeler kurulmuştur. 1988 anayasası ile desantralizasyona gidilmesiyle birlikte kentsel yayılma Sao Paulo için çok büyük bir sorun haline gelmiştir. Gelişimindeki bütün bu olumsuzluklara rağmen Sao Paulo'nun ulusal ve küresel etki alanı oldukça artmıştır.

Ülkenin gelir kaynağını oluşturan önemli ihraç mallarının üretildiği yer olarak Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin Brezilya GSYH içindeki payı oldukça yüksektir. Sadece merkez belediyenin GSYH'ya %10 civarında bir katkısı bulunmaktır. Toplamda 5570 belediye sahip Brezilya'da %10'luk pay 4305 belediyenin gelirlerinin toplamına denk düşmektedir. Bölge ülkedeki sanayi sektörünün %32'sini bünyesinde barındırmaktadır. Bölgenin GSYH'a katkısı % 44 civarındadır (IBGE, Gdp Of Municipalities; OECD, TerritorialReviews: Brazil, 2013). 21 milyonluk nüfusu ile ülkenin en kalabalık yerleşim yeri ve dünyanın en büyük 10. metropoliten bölgesidir. Ekonomik büyüklük bakımından küresel şehir sıralamalarına göre 11. sırada yer almaktadır (Brookings Global CitiesInitiative, Sao PauloMetropolitanArea Profile). Pek çok uluslararası şirket ve kuruluşun Latin Amerika üssü Sao Paulo'da bulun maktadır.

## 2.2. TÜRKİYE'NİN GELİŞMİŞLİK SEVİYESİ

### 2.2.1. Türkiye Ekonomisine Kentleşme - Kalkınma İlişkisi Üzerinden Bakış

Cumhuriyet'in kuruluşu ile birlikte 1920'ler ve 1930'lar Türkiye'de kent ekonomisine ve sanayileşme sürecine geçiş için ilk adımların atıldığı yıllardır.1920'lerde liberal ekonomiye geçişin ilk belirtileri görülmüştür. 1929 buhranından sonra devletin düzenleyici ve denetleyici rolü ön planda olmuştur. 1930'larda ibre imalat sektörüne kaymıştır. Devlet önderliğinde sermaye sahibi bir sınıf yaratılmak istenmiştir. II. Dünya Savaşı ile birlikte ithal edilen sanayi mallarının sekteye uğraması Türkiye ekonomisini olumsuz etkilemiştir.

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti hükümeti tarıma dayalı bir kalkınma programı hazırlamış; fakat ihraç mallarındaki fiyatların düşmesi nedeniyle bu plan rafa kaldırılmıştır. Uygulanan politikalardan ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle olumlu sonuç alınamamıştır. Tarım sektörüne ivme kazandıracak bir reform yapılamaması nedeniyle işsiz kalan nüfus büyük kentlere göç etmeye başlamıştır. 1950'lerin ikinci yarısından itibaren karayolu yapımı, kentleşme ve imalat sanayisini büyütmek için icraatlar yapılmıştır (Pamuk, 2017, s.223-225). 1920-1960 yılları arasındaki dönemde savaşların yaralarını sarmaya ve kalkınmış bir ulus devlet statüsüne erişmeye çalışılmıştır.

1927 yılında Türkiye'nin nüfusu 13,6 milyondu ve bu nüfusun 3,3 milyonu kentlerde yaşamaktaydı. 1950 yılında ülke nüfusu 20 milyona ve kentli nüfus oranı 5,2 milyona ulaşmıştır (Deliktaş, 2008, s.2). 5.2 milyonluk kentli nüfusun 1 milyon 116 binlik kısmı İstanbul'da yaşamaktaydı (İBB, Sayım Yıllarına Göre İstanbul Nüfusu). Kent ekonomisine geçişle sektörler yaşanan değişim oranı ise Tablo 2'de gösterilmiştir.

**TABLO 2:**Türkiye'de Yıllara göre sektörlerin GSYH içindeki dağılım oranı %

| | TARIM | SANAYİ | DİĞER |
|---|---|---|---|
| 1923 | % 39,8 | % 12,3 | % 47,9 |
| 1933 | % 37,6 | % 14,5 | % 47,9 |
| 1950 | % 42 | %12,8 | % 45.2 |
| 1960 | %38,2 | %14,7 | % 47,1 |

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

1960 yılında ekonomik ve siyasal istikrarsızlıkları çözmek amacıyla ordu yönetime el koymuştur. İleriki süreçte yeni bir anayasa ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın oluşturulmasıyla Türkiye sanayileşmeye odaklı bir kalkınma stratejisi benimsemiştir. Türkiye on yıl boyunca kişi başına düşen gelir ve enflasyon olumsuz bir tablo çizmeden imalat sanayisini büyütmeyi başarmıştır. Genel olarak bu dönemde İstanbul merkez olmak üzere Marmara Bölgesi, İzmir ve Adana gibi görece gelişmiş bölgeler sanayiye dayalı kalkınmanın referans noktası olmuştur (Pamuk, 2012, s.239).

Birinci beş yıllık kalkınma planında (1963-1967) ve ikinci beş yıllık kalkınma planında (1968-1972) kentleşmenin optimal seviyede gerçekleşmesine, bölgeler arası eşit şekilde dağılması gerektiğine ve ekonomiyi itecek bir güç olarak kullanılacağına değinilmiştir (Keleş, 2017, s.83-84). Kişi başına düşen milli gelir ilk iki kalkınma planının işleyiş sürecinde 351 dolardan 558 dolara yükselmiştir (Macro Trends, Turkey GDP Per Capita). 1960 yılında kentleşme oranı %31 civarında iken 1972 yılında %39'a yükselmiştir (World Bank, Urban Population-Turkey).

1973 petrol krizi tüm dünyayı olduğu gibi Türkiye'yi de olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle iktisadi politikalarda dönüşüm başlatılmıştır. Devletçilik ilkesi yavaş yavaş terk edilerek özel sektörün baskın olduğu karma bir sisteme geçilmiştir. Politika ve kurumlarda başlatılan dönüşüme paralel olarak İstanbul ve Marmara Bölgesi'ndeki büyük şirketlerin ekonomi üzerindeki rolü daha da artmıştır (Pamuk, 2012 s.250). 1976

ve 1980 yılları arasında ekonomik büyüme %10'dan %-2 civarına düşmüştür. Buna rağmen 1950 ve 1980 yılları arasında tüm dalgalanmalara rağmen Türkiye'de ekonomik büyüme tüm zamanların en iyi performansını göstermiştir (World Bank, Annual GDP Growth -Turkey).

1973-1977 yıllarını kapsayan 3. kalkınma planı kentleşmeyi daha öncekilerle benzer bir şekilde ele alırken 1978-1983 yıllarını kapsayan 4. kalkınma planında kentlerde optimal ölçeğin aşılmasından ziyade hayat kalitesinin arttırılması üzerine odaklanılmıştır. Plan metropoliten kent merkezlerinin ekonomik açıdan önemine dikkat çekmiş ve merkez dışında oluşan yerleşimlerde ortaya çıkan problemleri için çözüm üretmeyi amaçlamıştır (Keleş, 2017, s.85).

Tarım sektöründe yaşanan küçülme ve akabinde sanayinin teşvik edilmesi kırsal işgücünün bir bölümünün kalkınma planlarında öne çıkan bölgelere göç etmesine neden olmuştur. Tarım sektöründe işgücüne azalan işgücü ihtiyacı ve imalat sektöründe artan iş gücü ihtiyacı bu göçü tetiklemiştir (Güreşçi, 2010, s.77). 1950 yılından 1980 yılına kadar Türkiye'de büyük bir iç göç dalgası yaşanmıştır. Göç dalgasının tek sebebi ekonomik meseleler olmasa da temel sebebi olduğu söylenebilir.

İmalat sektöründeki büyüme oranı 1950- 1980 yılları arasında %4 civarında gerçekleşmiş ve %17 ye ulaşmıştır. Kentleşme oranı ise bu zaman diliminde %20 artmıştır ve %44 civarına ulaşmıştır (Pamuk, 2012, s.259) İstatistiklerden anlaşılacağı üzere kalkınma planlarında hedeflenen istihdam edebileceği nüfusu barındıran kent olgusuna ulaşmak mümkün olmamıştır. Nüfus hareketliliği sektör ihtiyacı ile paralel ilerlememiştir.

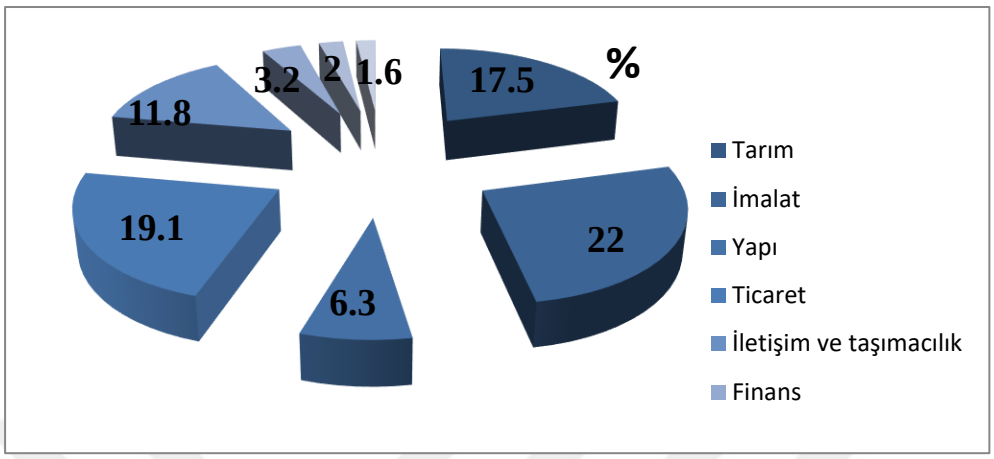
1960-1980 arası dönemde güdülen kentsel politikaların göçe dayalı büyümenin sınırlanamaması nedeniyle gerçekleşmediği görülmektedir. Dolayısı ile 4. Kalkınma planındaki politika değişiminin nedeni buraya dayandırılabilir. Üretim faaliyetlerinin yoğunlaştığı İstanbul, İzmir ve Ankara gibi kentlerde de göçlerle birlikte sosyo-ekonomik açıdan kentle bütünleşmiş; fakat yönetsel açıdan otonom yerleşim birimleri oluşmaya başlaması kentsel sorunların çözümlenmesi bakımından problem teşkil etmeye başlamıştır.

İlk iki kalkınma planında İstanbul'da imar ve ulaşımla ilgili konular bölgesel kalkınma hedefleri dâhilinde incelenirken, 3. ve 4. kalkınma planlarında İstanbul'da kamu hizmetlerinin ve kentsel problemlerin çözümüne odaklanılmıştır (Bozlağan, 2012, 134). Bu zaman diliminde ülke ekonomisinin yükünü çeken, organik yapısı değişen ve problemlerle boğuşan kentler için yeni bir yönetim modelinin tartışılmaya başlanmıştır (Arıkboğa, 2013, s.52). 1980 yılında yaşanan askeri darbe sonucu İstanbul'un tümü kapsayan konsolide bir idare üç yıl boyunca kamu hizmetlerini görmüş, 1984 yılında ise yeni bir kanunla büyük kentlerin yönetim şekli değiştirilmiştir.

Türkiye'de de dengeli kentleşme yerine Brezilya'da olduğu gibi kentsel konsantrasyonun izleri görülmektedir. Brezilya'da olduğu gibi ulusal zenginliğinin büyük bir kısmının bir bölgede toplanması Sao Paulo'nun aşırı büyümesine neden olduğu gibi Türkiye'de Marmara Bölgesi'ndeki yoğunlaşma İstanbul'un aşırı büyümesine neden olmuştur. 1980 yılında İstanbul nüfusu 4 milyon 741 bin civarına ulaşmıştır. Bu miktar dönemin ülke nüfusunun %10'una tekabül etmektedir (İBB).

1980'ler Türkiye'de piyasa ekonomisine geçişin başlangıcı olmuştur. Türkiye ekonomisi dışa açılmaya başlamış ve müdahaleci düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. 1990 yılına kadar gösterdiği performansla bu on yıl içinde ihracatını en çok arttıran ülkelerden biri olmuştur; ancak ihraç mallarının genelini sanayi ürünlerinden ziyade mamul malları oluşturmaktaydı. Tekstil, giyim ve demir-çelik ürünlerinin ihracı ile birlikte ihracatın GSYH içindeki payı on yıl içinde %2,6'dan %8,6'ya yükseldi (Pamuk, 2012, s.268-269). Pamuk (2012, s.270), ülke ekonomisinin iyileşmesinin yanında sanayi sektörünün büyüyememesini siyasal ve kurumsal istikrar ortamının sağlanamamasından ötürü yatırımcının çekimser kalmasına bağlamaktadır.

**Grafik 5:** 1990 yılı Türkiye Ekonomisinin GSYH İçinde Sektörel Dağılımı




**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

1990 yılında Türkiye'de kentleşme oranı %59'a ulaşmıştır. 1985-1989 yıllarını kapsayan 5. Kalkınma planında kentleşmenin sanayileşme ve kalkınmanın kaçınılmaz bir sonucu olduğu ve göçün durduralamayacağı vurgulanmıştır. Bu nedenle bu yıllarda kentlerle ilgili odak noktası kamu hizmetlerinin görülmesinin kolaylaştırılması olmuştur (Keleş, 2017, s.86). Bununla birlikte, neo-liberal politikalar ışığında kentleşmenin farklı bir boyut kazandığı ifade edilebilir. Küreselleşme süreciyle birlikte neo-liberalizmin dünya genelinde yaygın ekonomik yaklaşım haline gelmesi ve ulus devletlerin rekabet edilebilme yetisini metropoliten kentlerinden almaya başlaması dünyada olduğu gibi Türkiye'de merkezi hükümetin yerel yönetimleri yönetsel mevzuat ve fiziksel donanım bakımından sermayenin esnek hareket edebileceği şekilde tasarlamasıyla sonuçlanmıştır (Mutlu, 2017, s.2).

Öktem (2011, s.25), neo-liberal politikaların ilk uygulayıcısı Anavatan Partisi iktidarı döneminde İstanbul, İzmir, Bursa, Ankara, Adana ve Kocaeli gibi kentlerde turizm, finans, yapı ve birçok sektörde kaynak ve rant yaratabilmek adına belediyelere planlama ve imar yetkisine verildiğini, yıllar içinde bu kentlerin elde ettiği gelirin oldukça arttığını belirtmektedir. 1990'lı yıllar boyunca ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların yeniden baş göstermesi nedeniyle kentsel politika üzerinde çok durulmasa da 2002 yılında Özal döneminde başlatılan neo-liberal geleneğin

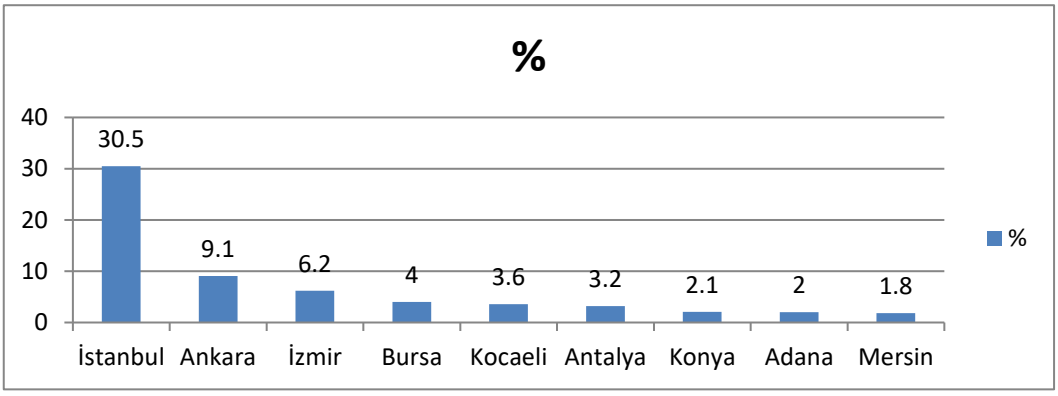
mirasçısıolarak iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin merkezi düzeyde başlattığı ekonomik ve yönetsel dönüşümü yerel yönetim reformları izlemiştir (s.35). Türkiye'de neo-liberal politikalar doğrultusunda kalkınma anlayışının yerleşmesiyle desantralizasyon ve mekânın pazarlanması eğilimleri ortaya çıkmıştır. 2000'ler de başlatılan kentsel dönüşüm projeleri de mekânı yenileyerek yeniden pazarlamaya açmak bakımından bu çerçevede değerlendirilebilir.

Bu durum metropoliten alanların yönetimi açısından önemli bir başlangıçtır. 1984 yılında metropoliten yönetimler kurulduğunda benimsenen yaklaşımında büyük ölçüde merkezi düzeyde benimsenen ekonomik politikalardan etkilenmiştir. Ayrıca bu dönemde Türkiye'de kalkınma ve kentleşme eğilimlerinin, Brezilya'nın piyasa ekonomisine geçiş sürecinde gösterdiği eğilimlere benzerlik gösterdiği söylenebilir.

### 2.2.2. Sayılarla Türkiye Ekonomisi

Türkiye'nin nüfusu 82 milyon, ekonomik büyüklüğü 851 milyar dolar ve kişi başına düşen geliri 9,3 bin dolardır. Ekonominin sektörler arası dağılımı tarım % 6,8, sanayi %32,3, hizmet % 60,7 şeklindedir. Başlıca tarım ürünleri tütün, pamuk, fındık, narenciye, tahıllar ve zeytindir. Sanayi sektörünün başlıca uzmanlık alanları ise tekstil, inşaat, otomotiv, kereste, maden, elektronik ve kağıttır. İthal ettiği ürünler makine, kimyasallar, doğalgaz ve yarı mamul ürünlerden oluşurken ihracatını yaptığı ürünler giyim, tekstil, gıda ve metal ürünleridir (CIA, World FactBook – Turkey, 2017). Kişi başına düşen gelir bakımından dünya ülkeleri arasında 75, nominal milli gelir bakımından 17, İnsani Gelişme Endeksi'ne göre ise 59. sırada bulunmaktadır.

**Grafik 6:** 2014 yılı verilerine göre Türkiye'de illerin GSYH'a yüzde bakımından katkısı




**Kaynak:** TÜİK.

### 2.2.3. İstanbul'un Türkiye Açısından Önemi

İstanbul'a yerleşimlerin başladığı tarih milattan önce 7. yüzyıla kadar gitmektedir. Anadolu yakasında tarım faaliyetleri, Avrupa Yakası'nda ise Haliç limanı ve boğaz sayesinde ticari faaliyetlerin yoğunlaştığı ve uzunca bir dönem Akdeniz Bölgesi'nde önemli bir merkez olduğu söylenebilir (Kuban, 1970, s.26). Jeopolitik açıdan önemli bir konumda bulunması daha sonraki dönemde Roma, Doğu Roma ve Osmanlı İmparatorlukları dönemlerinde kentin ekonomik öneminin yanında siyasi ve dini açıdan da önemli bir merkez haline gelmesini sağlamıştır.

Osmanlı döneminde İstanbul'da savunma, kağıt, tütün, maden ve deri sanayi, liman ve tersane faaliyetleri gibi ekonomik faaliyetler yürütülmüştür. İstanbul, 20. yüzyıla gelindiğinde ülke sanayisinin %55'ine ev sahipliği yapmaktaydı (Doğan, 2013, s.520). Sao Paulo'nun aksine İstanbul bulunduğu konum dolayısıyla her daim merkez olmasının yanında doğal avantajlarına bağlı olarak daha çabasız bir şekilde gelişmiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nde İstanbul'un kalkınma planlarında odak noktası olduğunu daha önce belirtmiştik. Güncel rakamlarla 16 milyonluk nüfusa sahip, 2017 verilerine göre 970 milyar 189 milyon TL civarında ekonomik büyüklüğü bulunmakta ve GSYH'nin %31'ini üretmektedir (TÜİK). Ülkenin ihraç ettiği malların %50'sini üretmektedir. Ülkenin en zengin ve en kalabalık kentidir. Türkiye'de bulunan yabancı

sermayenin en çok tercih ettiği ve uluslar arası firmaların bölge üssü olarak kullandığı bir kenttir. Küresel düzlemde en güçlü kentler listesinde 37.sırada bulunmaktadır (Global Power City Index, 2019). İstanbul Büyükşehir Belediyesi ülkenin ekonomik bakımdan en güçlü yerel yönetimidir. 2019 yılı bütçesi 23 milyar 800 milyon TL'dir (İBB).

# 3. BREZİLYA VE TÜRKİYE'DEMETROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

## 3.1. BREZİLYA'DA KADEMELER ARASI İLİŞKİLER

Kademeler arası ilişkinin niteliğini belirleyen çeşitli unsurlar vardır. Bunlar genel olarak coğrafi etmenler, nüfus, yüz ölçümü, ekonomik refah seviyesi ve toplumsal ilişkilerden beslenen devlet geleneğidir (Porier ve Saunders, 2015, s.2). Brezilya'nın federasyon olarak örgütlenmesinde şüphesiz ki feodal toplum ilişkileri ve kolonicilikten doğan farklılaşmanın etkisi büyüktür. Yüz ölçümü ve nüfusun büyüklüğü de bir anlamda yönetsel parçalanmayı tetiklemiştir. Dünyada farklı kültürlerden gelen çok sayıda insanın aynı çatı altında yaşadığı ülkelerde genel geçer yönetsel kuralları oluşturmanın zorluğu her daim gözlemlenmiş bir durumdur. Brezilya siyasal hayatında da kendisini göstermiştir.

20.yüzyılın başından itibaren federasyon yapısının küresel refah iktisadı eğilimlerinden etkilendiği, özellikle Vargas iktidarının populist-otoriter uygulamaları ve sonrasında askeri rejimle zirve yapan merkeziyetçi anlayış Brezilya'yı yüksek düzeyde merkeziyetçi bir devlet haline getirmiştir. Yüksek düzeyde merkezileşme devlet bürokrasisinin halktan kopmasına, örgüt etiğinin çiğnenmesine, rant, patronaj, kayırmacılık ilişkilerinin doğmasına neden olmuştur (aktaran Draibe 1994 ve Rubes 1997; alıntılayan Abrucio ve Grin, 2015 s.11). 1964'te yaşanan askeri darbe otoriter ve merkeziyetçi anlayışı pekiştirmiştir. Gerek askeri yönetimin yapmış olduğu 1967 anayasası, gerekse 1934,1937 (otoriterlik hâkim) ve 1946 anayasaları hep merkeziyetçilik teması üzerine kuruluydu. 1980'lerde başlayan demokratikleşme çabaları ve 1988 yılında yürürlüğe giren anayasa ise tamamen eski davranış kalıplarını terk etmek üzerine kurulmuştur. Halkın zihninde merkeziyetçi yönetimin kötü bir izlenimi bulunması sebebiyle yeni düzende birlik ve kademeler arası ilişkinin daha çok yatay düzleme çevrildiği ifade edilebilir. Yeni anayasa ile birlikte siyasette yerel aktörlere çok sayıda yetki verilmiş, kaynakları arttırılmış ve yeni idari birimler oluşturulmuştur.

Brezilya 26 eyalet, 1 federal bölge (Brasilia eyaleti) ve 5570 adet belediye olmak üzere 3 düzeyde yönetsel örgütlenme biçimine sahiptir (Souza, 2002, s. 2). Eyalet ve

belediyeler gruplanarak 5 adet federal bölgeye ayrılmıştır. Bunlar Kuzey, Kuzeydoğu, Merkez Batı, Güney ve Güneydoğu bölgeleridir. Büyük oranda ABD'den esinlenilerek kurgulanmış bir başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Federasyon ya da diğer adı ile birlik, başkan, başkan yardımcısı ve bakanlar kurulundan oluşan yürütme organı, temsilciler ve meclisi ve senatonun birleşiminden oluşan yasama organı kongre ve yargı erki olmak üzere üç erkten oluşmaktadır. Federal anayasanın 3. maddesine göre birliğin kuruluş amaçları ulusal kalkınma planlarına öncülük etmek, özgür bireylerden oluşan birlik ve beraberlik duygusuna sahip bir toplum yaratmak ve kişisel özellikleri fark etmeksizin herkes için sosyal adalet sağlamaktır.

Örgütlenme modeli olarak ABD ile benzeşmesinin yanı sıra sistematik farklara da sahiptir. ABD'de başkanın seçiciler kurulu tarafından seçilmesine karşın Brezilya'da başkan ve başkan yardımcısı direkt olarak halkın oyu ile salt çoğunluk esasına göre seçilmektedir (aktaran Hoffman, 2010, s. 198); (alıntılayan Miş ve diğerleri, 2016, s. 42). ABD sisteminin iki kutuplu parti anlayışına karşın Brezilya'da siyasal parti kültürü zengindir. Güncel olarak 34 adet siyasi parti bulunmaktadır (CIA, World Factbook). Sistemin çok aktörlü olması bazı durumlarda salt çoğunluğun yakalanamamasına yol açmakta ve hükümetin koalisyon esasına göre kurulmasına neden olabilmektedir (Pereira ve Mueller, 2004, s.11).

Sistematik farklara örnek verilebilecek başka bir durum ise ABD yargı sisteminin daha çok Common Law (Ortak Hukuk) olarak tabir edilen bireysel menfaatler üzerine kurulmasına zıt olarak Brezilya'nın 20.yüzyıl kalkınmacı anlayışının sosyal refah ve Civil Law (Medeni Hukuk) üzerinde yoğunlaşmasıdır (Proiers ve Saunders, 2015, s.11). İlaveten ABD'de büyük nüfuslu ve ekonomik bakımdan zengin eyaletlerin seçimlerde daha çok söz sahibi olmasına karşın Brezilya'da tüm eyaletlere eşit haklar tanımlandığı görülmektedir. Bu bağlamda ABD modelinde birbirinden finansal ve idari olarak bağımsız eyalet ve belediyeler unsuruna zıt olarak Brezilya'nın siyasi kültürünün daha yardımsever bir model üzerinde kurgulandığı söylenebilir.

Abrucio ve Franzese (2007, s.2-5), Amerika'da federatif yapının eyaletlerin gönüllü olarak birleşmesi ile kurulmuşken Brezilya'da tam aksine devletin kuruluşunun ilk dönemindeki merkezi yapının kırılarak gücün eyaletler ve federal devlet arasında

bölüştürülmesi mantığı üzerinde kurulduğunu ifade etmektedir. Bu noktada Brezilya'da merkez-yerel ilişkilerini irdelerken güç paylaşımı üzerine odaklanmak gerekir. Kademeler arası ilişki hiyerarşik değildir. Brezilya'da bu ilişkiyi tanımlarken "sözleşmeci ya da işbirlikçi bir sistemle beraber kademelerin otonomilerinin korunması" ifadesi kullanılabilir. Kademeler arası itilaflar yüksek mahkemece çözülür. Senato kademeler arası ilişkide kontrol mekanizması görevi görmektedir.

Diğer federatif devletlerin aksine Brezilya 1988 anayasası ile birlikte belediyeleri federasyonun ortağı olarak kabul etmekte, eyaletler ile belediyeler arasına doğrudan dikey ilişkiler koymamaktadır. Federal devletin kendi yasama yürütme ve yargı organlarının bulunması durumu eyaletler içinde benzerlik göstermektedir. Belediyeler ise belli ölçüde yasama yetkisine sahip bir meclis ve başkan olmak üzere iki organa sahiptir (Ribeiro ve Pinto, 2009, s.78). Brezilya'da idari ve mali anlamda yerel özerklik olgusu oldukça ileri seviyeye ulaşmıştır.

Özerklik olgusu kademelerin birbirinden bağımsız hareket ettiği anlamına gelmemektedir. Her ne kadar ilişkiler yatay düzlemde şekillenmiş olsa da federal devletin gizli bir liderlik konumu vardır. Eyaletler ve belediyelerin idari faaliyetleri ve yasama faaliyetleri federal kanunların çizdiği çerçeve dâhilinde ilerlemek zorundadır. Ayrıca federal devlet eyaletleri ve belediyeleri yaptığı transferlerin nasıl harcandığına ilişkin denetleyebilir.

Brezilya siyasal hayatında Federal devlet ≥ Eyalet ≥ Belediye şeklinde bir düzen olduğu söylenebilir. Federal devlet, eyalet ve belediyelere, eyaletler belediyelerine daimi destek sağlamakta ve rehberlik etmektedir. Sistem genel olarak bu üç mekanizmanın entegrasyonuna odaklanmıştır. Bu amaçla kademeler arası ilişkilerin yürütülmesinde kooperatif bir tutum takınılmıştır. Üçlü yapı arasındaki ilişkiler yetki ve kaynak paylaşımı dayanır.

### 3.1.1. Federal Devlet, Eyaletlerin ve Belediyelerin Kişisel Alanları

#### 3.1.1.1. Federal Devletin Yapısı, Münahsıran Yetki ve Gelirleri

Federal devletin kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş olması dolayısı ile organların birbirini feshedebilmesi gibi bir durum söz konusu değildir; fakat organlar arasındaki güç dengesinin eşit olmadığı görülmektedir. Başkan kongreye karşı güçlü yetkilerle donatılmıştır. Kongre ise ABD örneğinde olduğu gibi başkana karşı azil soruşturması açma yetkisine sahiptir. Başkan yasama sürecinde teklif verme ve verilen teklifleri veto etme açısından geniş bir alana sahiptir. Başkanın kanun hükmünde kararname yapma yetkisinin olması da yürütmenin baskın olmasının nedenlerinden biri olarak gösterilebilir (Solak, 2015, s.228; Miş ve diğerleri, 2016, s. 56; Gülener, 2016, s.28).

Brezilya politik mekanizmasının şartlarında azil için salt çoğunluk oranını yakalamak problem teşkil etmektedir. Salt çoğunluk kuralı yasama-yürütme faaliyetlerini de etkilemektedir. Bu problem neticesinde Brezilya'da oy ticareti mekanizmasının hayli geliştiği ve kongre-federal devlet-çıkar grupları üçgeninde yüksek seviyelerde yolsuzluk döndüğünün de altını çizmek gerekmektedir (Gozetto ve Thomas, 2014). Yerel yönetimlerden ve eyaletlerden gelen temsilcilerin ve senatörlerin bulunduğu kongrenin yürütmeye karşı zayıf durumda olması federatif yapıya rağmen merkezi hükümetin daha etkili olduğunu kanıtlamaktadır. Kamu politikalarının oluşum sürecinde federal hükümetin elinin diğer organlara ve kademelere karşı daha güçlü olduğu söylenebilir.

Birlik; ülkeler ile ilişkilerin yürütülmesi, ulus üstü ve uluslararası organizasyonlarla ilişkilerin yürütülmesi, ulusal güvenlik meseleleri hakkında karar alma, savunma sanayi üretimi, federal bütçe ve para politikası, vergilendirme, vergilerin toplanılması ve dağıtılması, ulusal ve bölgesel ekonomik ve sosyal kalkınma rotasını çizmek, doğal su ve maden kaynaklarının yönetimi, posta, yayıncılık ve telekomünikasyon hizmetlerini yönlendirme, demiryolu, havayolu ve deniz yolu hizmetlerini yönetme, eyaletlerin sınırlarını belirlemek, kentsel kalkınmayı destelemek adına konut ve altyapı hizmetleri için direktif oluşturma, sosyo-ekonomik açıdan geri

kalmış bölgelerde kalkınmayı hızlandırmak adına ajanslar kurmak, referandum, nükleer enerji gibi sorumluluk alanlarını tekelinde tutmaktadır.

Federal devletin tekelinde olan vergi gelirleri ise; ithal ürünlerden alınan vergiler, ulusal firmaların çıktılarının ihraç edilmesinden elde edilen vergiler, gelir ve kazanç vergisi, sanayi ürünlerinden elde edilen vergiler, kırsal alan mülklerinden alınan vergiler, kanunda belirtilen ölçütleri aşmış süper zengin kişi ve kurumlardan alınan vergiler, kredi, döviz, tahvil, menkul kıymetler, sigorta vb. işlemlerden alınan vergilerdir (Brezilya Anayasası, m.153).

#### 3.1.1.2. Eyaletlerin Yapısı, Münhasıran Yetki ve Gelirleri

Eyaletler seçimle iş başına gelen yürütme organı vali, yasama organı meclis ve yerel yargı organları tarafından yönetilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi eyalet yönetimi açısından da geçerlidir. Federal hukukun dışına çıkmamak kaydı ile kendi anayasalarını yapabilme özgürlükleri bulunmaktadır. Federal devlet, özel durumlar dışında eyaletlerin iç işleyişine müdahale edememektedir.

1988 anayasası ile birlikte belediye ve metropoliten alan kurma yetkisi eyaletlere bırakılmıştır. Eyaletler doğalgaz hizmetinin sunumu hakkında düzenleme yapamamakla birlikte işletme ve operasyon kısımları ile ilgili yetki sahibi olan kademedir (Brezilya Anayasası, 1988, m.25).

Her eyaletin anayasası farklı olduğu için sağlık, adalet, güvenlik ve eğitim gibi pek çok konuda farklı düzenlemeler mevcuttur. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'ni içine alması dolayısı ile yalnızca Sao Paulo Eyaleti'nin görevlerine değinilecek olursa; sosyo-ekonomik gelişme ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için bölgesel planlama yapmak, bilim, sanat, spor, sosyal ve kültürel faaliyetleri teşvik etmek ve bunlarla ilgili varlıkları korumak, her yaş grubundan insan ve ailelerin refahını arttıracak girişimlerde bulunmak, eğitim ve sağlık hizmetlerini sınırları dâhilinde bulunan belediyeler ile birlikte yönetmek, belediye ve sivil toplum örgütlerini bir araya getirerek su kaynakları, doğal kaynaklar, çevre ve altyapı hakkında düzenlemeler yapmak,temel gıdaların üretimi ve dağıtımı için koşulları sağlamak,belediyeler ile bir araya gelerek sağlıklı

kentsel kalkınma rotası oluşturmak, merkezi yönetimden bağımsız olarak kendi sınırları içinde yerel kolluk ve adalet hizmetlerini düzenlemek şeklinde sıralanabilir.

Eyaletlerin federal anayasanın çizdiği çerçeve içinde vergi toplama ve miktarını belirleme yetkisi vardır. Bazı vergiler yalnızca eyaletlere tahsis edilir. Örneğin katma değer vergisinden yalnızca eyaletler faydalanmaktadır (Souza, 2005, s. 12). Anayasada 27 eyaletin tekeline bırakılan vergiler ise;ölüm ya da bağış yoluyla elde edilen haklar ve mülkler,mal ve hizmetlerin dolaşımını sağlayan lojistik ve iletişim hizmetlerinden alınan vergiler,motorlu taşıt vergileridir (Brezilya Anayasası, m.155).

#### 3.1.1.3. Belediyelerin Yapısı, Mühasıran Yetki ve Gelirleri

Belediye, Brezilya yerel yönetim sistemindeki tek tüzel varlıktır. Belediyelere finansal ve idari otonomi tanınmıştır. İdari teşkilatları başkan, başkan yardımcısı ve konseyden oluşmaktadır. Organlar seçimle iş başına gelmektedir. Belediyeler yönetim şeklini kendi yapacakları kanun ile belirleme hakkına sahiptirler. Hem başkan hem de meclis üyeleri 4 yıl için seçilirler.

Belediyenin esas yasama meclisi haricinde bir de belediye konseyi bulunmaktadır. Konseyler 1988 anayasası ile birlikte demokratikleşme ve şeffaflaşmaya çalışan Brezilya'nın siyasal hayatında önemli bir yere sahiptir. Belediye konseyi yerel sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların katıldığı bir platformdur. Üyeleri atanarak gelir ve konsey federal transferlerden pay alır. Konseyin amacı kamu politikalarının oluşum sürecine katılımı arttırmaktır (Ribeiro ve Pinto, 2009, s.97).

Tüm belediye faaliyetleri federal hukuka ve eyalet hukukuna uygun olmak zorundadır. Verilen tüm bu yetkilere rağmen bütün belediyelerin özgürce hareket edemediğinin altını çizmek gerekir. Belediyelerin finansal ve teknik kapasiteleri ile hareket alanları doğru orantılıdır. Nitekim alansal eşitsizliklerin Brezilya siyasal hayatında önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir.

Belediyeler tıpkı Türkiye'de olduğu gibi günlük hayatın akışını sağlayan hemen hemen her konuda yetki sahibidir. Türkiye'de büyük ölçüde merkezi idareye bırakılan konularda Brezilya belediyeleri yasama yetkileri olmaksızın merkezle birlikte operasyonel yetkileri paylaşmaktadır. Belediyeler başka hiçbir kademenin yetkisi

bulunmayan iki başlıkta önemli yetkilere sahiptir. Bunlar alan kullanımı ve şehir içi ulaşımdır (Souza, 2002, s.9). Kentsel alanın kullanımına dair imar ve planlama işlemlerinden yalnızca belediyeler sorumludur, her belediye kendi sınırları içinde düzenleme yapmaktadır. Şehir içi ulaşım ile ilgili ise bazı istisnalar vardır. Örneğin Sao Paulo'nun aşırı derecede büyümesi ve 39 belediyenin entegre bir sistem geliştirememiş olması dolayısı ile toplu taşıma eyalet düzeyine çekilmiştir (Wetzel, 2013, s.317).

Anayasa'nın 30.maddesinde belediyelere tanımlanan yetkilere kısaca değinecek olunursa; yerel çıkarları gözetmek için yasalar oluşturmak ya da federal devletin bu amaçla çıkardığı yasaları tamamlamak adına yasama faaliyeti yürütmek, master plan ve bütçe oluşturmak,eğitim ve sağlık hizmetleri için birlik ve eyaletle teknik ve finansal açıdan işbirliği yapmak, federal anayasa ve eyalet anayasasına uygun şekilde kendi sınırları içinde sunduğu hizmetlerin vergisini toplamak, kamusal hizmetlerin sunumuna dair organizasyonu gerçekleştirmek,sınırları içindeki tarihi ve kültürel mirası korumak şeklinde sıralanabilir.

Belediyelere verilen finansal otonomiye bağlı olarak yalnızca belediyelere mahsus gelirler ise taşınmaz mallardan ve bunların transferinden alınan vergiler ile kamu hizmetlerinden alınan vergilerden oluşmaktadır (Brezilya Anayasası, m.156). Federal devlet ve eyaletler vergi gelirlerini paylaşırken belediye düzeyinde toplanılan vergiler yalnızca belediyelere aittir.

#### 3.1.1.3.1. Belediyenin Organları

##### 3.1.1.3.1.1. Yürütme Organı

Brezilya'da belediye başkanlık seçimi Türkiye ile bir noktada ayrılmaktadır. Türkiye'de başkan tek tur ve salt çoğunluk ile seçilirken Brezilya'da nüfusu 200 binden fazla belediyelerde başkan 2 turda seçilir. İlk turda en yüksek oyu alan iki aday ikinci tura çıkar ve salt çoğunluğu kazanan aday başkan olur.

Belediyenin yönetimi ile yerel çıkarların korunması başkanın temel sorumluluklarıdır ve yardımcısı bu görevi yerine getirirken ona destek sağlamaktadır. Tıpkı merkezi idarede olduğu gibi belediye sisteminde de güçlü başkan zayıf meclis

esası benimsenmiştir. Meclis tarafından kullanılan yasama yetkisi başkanın onayından geçmek zorundadır (Gomes ve diğerleri, 2013, s.706).Başkan yasa tasarısı sunabilir. Yerel politikanın oluşumunda en önemli kişidir; ancak yönetişim ilkelerinin benimsenmesiyle başkanın gücünün bir miktar kırıldığı gözlemlenmiştir.

Örneğin belediye bütçeleri vatandaşların ve belediye organlarının bir araya gelerek hangi yatırımların yapılacağına dair yürüttüğü müzakereler sonucunda oluşturulmaktadır. Aynı şekilde belediyenin sorumlu olduğu bazı alanlarda (eğitim, sağlık, çevre v.b.) düzenlemeleri etkilemek adına aktif olarak çalışan sivil toplum örgütlerinin yasama ve yürütme organlarını yönlendirdiği bilinmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016, s.40).

Başkanın diğer sorumlulukları görevi boyunca kamu kurumları ve özel kurumlarla diyalog içinde olmak, toplumsal cinsiyet eşitliği, ırksal eşitlik ve sosyal adalet sağlayacak politikalar uygulamak, yerel paydaşlarla diyalog kurarak sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmektir. Başkanın ofisinde Türkiye'de belediye müdürlükleri uygulamasına benzetebileceğimiz belediye sekterleri bulunmaktadır. Bu sekreterliklerin sayısı ve niteliği belediyenin kendi çıkardığı organik kanuna göre değişmektedir. Sekreterler başkan tarafından atanır; ancak yapısal olarak bu uygulamanın Türkiye'den farkı başkanın gücünün desantralizayon sınırı olmamasıdır. Sekreterlerin yetkilendirilme derecesi, sekreterlik sayısı ve türü belediyenin organik kanunu izin verdiği müddetçe başkanın tercihine bırakılır (Mello, 2018, s.15).

#### 3.1.1.3.1.2.Konsey (Meclis)

Belediye meclis üyelerinin sayısı belediyenin nüfusuna göre değişmektedir. Örneğin 15 bin nüfuslu belediyelerde 9; 450 bin nüfuslu belediyelerde 25; 1,5 milyon nüfuslu belediyelerde 39; 4 milyon nüfuslu belediyelerde 47; 8 milyondan fazla nüfuslu belediyelerin meclisi 55 kişiden oluşmaktadır (Brezilya Anayasası, 1988, m.29). Bu sayılar nüfusla orantılı olarak tavan sayı olarak belirlenmiştir. Belediye meclis üye sayısı daha az da olabilmektedir. Meclis üyeleri tıpkı başkan gibi sosyal adaletin ve kolektif çıkarların savunulması hususunda sorumluluk sahibidir ve yasama faaliyetleri bu doğrultuda olmalıdır (Mello, 2018, s.21).

Meclisin iki önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar yasama ve denetimdir. Meclis kamu ihalelerini ve başkanın harcamalarını denetleme yetkisine sahiptir. Ayrıca alan kullanımı, bütçe ve kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin yasama yetkisi de bulunmaktadır. Mecliste komisyonlar bulunmaktadır. Adalet, bütçe, eğitim, kamu hizmetleri vb. konularda işleyen bu komisyonlarda yapılacak yasama faaliyetleri müzakere edilir. Komisyonların sayısı ve çeşidide tıpkı sekreterlikler gibi belediyenin kendi tercihine bırakılmıştır (Mello, 2018, s. 24). Türkiye'de de belediyelerde benzer bir şekilde kanun ihtisas komisyonları kurma yetkisi vermektedir. İBB çatısı altında imar, bütçe ve ulaşım gibi konularda komisyonlar kurulmuştur. Buna rağmen, Türkiye'de belediyelerin sadece yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmasından ötürü iki meclis yapısal olarak birbirinden ayrışmaktadır.

#### 3.1.1.3.2. Belediyeler Arası İlişkiler

Brezilya'da belediyelerin tek yerel yönetim birimi olması ve her belediyenin otonom olması dolayısı ile belediyeler arası ilişkilerin Türkiye'de olduğu gibi belli hukuki kalıplarla düzenlenmesi söz konusu değildir. Spink (2005), belediyeler arası ilişkileri organize eden 3 tip düzenlemeden bahsetmektedir. Bunlar metropoliten bölge, kamu konsorsiyumu ve entegre kalkınma bölgeleridir.

##### 3.1.1.3.2.1.Metropoliten Bölge

Eyaletler tarafından bir takım belediyenin zorunlu olarak sosyo-ekonomik bütünleşme sürecine tabi tutulmasıdır. Her ne kadar belediyeler federasyon ortağı olsa da metropoliten bölgeye katılımı veto etme yetkisine sahip değildirler (Spink, 2005, s.1). Metropoliten bölgenin kurulumu için herhangi bir kriter belirlenmemiştir. Türkiye'de 750 bin nüfus şartı aranmaktayken Brezilya'da popülasyon ya da coğrafya ile ilgili bir şart konulmamıştır. Metropoliten bölge çalışmanın 4.bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir.

##### 3.1.1.3.2.2. Kamu Konsorsiyumu

Belediyelerin ortak bir hedefi gerçekleştirmek adına kendi aralarında yaptığı anlaşmalardır. Konsorsiyum isteğe bağlı işbirliğini ifade eder ve formel bir yapılanma

gerektirmemektedir. Bir kamu hizmetinin sunulması adına anlaşmanın tarafı olan belediyeler kaynaklarını birleştirirler. Konsorsiyumlar belediye-belediye şeklinde olabileceği gibi belediye-eyalet, belediye-birlik ya da kamu-özel sektör şeklinde de olabilir.

Bir belediye hem metropoliten bölge üyesi olup hem de başka belediyelerle konsorsiyum yapabilir. Örneğin, Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nde sanayinin konuşlandığı 7 belediye ABC bölgesi olarak bilinen bölgede çevre ve alt yapı hizmetlerinin entegrasyonu için birlikte hareket etmektedir. Türkiye'de belediye birliklerine benzeyen bu uygulama, otonom birimlerin koordine edilmesi bakımından önem arz etmektedir.

#### 3.1.1.3.2.3. Entegre Kalkınma Bölgesi

Federal devlet tarafından ulusal kalkınma planları dâhilinde belli bir amaç için bazı belediyeler bir araya getirilerek koordine edilir. Bahia ve Pernambuco eyaletleri ortalarından geçen bir nehirle ayrılmakta ve nehrin iki yakasında verimli tarım arazileri bulunmaktadır. Federasyon bu bölgedeki 13 belediyeyi tarımsal üretimin güçlendirmesi amacıyla desteklemektedir (Spink, 2005, s.2).

Belediyeler arası ilişkiyi organize eden bu düzenlemelerin hiçbiri belediyeleri formel olarak bir kurumsal yapıya sokmamakta ya da hiyerarşik olarak belediyeden üstte olan kurumsal bir yapı oluşturmamaktadır. Tüm bu düzenlemelerin amacı yatay düzlemde işbirliğini sağlamaktır.

### 3.1.2. Federal Devlet, Eyaletler ve Belediyelerin Ortak Hareket Alanları

#### 3.1.2.1. Federal Devlet, Eyaletler Ve Belediyeler Arasında Yetki Paylaşımı

Federal devlet, eyaletler ve belediyeler;yasalara ve kamu kurumlarına saygının gözetilmesi,bireylere sağlık yardımı ve sosyal yardım sağlamak,çevreyi her türlü tehlikeye karşı korumak, ormanları korumak, tarımı ve ürün arzını kontrol etmek,bilim, kültür ve eğitim araçlarına ulaşımı sağlamak,arkeolojik alanları, kültür mirasını ve tarihi yapılarıkorumak gibi konularda ortak yetkilere sahiptirler (Brezilya Anayasası m.23).

Ortak hareket alanlarından sağlık hizmetleri federal devletin yasal düzenlemeleri yönettiği ve diğer kademeleri denetlediği bir sisteme dayanmaktadır. Federal devlet koruyucu sağlık hizmetlerini de üstlenmiştir. Eyaletler genel olarak sağlık hizmeti sunan kurumların denetimine odaklanmışken belediyeler temel sağlık hizmetlerini sunmakla görevlendirilmiştir (Kutlu ve Yıldırım, 2017). Sağlık hizmetlerinin sunumundaki kapasite farkları düşünülerek ortak bir sistem oluşturulmuştur. Tek Sağlık Sistemi (SUS) ve kademeler arası iletişimi ve kaynak bölüşümünü sağlayacak fonlar ve organizasyonlar ile ülke çapında entegrasyon sağlanmak istenmiştir (Abrucio ve Grin, 2015, s.15). Sosyal güvenlik hizmetlerinin ise birlik tarafından sunulduğu, artan eşitsizlik ve yoksulluğa bağlı olarak merkezileştiği görülmektedir.

Eğitim hizmetlerinde gidilen yetki paylaşımına yerel yönetimler okul öncesi ve temel ilkokul eğitimini sunmakla mükelleftir (Souza, 2002, s.10). Federal devlet hem eğitim alanında fırsat eşitliğini sağlamak hem de piyasadaki rekabeti dengelemek amacıyla normatif önderlik yapmaktadır; ancak harcamalara ve hizmetlere de katılmaktadır. Hizmetlerin büyük çoğunluğu özel sektör ve eyaletler tarafından üstlenilmiştir. Sağlık hizmetlerinde olduğu gibi kademeler arası yardımlaşma ve iletişimi sağlayacak platformlar bulunmaktadır.

#### 3.1.2.2. Federal Devlet, Eyaletler Ve Belediyeler Arasında Kaynak Paylaşımı

Belediyeler kendi gelirlerini oluşturma otonomisine sahip olmalarının yanı sıra birlik ve bağlı bulundukları eyaletten gelen transferler ile gelirlerini arttırmaktadır. Federal devlet yalnızca belediyelere özel bir fona sahiptir. Gelirlerinin %22.5'ini bu fona aktararak belediyeler arasında paylaştırır. %22.5'lik dilimin %10'u eyaletlerin başkenti olan belediyeler arasında paylaştırılırken kalan %90'ı ise diğer belediyeler arasında paylaştırılır. Belediye katılım fonu olarak adlandırılan bu mekanizmaya transfer anayasal olarak zorunlu kılınmıştır (Afonso ve Arajuo, 2007, s.396). Zorunlu transferler dışında isteğe bağlı olarak transferler de yapılabilmektedir.

Entegre sağlık sisteminin aktörleri olmaları dolayısı ile federal ulusal sağlık sistemi fonundan ve eyaletten gelen eğitim fonundan da pay almaktadırlar. Belediyeler

idari ve mali otonomiye sahip olmalarına rağmen gelirlerinin önemli bir kısmı federal devlet ve eyaletlerden gelen transferlerden oluşmaktadır.Ayrıca borçlanma yolu ile de gelirlerini arttırabilmektedirler. Belediyeler mevcut düzene göre mali anlamda neredeyse %50 oranındadiğer kademelere bağlıdır (Ribeiro ve Pinto, 2009, s.90). Bu durum sosyal devlet anlayışının diğer federasyonlara göre daha gelişmiş olması ile yakından ilişkilidir. Sosyal adaletsizliklere karşı tüm kademeler beraber hareket etmektedir. Bu nedenle federal devlet, eyalet ve belediye gelir devşirme kapasiteleri farklı olan birimler arasında işbirliği ile adalet sağlamaya çalışmaktadır.

Belediyeler federal devlet ve eyaletlerde toplanan bazı vergilere de ortaktır. Aşağıdaki tabloda belediyelere tahsis edilen paylar incelenmiştir.

**Tablo 3 :** Birlik ve Eyaletten Belediyeye Aktarılan Vergi Gelirleri

| **Federal Devletten Gelen Vergiler** | **Eyaletten Gelen Vergiler** |
|---|---|
| Kırsal mülk vergilerinin %50'si | KDV'nin (iletişim,dolaşım vb.) %25'i |
| Altın işlemlerden alınan vergilerin %70'i | Motorlu Taşıt Vergilerinin %50'si |

**Kaynak:** Brezilya Anayasası, 1988, m.158; Afonso ve Arajuo, 2007, s.396.

Brezilya'da federal devlet, eyalet ve belediye ilişkilerini genel hatları ile ele aldıktan sonra, metropoliten alanların yönetimi açısından oluşturulabilecek uygulama modelinin nasıl kurgulanabileceği sorusu cevaplanmalıdır. Bu bağlamda 1980'lerde başlayan yeniden demokratikleşme hareketleri kapsamında yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşümlerin yerel yönetimlerin örgütlenişini büyük oranda değiştirdiği, federal devletin birbirinden bağımsız ve yatay işbirliğine dayalı üç vücuttan oluşmasının formel anlamda dördüncü bir idari birimin kurulmasına olanak vermediği ifade edilebilir.

Dördüncü formel idari birimin kurulabilmesi yalnızca federasyon ortağı statüsündeki özerk belediyelerin yetkilerinin kısıtlanması ya da gelir kaynaklarının bölüşülmesi ile mümkün olabilecektir. Görüldüğü üzere çok kapsamlı yetkilere sahip olan, eyalet ve federal devlet ile her türlü alanda işbirliğine dayalı, yetki ve kaynakların bölüşüldüğü ve aralarında hiyerarşik bir ilişkinin olmadığı bir sistemde bunu yapmak

mümkün olmadığı için metropoliten alanda katı kurallarla koordinasyon sağlayacak ve hiyerarşide belediyelerden yukarıda olacak bir kurumsal yapının kurulması çok zordur.

Brezilya'nın siyasal ve toplumsal kültüründe yerelleşmenin Türkiye'den farklı dinamiklere sahip olmasından ve geçmiş tecrübelerden ötürü kamuoyunun böyle bir düzenlemeyi olumlu karşılamayacağı söylenebilir. Bu nedenle metropoliten alanlarda sosyo-ekonomik toplulukları birbirine bağlamak ve bu alanda kamusal hizmetlerin sunumu daha etkin ve verimli sağlayabilmek adına enformel düzenlemelere yönelmişlerdir. Eyaletler, belediyelerin sosyal ve ekonomik anlamda birbirlerine olan bağımlılığını göz önünde bulundurarak görünmeyen bir şekilde onları koordine etmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda daha önce belirtildiği üzere metropoliten bölge olarak belirlediği noktalarda yaptığı düzenlemeler ile dördüncü bir idari birim kurmak yerine federal kültürde olduğu gibi yatay düzlemde işbirliğini desteklemektedir.

Bununla birlikte, belediyeler arasında bulunan finansal kapasite farklılıkları ve Brezilya'da yıllardır süregelen gelir adaletsizliği ve sosyal eşitsizlikler yönetsel açıdan zorluklar getirmekte olduğundan, federal devlet yaptığı düzenlemeler ile koordinasyon sağlamaya ve bölgeler arasındaki refah farklılıklarını azaltmaya çalışmaktadır. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'n de belediyelerin üzerinde olacak formel bir yapı ya da tüzel kişiliği olan bir yönetim kademesinin kurulamayışı federasyonun diğer ortaklarının bölge yönetimi üzerinde koordinasyon açısından etkili hale gelmesiyle sonuçlanmıştır.

### 3.2. TÜRKİYE'DE KADEMELER ARASI İLİŞKİLER

Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında kurulduğunda hem Osmanlı Devleti'nden miras aldığı bir gelenek olması hem de savaştan çıkmış bir ulus olarak yeni sistemin oturması için tamamıyla üniter bir anlayış benimsenmiştir. Brezilya'nın aksine Türkiye'nin farklı değerler üzerinde kurulması etnik çeşitliliğin daha az olması ve ekonomi politikalarının sınıfsal ayrımı körüklememesinden kaynaklanmaktadır. Türk kültüründe devletin koruyuculuğu ve yüceliğinin ön planda olması merkeziyetçi devlet anlayışını her daim diri tutmuştur. Bu doğrultuda uzun yıllar boyunca yerel yönetimlere merkezi idarenin bir uzantısı ve günlük işlerin devamını sağlayan basit bir kurum olarak bakılmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişim sürecine bakıldığında, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları'nın idari ve mali açıdan kronolojik sıralamaya göre yerel yönetimler lehine gelişme gösterdiği ifade edilebilir. Buna rağmen yerel politikanın oluşum sürecinin asıl olarak 1980'li yıllardan itibaren özgürleşmeye başladığı, Türkiye'nin 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalaması ve 2000'lerde kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarının yapılmasıyla yerel özerklik olgusunun oldukça geliştiği bilinmektedir. Türk kültüründe yerel özerklik olgusunun gelişmesinin nedeni Brezilya'da ki gibi toplumsal çatışmalardan kaynaklanmamakta, ekonomik liberalleşmenin ve akabinde kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının tezahürü olarak yönetimden yönetişime geçişin zorunlu hale gelmesinden kaynaklanmaktadır.

1923-1960 yılları arasında yerel yönetimler üzerinde aşırı derecede idari vesayet uygulanmıştır. Yerel yönetim organlarına seçilen kişilere merkezi idarece görev onayı verilmesi ve yerel yönetimlere taşra teşkilatı muamelesi yapılması dönemin genel karakteristiğini oluşturmaktadır. 1923-1930 yılları arasında yerel yönetimlere verilen önem daha çok savaş sonrası kentlerin yeniden yapılanması gereğinden doğmuştur. 1930 yılında çıkarılan 1471 sayılı Belediye Kanunu'nda verilen bir takım geniş yetkilere rağmen uygulamada sonuç alınamadığı görülmektedir. 1929 yılından yaşanan büyük buhrandan sonra müdahaleci devlet yapılanması, merkeziyetçilik eğilimlerinin yükselmesi ve tek parti iktidarının varlığı 1950'li yıllara kadar yerelleşmeye pek olanak sağlamamıştır. 1950'li yıllarda Türkiye'de kentleşme hareketlerinin ivme kazanmaya başlaması yerel yönetimlerle ilgili yaşanan bir takım sorunları gündeme getirmeye başlamıştır; ancak Demokrat Parti hükümetinin siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklara çözüm olarak tekrar merkezileşme eğilimi göstermesi yerel yönetimleri her anlamda merkeze bağımlı hale getirmiştir. (Tekeli, 2009, s. 28-64; Ökmen, 2008, s.51-52)

1961 Anayasası ile birlikte il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tip yerel yönetim tanımlanmış, bu yönetimlerin organlarının mutlak seçimle iş başına gelmesi esası benimsenmiş, tüzel kişilikleri ve itibarları üzerinde durulmuştur. 1961 Anayasası'nın en önemli özelliği ise merkezden yönetim esasına ek olarak yerinden yönetim esasını getirmiş olmasıdır (Keleş, 2016 s.163). 1961 Anayasası'nın genel özgürlükçü havasının 1923-1960 yılları arasındaki aşırı merkezileşme ve otoriter

eğilimleri dizginlediği görülmektedir; fakat kanunla verilen haklara rağmen toplumsal kültürde büyük yer edinen merkeziyetçi anlayışın değişmemesi, ekonomik ve siyasal istikrar sağlanamaması nedeniyle 1980'li yıllara kadar yerel yönetimlere bakış önemli ölçüde değişmemiştir (Ökmen, 2008, s.52).

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili getirdiği en önemli düzenlemeler; büyükşehirler için yeni bir yönetim biriminin oluşturulabileceği ve kalkınma planları ile paralellik göstermesi açısından yerel seçimlerin süresinin dört yılda birden beş yılda bire çıkarılacağı ve yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak görev ve yetkilerinde değişikliğe gidileceğidir (Keleş, 2016, s.195). 1982 Anayasası bir yandan merkezi idarenin vesayet yetkisini ve idarenin bütünlüğünü korurken bir yandan da yerel özerkliği güvence altına almıştır.Bunun nedeni ise piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ordunun yönetsel birliği sağlamaya çalışmasıdır. Bilindiği üzere 1980 darbesi neo-liberalizme geçiş sürecinde önemli etkiye sahip olan 24 Ocak Kararları'nın uygulanması için gerçekleşmiştir. Merkez-yerel ilişkileri ile ilgili takınılan ikili tavır, askeri darbe, neo-liberal politikaların uygulamaya geçmesi için merkezde güçlü hükümet ve belirli aşamalar kaydedildikten sonra neo-liberalizmin gereği olarak yerelleşme üçgeninde değerlendirilmelidir.

Neo-liberalizme geçiş sürecinde belirli aşamalar kaydedildikten sonra Türkiye'de kamu sektörünün küçültülmesi ve yerel özerkliğin arttırılması gündeme gelmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde AKP hükümetinin başlattığı kamu yönetimi ve yerel yönetim reformunun temelinde yatan sebebin neo-liberal politikalarda yattığı belirtilmişti. Bu bağlamda 2000 sonrasında yürürlüğe giren kanunların yerel yönetimlerin idari-mali yetki ve kaynaklarını arttırdığı söylenebilir; fakat yetki ve kaynakların arttırılmış olması vesayet- hiyerarşi ve yetki devri ilişkisini değiştirmediğinin altı çizilmelidir. Üstelik yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını üretebilme kapasitesinin arttırılmadığı ve reformların idari düzlemde daha çok fayda sağladığı da eklenmelidir.

Brezilya'da yerel yönetimler federatif yapıdan ötürü siyasal özerkliğe sahipken Türkiye'de bu özerklik yalnızca idari ve mali boyutta kalmaktadır. Federasyon ortağı olan belediyelerin kısmi yasama yetkisine sahip olmasına karşın Türkiye'de yerel

yönetimler merkezin belirlediği mevzuat ve direktifler doğrultusunda hareket etmekle mükelleftir. Türkiye'de idare birdir ve yerel yönetimler idari teşkilata hiyerarşik bir bağ ile bağlıdır. Brezilya'da federasyonun ortağı olan yerel yönetimler Türkiye'de idarenin bir parçası, alt kümesi konumundadır.

Parlamenter hükümet sistemi boyunca yürütülen gelenekler cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de devam ettirilmektedir. 2018 yılı itibariyle uygulanmaya başlayan sistem, valilikleri doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlarken belediyeleri de vesayet yetkisi İçişleri Bakanlığı'nda kalacak şekilde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlamaktadır. Düğümün şeklinin değişmesi bağın koptuğu anlamına gelmemektedir. Cumhurbaşkanına meclisin onayı olmaksızın kararname çıkarma yetkisinin verilmesi ve cumhurbaşkanlığı bünyesinde yerel yönetim politika kurullarının oluşturulması yürütmenin yani merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde yadsınamaz bir etkisinin bulunduğunu göstermektedir. Bu durum Türkiye'de merkez-yerel ilişkilerinde merkezin üstünlüğünün devamına işarettir.

Türkiye'de 81 il bulunmakta, 81 ilin 30'u büyükşehir belediyesi sistemi ile 51 il ise il belediyesi ve il özel idaresi eliyle yönetilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde toplamda 519 ilçe, 51 ilde ise 400 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014). Türkiye'de merkez yerel ilişkilerini ele almak derin bir araştırma gerekmektedir. Çalışmanın konusu metropoliten alan yönetimi olması ve mevcut yerel yönetimler içerisinde il özel idaresi ve köylerin büyükşehir belediyeleri içinde lağvedilmesinden ötürü Türkiye'de merkezi idare-yerel yönetim ilişkileri başlığında yalnızca büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin yapıları ile birbirleri ve merkezi hükümetle olan ilişkilerine odaklanılacaktır.

### 3.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı

Büyükşehir belediyeleri idari sınırları ile mülki sınırları örtüşmek üzere nüfusu 750 bin üzeri kentlerde kamusal hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmek üzere kurulan ve kanunlarda belirtilen göre, yetki ve sorumluluklarını idari ve mali açıdan kendi iradelerini kullanarak yerine getiren ve tüzel kişilikleri bulunan yerel yönetim birimleridir. Büyükşehir belediyelerinin başlıca kuruluş amaçları nüfus ve yüzölçümü

bakımından büyük olan illerde kamusal hizmetlerin daha verimli ve etkin sunumunu sağlamak ve sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerini kamu refahını sağlamak adına koordine etmektir. Organları 5 yılda bir yapılan yerel seçimlerle iş başına gelmektedir.

#### 3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin İdari Yapısı ve Organları

Büyükşehir belediyesi yürütme organı başkan ve vekili, karar organı büyükşehir belediye meclisi ile büyükşehir belediye encümeninden oluşmaktadır. Türkiye'de uygulanan büyükşehir yönetimi sistemi yürütme organının tek kişiden oluşması, yürütmenin hem idari hem de siyasi lider olması ve meclis kararlarını veto yetkisi bulunması bakımından güçlü başkan-meclis modeli olarak nitelendirilebilir (Arıkboğa, 2008, s. 159-160). Bu bağlamda Türkiye'deki merkeziyetçi geleneğin yerel yönetim sisteminde de kendini gösterdiğini söylemek mümkündür.

##### 3.2.1.1.1. Yürütme Organı

Büyükşehir belediye başkanı, doğrudan seçmenler tarafından salt çoğunluk esasına göre tek oturumda seçilir. 5216 sayılı kanunun 17. maddesi ve 5393 sayılı kanunun 37. maddesinde belirtildiği üzere başkan idarenin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Başkan görevini yerine getiremeyeceği bir mazereti bulunan durumlarda seçtiği bir vekil (genel sekreter) başkan adına onun yetkilerini kullanabilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde belirtilen görev ve yetkilere göre başkan; belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki

değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, yetkiliorganların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak, mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek, gerektiğinde bizzat nikâh kıymak, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak gibi hususlardan sorumludur.

#### 3.2.1.1.1.1. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye başkanının başkanlık ettiği bu kurulun üyeleri başkan vekili, mali işlerden sorumlu idari amir ve diğer idari amirler arasından başkanın seçeceği beş kişi ile büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oy ile bir yıllığına seçeceği beş kişiden oluşmaktadır.Encümen, yürütme organına danışmanlık eden ve görevlerini yerine getirmede yardımcı olan bir kurul olarak nitelendirilebilir. Encümen, karar organının aldığı kararların hayata geçebilmesi adına uygulamalar üreten bir organdır (Arıkboğa, 2008, s.171).

5393 sayılı belediye kanunun 34. maddesinde belirtildiği üzere; stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini

belirlemek, diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek encümenin görevleri arasındadır.

#### 3.2.1.1.2. Belediye Meclisi

Karar organı salt çoğunluk esasına göre işlemektedir. Büyükşehir belediye başkanı karar organına başkanlık etmektedir. Ayrıca mülki sınırlar içinde bulunan tüm ilçelerin belediye başkanları meclisin doğal üyesidir. Türkiye'de büyükşehir belediye başkanı doğrudan seçilirken büyükşehir belediye meclis üyeleri doğrudan seçilmemektedir. Belediye başkanları haricindeki üyeler mülki sınırlar içinde bulunan her ilçenin meclis üye sayısının beşte birinin büyükşehir belediye meclisine gönderilmesi ile belirlenir. Sistem nüfusu fazla olan ilçelere daha fazla temsil hakkı vermektedir. Bu sistem nüfusu düşük olup ekonomik faaliyet ve sermayenin yoğunlaştığı ilçeler açısından dezavantajlar doğurabilir.

Arıkboğa (2007, s.32)'ye göre; üyeler hem ilçe hem de il düzeyinde görevli olmalarından ötürü çift kimliklidir. Bu durumda yeniden seçilmek isteyen üyeler kolektif kent refahından çok temsilcisi oldukları ilçenin çıkarlarını korumaya yönelebilirler. Bu bağlamda kamusal kaynakların dağılım süreci nüfusu az ve gelir ortalaması düşük ilçelerin aleyhine gerçekleşebilir. Dolayısı ile büyükşehir belediyesinin gördüğü işlev kuruluş amacından sapabilir. Türkiye'de meclis ihtisas komisyonlarında temsil bakımından siyasal partiler arasında adalet sağlanmaya çalışılmaktadır. Komisyon üyelerinin sayısı ve niteliği, meclis üye tam sayısı, bağımsız aday ve siyasal parti grupları ile orantılı olmalıdır (Alıcı, 2012, s.80).

Büyükşehir belediye başkanının meclis karşısında daha güçlü olduğuna ilişkin tespitlerden farklı olarak iki organının eşit derecede güçlü olduğunu ileri süren tezlerde mevcuttur. Büyükşehir belediye başkanının, sadece salt çoğunluk durumunda ortadan kalkan veto yetkisi, karar organına başkanlık etmesi ve karar organının gündemini belirlemesinden ötürü yürütme görevinde çok etkin rol almasına karşın mecliste yürütmede aktif rol almaktadır. Gündemin meclis üyelerine önceden bildirilmesi ve bir konunun önce komisyonlarda tartışılarak meclise getirilmesi zorunluluğu meclisi yürütme organı karşısında gardsız bırakmamaktadır (Arıkboğa, 2008, s.173-176).

Meclisin yürütme üzerinde de etkili olabilmesi, başkan tarafından feshedilememesi, iki organın birbirine karşı sorumlulukları göz önünde bulundurulduğunda güçlü başkan zayıf meclis modelini hem başkanın hem de meclisin aktifliğine dayanan sentez bir sistem olarak nitelendirmekte mümkündür (Eryiğit ve Özaslan, 2017, s.122).

Büyükşehir belediye meclisinin yürütmeyi denetleme ve bilgi edinme yetkisi bulunmaktadır. Belediyenin ve başkanın mali işleri ve faaliyet raporları meclis tarafından incelenebilir. Meclis gen soru ve soru önergesi vererek bilgi edinme hakkını kullanabilir (Alıcı, 2012, s.80). Karar organı, işlev, yetki ve sorumluluk bakımından Brezilya belediyelerinin konseyi ile bütçe ve planların onanması, borçlanmaya karar verme, hizmetlerin ücret tarifesini belirme, denetim ve gözetim görevi gibi sorumluluklar göz önüne alındığında fonksiyonel anlamda benzerlikler göstermektedir.

#### 3.2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Yetki, Sorumluluk ve Görevleri

Büyükşehir belediyelerinin yetki,sorumluluk ve görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. Maddesinde belirtilmektedir. Kanuna göre;

1. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
2. Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,
3. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve

ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,

4. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
5. Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak(Büyükşehir belediyesini düzenli kentleşme, restorasyon,konut yapımı, kentsel dönüşüm vb. konularda yetkilendiren maddeler),
6. Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
7. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
8. Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
9. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta

toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

10. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
11. Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
12. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
13. Büyükşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.
14. Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
15. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
16. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu

taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.

17. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
18. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
19. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
20. İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,
21. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,
22. Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.
23. (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamaktır.

### 3.2.1.3. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları

Ü. Arıkboğa (2008, s.260-265), büyükşehir belediyelerinin mali özerklik kapsamında elde ettiği öz gelirleri şu şekilde sıralamaktadır; vergi gelirleri (Çevre ve temizlik vergisi,ilan ve reklam vergisi,eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi vb.), harçlar (İmar harçları, işgal harçları, işyeri açma izni harcı vb.) harcamalara katılma payları (su, kanalizasyon ve yol gibi hizmetler için toplanır), ücret karşılığı yürütülen hizmetlerden elde edilen gelirler (Toplu taşıma vb.), diğer (taşınır-taşınmaz mallar yoluyla elde edilen gelirler, iştiraklerden elde edilen gelirler vb.).

### 3.2.1.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Merkezi İdare Arasındaki Mali İlişkiler

Kanun genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sını büyükşehir belediyelerine tahsis etmektedir. Her büyükşehir belediyesi, mülki sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergi gelirinin %60'ını doğrudan kasasına koyarken kalan %40'ı merkezi idarenin birimler arasındaki adaletsizlikleri dengelemek amacıyla oluşturduğu bir havuza gitmektedir. Bu havuzda 30 büyükşehir belediyesinden gelen para daha sonra nüfus ve yüzölçümü dikkate alınarak pay edilir (Güngör, 2018, s.20). Havuz uygulamasının mantığı Brezilya'da federal devletin oluşturduğu belediye fonu uygulamasına benzemektedir.

Merkezi idare ve büyükşehir belediyesini mali olarak bağlayan iki tür transfer mevcuttur. Birinci transfer olan koşullu transfer, belli bir konuda harcanmak üzere alınan yardımlardır. Talep edilen miktar, yardım talebinde gerekçe olarak gösterilen konu haricinde bir alanda harcanamaz. İkinci transfer çeşidi ise koşulsuz transferdir. Koşulsuz transferlerde yardım olarak alınan miktar herhangi bir konuda harcanabilir. Bu tür transfer genellikle maddi açıdan dezavantajlı birimlere yapılmaktadır (Ü.Arıkboğa, 2015, s.4-6). Ülkü Arıkboğa (2015,s.8)'ya göre, Türkiye'de büyükşehirlerin gelir üretme kapasitesinin kanun nezdinde kısıtlı olmasından ötürü transferler belediye bütçesinde önemli bir yer tutmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere belediyeler mali anlamda merkezi idareye bağımlılardır.

### 3.2.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Yapısı

Büyükşehir mülki sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinin alt kademesi olup, organizasyon bakımından büyükşehirlere benzemekte; meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç adet yönetsel organı bulunmaktadır.

#### 3.2.2.1. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Yapısı ve Organları

Büyükşehir ilçe belediyelerinin idari yapısı örgütlenme biçimi ile büyükşehir belediyelerine benzemekte; ancak ölçeğin küçülmesi nedeniyle yetki ve sorumluluklarda farklılıklar oluşmaktadır. İlçeler mali kaynaklar bakımından da büyükşehirler ile aynı öğelere sahiptirler.

##### 3.2.2.1.1. Yürütme Organı

Büyükşehir belediye başkanına atfedilen roller mülki sınırların küçültüldüğü bir alanda aynı şekilde ilçe belediye başkanlarına atfedilmiştir. İdarenin başı, tüzel kişiliğin temsilcisi ve yürütme organı olan ilçe belediye başkanının görevleri 5393 sayılı kanunun 38.maddesine göre; belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak. Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak, temsil ve

ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak ile kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır. İlçe belediyeleri, yürütmenin işleyişi ve yapısı bakımından büyükşehir belediyeleri ile benzer bir yapılanmaya sahiptir.

#### 3.2.2.1.1.1.Büyükşehir İlçe Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni ile aynı işleyişe sahiptir; fakat üye sayısı farklıdır. Üye sayısı nüfusa göre değişmektedir. 100 binden fazla nüfusa sahip belediyelerde meclisten gizli oylama ile üç kişi seçilir. Belediye başkanı mali işlerden sorumlu amir ve iki idari amiri daha seçer. Nüfusu 100 binden az belediyelerde ise meclisten iki kişi seçilirken belediye başkanı mali işler amiri ve uygun gördüğü bir amiri daha seçmektedir.

#### 3.2.2.1.2. Büyükşehir İlçe Belediye Meclisi

İşleyiş ve organizasyon bakımından büyükşehir belediyeleri ile aynı yapıya sahip olan ilçe belediye meclisinin büyükşehir meclisinden farkı üyelerin doğrudan seçimle işbaşına gelmesidir. Tıpkı Brezilya'da olduğu gibi meclis üye sayısı nüfus esasına göre belirlenmektedir.

**Tablo 4:** Belediye Meclisi Üye Sayısı

| NÜFUS | ÜYE SAYISI |
|---|---|
| ?- 10.000 | 9 |
| 10.001- 20.000 | 11 |
| 20.001- 50.000 | 15 |
| 50.001- 100.000 | 25 |
| 100.001- 250.000 | 31 |
| 250.001- 500.000 | 37 |
| 500.001- 1.000.000 | 45 |
| 1.000.000- ? | 55 |

**Kaynak:** Alıcı, 2012, s.85

### 3.2.2.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5216 sayılı kanunda büyükşehir ilçe belediyelerine verilen yetkiler; kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak, büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak, sıhhî işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek, birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler

yapmak, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmaktır.

#### 3.2.2.3. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Merkezi İdare İle İlişkileri

İlçe belediyeleri, idari bakımdan büyükşehir belediyeleri ile birlikte vesayet ve hiyerarşi denetimine tabidir. Mali ilişkiler ise genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5'inin büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilmesi ile koşullu ve koşulsuz transferleri içermektedir.

#### 3.2.2.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İdari İlişkiler

Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri üzerinde idari vesayet ve hiyerarşi denetimi yapabilir; ancak denetim ilişkisini açıklayan farklı görüşler bulunmaktadır. Türkiye'de büyükşehir sisteminin iki kademeli olması, kademeler arası hiyerarşik ilişki bulunması ve üst kademenin koordinasyon sağlamaktan mesul olmasından dolayı büyükşehir belediyesi tek bir kamu tüzel kişisi olarak alt birimlerin faaliyetlerini hukuka uygunluk açısından denetleyebilir diyenlerin yanında, ilçe belediyelerinin de kendilerine ait tüzel kişiliklerinin bulunması nedeniyle iki kademe arasındaki denetim ilişkisini idari vesayet olarak nitelendiren görüşlerde bulunmaktadır. İdari vesayet denetiminin kapsamı ise büyükşehir belediyesinin alt kademelerin faaliyetlerini denetleme, gözetleme ve yaptıkları işlemleri onaylama gibi eylemler oluşturmaktadır (Çolak, 2014, s.33; Alıcı, 2012, s.167).

#### 3.2.2.5. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Mali İlişkiler

Merkezi idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayırdığı %4,5'lik vergi miktarının %30'u büyükşehir belediyelerine, %10'u ise su ve kanalizasyon idarelerine gitmektedir. Bu durumu idari ve mali özerklik üzerinden okuyacak olursak; ilçe belediyelerinden bu kesinti zorunlu olarak yapılmakta; ancak büyükşehir belediyelerine kesinti miktarı kadar ilçelere su ve kanalizasyon işlerinde yatırım yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısı ile ilçe belediyelerinin hareket

alanı daralmakta, bu durum yerel özerklik olgusu ile çelişmektedir (Güngör, s.2018, s.12).

#### 3.2.2.6. Büyükşehir Belediyesinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasında Koordinasyonun Sağlaması

Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri arasında kamusal hizmetlerin sunumu açısından oluşan ihtilafları düzeltmekle yükümlüdür. Bu doğrultuda ilçe belediyelerini yönlendirebilir. Bulvar, cadde, mücavir alan, meydan vb. yerlerin hangi ilçe belediyesinin ya da büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olacağına büyükşehir belediyesi karar verir.

5216 sayılı kanunun 8. maddesinde büyükşehir sınırları içindeki belediyelerin altyapı hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği bir kişinin başkanlığında kamu kurumları ve özel kurumlardan temsilcilerin dâhil olduğu bir alt yapı koordinasyon merkezi (AYKOME) kurulması gerektiği belirtilmiştir. Bu merkezde coğrafi, fiziki vb. bilgiler, her türlü belge ve bilgi paylaşılarak ortak bir hizmet programı oluşturulur. Yapılacak yatırımlar ve bütçeler belirlenir. Büyükşehir belediyesi gerektiğinde yatırımcılara maddi destek sağlayabilir. Ortak yatırımın bütçesi yatırımcıların gerekli kaynağı bir fona aktarmasıyla oluşur.

Yine aynı kanunun 9.maddesinde *"Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi* (UKOME)*kurulur"*ibaresi yer almaktadır.

AYKOME ve UKOME'de alınan karar büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. İlçe belediye başkanları ilçelerini ilgilendiren konuları bu merkezde görüşebilirler. Merkezlerde alınan kararlar hizmetle ilişkili tüm kamu-özel kurum ve kuruluşlar için bağlayıcıdır. Hem AYKOME hem de UKOME'nin toplantılarına altyapı ve ulaşım hizmetlerinin görülmesiyle doğrudan ilişkili merkezi idare kuruluşlarının temsilcileri katılmaktadır. Bunlara örnek olarak Devlet Su İşleri

Genel Müdürlüğü temsilcisi ve Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisi verilebilir (Alıcı, 2012, s.129).

#### 3.2.2.7. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasında Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı

Hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumlulukları daha önce belirtildiği üzere, etki alanı ve ölçek ekonomisi esasına göre ayrışmıştır. Bu hizmetlerin genel niteliğine bakıldığında büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetler çok kapsamlı iken, ilçe belediyelerinin daha çok günlük ve faydası bölünebilir hizmetleri üstlendiği görülmektedir. Dolayısı ile bir kamu hizmetinin sunumu kentsel refaha etki ediyorsa büyükşehir belediyesi tarafından sunulmaktadır; ancak kanunda belirtilen görevlerde hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçelerin sorumlu olduğu alanlarda bulunmaktadır.

Yeşil alan, mezbahalar, haller, pazar yerleri, parklar, temizlik, kentsel dönüşüm, zabıta, sağlık, sosyal ve kültürel hizmetler ile imar denetimi gibi konularda her iki kademenin de yetkisi bulunmaktadır. Bu hizmetler arasında metropoliten alanı en çok ilgilendiren konular kentsel dönüşüm ve imardır. Büyükşehir belediyeleri nazım imar planı, imar denetimi ve konut yapımı gibi yetkilere sahipken ilçe belediyeleri uygulama imar planı ve imar ruhsat ve inşaat kontrolü gibi alanlarda yetkilidir (Alıcı, 2012, s.92-93). İmar konusunda büyükşehir belediyesine verilen kapsamlı yetkiler, yetki ve sorumluluk paylaşımı açısından adil olmamakla birlikte yerel özerkliğin ihlalini getirebilecek bir tartışmanın konusu olabilir.

Lamba (2017, s.65), Türk belediyecilik hayatında en önemli rantın buradan sağlandığını dolayısı ile imarla ilgili neredeyse tüm yetkilerin tek merkezde toplanmasının yetkilerin kötüye kullanımı getirebileceğini ifade etmektedir. Ayrıca bu ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında çıkan ihtilafların çözümünde kanunun büyükşehir belediyesini koruması nedeniyle ilçe belediyelerinin söz hakkını yitirdiği durumlar yaşanabilir.

Bu bölümde Türkiye'de merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri kanunlarda belirtilen ilkeler çerçevesinde ele alınmıştır. 1923- 1960 yılları arasında

merkezi idareye bağımlılığın yüksek olduğu, 1960-1980 yılları arasında bir geçiş döneminin yaşandığı ve 1980'lerden sonra yerelleşme eğilimlerinin arttığı belirtilmiş, 2000'li yıllarda üniter bir devletin yapabileceği kadar yerel yönetimlerin güçlendirildiği kaydedilmiştir. Tüm bu dönemler içinde değişmeyen unsurun idari vesayet olduğu vurgulanmıştır. Buradan hareketle Türkiye'de metropoliten alanın yönetsel organizasyonunda ne olursa olsun değişmeyecek elementler olduğu savunulabilir.

Türkiye'de idarenin birliği ilkesi göz önünde bulundurulduğunda, idari teşkilat bir vücut ise yerel yönetimleri onun ellerine benzetebiliriz. Hareket komutunu merkezden alacak, gelen direktif doğrultusunda hareket edecektir. Dolayısı ile metropoliten alanın yönetimi kendi tüzel kişiliği bulunmasına rağmen sistem gereği merkezi ekonomik ve siyasal dinamiklere bağımlı olacaktır. Metropoliten alanın yönetimine dair uygulama modellerinin ortaya çıkışını etkileyen bir başka etmen ise Brezilya'nın aksine Türkiye'de belediyelerin yetkilerinin ve mali kaynaklarının sınırlı olmasından ötürü kamusal hizmetlerin sunulması açısından bir standart oluşturacak ve birimler arası koordinasyonu sağlayacak bir yapının kurulması zorunluluğudur.

Türkiye her ne kadar piyasa ekonomisine geçmiş olsa da benimsediği hukuki sistem ve toplumsal kültürden ötürü sosyal devlet anlayışının hüküm sürmesi kamusal hizmetlerin sunumunda eşitliği gerektirmektedir. Bu doğrultuda kentsel refahın gerçekleşmesi Brezilya'nın aksine Türkiye'de kanunlarla oluşturulan zorunlu formel bir yapılanma ile mümkün olabilmektedir. Aynı zamanda formel yapılanma, metropoliten alanın merkezle ilişkisini düzenlemek açısından bir mecburiyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönetimin tek kademeye indirgenmemiş olması hem hizmette verimlilik ve etkinliği sağlarken hem de yerel özerkliği kutsamakta, hem idarenin bütünlüğünü hem de hizmette yerindelik ilkesi amacına ulaşılmaktadır.

# 4. BREZİLYA VE TÜRKİYE'NİN METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNE DAİR MEVZUATLARI IŞIĞINDA SAO PAULO VE İSTANBUL METROPOLİTEN ALANLARININ YÖNETİMİNİN MODEL VE KURAMLAR ÜZERİNDEN OKUNMASI

## 4.1. BREZZİLYA'DA METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNE DAİR MEVZUAT

Brezilya'da metropoliten alanların oluşumuna dair süreçikinci bölümde ayrıntı olarak ele alınmıştı. Vargas'ın temelini attığı hızlı sanayileşme ve kentleşme politikalarının 1950'li ve 1960'lı yıllarda nüfusu milyonu aşkın kentleri ortaya çıkarmasıyla birlikte kamusal hizmetlerin sunuluşuna dair tartışmaların başladığı, 1967 anayasasında büyük kentlerdeki problemlere değinildiği ve çok sayıda yerel birimi birbirine bağlayacak bir bölge yönetimin kurulmasını içeren maddenin 1973 yılında anayasaya girdiği belirtilmişti.

1973 yılından 1988 yılına kadar askeri rejimin metropoliten bölgeler için hazırlamış olduğu mevzuatın yürürlükte kaldığına, 1988 yılında başlayan yeniden demokratikleşme sürecinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırıldığına değinilmişti. Bu bağlamda 1973-1988 yılları arasındaki periyodun metropoliten alan yönetimi açısından bir dönemi temsil ettiği söylenebilir ve bu dönem kuruluş dönemi olarak adlandırılabilir. Kuruluş dönemi için yapılacak incelemeyi federal (1967) anayasanın 1973 yılında eklenen 14. maddesinde bulunan 164. fırkaya bağlı olarak, Sao Paulo eyaletinin 1974 yılında çıkarmış olduğu 94 numaralı Tamamlayıcı Kanun üzerinden yapılacaktır. Federatif yapı dolayısı ile Sao Paulo Metropoliten Bölgesi bağlı bulunduğu eyalet kanunları çerçevesinde incelenecektir.

1988-2000 yılları arasındaki periyodu yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve yüksek düzeyde özerklik tanınması sebebiyle metropoliten bölgelerde bir önceki dönemin aksine belediyelerin bağımsız hareket etmesi ve bölgesel düzlemde gücün desantralize olması sebebiyle parçalanma (fragmantasyon) dönemi olarak tanımlayabiliriz. Parçalanma döneminde yeni bir hukuki düzenleme

yapılmamasına rağmen yerel yönetimlere verilen geniş yetkiler nedeniyle eski kanunun bağlayıcılığı ortadan kalkmıştır.

2000'lerin başından itibaren parçalanma döneminde oluşan kentsel yayılma ve Brezilya'da süre gelen sosyo-ekonomik eşitsizlikler nedeniyle yerel hizmetlerde bir standart sağlanamaması dolayısı ile federal kanunlar eşliğinde eyaletlerin birimler arasında koordinasyon sağlamaya çalıştığı gözlemlenmiştir. Bu nedenle 2000 sonrasında süre gelen yirmi yıllık süreç federal koordinasyon eşliğinde yeniden yapılanma dönemi olarak nitelendirebilir. Bu döneme dair incelenecek kanunlar 2001 yılında yürürlüğe giren Şehir Tüzüğü (federal kanun), Sao Paulo eyaletinin 16 Haziran 2011 tarihinde çıkarmış olduğu 1139 sayılı tamamlayıcı kanun ve 2015 yılında yürürlüğe giren Metropol Tüzüğü' (federal kanun) dür.

### 4.1.1. Kuruluş Dönemi (1973-1988)

#### 4.1.1.1. 1974 Yılında Çıkarılan 94 Sayılı Tamamlayıcı Kanun

Federal kanunun çizdiği hatlara göre Sao Paulo eyaleti arafından 1974 yılında çıkarılan 94 numaralı tamamlayıcı kanun São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santa Izabel, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano ve Taboão da Serra belediyelerinin tüm fiziki alanlarını kapsayacak şekilde bir sosyo-ekonomik topluluk kurulmasını emretmiştir. Daha sonra 1983 yılında Vargem Grande Paulista belediyesi de bu topluluğa dahil edilmiştir.

Bu kanun, yerli ve yabancı sermayenin yerleştiği bölge olan Sao Paulo metropoliten alanının sürekli göç alması nedeniyle büyümesi sebebiyle aralarında koordinasyon bulunmayan belediyelerin sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik olmalarına rağmen yönetsel açıdan bağımsız olmalarından kaynaklanan problemlerin çözümü için çıkarılmıştır.

Kanunun ikinci maddesine göre yukarıda sayılan belediyeler entegre olmuş sosyo-ekonomik kalkınma rotası çizmek, çevre temizliği ve alt yapı (özellikle su ve kanalizasyon) hizmetlerinin entegrasyonunu sağlamak, toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin entegrasyonunu sağlamak, entegre bir şekilde metropoliten alanı planlamak ve yakıt gazının üretimi ve boru sisteminin dağıtımını sağlamak bakımından ortak sorumluluğa sahiptir. Kanun bu hizmetleri metropoliten bölgenin refahı açısından önemli hizmetler olarak tanımlamaktadır.

Ayrıca kanun, bölge refahına konu olan hizmetlerde belediyeler arası koordinasyonun sağlanması, yatırımların ve projelerin takibi ve bölgesel kalkınma planının ulusal kalkınma planı ile entegrasyonunun sağlanması için eyalet yönetimini yetkilendirmektedir. Eyalet ve bölge yönetimi arasındaki hizmet ve alan paylaşımına dair hususların belirlenmesi de yine eyalet tercihine bırakılmıştır.

Bölgede entegre kalkınmanın sağlanması amacıyla tüm belediyelerin bir araya gelerek bir protokol imzalamasına ve yukarıda konusu geçen kolektif refah konusu hizmetlerin sunuluş esaslarını belirlemek için bir müzakere konseyi (CODEGRAN), hizmetler için mali kaynak yaratmak adına eyalet ve belediyelerin para transfer ettiği ortak bir para fonu (FUMEFI) ve bir danışma konseyi (CONSULTI) kurulmasına karar verilmiştir.

Protokole katılan tüm belediyeler ortak hizmetler için diğer kademelerden her türlü kaynak ve desteğin sağlanacağı belirtilmiş ve refah konusu hizmetler kademeler arasında bölüştürülmüştür. Müzakere konseyine eyalet valisinin başkanlık edeceği, başkanın konseye beş kişi atayacağı, merkez belediyenin (Sao Paulo City) belediye başkanı tarafından belirlenen üç kişilik listeden seçilen bir temsilcisinin ve diğer tüm belediyelerin ortaklaşa belirlediği bir temsilcinin konseyde görev alacağı kaydedilmiştir.

Müzakere konseyinin çatısı altında bir metropoliten planlama şirketinin (EMPLASA) kurulması öngörülmüş ve kent kuzey, güney, doğu ve batı olmak üzere dört alt bölgeye ayrılmak suretiyle her alt bölgeyi temsil eden birer temsilcinin oy hakkı olmaksızın şirket toplantılarına katılmasına karar verilmiştir. EMPLASA'nın çoğunluk hisseleri eyalet yönetimine bırakılmıştır. Danışma konseyi ise sosyal refah konusu

hizmetlerle ilgili meseleler hakkında görüşleri alınan bir organ olmakla birlikte, yine eyalet valisi tarafından başkanlık edilmesi ve her belediyeden bir temsilcinin toplantılara katılması şeklinde işlemiştir.

Brezilya siyasal hayatına metropoliten yönetimlerin girişi 1964 yılında yapılan askeri darbe sonucu devam etmekte olan cunta yönetimi ile olmuştur. Askeri rejimin metropoliten alanların kurulmasına dair aldığı kararın temelinde iç piyasanın bütünleşmesini sağlama isteği yatmaktadır. Rejimin niyeti, teknolojik ve bürokratik gücünü kullanarak metropoliten alanları ulusal politikaya paralel olarak geliştirmekti. Federal devletin bu denli baskın oluşu bürokrasinin ciddi derece büyümesine yol açmıştır. Bu durum kentsel alanda patronaj ilişkilerinin gelişmesini ve yolsuzlukları tetiklemiştir. Refah anlayışının hâkim olmasına rağmen kentsel yoksulluk azalmamıştır. Federal devlet genellikle altyapı, konut ve ulaşıma harcamaları ile ilgilenmiş ve kentsel demokrasi kaygılandığı bir konu başlığı olmamıştır (Rodriguez-Acosta ve Rosenbaum, 2005, s. 301; Klink, 2017, s.323; Arretche, 2017, s.147).

### 4.1.2. Parçalanma Dönemi (1988- 2000)

1988 ve 2000 yılları arasında metropoliten alan yönetimine dair yeni bir mevzuat oluşturulmamıştır; ancak cunta yönetiminin dağılmasının ardından 1988'te yürürlüğe giren anayasanın Brezilya'da idari teşkilatı reforme etmesiyle birlikte yerel yönetimlere siyasi, idari ve mali özerklik verilmesi, federasyonun ortağı sayılmaları ve gönüllü koordinasyon ilkesinin benimsenmesi sebebiyle eski mevzuat işlevini yitirmiştir. 3.bölümde belediyelere ilişkin üzerinden geçmiş olduğumuz tüm hususlar 1988 Anayasası'nın bir getirisidir. Bu bağlamda Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nde 1988 sonrasında her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip, özerk, kendi teknik, fiziki ve mali kaynaklarına sahip, mülki sınırları için fiziki, sosyal ve ekonomik planlama yapabilen yerel yönetimler oluştuğu ifade edilebilir.

Metropoliten yönetimlerin kurulmasına ilişkin yetkinin eyaletlere verilmiş, 1988 Anayasası'nın desantralizasyon temasına bağlı olarak merkeziyetçi model ve uygulamaların yasaklanmıştır. Kademeler arası ilişkiler hem rekabet hem de işbirliği şeklinde yeniden tanımlanmıştır (Arajuo ve diğerleri, 2016, s.18). Neo-liberal politikalar

ve yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda sivil toplum ve yerel aktörlerin öne çıkarıldığı bir ortam yaratılmak istenmiştir (Pinto&Ribeiro, 2009, 96-98). Belediyeler arası gönüllü işbirliği esasının benimsenmesiyle metropoliten alanın ortak sorunları çözülmek istenmiştir. Merkez ve banliyöler arasında kurumsal değil fonksiyonel bir bütünlük oluşturulmak istenmiştir (Arretche, 2017, s. 148).

Önceki kanunda oluşturulan kurumsal yapının (CODEGRAN, CONSULTI VE FUMEFI) yapısal reformlara bağlı olarak geçerliliğini yitirmesi ve yeni sistemin yerel yönetimlere verdiği yetkilere bağlı olarak bu dönemde Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin hem idari hem de fiziki açıdan parçalanmasına neden olmuştur.Federal devletin rekabet esasına dayalı düzenlemeler yapması, belediyeleri bu konuda daha çok motive etmiş ve bu bağlamda işbirliğinin arka planda kaldığı görülmüştür. Ortak konularda nasıl hareket edileceği ve bu hizmetlerin nasıl finanse edileceği konusundaki açıklar yüzünden sistemin başarılı yürüdüğünü söylemek pek doğru olmaz (Wetzel, 2013, s.318).

Bu dönemde kamusal hizmetlerin sunumu için özel sektörün yatırımları teşvik edilmeye çalışılmıştır; ancak özel sektörün bu duruma pek sıcak bakmadığı ve hizmetlerin büyük ölçüde belediyelerin üretimine kaldığı ve bunların vergi gelirlerinden finanse edildiği görülmektedir (Silvestre ve diğerleri, 2019, s.12). Her ne kadar yapılan düzenlemelerle rekabet ve özel sektör desteklenmişse de uygulamada pek başarılı olduğu söylenemez. Kamu harcamalarının kısılmak istenmesine karşın kamu-özel sektör arasındaki ilişkiler ve yeni ekonomik düzenlemeler oturmadan bu pek mümkün olmamıştır.

### 4.1.3. Federal Devlet ve Eyalet Koordinasyonu İleYeniden Yapılanma (2000- ?)

Brezilya'da milenyum çağ, parçalanma döneminde belediyelerin kamu hizmetlerinin sunumundan ziyade rekabete odaklanması, merkezi hükümetin izlediği politikaların gelir adaletsizliğini tetiklemesi ve kentsel yayılma problemi nedeniyle kentsel alanda sosyal adaletsizlikleri giderme mücadelesi ile başladı. Bu amaçla ilk 'Şehir Tüzüğü Kanunu' çıkarıldı. Esasen 1973 yılındaki düzenlemeden öncede

metropoliten bölgeler parçalı olarak yönetilmekteydi ve kentsel alanda yaşanan bazı problemler (konut, altyapı, kentsel yoksulluk vb.) o gününde konusuydu; fakat kademeler ve yerel yönetimler arası ilişkilerin gevşemesi nedeniyle tasarı uzun süre geçmedi. 2001 yılında tasarı revize edilerek kabul edildi.

Şehir Tüzüğü Kanunu metropoliten bölgeler açısından sosyal konut probleminin çözümü, imar ve kentsel planlamada koordinasyonun geliştirilmesi gibi hususlarda belediyelere rehberlik etmesi amacıyla çıkarıldı (Klink, 2017, s.325). Şehir Tüzüğü Kanunu direkt olarak metropoliten bölgeye odaklanmayıp metropoliten bölgelerdeki belediyelerde belirli bir fiziki standart oluşturmayı amaçlamıştır. Yasa metropoliten alanın tamamını ilgilendiren sorunlarla ilgili adım atacak bir otorite olmamasından ötürü belediyeleri yönlendirmek için çıkarılmış; fakat öne sürdüğü araçların etkin olmaması ve halkın konsolide biçimde ele alınan yönetsel kurumlara olan güvensizliği nedeniyle başarıya ulaşamamıştır. Özellikle kanunda alanın tamamını ilgilendiren konuların finansmanının nasıl sağlanacağının belirtilmemesi belediyeleri de duyarsız kılmıştır (Klink, 2014, s.639).

Şehir Tüzüğü Kanunu'nun başarısız olması nedeniyle, 2015 yılında Metropol Tüzüğü isimli bir yasa çıkarılmıştır. Kanunun metropoliten bölgeler için getirdiği en önemli yenilik, metropoliten alanların kurulmasında hukuki bir kriter aranmamasıyla ilgili düzenlemeyi ortadan kaldırmasıdır. Metropoliten bölgelerin oluşumu açısından bir kriter belirlenmesi ve kurumsal bir düzenlemeyle yönetsel sürecin yürütülmesine ilişkin zorunluluk getirmiştir. Metropol tüzüğü metropoliten bölgelerdeki belediyelerin ortak para fonu kurmasını, ortak bir yönetsel organizasyon oluşturmasını ve bölge sakinlerinin yönetimle ilgili her türlü bilgiye erişebileceği ve yönetime aktif katılacağı bir platform geliştirmesini zorunlu kılmıştır (Wagner ve Melchiors, 2016, s.13).

Metropol Tüzüğü'nün bölgedeki tüm aktörlerin bir araya gelerek entegre kalkınma planı yapması ve metropoliten bölgeye bağlı olan belediyelere bu plana paralel olarak master plan yapma zorunluluğu, toplumun farklı kesimlerinin katılımının sağlandığı demokratik bir yönetim sistemi geliştirme zorunluluğu, kamusal mal ve hizmetlerin teminini sağlamak için yeni ajanslar kurulması gibi getirileri olmuştur. Metropol Tüzüğü Kanunu, kentsel politikanın oluşumunun bir toplumsal refah unsuru

olduğunu ve bireysel yönetimlerin insafına bırakılamayacağı fakat aynı zamanda yerel bir sorun olması nedeniyle tamamıyla merkezi idareye bağlanamayacağını, bu nedenle tüm kademelerin kentsel politikanın oluşum sürecinde ortak hareket etmesi gerektiğini vurgulayan bir yasadır (Arajuo ve diğerleri, 2019; Fernandes 2007; Klink ve Denaldi, 2016).

Hem Şehir Tüzüğü hem de Metropol Tüzüğü yasaları metropoliten yönetimlerin yeniden şekillendirilmesi için bir çerçeve oluşturmayı amaçlamaktadır; ancak bu iki kanun doğrudan bir organizasyon yapısı vermemektedir. Brezilya'da 2000'li yıllardan itibaren neo-kalkınmacı olarak nitelendirdiğimiz sosyal eşitsizliklerin giderilmesi ve ekonomik özgürlükleri birlikte irdeleyen yeni bir sistem geliştirildiği 2. bölümde belirtilmişti. Merkezi düzeyde değişen yönetsel yaklaşımların yerel yönetimler üzerindeki yansıması Sao Paulo eyaletinin yapmış olduğu 94 Sayılı Tamamlayıcı Kanun'da görülebilir. Bu kanun parçalanma döneminde oluşan sorunları neo-kalkınmacı perspektiften çözmek için yeni bir organizasyon yapısı tamamlamaktadır.

#### 4.1.3.1. 2011 Yılında Çıkarılan 1139 Sayılı Tamamlayıcı Kanun

Metropoliten alan yönetimine dair oluşturulan formel organizasyon yapısının 1988 anayasanın getirileri ile işlevini kaybetmesi, belediyelerin birbirinden kopuşu ve hem federal hem de yerel düzeyde sosyal adaleti sağlama politikaları sonucunda metropoliten alan yönetimine dair yeni bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Bir önceki düzenlemede bulunan müzakere konseyi yerine kalkınma konseyi (Conselho de Desenvolvimento da RegiãoMetropolitana de SãoPaulo) ve yine bir danışma konseyi ile metropoliten bölge kalkınma fonu (Fundo de Desenvolvimento da RegiãoMetropolitana de SãoPaulo) bu kanunla birlikte kurulmuştur.

1974 düzenlemesiyle gelen CODEGRAN, FUMEFI VE CONSULTI'nin parçalanma döneminde işlevini kaybetmiş olmasına rağmen varlıklarının devam etmesi üzerine bu kurumlar varlıkları kalkınma konseyine devredilerek kaldırılmıştır.

Kanunun 3. Maddesine göre yeniden bölgesel bir organizasyonun kuruluş amaçları;

- Sosyo-ekonomik kalkınma ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için bölgesel planlama yapmak,
- Tüm kademelerin işbirliği ve entegrasyon yoluyla verimli çalışarak bölgesel kalkınma için kamusal kaynakları maksimum verimle kullanması sağlamak,
- Bölgedeki kamu ve özel sektör girişimlerinin faaliyetlerini kontrol ederek bölgenin fiziksel alanının doğru kullanılmasını, çevrenin ve kültürel varlıkların korunmasını sağlamak,
- Ortak refah konusu hizmetlerin planlanması ve uygulanmasında belediyelerin entegre olmasını sağlamak,
- Bölgesel adaletsizlikleri azaltmaktır.

Metropoliten bölge bu kanunla yeniden alt bölgelere ayrılmıştır; ancak merkez belediye olan Sao Paulo bunların dışında tutulmuş ve ona bu alt bölgelerin entegre edilmesi görevi verilmiştir. Alt bölgeler sırasıyla;

- Kuzey: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha ve Mairiporã,
- Güneybatı: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra ve Vargem Grande Paulista,
- Güneydoğu: Diadema, Mauá, RibeirãoPires, Rio Grande da Serra, Santo André, SãoBernardo do Campoa ve São Caetano do Sul,
- Doğu: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogidas Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel ve Suzano,
- Batı: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus ve Santana de Parnaíba'dır.

#### 4.1.3.1.1. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi Kalkınma Konseyi

Kalkınma konseyinin işlevi, federal devlet ve eyaletin yürüttüğü kalkınma planlarına ve bu kademelerin kanunlarına paralel olarak bölgesel meselelerin çözüme

kavuşturulmasıdır. Kalkınma konseyi hem hukuki düzenlemeler yapan hem de müzakerelerin yürütüldüğü bir organdır. Bölgesel refaha konu olan hizmetlerle ilgili plan, proje ve uygulamalar kalkınma konseyinde belirlenir. Toplantılar kamuya açık yapılır. Kararlar salt çoğunluk ile alınır. Kalkınma konseyinde her ortak kamu hizmetine ilişkin özel bir komisyon kurulabilir.

Kanunun 12. maddesine göre kalkınma konseyinin sorumluluğunda olan hizmetler; metropoliten bölgede alan kullanımı ve bölge planlaması, toplu taşıma ve bölgesel ulaşım ağı, konut yapımı, çevre temizliği ve çevrenin korunması, ekonomik kalkınma, sosyal yardım, spor ve bölge halkının boş zamanlarını geçirebileceği aktivitelerin sağlanmasıdır. Toplu taşıma ve ulaşım ağının gelişimi ile ilgili yetkiler hem eyalet hem de bölge yönetiminin ortaklığına bırakılmıştır.

Kalkınma konseyinin üyeleri; metropoliten bölgede bulunan tüm belediyelerin başkanları (39 adet) ile eyalet valisinin atadığı ortak hizmet konularıyla ilişkili eyalet temsilcilerinden oluşmaktadır. Eyalet temsilcilerinin görev süresi iki yıl olmakla birlikte tekrardan atanabilirler. Eyalet valisinin ataması dışında, eyalet meclisinin iki temsilcisi de kalkınma konseyinin çalışmalarına katılacaktır. Kalkınma konseyinin yönetimi başkan, başkan yardımcısı ve genel sekreterden oluşur. Başkan gizli oy ile bir yıllığına seçilir, yeni bir dönem için seçilmesine ilişkin sınırlama yoktur.

#### 4.1.3.1.2. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi Danışma Konseyi

Danışma konseyi hem metropoliten bölgede hem de alt bölgelerde kurulabilen bir organdır. Danışma konseyi eyaletin yasama ve yürütme organları, metropoliten bölgede bulunan tüm belediyelerin başkanları ve meclisleri ile sivil toplum üyelerinden meydana gelmektedir. Danışma konseyinin görevleri;

- Yukarıda sayılan üyelerden gelecek olan düzenleme önerilerini hazırlayıp kalkınma konseyine sunmak,
- Herhangi bir kamu hizmeti ile ilgili komisyonun kurulması için kalkınma konseyine teklifte bulunmak,
- Kalkınma konseyinin talebi üzerine alt bölgelerle ilgili konularda bilgi vermektir.

#### 4.1.3.1.3. Sao Paulo Metropoliten Bölge Kalkınma Fonu

Kalkınma fonu, eyalet yönetiminde bulunan metropoliten kalkınma sekreterliğine bağlı olarak eyalet ve bölge yönetiminin birlikte yürüteceği işler için finansal kaynak yaratmak adına kurulmuştur. Kanunun 22. maddesinde belirtildiği üzere fondaki paranın harcanacağı ve diğer kaynakların kullanılacağı alanlar;

- Metropoliten bölgenin çıkarına olacak yatırım, plan ve projeler,
- Bölgede sosyo-ekonomik kalkınmaya ve yaşam kalitesinin arttırılmasına yönelik harcamalar,
- Ortak hizmetlerin sunumuna ilişkin yenilik getiren araştırma, proje ve çalışmalar,
- Bölgesel sosyal-adaletsizliğin azaltılması için gereken harcamalardır.

Fonun kaynak yönetimi dört bölge temsilcisi ve iki eyalet temsilcisinden oluşan Oryantasyon Konseyi tarafından yapılmaktadır. Fonun varlıklarını ise; federal transferler, diğer kademlerden gelen yardımlar, diğer kademelerin sağladığı krediler, kişi ya da kurumlardan gelen bağışlar, eyalet ve bölgedeki belediyeden aktarılan kaynaklar, bölgesel yatırımlardan elde edilen gelirler, ortak kamu hizmetlerinin sunumundan elde edilen gelirler oluşturmaktadır.

## 4.2. SAO PAULO METROPOLİTEN BÖLGESİ'NİN YÖNETİMİNE DAİR MEVZUATIN MODELLER VE KURAMLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

### 4.2.1. Kuruluş Dönemi (1973-1988) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

Kuruluş dönemiyle ilgili ilk göze çarpan olgu, mevzuatın merkeziyetçi bir cunta yönetimi altında oluşturulmuş olmasıdır. Dönemin siyasi konjonktürü değerlendirildiğinde hem federal düzeyde hem de eyalet düzeyinde merkeziyetçi bir anlayışın hâkim olması, belediyelerin federasyon ortağı değil federasyonun bir parçası olması ve eyalet-belediye ilişkisinin sıkı ve hiyerarşik olmasının metropoliten alan

mevzuatına yansıdığı görülmektedir. Dolayısı ile bu dönemin anahtar kelimesinin "merkeziyetçilik" olduğu söylenebilir.

Brezilya'da kentleşme ve kalkınma ilişkisini ele alırken Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin oluşum süreci irdelenmişti. Ulus-kalkınmacı politikaların bir numaralı uygulama mekânı olması, sermayeyi ve göçü çekmesiyle bu bölgenin çok hızlı büyüdüğü ve geliştiği, bu doğrultuda esas kentin (Sao Paulo City) aldığı göçe bağlı olarak banliyöleştiği ve etrafında yeni yerleşim alanları oluştuğu ve 94 sayılı Kanunun, bu bağımsız birimlerin birbirleri ile ilişkilerini düzenlemek üzere oluşturulduğu bilinen bir olgudur.

Mevzuatın ana temasının federasyon-eyalet güdümünde oluşturulmuş ve mekânın hem idari hem de sosyo-ekonomik açıdan bütünleştirildiği bir bölge yönetimi, koordinasyon ve ortak refah olduğu açıkça görülmektedir. Mevzuatın temasına bakıldığında metropoliten reform geleneğinden etkilenildiği anlaşılmaktadır. Nitekim, mevzuatın getirdiği formel yapılanmanın işleyişi de bu gerçeği destekler niteliktedir.

Bölge yönetiminin, kentsel politikanın bölge belediyelerince oluşturulmasından çok eyaletin koordinasyonunu kolaylaştıran bir mekanizma olarak çalıştığını söylemek yanlış olmaz. Bölgesel plan, yatırım ve projelerin eyalet güdümünde hazırlanması, bölgesel hedeflerin eyalet ve federasyonunkilerle paralel düzleme getirilmesi zorunluluğu yerel politikanın oluşum sürecinde yerel yönetimlerin etkin olmadığını açığa çıkarmaktadır.

Bölgenin parçası olan belediyelerin ortak protokol, ortak danışma ve müzakere konseyleri ve ortak para fonu kurmasına karar verilmesi ve kanunda belirtilen gerekçeler büyük ölçüde metropoliten reform geleneğinin tezlerini yansıtmaktadır. Müzakere ve danışma konseyine eyalet valisinin başkanlık etmesi, müzakere konseyinde bölge belediyelerinin toplamda iki temsilcisi olmasına rağmen eyaletin beş temsilcisi olması, planlama biriminde belediyelerin oy hakkının bulunmaması vb. hususlar yerel özerklik üzerinden okunduğunda belediyelerin büyük ölçüde güçsüz olduğu göze çarpmaktadır.

Konseylerdeki temsil usulü ise metropoliten reform geleneğinden bir noktada ayrışmaktadır. Müzakere konseyinde merkez belediyenin kendisine ait bir temsilcisinin olması esasen merkezin baskın olduğu çok merkezli kamu tercihi kuramına yakın görünmektedir; fakat danışma konseyine bakıldığında, her belediyenin eşit temsil edilmesi söz konusudur. Kararların alınış şekli değerlendirildiğinde, eyalet temsilci sayısının fazla olmasından ötürü belediyelerin temsilci sayısının çok önemli olmadığı anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda kolektif kararların merkezi yönetim tarafından alınması yolun sonunu yine metropoliten reform geleneğine çıkarmaktadır. İlaveten, ortak refah hizmeti olarak tanımlanan hizmetler için ortak bir bütçe hazırlanması da aynı şekilde reform yaklaşımının izlerini göstermektedir.

Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin kuruluş dönemini kuramsal açıdan inceledikten sonra, modeller üzerinden değerlendirme yapılacak olursa söylenilebilecek ilk şeyin reformist gelenek etkilerine rağmen alanın tamamen konsolide edilmemiş olmasıdır. Merkezileşme eğilimlerine karşın belediyelerin hala kendi varlıklarını koruyor olmaları üniter bir yapının bulunmadığının göstergesidir. Bölge yönetiminin kolektif refah konusu hizmetlerle yetkilendirilmesiyle tüzel kişilikleri devam eden belediyelerin faydası bölünebilir ve gündelik hizmetleri yürüttüğü, iki kademe arasında koordinasyon ve hiyerarşik ilişkilerin varlığı düşünüldüğünde uygulama modelinin iki kademeli koordinasyon ve hiyerarşiye dayalı bir model olduğu görülmektedir. Dikey düzlemdeki koordinasyonun kuvvetli olması, iki ayrı tüzel kişiliğin bulunması ve hizmetlerin paylaşım şekli bu modelin varlığını doğrulamaktadır.

### 4.2.2. Parçalanma Dönemi (1988- 2000) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

1988 ve 2000 yılları arasında metropoliten alan yönetimine dair yeni bir mevzuatın oluşturulmadığı; ancak cunta yönetiminin dağılmasının ardından 1988'te yürürlüğe giren anayasa ile yerel yönetimlere siyasi, idari ve mali özerklik verildiğini, federasyonun ortağı sayıldıklarını ve gönüllü koordinasyon ilkesinin benimsenmesi sebebiyle eski mevzuatın işlevini yitirdiğinedeğinilmişti. Üçüncü bölümde belediyelere ilişkin üzerinden geçmiş olduğumuz tüm hususların 1988 Anayasası'nın bir getirisi olduğunun tekrar altı çizilmelidir.

Bu dönemin en büyük karakteristik özelliği devletin farklı kademeleri arasındaki dikey ilişkilerin yatay düzleme çekilmiş olmasıdır. Bu durumun bir sonucu olarak yerel yönetimlerin üzerindeki baskı ortadan kalkmıştır.Dolayısı ile bir önceki dönemde formel organizasyonlarla bölgenin kontrolü sağlanırken parçalanma döneminde bölgesel meseleler belediyelerin inisiyatifine bırakılmıştır.

Merkezi düzeyde kademeler arası ilişkilerin hiyerarşik boyuttan işbirliği ve rekabete evrilmesi, yerel yönetimlerin birbirleriyle olan ilişkileri içinde aynı esasların benimsenmesini sağlamıştır. CODEGRAN, CONSULTI ve FUMEFI gibi organların hukuki yaptırım gücü belediyelere verilen geniş otonomi nedeniyle etkisini yitirmiştir. Zorunlu ilişkilerin gönüllü hale getirilmesi belediyelerin kolektif kararlar alma sürecini gönüllü birlikler ve kamu konsorsiyumları yolu ile yönetmeye başlamasını sağlamıştır.

Belediyelerin vergi gelirleri için rekabete girmesi, gönüllü işbirliği esası, yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin korunması ve 1988 Anayasası'nda belediyelere verilen tüm yetkilerin tamamıyla kamu tercihi yaklaşımının izlerini taşıdığı görünmektedir. Her belediyenin kendi organik kanununu ve kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin kendi düzenlemesini yapması, finansal otonomi esası, kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi, desantralizasyon ve rekabet unsurlarının ön plana çıktığı bu dönemde bölge yönetiminin tamamıyla kamu tercihi kuramının tezlerine göre dizayn edildiği görülmektedir.

1988 sonrası belediye organizasyonunda demokratikleşme çabaları gereceğince katılımın arttırılması amacıyla yerel paydaşları ve yerel sakinleri kolektif karar alma sürecine dâhil etme çabasıyla oluşturulmuş belediye konseyleri ile katılımcı bütçe uygulaması ise yeni bölgecilik yaklaşımından bir miktar etkilendiğini göstermektedir; fakat genel özellikler itibariyle bu dönem kamu tercihi kuramına daha yakındır. Dolayısı ile bu dönemin kuramsal kimliği yeni bölgecilik yaklaşımından etkilenmiş kamu tercihi yaklaşımı olarak nitelendirilebilir.

Parçalanma dönemi model bazında değerlendirilecek olursa, eski yönetimin varlığını hala sürdürmesinden ötürü iki kademeli fakat koordinasyon ve hiyerarşi ilişkisinin bulunmadığı bir model olduğu öne sürebilir. Buna karşın belediyelerin yetki alanının oldukça genişlediği ve üst kademeye ait hizmetlerin alt kademeye verildiğihatta

eyalete ve federal devlete ait hizmet ve yetkilerin belediyelere aktarıldığı, bu durumun bir sonucu olarak üst kademenin varlığının teoride ortadan kalktığı anlaşılmaktadır. Tüm bunlara istinaden parçalanma döneminde uygulanmış modelin tek kademeli gönüllü koordinasyona dayanan bir model olduğu söylenebilir. Üçüncü bölümde belirtildiği üzere bölünmüş ve koordinasyondan uzak tek kademeli model yapısının bu dönemin karakteristiği ile birebir uyuştuğu anlaşılmaktadır.

### 4.2.3. Federal Devlet ve Eyalet Koordinasyonu İle Yeniden Yapılanma (2000- ?) Dönemi Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

Brezilya'da ulusal zenginliğin belli bölgelerde konsantre olduğu, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin uzun yıllardır giderilemediği bilinen bir olgudur. Hem eyaletler arasında hem de aynı eyalet içindeki belediyeler arasında bu eşitsizliklerden dolayı ortaya çıkan hizmet kalitesi farkı nedeniyle ulusal düzlemde duruma el atılmış ve 2000'lerden itibaren kolektif refah anlayışı yeniden benimsenmiştir. Sosyal yardımların arttırılmasına paralel olarak kamusal hizmetlerin sunumu açısından bir standart oluşturma isteği ortaya çıkmıştır. Şehir Tüzüğü ve Metropol Tüzüğü Kanunları bu amaç uğrunda eyaletlere metropoliten bölge ve belediye yönetimini yeniden düzenlemeleri için genel bir çerçeve sunmaktadır.

Sao Paulo Eyaleti ise 1139 Sayılı Kanun ile kendi reformunu yapmış ve bu doğrultuda eyalet içine tekrar kurumsal yönetime geçilmiştir. Bir önceki kurumsal yapının oluşumunun altında yatan nedenler daha çok idari ve hizmetlerin sunumuna ilişkin kaygılardı. 2011 düzenlemesi ise sosyal adalet, entegrasyon, sürdürülebilir kalkınma ve ortak refah konularına güçlü bir vurgu yapmıştır. Düzenlemede demokratik değerlere de bir öncekine göre daha çok değinilmiştir.

Bölgenin organizasyonuna bakıldığında, metropoliten bölgenin alt bölgelere ayrıldığı ve merkez belediyenin bu bölgeler dışında tutularak bölgeleri entegre etmekle görevlendirildiği görülmektedir. Kuramsal açıdan bu tutum kamu tercihi yaklaşımıyla örtüşebilir. Yeni düzenlemede kolektif karar alma sürecinde eyaletin baskınlığı azaltılmış ve bölge belediyelerinin söz hakkı güçlendirilmiştir. Bu noktada karar alım

sürecinde yerel birimlerin her birine oylamada eşit temsil hakkı verilerek iradelerini yansıtma fırsatı verilmesi de kamu tercihi yaklaşımı ile ilişkilendirilebilir.

Kamu tercihi yaklaşımına ilişkin bulguların tüm mevzuat için geçerli olmadığı anlaşılmaktadır. Birimlerin metropoliten bölgede alan kullanımı ve bölge planlaması, toplu taşıma ve bölgesel ulaşım ağı, konut yapımı, çevre temizliği ve çevrenin korunması, ekonomik kalkınma, sosyal yardım, spor ve bölge halkının boş zamanlarını geçirebileceği aktivitelerin sağlanması vb. hususlarda hem idari hem de mali açıdan tüzel kişiliklerine tanımlanan iradelerini kullanamadığı görülmektedir. Dolayısı ile parçalı yapının ve farklı tüzel kişiliklerin varlığı bulunsa da iradelerinin kısıtlanmasından ötürü tam anlamıyla kamu tercihi kuramının varlığından söz edilemez.

Tekrardan bir metropoliten bölgenin kurulmasına ilişkin amaçlara bakıldığında, bazı hizmetlerin metropoliten düzeyde ortak refahı etkileyen hizmetler olarak tanımlanması ve bunların ortak bir bütçe ile planlanması değerlendirildiğinde metropoliten reform yaklaşımının felsefesi ile ilişki kurulabilir. Özellikle bölgesel sürdürülebilir kalkınma (alt bölgedeki belediyelerin birbirleriyle her alanda entegrasyonu ve alt bölgelerin her alanda birbirleri ile entegre edilmesi) hedefi metropoliten reform yaklaşımının kenti bütün olarak ele alan bakış açısı ile örtüşmektedir. Amaç ve hedefler doğrultusunda yeni yapı felsefe olarak metropoliten reform geleneği ile örtüşse de organizasyon bazında bu gerçekleşmemiştir. İdari açıdan ve hizmet sunumu bakımından tamamen bir konsolidasyon söz konusu değildir.

Kamu tercihi ve metropoliten reform yaklaşımlarının izine rastlanılan bu düzenlemede yeni bölgecilik yaklaşımının varlığı da göze çarpmaktadır. Kent merkezinin güçlendirilmesi ve banliyöler ile senkronizasyonun sağlanması temelde yeni bölgecilik yaklaşımının savunduğu tezlerden biridir. Katılımcı bütçeleme ve danışma konseyine özel ve kamusal yerel aktörlerin, sivil halkın ve diğer kademelerin temsilcilerinin katılması gibi hususlar bölge üzerindeki ilişki ağlarına odaklanıldığını ve demokratik uygulamaların güçlendirildiğini kanıtlamaktadır. Dolayısı ile bu düzenlemede yeni bölgecilik kuramının izlerini de bulmak mümkündür.

Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin yönetimine ilişkin mevzuatın kuramsal adı konacak olursa kolektif karar alma sürecinde kamu tercihi yaklaşımının, kamusal hizmetlerin sunumu açısından metropoliten reform yaklaşımının ve bölge üzerindeki ilişki ağlarını demokratik uygulamalarla düzenlemesi bakımından yeni bölgecilik yaklaşımının benimsendiği karma bir sistem olarak adlandırabilir. Buna karşın düzenlemenin büyük ölçüde kolektif refah temasına odaklanması ve bunu idari kaygılardan ziyade demokratik kaygılarla yapması nedeni ile metropoliten reform geleneğinden etkilenmiş yeni bölgecilik yaklaşımı olarak adlandırmak daha doğru olacaktır.

2011 düzenlemesi model bazında ele alınacak olunursa merkezileşme eğilimine karşın üniter bir yapının olmadığını görüyoruz. Bununla birlikte tekrardan iki kademeli bir yapının oluştuğu aşikârdır. Bu iki kademe arasında koordinasyon ilişkisinin olduğu da yadsınamaz bir gerçektir; fakat hiyerarşik boyuttan bir ilişki kurmak mümkün değildir. Zira bölge yönetimi dikey düzlemde belediyelerden üstte gelmemektedir; çünkü bölge yönetimi ikinci tür bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanmamaktadır. Dolayısı ile bu uygulama modelini iki kademeli koordine fakat hiyerarşik ilişki bulunmayan model olarak tanımlamak mümkün değildir. Burada bölge yönetiminin kimliği ancak özel amaçla kurulmuş bölge yönetimi olarak tanımlanabilir.

Tüm mevzuatların kuramlar ve modeller üzerinden incelemesi yapıldıktan sonra, güncel düzenlemeye göre Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin kurumsal kimliği ''metropoliten reform yaklaşımından etkilenmiş yeni bölgecilik yaklaşımı ile yönetilen özel amaçla kurulmuş bir bölge yönetimi'' olarak adlandırılabilir. Evrimsel sürece kuramsal açıdan baktığımızda ise yönetimin metropoliten reform yaklaşımdan metropoliten reform etkisindeki yeni bölgeciliğe evrildiği şeklinde bir yorum yapılabilir. Uygulama modelinin ise formelden informele dönüş yaptığı kaydedilmelidir.

İkinci bölümde Brezilya ekonomik hayatında üç büyük dönemin varlığına vurgu yapılmıştı. Bunlardan birincisi Vargas iktidarı ile başlayıp 1964 yılındaki askeri darbeye kadar süren aşırı devlet müdahaleciliği ile harmanlanmış ulusal kalkınmacı dönemdir. İkincisi 1964 darbesiyle hazırlık süreci başlayan 1988'de hayata geçip milenyumun ilk

yıllarında son bulan neo-liberal dönem ve üçüncüsü 2000'lerden günümüze kadar gelen sosyal yardım ve sosyal adalet gayesi etrafında şekillenmiş yeni kalkınmacı yaklaşım dönemleridir. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde ise yerel yönetimler ve kamu yönetimine dair üç temel döneme değinilmişti. Bunlar kalkınmacı anlayış etrafında şekillenen aşırı büyümüş bürokrasi, neo-liberalizme geçişe bağlı olarak bürokrasinin küçülmesi ve organizasyondan ziyade aktörler arası ilişkilere odaklanan, vatandaş odaklı yönetişim anlayışı dönemleridir.

Metropoliten bölge yönetimi ise kuruluş, parçalanma ve yeniden yapılanma olarak üç başlığa ayrılmıştı. Tarihler arasındaki paralelliğe dikkat çekilecek olursa; kuruluş döneminin hem ekonomik hem de politik anlamda merkeziyetçi bir anlayışa denk düşmesinden ötürü metropoliten reform kuramını çağrıştırdığı ve bu dönemde bütüncülformel bir model benimsendiği, parçalanma döneminin neo-liberalizm etkisiyle kamu sektörünün küçülmesine bağlı olarak desantralizasyon ve rekabet odaklı kamu tercihi kuramını çağrıştırdığı ve bu dönemde informel uygulama modellerinin benimsendiği çok net görülecektir. Son olarak 2000 sonrası döneme bakıldığında ise sosyal adaletsizliklerin azaltılmasına yönelik politikalarla vatandaşın odağa alınması, paydaşlarla birlikte yönetim, katılımcı bütçeleme, ortak platformlarda buluşma gibi amaçlarla paralellik gösteren yeni bölgecilik yaklaşımıyla paralellik görülmektedir.

### 4.3. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNE DAİR MEVZUAT

Türkiye'de metropoliten alanların oluşum süreci ikinci bölümde kentleşme - kalkınma ilişkisi içinde izah edilmişti. 1961 Anayasası'nın yeni bir yerel yönetim birimi kurulmasına imkan tanımaması nedeniyle, metropoliten alan yönetimine dair formel bir organizasyonun kurulması ve ayrıntılı bir mevzuat oluşturulması ancak 1982 Anayasası ile mümkün olabilmiştir. 1961 ve 1982 yılları büyükşehir belediyesinin nasıl kurgulanacağına dair araştırmalar ve çalışmalarla geçmiş, otorite boşluğu ise belediyelerin kendi aralarında kurduğu birlikler yoluyla giderilmiştir (Arıkboğa, 2013, 51; Eryiğit, 2018, s.65).

1982 Anayasası'na eklenen ''Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir'' hükmü sayesinde ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de uygulanmaya başlayan büyükşehir belediyesi mevzuatı 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. 1984 yılından 2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunbüyükşehir belediyelerinin kuruluş dönemini temsil etmektedir (Arıkboğa, 2013, s.51).

Sonraki kanunların getirilerine ithafen, 2004 yılında çıkarılan "5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu" ve 2008 yılında yürürlüğe giren "5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" arasında geçen süreyi genişletme dönemi olarak tanımlayan Arıkboğa (2013, s.51), 5747 ile 2012 yılında çıkarılan "6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" arasında geçen süreyi ise bütünleştirme dönemi olarak nitelendirmektedir. Bu üç dönemin ortak özelliği ise büyükşehir belediyesinin sınırlarının il merkeziyle sınırlı olmasıdır. 6360 sayılı kanun ise büyükşehir belediyesini sınırlarını mülki ölçeğe genişletmektedir.

Bu bilgiler ışığında Türkiye'de metropoliten alan yönetimine dair dönemi il merkezinde büyükşehir belediyesi dönemi ve mülki ölçekte büyükşehir belediyesi olarak iki başlığa ayrılacak ve bahsedilen kanunların İstanbul Metropoliten Alanı açısından getirileri değerlendirilecektir. Daha sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kuramsal ve modelsel evrimi ele alınacaktır.

### 4.3.1. İl Merkezinde Büyükşehir Belediyesi Dönemi

#### 4.3.1.1.Kuruluş Dönemi (1984-2004), 3030 Sayılı Kanun

Kuruluş dönemi düzenlemesinin en önemli getirisi ilçe belediyeleri ile dikey ilişkilere sahip bir büyükşehir belediye yönetimidir. Büyükşehir belediyesinin idari sınırları bağlı bulundukları ilin merkez ilçelerinin sınırlarından ibaret olmakla birlikte görev ve sorumluluklar bakımından üçüncü bölümde aktarıldığı üzere 5216 Sayılı

Kanun'un hükmettiğinden farklı bir durum bulunmuyordu. Esasen, 3030 Sayılı Kanun'un bir miktar revize edilerek 5216'ya dönüştürüldüğü söylenebilir.

Kuruluş döneminin kendine has özellikleri; büyükşehir belediyesinin idari sınırlarının merkez ilçelerle sınırlı ve mekânsal örgütlenmenin parçalı olması ile büyükşehir belediyesi organları arasındaki güç dengesizliğidir. İstanbul Metropoliten Alanı üzerinden konuşulacak olursa; büyükşehir belediyesinin idari sınırlarının Eminönü ve Fatih'ten ibaret olduğu, kalan ilçelerin kendi tüzel kişiliklerinin ve seçilmiş organlarının bulunduğu; fakat ulaşım, altyapı ve imar ilişkileri bakımından büyükşehir belediyelerinin denetim ve koordinasyonuna tabi oldukları bir sistem mevcuttu. Ayrıca büyükşehir belediyesinin karar organı büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve her ilçe meclisinin üye sayısının beşte birini göndermesiyle oluşuyordu (2972 Sayılı Mahalli İdareler ille Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, 1984, madde 6).

Organizasyonun örgütleniş biçimi bakımından parçalı olmasına karşın ilçe belediyelerinin idari ve mali açıdan büyükşehir belediyelerine bağımlı olduğu, görev ve yetkilerinin kısıtlandığı, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na oranla 3030 Sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesinin yetkilerini arttırdığı görülmektedir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesinin yetkileri başkan nezdinde arttırılmış ve meclisin etkinlik alanı daraltılmıştır. Dolayısı ile 3030 sayılı Kanun bir güçlü başkan-zayıf meclis düzenlemesidir (Erder ve İncioğlu, 2013 s.44-45).

3030 Sayılı Kanun'un 14.maddesinde belirtilen ilçe meclislerinin kararlarının büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi ve başkanın ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri alabilmesi ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunabilmesine ilişkin hükümlere bakıldığında, büyükşehir belediyesinin karar organından çok büyükşehir belediye başkanının kademeler arası ilişkiyi yürüttüğü anlaşılmaktadır.

Üçüncü bölümde değinildiği üzere büyükşehir belediyesinin yürütme organları başkan ve encümenden oluşmaktadır. 3030 Sayılı Kanun'un 13. maddesine göre encümen "büyük şehir belediye encümeni, büyük şehir belediye başkanı veya

tevkiledeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur."Budurumda yürütme sürecinde meclisten gelen üyeler bulunmaması nedeniyle meclisin aktif olmadığı, yürütme sürecinde seçilmiş başkan ile onun atadığı görevlilerin etkin olduğu ortaya çıkmaktadır.

3030 sayılı düzenlemede her ne kadar ilçeleri kucaklayıcı bir karar organı oluşturulmuşsa da uygulama esası ile iradenin büyükşehir için seçilen başkanda olduğu gerçeği ile karşı karşıya kalınmaktadır. Başkana verilen tadilen tasdik, veto ve re'sen karar verme yetkileri (Erder ve İncioğlu, 2013, s.45) büyükşehir belediye başkanını (sınırları dar bir alan için seçilen) güçlü kılarken diğer ilçelerin ağırlıkta olduğu karar organını güçsüz kılmaktadır.

#### 4.3.1.2. Genişletme Dönemi (2004-2008), 5216 Sayılı Kanun

5216 Sayılı Kanun'un getirdiği büyükşehir belediyesi organizasyonu daha önce aktarılmıştı. Bu kanunun İstanbul'a (ve Kocaeli'ne) özel getirdiği yenilik büyükşehir belediyesinin idari sınırlarının ilin mülki sınırlarına genişletilmesidir. Diğer büyükşehirlerde ise idari sınırlar nüfusa göre karar verilen yarıçap usulü ile belirlenmiştir. Gül ve Batman'a (2013 s.30) göre, bu düzenlemenin amacı metropoliten alanın fiziki kaynaklarının korunması, çarpık kentleşmeyi önlemek ve kentsel büyümenin orantılı gerçekleşmesini sağlamaktır. Kanunun temel gerekçesi ise parçalı yapının metropoliten alanda oluşturduğu koordinasyon problemi, planlama alanında yaşanan sorunlar ve parçalı yapının yaratmış olduğu mali etkinsizliğin giderilmesi isteğine dayanmaktadır (aktaran TBMM Komisyon Raporu 2004; alıntılayan Oktay, 2016b, s.81).

5216 Sayılı Kanun'un getirdiği diğer yenilik ise encümene meclisten üyelerin dâhil edilmesi ve başkanın meclisin kararlarını veto yetkisinin yumuşatılmasıyla meclis yapısının güçlendirilmiş olmasıdır. Ayrıca büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleriyle müzakere halinde planlama uygulamasına geçilmesi ve büyükşehir belediye başkanının ilçe meclisi kararlarını veto yetkisinin kaldırılmasıyla ilçe belediyelerinin de bir miktar güçlendirildiğine işaret etmektedir (Arıkboğa, 2013, s.65; Çolak, 2014, s.15). Ayrıca

içişleri bakanlığının 2006 yılında yayınlamış olduğu kent konseyi (Brezilya'da bulunan belediye konseylerine benzer bir yapı) yönetmeliğinde yerel yönetim, katılımcılık, hesap verebilirlik, kentli hakları vb. alanlara yapılan vurguya bakıldığında yönetimde meclisin ve vatandaşın ağırlığının artırılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.

#### 4.3.1.3.Bütünleştirme Dönemi (2008-2012), 5747 sayılı Kanun

5747 Sayılı Kanun ile getirilen yeniliği ise Zengin (2014, s.101) şu şekilde açıklamaktadır; *''Bu kanunla, ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme (büyükşehir belediyesi + BŞB ilçe belediyesi) yıllar sonra geri dönmüştür. Kanunun yürürlüğe girdiği 29 Mart 2009 Yerel Yönetim Seçimleri'yle birlikte on altı büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır''*.İlk kademe belediyelerinin bazılarının tüzel kişiliğine son verilmiş, bazıları ise çevredeki ilk kademe belediyeleri ile birleştirilerek ilçe haline dönüştürülmüştür (Eryiğit, 2018, s.68). 5747 Sayılı Kanun'da ilk kademe belediyelerinin kaldırılmasına ilişkin sunulan gerekçeler; finansal kapasitelerinin yetersizliğinden dolayı çok fazla borçlanmaları, imar alanındaki yetkilerinin büyükşehir sınırları içinde bütünlüğün oluşmasını engellemesi, teknik kapasitelerinin yetersizlikleri nedeniyle su atık vb. hizmetlerin yeterli düzeyde sağlanamaması gibi faktörlerdir (aktaran TBMM Komisyon Raporu, 2012; alıntılayan Oktay, 2016b, s.78).

Genişletme döneminde büyükşehir belediyesinin idari etki alanın genişletildiği gibi finansal kaynakları da arttırılmıştır. 3030 Sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden %3 pay verilirken 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe VergiGelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile birlikte bu pay %5'e çıkarılmıştır.

### 4.3.2. Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyesi Dönemi (2012- ?), 6360 sayılı Kanun

6360 sayılı kanun ile birlikte on dört ilde büyükşehir belediyesi daha kurulmuş ve büyükşehir yönetimi sayısı otuza çıkarılmıştır. İstanbul ve Kocaeli'nde 2004 yılında

uygulamaya konulan mülki ölçekte büyükşehir yönetimi bu kanunlabirlikte otuz büyükşehir içinde geçerli olmuştur.

Bu kanunun İstanbul için idari açıdan getirdiği önemli değişiklik ise il özel idaresi kurumunun lağvedilerek yetkilerinin büyükşehir yönetimine aktarılmasıyla birlikte mekânsal düzlemde büyükşehir belediyesini idari açıdan tek lider haline getirmesidir. Bu kanunla birlikte büyükşehirlerde bulunan köylerin de tüzel kişilikleri de kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Kanunun finansal açıdan getirisi ise; büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirden aldığı payı %5 ten %6'ya, büyükşehir ilçe belediyelerinin payını ise %2,5'tan %4,5'a çıkarılmış olmasıdır (Ü.Arıkboğa, 2015, s.12).

6360 Sayılı Kanun iki temel amaca hizmet etmektedir. Birinci amaç Türkiye'de 2000'li yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda başlatılan yerel yönetim reformuna uygun olarak katılımcı, hesap verebilir ve vatandaş odaklı bir yönetim sistemi oluşturmaktır. Bu sistemin vatandaşı çok sayıda birimin yarattığı bilgi havuzunda boğmadan, kolayca denetlenebilecek bir birimle oluşturulabileceği düşünülmüştür. İkincisi ise metropoliten alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin bulunmasından ötürü kamusal hizmetlerin sunumunda oluşan problemlerdir. "Büyükşehir alanlarında çok sayıda ve küçük ölçekli yerel yönetimlerin varlığı, büyük ölçekli kapasite gerektiren bütünsellikten uzak imar planlaması, kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması, yerel hizmetlerin planlama ve sunumundaki koordinasyonsuzluk, ölçek ekonomisinden yararlanamama, ulaşım, çevre koruma vb. hizmetlerde aksamaların yaşanması gibi olumsuzlukların kaynağı olarak görülmektedir." (Oktay, 2016b, s.80-81).

## 4.4. İSTANBUL METROPOLİTEN ALANI'NIN YÖNETİMİNE DAİR MEVZUATIN MODELLER VE KURAMLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

### 4.4.1. Kuruluş Dönemi (1984-2004) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

3030 Sayılı Kanun'un oluşturduğu büyükşehir belediyesinin idari organizasyonuna bakıldığında sınırların kent merkeziyle sınırlı olduğu, kentsel alanda çok sayıda belediyenin bulunduğu parçalı bir yapının mevcut olduğu görülmekteydi. Dolayısı ile idari açıdan bu iki alanın bütünleştirilmeye çalıştığını söylemek güç olur; ancak büyükşehir belediyesinin karar organının bu iki alanın kompozisyonundan oluşması fonksiyonel olarak kentin bütün bir şekilde ele alındığını kanıtlar niteliktedir. İdari açıdan tüm alanın birleştirilmeyip yalnızca kolektif karar alma sürecine tüm birimlerin dâhil ediliyor olması İstanbul içindeki sosyo-ekonomik toplulukların birbirleri ile bağlanma ihtiyacının bulunduğunu; fakat bunun için konsolidasyona ihtiyaç duyulmadığını göstermektedir. Bu gerçekten hareketle 3030 Sayılı Kanun'un kuramsal açıdan kamu tercihi kuramına yakın olduğu şeklinde bir yorum yapılabilir.

Parçalı yapının yönetsel organizasyon üzerindeki etkisine rağmen yönetimin mantalitesinin parçalı işlemediği görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin kuruluşu ilebirlikte dikey düzlemde kurgulanan ilişkilere bakıldığında ve çoğu ilçe belediyelerince yürütülen hizmetlerin (kentsel refah unsuru sayılabilecek hizmetler) üst kademeye bırakılarak ilçe belediyelerinin idari ve mali kaynak ve yetkilerinin kısıtlandığı bir yapının varlığı söz konusudur. Yönetim sistemine bakıldığında pek çok yetkinin üst kademede ve yürütmede yoğunlaştığı anlaşılmaktadır.

İdari sınırları merkez ilçelerle sınırlı bir organizasyonun başkanının, tüm alanının kompozisyonundan oluşan bir meclis karşısında aşırı derecede güçlendirilmesi ve ilçe belediyelerinin tabiri caizse pasif duruma düşürülmesi yönetimin sistematik olarak merkeziyetçi bir anlayışla kurulduğunu kanıtlamaktadır. Sonuç olarak 3030 Sayılı Kanun'un organizasyon boyutunda parçalı yapı hâkim olmasına rağmen, yönetsel sistemin merkeziyetçi olması nedeniyle metropoliten reform geleneğinin de izlerini taşıdığı, doğal olarak 3030 Sayılı Kanun'un kamu tercihi ve metropoliten reform kuramlarının karışımı bir sistemi getirdiği söylenebilir.

3030 sayılı Kanun'un sunduğu uygulama modeli ise metropoliten alanda aralarında dikey ilişki bulunan koordine iki kademe bırakması ve hizmet bölüşümü bakımından bölünemeyen üst-bölünebilir alt kademe şeklinde paylaşımın devam etmesi nedeniyle iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model olarak tanımlanabilir.

### 4.4.2. Genişletme Dönemi (2004-2008) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

5216 Sayılı Kanun'u kuramsal açıdan iki başlık halinde ele almak gerekmektedir. Zira İstanbul ve Kocaeli ile ilgili hükümler ile diğer büyükşehir belediyeleri ile ilgili hükümler kuramsal açıdan aynı sonuçları doğurmamıştır. İstanbul ve Kocaeli haricindeki illerde büyükşehir belediyesinin yarıçap uygulamasıyla idari sınırları genişletilirken parçalı idari organizasyonun korunduğu, meclisin ve ilçelerin güçlendirildiği ve demokratik uygulamaların yürürlüğe konulduğu görülmektedir. Dolayısı ile bu kanunun felsefesi İstanbul ve Kocaeli haricindeki iller için kamu tercihi etkisinde gelişen bir yeni bölgecilik kuramıile örtüşmektedir.

TBMM komisyon raporlarında belirtildiği üzere kanunun amacı çok sayıda yerel birim arasında planlama ve koordinasyon gibi alanlarda yaşanan sorunları en aza indirgemek için idari sınırları genişletmektedir. Diğer illerde sınırlar genişletilmiş olsa bile parçalıyapı devam ederken, İstanbul ve Kocaeli'de tam aksine idari sınırların mülki sınırlar ile birleştirilmesi ibreyi metropoliten reform kuramına yöneltmektedir. Bununla birlikte karar organının hala mekânsal kompozisyon esası ile oluşuyor olması kararların merkezden alınmadığının, ilçelerin kolektif karar alma sürecinde etkin rol oynadığının dolayısı ile kamu tercihi kuramının varlığına eşittir.

Büyükşehir belediye başkanının yetkilerinin sınırlandırılması ve meclisin yürütme sürecine dâhil olması ile kent konseyi gibi uygulamaların varlığı yeni bölgecilik yaklaşımı ile ilişkilendirilebilir. Nitekim kanunun gerekçesine bakıldığında ölçek reformu ile birlikte demokratik yönetim esasını kalıcı hale getirme çabası görülmektedir. Genel olarak 5216 Sayılı Kanun'un yarattığı havayı betimleyecek olursak İstanbul ve Kocaeli için kamu tercihi-metropoliten reform kuramlarının sentezi etkisinde gelişen yeni bölgecilik yaklaşımı ile diğer büyükşehirler için kamu tercihi etkisinde gelişen yeni bölgecilik yaklaşımı olarak iki başlıkta toplanabilir.

### 4.4.3. Bütünleştirme Dönemi (2008-2012) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

5747 Sayılı Kanun'un temasına ve gerekçesine bakıldığında ilk kademe belediyelerinin kamusal hizmetlerin sunumunda koordinasyon problemi yarattığı ve mali sorunlara yol açtıkları için tüzel kişiliklerine son verildiği ya da bunları birleştirmek suretiyle ilçe kurulmasına hükmettiği anlaşılmaktadır. Hizmette etkinlik ve verimlilik esasına dayanarak alt kademelerin lağvedilmesi ya da birleştirilmesi usulü tamamen metropoliten reform geleneğinin tezlerini yansıtmaktadır. Bu kanunun tüm büyükşehir belediyeleri açısından geçerli olması İstanbul ve Kocaeli haricindeki illerde yarıçap usulünün devamına rağmen bir merkezileşme eğilimi ortaya koymaktadır. Bu kanunun felsefesi İstanbul için mülki ölçek ve tekrar iki kademeli yönetime dönüş itibariyle metropoliten reform geleneğine yöneliş olarak yorumlanabilir.

### 4.4.4. Mülki Ölçekte Büyükşehir Dönemi (2012-?) Mevzuatının Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Değerlendirilmesi

Bu kanunun ülke çapında tüm büyükşehir belediyeleri açısından ilk kademe, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliğini kaldırması ve büyükşehir belediyesinin yetkilerinin ve kaynaklarının arttırılması dolayısı ile tam bir metropoliten reform geleneği kanunu olduğu söylenebilir. Kanunun gerekçesi de apaçık bir şekilde metropoliten reform yaklaşımının tezleri ile örtüşmektedir. Bununla birlikte yönetimde demokratik enstrümanların süre gelen devamı göz önünde bulundurulduğunda mülki ölçekte büyükşehir döneminin İstanbul'da ve diğer büyükşehirlerde metropoliten reform geleneği etkisinde yeni bölgecilik yaklaşımına geçiş dönemi olduğu ifade edilebilir.

6360 Sayılı Kanun'un getirdiği uygulama modeli ise metropoliten alanda aralarında dikey ilişki bulunan koordine iki kademe bırakması ve hizmet bölüşümü bakımından bölünemeyen üst-bölünebilir alt kademe şeklinde paylaşımın devam etmesi nedeniyle iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model olarak tanımlanabilir. Buna rağmen, 3030 Sayılı Kanun'un getirdiği modelden farklı olarak 6360 Sayılı Kanun sonucunda ortaya çıkan modeli üniterleştirmeyeyönelik düzenlemelerle oluşturulan iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model olarak adlandırmak daha doğru olacaktır. Nitekim kanunlar arasında amaç ve organizasyon kurgusu bakımından farklar bulunmaktadır.

Bu doğrultuda İstanbul'un modeller ve kuramlar bazında gelişim süreci özetlenecek olursa; kamu tercihi ve metropoliten reform geleneğinin sentezi bir yaklaşımla oluşturulmuş iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayanan bir modelle başlayan bir süreç olduğu ifade edilebilir. Bitiş noktası ise metropoliten reform geleneği etkisinde gelişen yeni bölgecilik yaklaşımıyla oluşturulmuş ve üniterizm mantığına dayanarak kurulmuş iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayanan bir modeldir.

Brezilya'da metropoliten alan mevzuatını dönemlendirirken merkezi düzlemde benimsenen ekonomik ve siyasi trendler ile yakalanan paralellik İstanbul için geçerli midir? Türkiye'e metropoliten yönetimlerin kuruluş dönemi incelenirken kamu tercihi kuramının ağırlıkta bulunduğu sentez bir yaklaşım olduğu belirtilmişti. Bu dönem aynı zamanda Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisine geçtiği dönemdir. Dolayısı ile kronolojik olarak yüzde yüz paralellik olmasa bile bir paralellik bulunduğu anlaşılmaktadır.İlaveten bu dönemin Türk kamu yönetiminde geleneklerin terk edilmeye başlandığı ve yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği bir zaman aralığına denk düştüğü kaydedilmelidir.

2001 krizi sonrasında Türkiye'de müdahaleli piyasa ekonomisine geçilmesiyle birlikte (Eğilmez, 2018 s.151) merkeze paralel olarak metropoliten yönetimlerde de bürokraside büyüme ve merkezileşme eğilimi karşımıza çıkmaktadır. Bu merkezileşmenin yeni kamu yönetimi anlayışı ile harmanlanmış olması İstanbul için metropoliten reform geleneği ve yeni bölgecilik bileşiminin varlığını açıklamaktadır. Tüm bunlara istinaden merkez-yerel arasındaki politika paralelliğinin Sao Paulo gibi İstanbul için de geçerli olduğu söylenebilir.

### 4.5. Sao Paulo Metropoliten Bölgesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Yönetimine Dair Mevzuatın Metropoliten Yönetim Modelleri ve Kuramları Açısından Karşılaştırılması

Türkiye ve Brezilya'nın sınıfsal olarak aynı grupta olan iki ülke olması, gelişim süreçlerinde benzerlikler kılsa da iki ülke tüm evreleri aynı anda yaşamamıştır. Brezilya'nın Türkiye'den daha önce ve hızlı kalkınmaya başlaması kentleşme sürecinde de kendini göstermiştir. Brezilya'da kentleşme süreci Türkiye'den daha önce başlamış

ve daha yoğun yaşanmıştır. 1960'larda Brezilya'da metropoliten kentlerin yönetimine dair tartışmalar zirve yapmışken Türkiye'de bu kentler henüz yeni yeni oluşmaktaydı. Brezilya'da 1960 yılına gelindiğinde kentlerde yaşayan nüfus oranı %46'yı bulmuştu. Türkiye'de ise bu oran %30 civarındaydı. Buna bağlı olarak Brezilya'da metropoliten yönetimlerin kuruluşu Türkiye'den önce gerçekleşmiştir.

İki ülke arasındaki benzerlik ise kentleşme sürecinin nüfus yığılması sonucu ortaya çıkan bir olgu olmasıdır. İki ülkede de metropoliten yönetimlerin kurulmasından önce kentlerin plansızcabanliyöleştiği bir süreç yaşanmıştır. Hem Sao Paulo'da hem de İstanbul'da yönetsel bir düzenleme yapılmadan önce metropoliten alana aralarında koordinasyon bulunmayan çok sayıda yerel yönetim birimi hâkimdi ve kentsel problemler gönüllü birlikler aracılığı ile çözülüyordu. Her iki ülkede de kuruluş öncesi dönemin karakterinin parçalı ve gönüllü koordinasyon ilkesinden oluşması Sao Paulo ve İstanbul arasında hem kuramsal açıdan hem de uygulama modeli açısından benzerlik olduğunu göstermektedir. İki metropoliten alan için hazırlık dönemini kamu tercihi yaklaşımı ile oluşturulmuş birimlerin yatay işbirliğine dayalı model dönemi olarak nitelendirmek mümkündür.

Kuruluş dönemleri incelendiğinde ise yapısal olarak farklılıklar görülmektedir. Brezilya'da müdahaleci popülist politikaların sermaye sahibi sınıfı iktidara düşman etmesi ve ABD'nin soğuk savaş döneminde komünizme karşı tedbir amaçlı orduyu desteklemesiyle yaşanan askeri darbe tam yirmi bir yıl sürdü. Bu kadar uzun sürmesinin nedeni çatışma ve istikrarsızlık ortamının devamı nedeniyle komünizm tehlikesinin dinmesinin beklenmesiydi. Tam da büyük kentlerde kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin tartışmaların çoğaldığı bir dönemde yaşanan bu askeri darbe,metropoliten yönetimlerin kuruluşu açısından elverişsiz bir ortam oluşturdu.

Bir düzenleme yapılması gerekliliği ortadayken daha fazla ertelenemeyecek olması nedeniyle metropoliten yönetim kanunu merkeziyetçi-otoriter bir cunta yönetiminin elinden çıkmış oldu. Bu bağlamda Brezilya'da metropoliten yönetimlerin kuruluş döneminin kuramsal açıdan metropoliten reform kuramı ve model açısından iki kademeli hiyerarşi ve koordinasyona dayalı model ile örtüşmesi kaçınılmaz bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktır.

Türkiye'de ise metropoliten yönetimlerin kuruluşu komünizm tehlikesinin çok düşük olması ve neo-liberalizme geçişin Brezilya'ya göre çok daha sancısız olması nedeniyle daha özgür bir ortama rastladı. Kamu yönetimi anlayışının dönüşümü, özelleştirmeler ve desantralizasyon gibi etmenler metropoliten yönetimlerin kuruluş dönemini parçalı yapının, dolayısı ile kamu tercihi yaklaşımının domine etmesine neden oldu. Uygulama modelinin ise Brezilya ile benzediğini görüyoruz. Bu durumun sebebini kentsel alanda aynı problemlerin yaşanmasına bağlayabiliriz. Hem İstanbul hem de Sao Paulo metropoliten alanlarında en büyük problem ulaşım, su, kanalizasyon vb. hizmetlerin senkronize edilememesi ile imar ve planlama alanında yaşanan sıkıntılardı. Gelişme dinamikleri benzer iki kent oldukları için ortak sorunlara ortak çözüm yolları aranması doğaldır.

Her iki ülkede yaşanan askeri darbeler sonucunda neo-liberal ekonomiye geçildiği bilinmektedir. Esasen Brezilya kalkınma performansı olarak Türkiye'den çok daha önde gitmesi sebebiyle neo-liberalizme geçiş sürecini çok daha erken yaşabilirdi. Ekonomik olarak kırılgan ve politik olarak istikrarsız bir ülke olması nedeniyle cunta yönetiminin daha uzun sürmesi Brezilya'yı bir adım geriye düşürdü. İki ülke hemen hemen aynı zaman diliminde neo-liberalizme geçti.

Türkiye'de 1980 darbesi sonrasında hemen hemen 3-4 yıl içinde piyasa ekonomisine adım atılabilmesinin temel sebebi merkeziyetçilik olgusunun Brezilya'dan çok daha kuvvetli olmasıdır. Yeni düzene geçerken nizamı sağlamak kolay olmuştur. Ayrıca toplumsal çatışma ortamı Brezilya'ya oranla daha yatışmıştır. Dolayısı ile cunta yönetiminin yıllarca mücadele etmesini gerektirecek bir ortam olmamıştır. Tarih aksini göstermiş olsa da Brezilya'da metropoliten yönetimlerin doğuşunu neo-liberalizm çatısı altında izleme ihtimalimiz de mevcuttu.

Eğer neo-liberalizme geçiş sonrası metropoliten yönetimlerin karakteri mercek altına alınırsa çok büyük benzerlikler olduğu görülecektir. Türkiye'de kuruluş dönemine denk gelen bu süreç Brezilya için parçalanma dönemi olarak geçse de felsefe bakımından aynı izleri taşımaktadır. Kuramsal açıdan iki metropoliten alana da kamu tercihi yaklaşımı hâkimdir. Neo-liberalizm sonrası kentler parçalı yapıyla yönetilmekte,

imar ve planlama yetkileri nedeniyle mekansal yayılma ve çarpık kentleşme iki kentin karakteristiğini oluşturmaktadır.

Fiziksel ve kuramsal açıdan pek çok ortak yönleri bulunmasına rağmen uygulama modellerinin farklı olduğu anlaşılmaktadır. 1988 sonrası desantralizasyon süreci Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nin de parçalanmasına neden olmuştur. Bir metropoliten bölgede her biri kısmi ölçüde yasama yetkisine sahip, kendi idari sınırlarından yalnızca kendisi sorumlu olan ve bölgedeki diğer belediyelerle zorunlu bir ilişkisi bulunmayan, bireysellikleri çok güçlü yerel yönetimler mevcutken diğer metropoliten bölgede bunun tam aksi bir durum söz konusudur. Sonuç olarak neo-liberalizme geçiş sonrasında yaşanan parçalanma (Sao Paulo) ve kuruluş (İstanbul) dönemleri kuramsal açıdan felsefe birliği yapmaktayken uygulama modelleri konusunda ayrışmaktadır.

Her iki kent içinde parçalı yapı, birinci bölümde kamu tercihi kuramına gelen eleştiriler bölümünde ele aldığımız problemleri doğurmuştur. Örneğin Sao Paulo metropoliten bölgesindeki rekabet odaklı yaklaşımın kamusal hizmetlerin sunumunun önüne geçtiği, parçalı yapı nedeniyle birimlerin kolektif sorunlara duyarsız kalıp kendi idari sınırlarına odaklandığı, kentsel alanda sosyo-ekonomik ayrışmanın yaşandığı, kentsel yoksulluğun arttığı ve kentsel yayılmanın üst düzeylere tırmandığı görülmektedir. İstanbul'da ise birimlere verilen imar ve planlama yetkilerinin yolsuzluklara neden olduğu, kentsel yayılma ve çarpık kentleşme yaşandığı ve büyükşehir yönetiminin idari sınırlarının merkez ilçelerle sınırlı olmasından dolayı ilçeler üzerinde vesayetinin de sınırlı olmasına bağlı olarak kanunda öngörülen koordinasyonun gerçekleştirilemediği ortaya çıkmaktadır.

Sao Paulo ve İstanbul'un bu hale gelmesindeki temel neden ise kalkınmanın ülke çapına homojen yayılamaması ve neo-liberalizme geçiş sürecinin tam anlamıyla sindirilememiş olmasıdır. Yaşanan ekonomik krizler sonrasında yeniden yapılanmaya giden ve kamu sektörünün ağırlığını arttıran iki ülkede de 2000 sonrası dönemde büyük ölçüde merkezileşme eğilimi hâkimdir. Dolayısı ile Brezilya için federal devlet ve eyalet koordinasyonu ile yeniden yapılanma olarak nitelendirdiğimiz döneme metropoliten reform felsefesi hâkim olmuştur. Aynı şekilde genişletme, bütünleştirme

ve mülki ölçek dönemlerinde yapılan reformlarda İstanbul için metropoliten reform felsefesine dönüşün kanıtıdır.

Önceki dönemlerden farklı olarak iki ülkede de 2000 sonrası merkezileşme felsefesi belli bir demokratik olgunluk seviyesine ulaşıldığı için halkı yönetimden dışlamak yerine katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkeleri içselleştirmiştir. Bu nedenle 2000 sonrası dönemi kuramsal açıdan nitelendirirken her iki ülke içinde metropoliten reform etkisinde gelişen yeni bölgecilik olarak adlandırılmıştır. Kuramsal düzlemde oluşan bu birliğin yine uygulama modeli üzerinde ayrıştığını görülmektedir.

Türkiye'de metropoliten yönetim bir devlet kademesini oluştururken Brezilya'nın siyasal sisteminin yeni bir kademe kurulmasına elverişsiz olması nedeniyle uygulama modelinin teması daha farklıdır. Brezilya'da kurulan formel yapının tüzel kişiliği belediyeler kadar güçlü değildir. Türkiye'de iki kademeli yapıda zorunlu olarak kurulan hiyerarşik ilişkilere karşın, Brezilya'da bireyselliği kuvvetli birimler ile bölge yönetimi arasında vesayet ilişkisi bulunmamaktadır.

# 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Brezilya ve Türkiye'de metropoliten alanların oluşumu, bilhassa Sao Paulo ve İstanbul'un metropoliten alan halini alması iki ülkenin ekonomik yaşantısına bağlı olarak gerçekleşmiştir. İki ülkede de ulus kalkınmacı dönemde bu mega kentlerin geçmişten gelen avantajları kullanılmış ve bu kentlerden modern ulus devletin üreten metropoliten kenti yaratılmak istenmiştir. Bununla birlikte iki ülkede kalkınma hedeflerinin büyük oranda bu kentler etrafında yoğunlaşması nüfusunda bu kentlerde ve periferisinde toplanmasına neden olmuştur. Nüfus yığılımının ilk dönemlerinde mevzuat el vermediği için kent içindeki yerel yönetimler gönüllü koordinasyon usulü ile kentsel problemlere çözüm aramıştır. Gönüllü koordinasyonun yetersiz kaldığı seviyeye ulaşıldığında ise mevzuat değişmiştir. Değişen mevzuatlar ise iki ülkenin siyasi kültürüne göre düzenlenmiştir.

Metropoliten yönetim mevzuatlarının getirdiği organizasyon yapısına bakıldığında iki ülke arasındaki siyasal sistem farkından ötürü modeller üzerinde bir benzerlik saptamak çok zordur. Türkiye'de idarenin bölünmez bütünlüğüne paralel olarak yerel yönetimler teşkilatın alt kümesini oluştururken Brezilya'da yerel yönetimler teşkilatın bir ortağıdır. Brezilya'da yerel yönetimler tek kademeden oluşurken Türkiye'de çok kademeli yapı mevcuttur. Türkiye'de kademeler arası ilişki vesayet ve hiyerarşiye dayanırken Brezilya'da işbirliği ve rekabete dayanmaktadır. Bu durum iki ülke arasında uygulama modelleri açısından fark yaratmaktadır.

Bununla birlikte, kuramsal açıdan iki ülke arasında benzerlikler bulunmaktadır. Benzer ekonomik süreçleri yaşayan iki ülke ve gelişim dinamikleri aynı olan iki kentte aynı problemler baş göstermiştir. Özellikle piyasa ekonomisine geçişle birlikte iki kentin idari organizasyonunun da parçalandığı, parçalanma döneminin iyi yönetilememesinden ötürü hizmet sunumu ve kentsel planlama gibi konularda ciddi problemlerin yaşandığı görülmektedir. Daha sonraki dönemde ise bu problemleri aşabilmek adına, idareyi bütünleştirme çabaları başlamıştır. Kamu tercihi kuramıyla başlayan neo-liberal ekonomi dönemini, iki ülkede de sosyal devlet anlayışına dönüşle birlikte metropoliten reform kuramına dönüş takip etmiştir. Ayrıca geçmişe göre çok

daha demokratik araçlarla işleyen bir yönetim sistemi olması nedeniyle iki ülkede de yeni bölgecilik yaklaşımı metropoliten reform yaklaşımı ile sentezlenmiştir.

Çalışmanın başında cevabını aranan sorular;

1. Yönetsel kurgular nasıl ortaya çıkmaktadır?
2. Yönetsel kurgular hangi faktörlerden etkilenmektedir? Uygulama modellerini ve kuramları etkileyen faktörler nelerdir?
3. Gelişme dinamikleri aynı olan kentlerin yönetsel kurguları birbirine benzer mi? şeklinde sıralamıştı.

İlk soru kentin organik yapısının değişmesine bağlı olarak mevcut kurgunun işlevini kaybetmesi ve kamusal hizmetlerin sunumu için yeni bir sistem ihtiyacı olarak cevaplanabilir. Bu durumda Sao Paulo ve İstanbul'un aldığı göçlere bağlı olarak geleneksel sınırlarının dışına taşması ve oluşan banliyölerle kent merkezini bütünleştirme ihtiyacı birinci sorunun yanıtı olmaktadır.

İkinci soru kuramsal boyutu ekonomik trendlerin, uygulama modellerini ise siyasal trendlerin etkilediği şeklinde cevaplanmalıdır. Brezilya'da müdahaleci ekonomik politikaların ve sosyal refah devleti anlayışının hâkim olduğu dönemde savunduğu ilkelerin yakınlığına paralel olarak metropoliten reform yaklaşımının benimsendiği, neo-liberal dönemde kamu tercihi yaklaşımının ve son olarak demokratik araçları kullanarak sosyal refah devletine dönüşle birlikte metropoliten reform-yeni bölgecilik sentezi bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

Türkiye'de ise metropoliten yönetimler piyasa ekonomisine girişle birlikte doğduğu için parçalı idari organizasyon ve kamu tercihi yaklaşımı benimsenmiş, ardından demokratik araçlarla müdahaleli piyasa ekonomisine dönüşle tekrar Brezilya gibi metropoliten reform-yeni bölgecilik yaklaşımının sentezi bir yaklaşım benimsemiştir. İlaveten, Brezilya'da kamu bürokrasisinin güçlü olduğu dönemde metropoliten idare büyütülmüş, kamu sektörünün küçülmesiyle parçalanmıştır. Türkiye'de de süreç aynı şekilde işlemiştir. Her iki ülkede de kamu bürokrasisinin dönüşümüyle birlikte yönetim daha da demokratikleşmiştir.

Üçüncü sorunun cevabı ise iki ülkede benimsenen ekonomik trendlerin benzer olması ve uygulanan politikaların İstanbul ve Sao Paulo açısından benzer sonuçlar doğurması nedeniyle kuramsal temelde kurguların benzediği; fakat siyasal sistemin farklılığından ötürü uygulama modellerinin uyuşmadığı şeklinde verilebilir. Yerel yönetimlerin statüsünden ötürü Brezilya'da informel organizasyonlar tercih edilirken Türkiye'de ise bunun tam tersi bir durum söz konusudur. Dolayısı ile yönetsel kurgularda bir paralellik yalnızca hem ekonomik hem de siyasal süreçlerin benzer olduğu ülkelerde yakalanabilir.

Giriş bölümünde iki ülkede metropoliten alan yönetiminin metropoliten bölgedeki tüm kamusal aktörlerin görev, sorumluluk, uygulamalar ve birbirleri ile ilişkileri bağlamında ele alınmasının sebebinin iki kentin birbirinden örnek alabileceği pratiklerin bulunduğu gerekçesi olarak ifade edilmişti. İki kent içinde en büyük problem kamusal hizmetlerin sunumu, yolsuzluk ve kentsel planlamadır. Hem formel hem de informel organizasyonlarla yönetilen iki kentte de kuramcıların bir diğerini suçladığı problemlerin yaşandığı görülmektedir. Dolayısıyla kentsel problemlerin çözümünü organizasyon yapısında değil, organizasyonun yürüttüğü uygulamalarda aramak gereklidir.

Tüm metropoliten kentlerin gelişme süreci ve yaşadığı problemler daima aynı olmamakla birlikte, aynı süreçler farklı kronolojik sırayla da yaşanmaktadır. Bu bakımdan Brezilya'da her bölgenin kendine özel metropoliten yönetim mevzuatını oluşturması gayet yerinde bir uygulamadır. Türkiye'de merkez-yerel ilişkileri Brezilya'ya göre çok farklı olduğu için İstanbul metropoliten alanında böyle bir uygulama yapılamayacağı düşünülebilir. Oysaki İstanbul'un bünyesinde barındırdığı nüfus ve ekonomik faaliyetler ile fiziki yapısını Şanlıurfa, Trabzon, Van, Hatay, Aydın vb. kentler ile bir tutmak ve İstanbul'u bu kentlerle aynı mevzuat ile yönetmek yanlıştır. Bunun birinci nedeni kentsel ölçekteki farklılıklar, ikincisi ise bölgesel ölçekte olan farklılıklardır.

Birinci nedenin derinine inecek olursak, İstanbul'un bazı ilçelerinin bazı büyükşehirlerin nüfusundan bile büyük olmasıdır. Esenyurt, Büyükçekmece, Bağcılar gibi ilçeler başlı başlına bir metropoliten kent büyüklüğünde olmalarına rağmen ilçe

statüsüyle yönetilmektedir. Üstelik nüfusu 50 bin, 100 bin olan ilçeler ile aynı kategoride değerlendirilmektedir. Keza İstanbul güncel nüfusuyla yirmi tane metropoliten kent yapmaktadır. Dolayısı ile kamusal hizmetlerin sunumu, imar, ulaşım, metropoliten planlama gibi konularda bu kentlerle aynı mevzuata tabi olması yanlıştır. Peki ne yapmalı? İstanbul için ayrı bir yönetim biçimi getirmek özerklik anlamına mı gelir? Kesinlikle hayır.

Bölgesel ölçekteki farklara değinilecek olursa metropoliten kentlerin çevre kentler ile ilişkilerinin ele alınması gerekir. Marmara Bölgesi ülkenin imalat sektörünün yoğunlaştığı bölgedir ve şu an bu bölgede megapolleşmeye doğru gidildiği görülmektedir. İstanbul'un etrafındaki çevre iller İstanbul'un yaşadığı gelişim süreçlerinden geçmektedir. Öte yandan Kahramanmaraş, Muğla, Konya gibi iller farklı bölgelerde farklı ekonomik faaliyetler üzerinde yoğunlaşmış, nüfusları farklı ve çevresiyle arasındaki ilişkinin çok kısıtlı olduğu kentlerdir. Bulundukları bölgelerin organik yapısı Marmara Bölgesi'nden tamamen farklıdır.

Ülkemizde kalkınma planları hem merkezi düzeyde hem de bölgesel ölçekte yapılmaktadır. Karakteristiği farklı bölgeler için Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi, Doğu Anadolu Projesi vb. projeler üretilmiştir. Bu planların yapılmasının temel nedeni bölgesel sorunlara odaklanılmasıdır. Bu bölgelerin her birinin kentleşme, ekonomik faaliyetler, coğrafi yapı, altyapı, nüfus vb parametreleri farklılık göstermektedir. İşte bu nedenle kamusal hizmetlerin sunumu açısından geliştirilen tek tip bir sistemin her bölge için etkin ve verimli olması mümkün değildir.

1982 Anayasası'nın 126. Maddesinde yer alan *"Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir"* ve 127. maddesinde yer alan *"Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir"* hükümlerine bağlı olarak yukarıda belirttiğimiz gerekçeler ışığında İstanbul metropoliten alanı ve çevresindeki iller için Sao Paulo Metropoliten Bölgesi gibi bir bölge yönetimi kurulabilir. Hali hazırda Marmara Belediyeler Birliği bu işlevi informel olarak karşılamakta; fakat hukuki bağlayıcılığın güçlü olması ve ekonomik zenginliğin

bölgeye homojen yayılması açısından formel yapılanmaya geçilmesi çok daha doğru bir seçenek olarak görünmektedir.

Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nde olduğu gibi bölgedeki tüm illerin ekonomik kalkınma, stratejik ve fiziki planlarının entegrasyonu sağlanabilir. İllerin alt bölgeler olduğunu düşünürsek, İstanbul'a tıpkı Sao Paulo City örneğinde olduğu gibi bir oyun kurucu rolü verilebilir. Bölgedeki illerden gelecek temsilcilerle istişare konseyi oluşturulup büyük ölçekli yatırım ve planlar bölge yönetimine, mahalli ihtiyaçlarda büyükşehir yönetimine bırakılabilir. Bölgedeki tüm illlerden gelen temsilciler bir danışma konseyi kurup yatırım ve proje önerisi sunabilir. Bölge içindeki illerde kamusal hizmetlerin sunumu için özel bir mevzuat geliştirilebilir. Üniter yapı gereği bölge yönetimi de merkezi idareye hiyerarşi ve vesayet ilişkisiyle bağlanabilir, merkezi idareden gelecek temsilciler istişare ve danışma konseylerinde görev alabilir, iç işleri bakanlığı bölge yönetimini denetleyebilir.

Böyle bir uygulamanın varlığı, kalkınmanın bölge içinde ve bölgeler arasında homojen yayılmasını sağlayabilir ve ileride İstanbul'un sırtına kaldıramayacağı bir nüfus yoğunluğunun binmesini önleyebilir. Yerel özerklik açısından olumsuz bir öneri gibi gözükse de Türkiye'de yerel politikanın oluşumunun hali hazırda büyük ölçüde merkezi idareye bağlı olması, yerel seçimlerin partizan oluşu ve seçmen tercihinin merkezi politikalara göre şekillendiği göz önünde bulundurulduğunda çözüm önerisinin mantıklı oluğu görülecektir. Nitekim bölgesel kalkınma planlarının yapılması kuramsal ölçekte bölgelere odaklanıldığının bir kanıtıdır. Yalnızca uygulama modelleri ölçek bazında küçüktür.

Sunacağımız diğer bir öneri ise Sao Paulo Metropoliten Bölgesi'nde olduğu gibi metropoliten planlama, kentsel dönüşüm ve imar ile ilgili tüm yetkilerin büyükşehir belediyesine devredilmesidir. Türkiye'de birçok belediyede bu konudaki yetkiler suistimal edilmektedir. Yerel özerklik olgusu Türkiye'ye göre çok daha güçlü olan Brezilya bu hizmetleri merkezileştirebiliyorsa, Türkiye'de bunu yapabilecek hukuki dayanağı bulmak çok daha kolaydır. En önemli dayanak ise büyükşehir belediye meclis üyelerinin ilçelerden gelmesi ve çift kimlikli olmalarıdır. Ayrıca hali hazırda İstanbul'da birçok ilçe iç içe geçmiş durumdadır. Dolayısı ile bu konu artık kentin genelini

ilgilendirmektedir. Büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak nazım ve uygulama imar planı, kentsel plan ve kentsel dönüşüm projesi yapabilir. Nitekim planları yapacak ve oylayacak meclis üyeleri ilçelerden gelmektedir. Demokratik açıdan bu yetkilerin merkezileştirmesi olumsuz bir sonuç doğurmaz. İstanbul'da çarpık kentleşme ve kentsel yayılmanın izleri bu sayede silinebilir ve mekânsal bütünlük sağlanabilir.

Örnek alınabilecek başka bir uygulama da ABC bölgesindeki belediye birliği uygulamasıdır. İstanbul sanayi, turizm, tarım vb. olmak üzere alt bölgelere ayrılıp buradaki belediyelerin koordinasyonu arttırılabilir ve bu sayede kamusal hizmetler daha etkin yürütülebilir. ABC bölgesi sanayi bölgesi olduğu için buradaki belediyeler gönüllü koordinasyon esasıyla hareket ederek bilhassa çevrenin korunması, su ve kanalizasyon gibi hizmetleri birlikte sunmaktadır. İstanbul'da alt bölgelere ayrılıp, informel olarak belediyeler gruplandırılabilir ve bölge belediyeleri arasındaki diyalog sağlamlaştırılabilir. Alt bölgeler için bir müzakere konseyi kurulup buralarda belediyelerin ve paydaşların istişare etmesi sağlanabilir. Örneğin tarihi yarımada civarındaki ilçe belediyeleri kültür ve tabi varlıkların korunması ve pek çoksosyo-kültürel hizmeti müzakere ederek entegre bir şekilde yürütebilir.

Sao Paulo Metropoliten Bölge Yönetimi'nin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden örnek alabileceği uygulamaların başında belediye meclislerinin başkan karşısında güçlendirilmesi gelmektedir. Brezilya belediyelerinin kısmi yasama yapma yetkisi bulunmaktadır; ancak belediye başkanı yürütme konusunda tüm yetkileri elinde barındırdığı gibi yasama konusunda da ciddi yetkilere sahiptir. Kuvvetler ayrılığı açısından değerlendirildiğinde Türkiye'de belediye sisteminin daha demokratik olduğu görülmektedir. 39 belediye meclisinin öne çıktığı bir sistem çok daha demokratik olacaktır. Ayrıca bölge yönetiminin müzakere konseyinde belediye meclisi üyelerinin bulunmaması ve yalnızca belediye başkanlarının bulunması demokratik değildir. Yasama organınınınformel bir bölge yönetiminin hiyerarşik olarak altında bulunduğu bir görünüm sunmaktadır. Bu doğrultuda belediyelerde meclislerin güçlendirilmesi ve meclis üyelerinin bölge yönetimine katılması daha doğru olacaktır.

Sao Paulo Bölge Yönetimi'nin örnek alabileceği diğer bir uygulama ise koordinasyon sıkıntısı yaşayan belediyelerin AYKOME benzeri bir yapılanma ile diyaloglarının arttırılmasıdır. Toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerini eyalet yönetimi, stratejik ve fiziki planları bölge yönetimi koordine etmektedir; fakat altyapı hizmetlerine ilişkin herhangi bir platform bulunmamaktadır. AYKOME benzeri bir yapılanma hem alt bölgeler hem de bölge düzeyinde kurulabilir. AYKOME benzeri bir platform başka bir hizmet içinde kurulabilir. Bu platformlar Kalkınma Konseyi ve Danışma Konseyi'ne görüş belirtebilir.

Tüm bu saydıklarımız dışında iki ülkede de kent konseylerine denetim yetkisi verilmesi gerektiğini ilave edilebilir. Brezilya'da daha çok federal düzeyde yaşansa da yolsuzluk sıklıkla gündemi meşgul eden bir olgudur. Türkiye'de yolsuzluk daha çok yerel yönetimlerde yaşanmaktadır. Bu bakımdan kent konseylerine meclislere verildiği gibi bilgi edinme ve soru sorma yetkisi verilmesi gerekmektedir. Böylelikle daha hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim sistemi kurulabilir.

# 6. KAYNAKÇA

### *Kanunlar*


2792 SayılıMahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Brezilya Federal Anayasası, 1967

Brezilya Federal Anayasası, 1988

Sao Paulo Eyalet Meclisi tarafından çıkarılan 94 Sayılı Tamamlayıcı Kanun

Sao Paulo Eyalet Meclisi tarafından çıkarılan 1139 Sayılı Tamamlayıcı Kanun

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982


### *Kitaplar*


Aktan, C.(2019). **KamuTercihi İktisadı ve Anayasal Politik İktisat**,Ankara, SeçkinYayıncılık.

Alıcı, O. V. (2012). **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler:İstanbul Örneği.** Beta.

Altshuler, A., Morrill, W., &Wolman, H. Mitchell, Faitheds. 1999. **Governance And Opportunity In Metropolitan America.**

Archibald, R. W.,&Sleeper, S. (2008). **Government Consolidation and Economic Development in Allegheny County and the City of Pittsburgh (Vol. 569**). Rand Corporation.

Arıkboğa, E.(2008), **Yerel Yönetimler Ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi**, (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.

Arıkboğa, Ü. (2004). **Yönetimler Arası Mali İlişkiler.** İstanbul: Yaylacık Matbaası.

Arıkboğa, Ü. (2008). **Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları**, (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.

Arretche, M. (2017). **The Brazilian Place Equality Regime**. In **Inequality and Governance in the Metropolis** (pp. 143-163). PalgraveMacmillan, London.

Arrow, K. J. (2012). **Social Choice And Individual Values** (Vol. 12). Yale universitypress.

Ateş, H. (Ed) ve Bıyıkoğlu, M. (Ed.) (2017), **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, İstanbul, Der Yayınları.

Boyne, G. A. (1998). **Public Choice Theory And Local Government.** Macmillan, Basingstoke.

Bozlağan, R. (2012). **İstanbul: Derinlik, Değişim ve Güç**. İstanbul, Hayat Yayın Grubu.

Buchanan, J. M., &Tullock, G. (1962). **The Calculus Of Consent** (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan press.

Congleton, R. D. (2004).**The median voter model,** Rowley, C. K., & Friedrich (Ed.), The Encyclopedia of Public Choice.

Çolak, N.İ. (2014) **Büyükşehir Belediyelerinin Görev Ve Sorumlulukları Bağlamında İstanbul Analizi- I**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

deAbreu, M. P., & Bevilaqua, A. S. (2000). **Brazil As An ExportEconomy, 1880–1930**. In **An EconomicHistory Of Twentieth-Century Latin America (**pp. 32-54). Palgrave Macmillan, London.

Dowding, K. (1996). **Public Choice And Local Governance.**In **Rethinking Local Democracy** (pp. 50-66). Palgrave, London.

Eğilmez, A. M. (2018). **Değişim sürecinde Türkiye: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e sosyo-ekonomik bir değerlendirme**. Remzi Kitabevi.

Erder, S.,&İncioğlu, N. (2008). **Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004 (Vol. 23).** İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Gülener, S. (2016). **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore**. SETA.

Gündüzöz, İ. (2011), **Metropol Belediye Kavramı: Avantajlar ve Dezavantajlar**, Ankara, Sarıyıldız Ofset.

Güngör, H. (2018), **Belediyelerin Genel Bütçe Payları**, Ankara, Başak Matbaacılık Ve Tanıtım Hizmetleri.

Hamilton, D. K. (2013).**Restructuring Government: The Abandonment of Metropolitan Government**. In **Measuring the Effectiveness of Regional Governing Systems** (pp. 55-70). Springer, New York, NY.

Harrigan, J. J.,& Johnson, W. C. (1978). **Governing the Twin Cities Region: The Metropolitan Council in Comparative Perspective.** U of Minnesota Press.

Keating, M. (1995). **Size, Efficiency And Democracy: Consolidation, Fragmentation And Public Choice**. In **Theories Of Urban Politics**, *11*, 117-134.

Keleş, R. (2016). **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 10. Baskı (İstanbul: Cem Yayınevi).

Keleş, R. (2017). **Kentleşme Politikası**, 16. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

Klink (2017), **Recent Trajectory And Perspectives In Greater Sao Paulo** (Ed.Gómez-Álvarez, D., Rajack, R. M., López-Moreno, E., & Lanfranchi, G). **Steering The Metropolis: Metropolitan Governance For Sustainable Urban Development.** Inter-American Development Bank.

Klink, J. (2008). **Recent Perspectives On Metropolitan Organization, Functions, And Governance.** ROJAS, E.; CUADRADOROURA, JR e FERNANDEZ GÜELL, JM **Governing The Metropolis. Principles and Cases**. IADB and Harvard University, Washington DC and Cambridge, Mass, 77-135.

Kübler, D.,&Heinelt, H. (2004). **Metropolitan Governance, Democracy And The Dynamics Of Place.**In **Metropolitan Governance In The 21st Century.**Routledge.

Lamba, M. (2017), **6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehit ve İlçe Belediyesi İlişkileri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri** (Ed. Ateş, H. ve Bıyıkoğlu, M.), **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, İstanbul, Der Yayınları.

Lee, D. R. (Ed.). (2012). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock (Vol. 28).**SpringerScience& Business Media.

Mello, L. J. A. D. (2018). **Modulo 1-O MunicípionaFederaçãoBrasileira: curso-PolíticasPúblicas e GovernoLocal.**

Miş, N., Aslan, A., Duran, H., & Ayvaz, M. E. (2016, April). **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları** [2. Baskı]. SETA.

Mueller, D. C. (2003). **Public Choice III**. Cambridge University Press.

Mumford, L. (2013), **Tarih Boyunca Kent**, 2.Basım, İstanbul, Ayrıntı Yayınları.

Niskanen, William. (1971). **Bureaucracy And Representative Government.** Chicago: Aldine-Atherton.

Ökmen, M. (2008). **Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması.** (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın, Ankara.

Öztürk, N. (2018).**Kamu Tercihi Kuramı**, İstanbul, EkinYayınevi.

Page, S. (2000). **Regionalism Among Developing Countries**, London: Macmillan.

Pamuk, Ş. (2012). **Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**. İstanbul: Turkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Peacock, A. (1997). **Public Choice Analysis In Historical Perspective**. Cambridge University Press.

Poirier, J., Saunders, C., &Kincaid, J. (Eds.). (2015). **Intergovernmental Relations In Federal Systems: Comparative Structures And Dynamics.** Oxford University Press.

Ribeiro, L.C.D.Q. ve Pinto, S.G.B. (2009),**"Brazil", Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries**, ed. NicoSteytler, McGill-Queen'sUniversity Press.

Savitch, H.,&Vogel, R. K. (2017). **Bölgecilik ve Kentsel Politika**,s.203-236, (Ed.) Davies,S.Imbroscio D., **Kentsel Politika Teorileri** (Emek Şevket Ataman, Çev.) Litera Yayıncılık,İstanbul.

Segbers, K., Raiser, S., &Volkmann, K. (Eds.). (2007). **The Making of Global City Regions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, Sao Paulo, and Shanghai.** JHU Press.

Sellers, J. M., Petroy, E. R., &Hondagneu-Messner, S. (2017). **Contested Metropolis: Inequality and the Multilevel Governance of Metropolitan Regions in the USA.**In **Inequality and Governance in the Metropolis** (pp. 27-56). Palgrave Macmillan, London.

Shah, A. (2012). **Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles And Worldwide Practices.**The World Bank.

Slack, E. (2007). **Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance.**The World Bank.

Sobacı, M. ve Köseoğlu, Ö.(2016) **Başkanlık Sistemlerinde Yerel yönetimler: Abd, Brezilya, Şili, Endonezya, ve Güney kore, İstanbul,** SETA.

Solak, M. (2015). **Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya.** Yayın Yönetmeni: Ahmet Yıldız, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi.** Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, 177-220.

Stoker, G. (1991). **The Politics of Local Government**. Macmillan International Higher Education.

Stoker, G. (1996). **Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy**. In **Rethinking Local Democracy (pp. 1-27).**Palgrave, London.

Tekeli, İ. (2009). **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü, 1923-1990 (Vol. 4).** Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tullock, G. (2008). **Public Choice**, Durlauf, S. N.,&Blume, L. (Eds.). **The new Palgrave Dictionary of Economics (Vol. 6).** Basingstoke: PalgraveMacmillan.

Walsh, K. (1996). **Public Services, Efficiency and Local Democracy**. In **Rethinking Local Democracy** (pp. 67-88). Palgrave, London.

Wetzel, D. (2013). **Metropolitan Governance and Finance in São Paulo**. (Ed. Bawl, R.Y., Linn, J.F ve Wetzel, D.L). **Financing Metropolitan Governments in Developing Countries,** Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Wolman, H. (1996). **Theories of Local Democracy in the United States.**In **Rethinking Local Democracy** (pp. 158-173). Palgrave, London.

Zimmermann, K., Galland, D., & Harrison, J. (Eds.). (2020). **Metropolitan Regions, Planning and Governance.** Springer.

***Makaleler***

Abreu, M. (1998). **The Brazilian economy, 1928-1945 (No. 388).** Department of Economics PUC-Rio (Brazil).

Abrucio, F. L.,& Grin, E. J. (2015). **From decentralization to federative coordination: The recent path of intergovernmental relations in Brazil**. In International Conference on PublicPolicy.

Afonso, J. (2007). **Local government organization and finance: Brazil**. The World Bank. Public Sector Governance and Accountability Series. Local Governance In Developing Countries.

Akcagündüz, E. (2010). **Kamu tercihi teorisi ve Türkiye üzerine olan etkisi üzerine bir inceleme.** Ekonomi BilimleriDergisi, 2(2), 29-35.

Andersson, M. (2012). **Metropolitan management—Approaches and implications.**In Sixth Urban Researchand Knowledge Symposium, Washington, DC: World Bank.

Andersson, M. (2015). **Unpacking metropolitan governance for sustainable development.** Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Arıkboğa, E. (2007). **Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri.** Çağdaş Yerel Yönetimler, 16(1), 31-54.

ARIKBOĞA, E. (2013). **Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli.** Yerel Politikalar, (3), 48-96

ARIKBOĞA, Ü. (2015).**Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri.** Marmara UniversityJournal of Economic & Administrative Sciences, 37(2).

Araújo, S. M. V. G. D., Fernandes, A. S. A., &Coêlho, D. B. (2016). **Does Metropolitan Area Management Matter in Brazil?.** disP - The Planning Review, 52:2.

Arrow, K. J. (1994). **Methodological individualism and social knowledge**. The American Economic Review, 84(2), 1-9.

Baer, W. (1964). **Regional inequality and economic growth in Brazil.** Economic Development and Cultural Change, 12(3), 268-285.

Ban, C. (2013).**Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?.** Review of International Political Economy, 20(2), 298-331.

Barbosa, F. D. H. (1998). **Economic Development: the Brazilian experience.** Development Strategies in East Asiaand Latin America.

Bish, R. L.,&Ostrom, V. (1973). **Understanding urban government: Metropolitan reform reconsidered (Vol. 20).**American Enterprise Institute Press.

Black, D. (1969). **On Arrow's impossibility theorem**. The Journal of Law and Economics, 12(2), 227-248.

Brenner, N. (2003). **Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe.** European urban and regional studies, 10(4), 297-324.

Bresser-Pereira, L. C. (2008). **The new developmentalism and conventional orthodoxy.**

Bresser-Pereira, L. C. (2009). **From old to new developmentalism in Latin America.**

Bruening, A. (2005). **Old regionalism, new regionalism, and Envision Utah: making regionalism work**. Harvard Law Review, 7, 2291-2313.

Bugarin, M. S., ElleryJr, R., Gomes, V., &Teixeira, A. (2002). **The Brazilian depression in the 1980s and 1990s.** Unpublished manuscript.

Burfisher, M. E., Robinson, S., &Thierfelder, K. (2004). **Regionalism: Old and new, theory and practice** (No. 596-2016-40049).

Congleton, R. D. (2011). **Why local governments do not maximize profits: on the value added by the representative institutions of town and city governance.** Public Choice, 149(1-2), 187.

Cséfalvay, Z. (2011). **Searching for economic rationale behind gated communities: A public choice approach**. Urban studies, 48(4), 749-764.

Deliktaş, E. (2008). **Türkiye'de kentlerin büyümesi ve Ziph Kanunu.** Ulusal İktisat Kongresi, Türkiye'nin İ ktisadi Dönüşüm Süreci, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF,(20-22 Şubat 2008), Buca-İzmir.

de Castro, P. R.,&Ronci, M. (1991).**Sixty years of populism in Brazil. In the macroeconomics of populism in Latin America** (pp. 151-173). University of Chicago Press.

deFreitas, F. N.,&Dweck, E. (2013). **The pattern of economic growth of the Brazilian economy 1970–2005: a demand-led growth perspective**. In Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory: Volume Two (pp. 158-191). Palgrave Macmillan, London.

De Souza, M. L. (2001). **Metropolitan deconcentration, socio-political fragmentation and extended suburbanisation: Brazilian urbanisation in the 1980s and 1990s**. Geoforum, 32(4), 437-447.

Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C., &Restrepo, A. (2011). **Urban world: Mapping the economic power of cities.** McKinsey Global Institute, 62.

Downs, A. (1957). **An economictheory of politicalaction in a democracy.** Journal of political economy, 65(2), 135-150.

Dunleavy, P. (1985). **Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model.** British Journal of Political Science, 15(3), 299-328.

Dura, Y. C. (2006). **Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi.**TürkİdareDergisi, 451, 107-117.

Dyer, D. R. (1966). **Growth of Brazil's Population.** Journal of Geography, 65(9), 417-428.

Eryiğit, B. H. (2018) **Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi.** TESAM Akademi, 51-76.

Eryiğit, B. H.,& Özaslan, R. K. (2017). **Türk Belediyecilik Sisteminde Uygulanan Hükümet Sistemi ve Bir Model Önerisi.** Strategic Public Management Journal, 3(6), 116-123.

Faulk, D.,&Schansberg, E. (2009). **An examination of selected economic development outcomes from consolidation**. State and Local Government Review, 41(3), 193-200.

Feiock, R. C.,&Carr, J. B. (1997). **A reassessment of city/countyconsolidation: Economic development impacts**. State and Local Government Review, 29(3), 166-171.

Frisken, F.,&Norris, D. F. (2001). **Regionalism reconsidered.** Journal of urban affairs, 23(5), 467-478.

Grinberg, N. (2016). **From Populist Developmentalism to Liberal Neodevelopmentalism: The Specificity and Historical Development of Brazilian Capital Accumulation.** Critical Historical Studies, 3(1), 65-104.

Güreşçi, E. (2011). **Türkiye'de kentten-köye göç olgusu.** Doğuş Üniversitesi Dergisi, 11(1), 77-86.

Godfrey, B. J. (1999). **Revisiting Rio de Janeiro and Sao Paulo.** Geographical Review, 89(1), 94-121.

Gomes, R. C., Alfinito, S., &Albuquerque, P. H. M. (2013). **Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008**. Revista de Administração Contemporânea, 17(6), 704-719.

Hamilton, D. K. (2002). **Regimes and regional governance: The case of Chicago.** Journal of Urban Affairs, 24(4), 403-423.

Hamilton, D. K., Miller, D. Y., & Paytas, J. (2004). **Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions.** Urban Affairs Review, 40(2), 147-182.

Harris, D., Moore, M., &Schmitz, H. (2009). **Country classifications for a changing world**. IDS Working Papers, 2009(326), 01-48.

Hawkins, B. W., Ward, K. J., &Becker, M. P. (1991). **Governmental consolidation as a strategy for metropolitan development.** Public Administration Quarterly, 253-267.

Henderson, V. (2002). **Urbanization in developing countries.** The World Bank Research Observer, 17(1), 89-112.

Henderson, V. (2003). **The urbanization process and economic growth: The so-what question.** Journal of Economicgrowth, 8(1), 47-71.

Hepaksaz, E. (2007). **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform**. Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 44(514), 89-109.

Hettne, B.&Söderbaum, F. (1998). **The new regionalism approach.** Politeia, 17(3), 6-21.

Hill, R. C. (1974). **Separate and unequal: governmental inequality in the metropolis.** American Political Science Review, 68(4), 1557-1568.

Howell-Moroney, M. (2008). **The Tiebout hypothesis 50 years later: Lessons and lingering challenges for metropolitan governance in the 21st century**. Public Administration Review, 68(1), 97-109.

Gül, H. & Batman, S. (2013). **Dünya ve Türkiye örneklerinde metropoliten alan yönetim modelleri ve 6360 sayili yasa.** Yerel Politikalar, (3), 7-47.

HutchesonJr, J. D.,&Prather, J. E. (1979). **Economy of scale or bureaucratic entropy? Implications for metropolitan governmental reorganization.** Urban Affairs Quarterly, 15(2), 164-182.

Ioris, R. R.,&Ioris, A. A. (2013). **The Brazilian developmentalist state in historical perspective: revisiting the 1950s in light of today'schallenges.** Journal of Iberian and Latin American Research, 19(1), 133-148.

Ioris, R. R.,&Ioris, A. A. R. (2013b).**Assessing development and the idea of development in the 1950s in Brazil.** Brazilian Journal of Political Economy, 33(3), 411-426.

Jedwab, R.,&Vollrath, D. (2015). **Urbanization without growth in historical perspective.** Explorations in Economic History, 58, 1-21.

Jimenez, B. S., & Hendrick, R. (2010**). Is government consolidation the answer?.** State and Local Government Review, 42(3), 258-270.

Kaypak, Ş. (2011). **Bilgi Toplumu Olma Yolunda Kentsel Değişim ve Bilgi Kentleri**. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 6(1).

Kelleher, C.,&Lowery, D. (2004). **Political participation and metropolitan institutional contexts.** Urban affair sreview, 39(6), 720-757.

KIZILBOĞA, R. (2013). **Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorilerinin değerlendirilmesi.** Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 2(1), 91-109.

Klink, J. (2014). **The hollowing out of Brazilian metropolitan governance as we know it: Restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space.** Antipode, 46(3), 629-649.

Klink, J.,&Denaldi, R. (2016). **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis.** Planning Theory, 15(4), 402-417.

Kuban, D. (1970). **İstanbul'un tarihi yapısı**. Mimarlık Dergisi, 5, 25-48.

Kutlu, G.,& Yıldırım, T. (2015). **Brezilya Sağlık Sisteminin Değerlendirilmesi.** PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 3(2), 148-171.

Kübler, D. (2012). **Introduction: metropolitanisation and metropolitan governance**. European political science, 11(3), 402-408.

Kübler, D.,&Pagano, M. A. (2012). **Urban politics as multileve lanalysis**. In The Oxford handbook of urban politics.

Kübler, D.,&Rochat, P. E. (2019).**Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: The Role of Intergovernmental Cooperation and Revenue-Sharing.** Urban Affairs Review, 1-33.

Lefèvre, C. (1998). **Metropolitan government and governance in western countries: a critical review.** International journal of urban and regional research, 22(1), 9-25.

Lefèvre, C.,&Weir, M. (2012). **Building metropolitan institutions.** In The Oxford handbook of urban politics.

Lowery, D., Lyons, W. E., DeHoog, R. H., Teske, P., Schneider, M., Mintrom, M., & Best, S. (1995). **The empirical evidence for citizen information and a local market for public goods.** American Political Science Review, 89(3), 705-709.

Lyons, W. E.,&Lowery, D. (1989). **Citizen responses to dissatisfaction in urban communities: A partial test of a general model.** The Journal of Politics, 51(4), 841-868.

Marando, V. L. (1979). **City-countyconsolidation: Reform, regionalism, referenda and requiem**. Western Political Quarterly, 32(4), 409-421.

Melchiors, L.,& Wagner, C. (2016). **The Brazilian metropolitan regions in the context of the statute of metropolis: the importance of collaborative governance.**

Maricato, E. (2006). **Challenges to participation in poverty alleviation in Brazil.** Report of side Event: Fighting Urban Poverty: Which Participatory Approaches?.

Martin, D. T., & McKenzie, R. B. (1975). **Bureaucratic profits, migration costs, and the consolidation of local government.** Public Choice, 95-100.

Martinez-Vázquez, J.,&Muñoz, A. (2018). **Metropolitan Financing in Brazil.** Inter-American Development Bank, DiscussionPaper

Marques, E. (2013). **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and SãoPaulo: concepts for a future research agenda.** Brazilian Political Science Review, 7(3), 8-35.

Messa, A. (2013). **Structural Change in the Brazilian Economy in the 2000s.** Revista de Economia Contemporânea, 17(3), 452-467.

Morley, S. A. (1971). **Inflation and stagnation in Brazil**. Economic Development and Cultural Change, 19(2), 184-203.

Mutlu, A. (2017). **Neoliberalizm ve Kentleşme: Dün, Bugün ve Gelecek.** Kentsel Politikalar, Uluslararası Kentsel Politikalar Konferansı, KKTC.

Norris, D. F. (2001). **Whither metropolitan governance?.** Urban Affairs Review, 36(4), 532-550.

Oktay, T. (2016). **Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri.** Strategic Public Management Journal, 2(4), 49-71.

Oktay, T. (2016b). **6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma** (Understanding and Interpretation of Metropolitan Municipality Reform Based on Law No. 6360). Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS), I/1 (2016), 71-131.

Oktay, T.(2017) **Metropolıtan Governance In Turkey With Regard to Regionalism Approaches.** Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 12(1), 63-77.

Oliveira Gozetto, A. C.,& Thomas, C. S. (2014). **Interest groups in Brazil: a new era and its challenges.** Journal of PublicAffairs, 14(3-4), 212-239.

Onur, S.(2001) **Kamu Seçim Teorisi'nde Oylama Olgusu Analizi**. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(2).

Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). **The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry.** American political science review, 55(4), 831-842.

Öktem, B. (2011). **İstanbul'da Neoliberal Kentleşme Modelinin Sosyo-Mekansal İzdüşümleri.** İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, (44).

Özüye, O. (2001). **En Az Gelişmiş Ülkeler.** Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, 3.

Parks, R. B., &Oakerson, R. J. (1989). **Metropolitan organization and governance: A local public economy approach**. Urban affairs quarterly, 25(1), 18-29.

Parks, R. B.,&Oakerson, R. J. (2000). **Regionalism, localism, and metropolitan governance: Suggestions from the research program on local public economies.**

Plüss, L. (2015). **Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic deficit of new regionalism in Switzerland.** European urban and regional studies, 22(3), 261-284.

Pereira, C.,&Mueller §, B. (2004). **A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies.** The Journal of Legislative Studies, 10(1), 9-49.

Rocco, R. (2006). **Towards a polycentric metropolis Global strategies and unequal development in SãoPaulo.** Urbaniizziv, 17(1-2), 193-198.

Rodriguez, A., & Brown, A. (2013). **Urban Governance Reform Index: An Alignment of Traditional Reform and Public Choice Propositions.** Public Organization Review, 13(3), 229-243.

Rodriguez-Acosta, C. A.,&Rosenbaum, A. (2005). **Local government and the governance of metropolitan areas in Latin America.** Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice, 25(4), 295-306.

R. Cox, K. (2010). **The problem of metropolitan governance and the politics of scale.** Regional Studies, 44(2), 215-227.

Rehfuss, J. A. (1968). **Metropolitan government: Four views.** Urban Affairs Quarterly, 3(4), 91-111.

Savitch, H. V.,&Adhikari, S. (2017). **Fragmented regionalism: Why metropolitan America continues to splinter.** Urban Affairs Review, 53(2), 381-402.

Schneider, M. (1986). **Fragmentation and the growth of local government.** Public Choice, 48(3), 255-263.

Seamon, F.,&Feiock, R. C. (1995). **Political participation and city county consolidation: jacksonville-duvalcounty.** International Journal of Public Administration, 18(11), 1741-1752.

Serrano, F.,&Summa, R. (2012). **Macroeconomic policy, growth and income distribution in theBrazilian economy in the 2000s.** Investigacióneconómica, 55-92.

Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., &Correia, A. M. (2019). **Is cooperation costreducing? An analysis of public–public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government.** Local Government Studies, 1-23.

Souza, C. (2002). **Brazil's System of Local Government, Local Finance, and Intergovernmental Relations.** EngKaR Research Project, 8070.

Souza, C. (2005). **Federal Republic of Brazil.** In Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries. Forum of Federations: McGill Queens University**.**

Spink, P. (2005). **The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction.** In CONGRESSO INTERNACIONAL CLAD, X (pp. 1-13).

Tekel, A. (2009). **Türkiye'de metropoliten alan yönetiminden metropoliten yönetişime geçiş: Ankara örneğinde bir değerlendirme.** Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt 9, Sayı 18.

Terra, F. H. B. (2012). **Keynesian economic policies: reflections on the Brazilian economy, 1995-2009.** CepalReview.

Tiebout, C. M. (1956). **A pure theory of local expenditures.** Journal of political economy, 64(5), 416-424.

Vogel, R. K., Savitch, H. V., Xu, J., Yeh, A. G., Wu, W., Sancton, A., ... &Shen, J. (2010). **Governing global city regions in China and the West**. Progress in Planning, 73(1), 1-75.

Wagner, F. E.,&Ward, J. O. (1980). **Urbanization and migration in Brazil.** AmericanJournal of Economics and Sociology, 39(3), 249-259.

Wheeler, S. M. (2002). **The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement.** Journal of theAmerican Planning Association, 68(3), 267-278.

Yologlu, A. C. (2016). **Reorganization of Local Governments within the Context of Urban Growth and Political Fragmentation**. Journal of Planning, 26(2),81-92.

Zengin, O. (2014). **Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi.** Ankara Barosu Dergisi, (2), 91-116.

***Online Kaynaklar***

Borooah, V. (2005). **Public Choice: an Overview.** https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19835/ Erişim: 08.07.2019

Maricato, E. (2006**). Housing and cities in Braziland Latin America: Globalization, poverty and some reasons for hope.** http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_housingcitiesbrazil.pdf Erişim: 09.02. 2020

OECD, **DEVELOPED, DEVELOPING COUNTRIES** https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6326 Erişim: 20.11.2019

United Nations, **World Economic Situation Prospects, 2019** https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2019_BOOK-web.pdf Erişim: 03.01.2020

Mahfi Eğilmez, **Dünya ve Türkiye'nin Ekonomik Görünümü** http://www.mahfiegilmez.com/2019/04/dunyann-ve-turkiyenin-ekonomik-gorunumu.html Erişim: 07.02.2020

**Investopedia, Economics, Macro Economics, Developed Economy**

https://www.investopedia.com/terms/d/developed-economy.asp Erişim: 07.03.2020

International Monetary Fund, **World Economic Outlook Database October 2019** https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx Erişim: 10.03.2020

United Nations Development Programme, **Human Development Reports/ 2019 Human Development Index Ranking** http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking Erişim: 14.02.2020

Statista, **International/Germany: distribution of gross domestic product (GDP) across economic sectors from 2008 to 2018** https://www.statista.com/statistics/375569/germany-gdp-distribution-across-economic-sectors/ Erişim: 17.03.020

OECD, Public Governance/ **Regions and Cities at a Glance, 2018 / Germany** https://www.oecd.org/cfe/GERMANY-Regions-and-Cities-2018.pdf Erişim: 02.04.2020

The Economist/ Intelligent Unit / **Democracy Index 2019** https://www.eiu.com/topic/democracy-index Erişim: 05.04. 2020

Transparency International/ **Corruption Perceptions Index/ 2019** https://www.transparency.org/en/cpi/2019 Erişim: 06. 04. 020

World Bank, Data/ **World Bank Country and Lending Groups Country Classification** https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups Erişim: 03.04. 2020

Cambridge Business English Dictionary, **Developing Country**

https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/developing Erişim: 01.02. 2020

Intelligent Economist, **Development Economics / Characteristics of Developing Economies**

https://www.intelligenteconomist.com/characteristics-of-developing-economies/ Erişim: 03.03. 2020

United Nations Data, Statistics/ **Per Capita GDP at Current Prices-Us Dollars / People's Republic of China**

http://data.un.org/Data.aspx?q=china+gdp&d=SNAAMA&f=grID%3a101%3bcurrID%3aUSD%3bpcFlag%3a1%3bcrID%3a156 Erişim: 21.03.2020

World Bank, **GDP percapita (current US$)- United States** https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=US Erişim: 21.03.2020

World Bank, Urban population (% of total population)-United States

https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=US Erişim: 25.03.2020

OECD, Public Governance/**Regions and Cities at a Glance, 2018/United States**

https://www.oecd.org/regional/UNITED-STATES-Regions-and-Cities-2018.pdf Erişim: 30.11.2019

World Bank, **World Urban Population (% of total population)** https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS Erişim: 30.11.2019

United Nations, Department of Economic and SocialAffairs/Multimedia Library/Publications/ **2018 Revision of World Urbanization Prospects** https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html Erişim: 01.03.2020

World Bank, **Urban Development Overview** https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview Erişim: 24.12. 2019

Brown University Library, **Brazil as a Global Economic Player** https://library.brown.edu/create/fivecenturiesofchange/chapters/chapter-9/brazil-as-a-global-economic-player/ Erişim: 16. 05. 2020

Macro Trends, **Sao Paulo, Brazil Metro Area Population 1950-2020** https://www.macrotrends.net/cities/20287/sao-paulo/population Erişim: 17.04.2020

Macro Trends, **Rio de Janeiro, Brazil Metro Area Population 1950-2020** https://www.macrotrends.net/cities/20272/rio-de-janeiro/population Erişim: 17.04.2020

World Bank, **GDP growth (annual %) – Brazil** https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR Erişim: 03.03.2020

OECD, **Brazil / GDP** https://data.oecd.org/brazil.htm Erişim: 05.03.2020

CIA, **World FactBook /Brazil** https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html Erişim: 27. 12. 2019

World Bank, **Annual GDP percapita (current US$) – Brazil** https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BR Erişim: 06.03.2020

Statista, **Brazil: Share of economicsectors in the gross domestic product (GDP) from 2008 to 2018** https://www.statista.com/statistics/254407/share-of-economic-sectors-in-the-gdp-in-brazil/ Erişim: 19. 05. 2020

IBGE, **Gross Domestic Products of Municipalities** https://www.ibge.gov.br/en/statistics/economic/national-accounts/19567-gross-domestic-product-of-municipalities.html Erişim: 08.05. 2020

OECD, Statistics, **Territorial Reviews: Brazil, 2013** https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-brazil_9789264123229-en Erişim: 26.04.2020

Brookings Global Cities Initiative, **Sao Paulo Metropolitan Area Profile** https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Sao-Paulo-1.pdf Erişim: 11.05.2020

Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2014** http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Ekonomik_ve_Sosyal_Gostergeler_1950_2014.pdf Erişim: 20. 04.2020

Macro Trends, **Turkey GDP Per Capita/ 1960-2020** https://www.macrotrends.net/countries/TUR/turkey/gdp-per-capita Erişim: 07.04.2020

World Bank, **Urban Population (% of total population) – Turkey** https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=TR Erişim: 13.01.2020

World Bank, **GDP Growth (annual %) – Turkey** https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=TR Erişim: 13.01.2020

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **Sayım Yıllarına Göre İstanbul Nüfusu, Sayımlar Arası Yıllık Nüfus Artış Hızı ve Yıl Ortası Nüfus Tahmini** http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Istatistikler/Documents/demografi/t211.pdf Erişim: 06.06.2020

CIA, **World FactBook/ Turkey** https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html Erişim: 27.02.2020

TÜİK, **2014 yılı verilerine göre Türkiye'de illerin GSYH'a yüzde bakımından katkısı** https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr Erişim: 04.05.2020

TÜİK, **İstanbul GSYH, 2017** https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr Erişim: 04.05.2020

The Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index 2019** http://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtml Erişim: 07.06.2020

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2019 Yılı Mali Bütçesi https://www.ibb.istanbul/Uploads/2019/1/iBB-2019-Mali-Yili-Butcesi.pdf Erişim: 30.05.2020

World Bank, **Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy** http://documents.shihang.org/curated/zh/512471467993178886/pdf/96680-v1-ENGLISH-REPLACEMENT-Gover-Metro-ENG-sumario-28-05-2015.pdf Erişim: 19.05.2020

**TDK Büyük Türkçe Sözlük, Erkan Kiraz - Etimolojik Türkçe Sözlük** https://yadi.sk/d/vsGJ-tDx38qeJe Erişim: 06.06.2020

**Development** – Cambridge Dictionary https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce-t%C3%BCrk%C3%A7e/development Erişim: 02.04.2020