



**TÜRKİYE'DE KÜÇÜK BELEDİYELERİN ÖLÇEK VE YÖNETİM  
SORUNU: KÜTAHYA BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ**

**Halil İbrahim ERTEKİN**

Ekim 2020

**DENİZLİ**

**Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR**



**Pamukkale Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Doktora Tezi**

**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı**

**Halil İbrahim ERTEKİN**

**Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR**

**Ekim 2020**

**DENİZLİ**

## DOKTORA TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, doktora programı öğrencisi Halil İbrahim ERTEKİN tarafından hazırlanan “**Türkiye’de Küçük Belediyelerin Ölçek Ve Yönetim Sorunu: Kütahya Belediyeleri Örneği**” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 15/10/2020 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Doç.Dr. Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE

Jüri-Danışman

Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Jüri

Doç.Dr. Eray ACAR

Jüri

Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ

Jüri

Doç.Dr. Feyzullah ÜNAL

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun ..... tarih ve ..... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

**Prof.Dr. Ahmet BARDAKCI**

**Enstitü Müdürü**

## BİLİMSEL ETİK FORMU

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

İmza:   
Halil İbrahim ERTEKİN

## ÖNSÖZ

Doktora tez çalışmamı hazırlarken, yıllara dayanan idarecilik deneyimlerimi teorik bilgilerle yoğurarak, uygulamada kişilere ve kurumlarımıza rehber olmasını arzu ettiğim bir çalışma ortaya koymaya çalıştım. İnşallah arzu ettiğimiz amaca ve hedefe uygun akademik anlamda literatüre katkı sağlayacak bir çalışma gerçekleştirmiş olduğumuz, tezden yararlanan paydaşlar ve yararlanıcılar tarafından da benimsenen bir düşünce olur.

Bu tez çalışmasının hazırlık ve yazımı sırasında bilgilerini, tecrübelerini, yardımlarını ve zamanını benden hiç esirgemeyen çok değerli danışman Hocam Prof. Dr. Hüseyin Özgür'e, çalışmalarım da hiçbir zaman desteğini esirgemeyen ve yapıcı eleştiri ve akademik katkıları nedeniyle Tez İzleme Kurulu üyelerine en içten teşekkür etmeyi bir borç biliyorum. Kütahya'daki çalışmalarında mülakatlarıma zaman ayıran, sorularıma içtenlikle cevap veren başta Kütahya'nın önceki Belediye Başkanı Kamil Saraçoğlu ve şimdiki Belediye Başkanı Prof.Dr. Alim Işık olmak üzere bütün ilçe ve belde belediye başkanlarına da en içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Mesleki ve akademik çalışmalarım da her zaman yanımda olan, hiçbir zaman desteğini esirgemeyen sevgili eşim Dr. Funda'ya, kızım Gülce'ye ve oğlum Ahmethan'a da bana verdikleri destek ve moral için içtenlikle teşekkür ediyorum.

## ÖZET

### TÜRKİYE’DE KÜÇÜK BELEDİYELERİN ÖLÇEK VE YÖNETİM SORUNU: KÜTAHYA BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

ERTEKİN, Halil İbrahim

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Ekim 2020, xiii+245 Sayfa

**Bilindiği gibi Türkiye’de belediyeler halka en yakın hizmet veren kamu kuruluşlarıdır. Günümüzde Belediyelerin halka sundukları hizmetler çok çeşitli hale gelmiştir. Yapılan hizmetlerdeki çeşitliliğin artması ile birlikte belediyelerin teknik, uzmanlık bilgilerine ve yetişmiş personele olan gereksinimi de artmıştır. Bu gelişmelere karşın küçük belediyeler nitelikli, teknik ve yetişmiş personel istihdam etmede önemli sıkıntılar yaşamaktadırlar. Küçük yerleşim yerleri için daha küçük ölçekli üretim ekonomisi gerekli olmasına rağmen bu tarz üretimler için de sağlanan teknolojik ve yönetsel olanaklarla ölçek ekonomisinden yeterince faydalanma imkânları bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerde ölçek; ekonomide verimlilik ve etkinlik kavramlarının öne çıkmasıyla birlikte gündeme gelen ve yerel kaynakların amacına uygun ve verimli olarak kullanılıp, kullanılmadığını sorgulayan bir konudur. Türkiye’de belediyelerin sorunları küçük ya da büyük olmalarına bakılmaksızın birbirine benzemektedir; ancak sorunlardan bazıları diğer belediyelerden görece olarak yapısal anlamda farklılaşmaktadır. Bu farklılık ise belediyelerin ölçek sorunundan kaynaklanmaktadır. Bu çalışmada, nüfusu 10.000’den az olan, özellikle de 5.000’den küçük belediyelerin kurulması, işleyişi, mali, idari, personel, ölçek ve maliyet gibi çeşitli boyutlarıyla birlikte ele alınmaktadır.**

**Alan araştırması için Kütahya’daki küçük ölçekli ilçe ve belde belediyeleri örnek olarak seçilmiştir. Bu bağlamda Kütahya’daki küçük ölçekli ilçe ve belde belediye başkanlarıyla yapılan mülakatlarda; belediye başkanlarının yaşadıkları ölçek ve yönetim sorunları tespit edilmiş, daha sonra da bu sorunlara çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca Kütahya ilinde 2019/2020 yılları arasında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlerinin yapmış oldukları denetim raporları da çalışmada önemli bir yer tutmaktadır. Uluslararası literatürde önemli bir yeri olan Michael Lipsky’in Sokak Düzeyi Bürokratları adlı çalışmasından da faydalanılarak, Kütahya ilinde küçük ölçekli belediyelerde halkla direkt etkileşimde bulunan kamu çalışanları ile görüşmeler yapılmış, bu bürokratların tecrübelerinden de faydalanılmıştır. Bu çalışmalar da elde edilen veriler, daha önceden ulusal ve uluslararası literatürde yer alan diğer akademik çalışmalar, yürürlükte olan hukuki düzenlemeler ve bu alan hazırlanmış STK raporları da derlenerek, karşılaştırma yapılmış ve küçük belediyelerin ölçek, yönetim, mali ve personel gibi sorunlarına, çözüm önerileri getirilmiştir.**

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Küçük Belediyeler, Ölçek, Optimal Ölçek, Optimal Maliyet/Fayda, Mekânsal Örgütlenme

**ABSTRACT****SCALE AND ADMINISTRATION ISSUES OF SMALL MUNICIPALITIES IN  
TURKEY: THE CASE OF KUTAHYA MUNICIPALITIES**

ERTEKİN, Halil İbrahim

Doctoral Thesis

Department of Political Science and Public Administration

Political Science and Public Administration Programme

Adviser of Thesis: Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

October 2020, xiii+ 245 Page

**This study aims to discuss small municipalities in Turkey, various and especially in including the scale of the problems to using a variety of national and international literature and field research method. In local governments, the scale is an issue that comes to the agenda with the importance of efficiency and effectiveness in the economy and questions whether local resources are used efficiently and in accordance with the purpose. Problems of the municipalities in Turkey regardless of whether big or small, are similar. However, some of the problems may differ structurally from other municipalities. This difference arises from the scale problem of municipalities. This study addresses the establishment and operation of municipalities with a population of less than 10,000, especially less than 5,000, with the scale and cost of financial, administrative and personnel problems.**

**In this study, small municipalities in Kütahya Province were selected as a field study. In this context, interviews with the mayors of townships and towns of Kütahya Province were conducted. The problems faced by the mayors and their own suggested solutions are reported and analyzed. In addition, the audit reports of the Local Authorities Controllers of the Ministry of Interior between 2019 and 2020 in Kütahya were also taken as a basis in the study. In the context of Lipsky's study titled Street-Level Bureaucrats, which has a significant place in the international literature, interviews are made with public employees who directly interact with the public in small municipalities in Kütahya and the experiences of these bureaucrats are conveyed. Finally, the data obtained, other academic studies previously included in the national literature, current legislation and NGO reports were compiled and compared and the current problems of small municipalities were tried to be determined along with their solution suggestions.**

**Keywords:** Local Governments, Small Municipalities, Scale, Optimal Scale, Spatial Organization.



## İÇİNDEKİLER

<b>ÖNSÖZ</b> .....	<b>i</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iii</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>iv</b>
<b>ŞEKİL DİZİNİ</b> .....	<b>ix</b>
<b>HARİTALAR DİZİNİ</b> .....	<b>xi</b>
<b>TABLolar DİZİNİ</b> .....	<b>xi</b>
<b>KISALTMALAR DİZİNİ</b> .....	<b>xiii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK, OPTİMAL BÜYÜKLÜK VE YÖNETİM KAVRAMLARI

1.1. Optimal Büyüklük Kavramı .....	10
1.2. Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi .....	12
1.2.1 Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü .....	12
1.2.2. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması .....	14
1.2.3. Dışsal Ekonomiler .....	17
1.2.4. Üretim Tekniği .....	19
1.3. Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi .....	20
1.3.1. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi .....	20
1.3.2. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri .....	24
1.4. Kentte Yaşamın Fayda/Maliyeti ve Optimal Büyüklük .....	25
1.5. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar Ve Optimal Büyüklük .....	28
1.6. Dünyadaki Optimal Ölçekle İlgili Gelişmeler .....	30
1.7. Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Kavramı .....	31
1.8. Kamu Kurumlarınca Yaptırılan Reform Çalışmalarında Ölçek ve Sınır Konuları..	34
1.8.1. Alan-Nüfus-Hizmet İlişkisi ve Türkiye’de Belediyelerin Nüfus, Yönetim ve Alan Açısından Kademelenmesi .....	40
1.8.2. Nüfus Ölçütü Üzerinden Farklılaştırmaya Giden Yasal Düzenlemeler .....	41
1.8.2.1. Belediyelerde 50.000 Alt Nüfus Sınıрын Ölçüt Alan Düzenlemeler .....	42
1.8.2.2. Belediyelerde 100.000 Alt Nüfus Sınıрын Ölçüt Alan Düzenlemeler .....	43
1.8.2.3. Belediyelerde 50.000 Üst Nüfus Sınıрын Ölçüt Alan Düzenlemeler .....	44

1.9. Alan Ölçütü Üzerinden Farklılaştırmaya Giden Yasal Düzenlemeler .....	46
1.9.1. Belediyelerin Kurulması, Birleşmesi ve Sınır Tespiti .....	47
1.9.2. Birleşme .....	51
1.9.3. Sınır Tespiti .....	53
1.9.4. Katma/Birleştirme Girişimleri .....	56
1.10. Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Literatürü .....	67

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **POLİTİKA BELGELERİNDE, MEVZUATTA, KURUMSAL ÖNERİLERDE VE BELEDİYELERDE OPTİMAL ÖLÇEK SORUNSALI**

2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Döneminde Belediyelerde Optimal Ölçek Sorunsalı.....	75
2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi.....	77
2.2.1. 1924 Anayasasında Belediyeler .....	79
2.2.2. 417 Sayılı Ankara şehremaneti Kanunu .....	80
2.2.3. 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu .....	81
2.2.4. 486 Sayılı Umur-u Belediyeye Yönelik Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu	83
2.2.5. 1923–1930 Yılları Arasında Yapılan Diğer Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler	83
2.2.6. 1580 Sayılı Belediye Kanunu .....	86
2.2.7. 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu .....	89
2.2.8. 2301 Sayılı Belediyeler Bankası Kanunu .....	90
2.2.9. 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu .....	91
2.2.10. 1961–1980 Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi .....	92
2.3. Araştırma Projeleri ve Bazı Raporlarda Yerel Yönetimlerde Ölçek: 1966-2002 ....	94
2.3.1. 1966 Araştırma Projesi. Merkezi Hükümet Teşkilatı (MEHTAP),.....	94
2.3.2. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler Raporu, 1971 .....	95
2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), 1991 .....	95
2.3.4. Mülki İdare Şurası Hazırlık Komisyonu Raporu, 2002 .....	97
2.4. Kalkınma Planlarının Yerel Yönetimlerde Ölçek ve Yönetim Sorunlarına Yaklaşımları .....	98
2.4.1. Yedinci Kalkınma Planı .....	98
2.4.2. Sekizinci Kalkınma Planı .....	100
2.4.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı.....	101
2.5. 1996-2001 Dönemindeki Belediye Kanunu Reform Çabaları, Kanun Taslaklarındaki Ölçek ve Yönetim Düzenlemeleri .....	103
2.5.1. 1996 Yılı Kanun Tasarısı .....	104
2.5.2. 1998 Yılı Kanun Tasarısı .....	105
2.5.3. 2000 Yılı KHK Tasarısı .....	105
2.5.4. 2001 Yılı Kanun Tasarısı .....	106

2.6. 2003 Yılı Sonunda Veto Edilen Kanun Tasarılarından 5393 Sayılı Belediye Kanununa .....	106
2.7. Belde Belediyeleri Ölçeğine İlişkin Hayata Geçirilen Düzenlemeler.....	108
2.7.1. 5215/5272/5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	108
2.7.2. 5747 Sayılı Torba Kanun .....	109
2.7.3. 2003 Yılında 5019 Sayılı Veto Edilen Kanunda Pergel Düzenlemesi .....	110
2.7.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Ölçeğe Dair Düzenlemeler ..	110
2.7.5. (Veto Edilen) 5026 sayılı Denizli Bütünşehir Yasasında Ölçeğe Dair Düzenlemeler.....	112
2.7.6. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Yönetim ve Ölçeğe Dair Düzenlemeler.....	112
2.7.7. 6360 Sayılı Kanunda Ölçeğe Dair Düzenlemeler .....	113
2.7.8. 6447 Sayılı Kanunda Ölçeğe Dair Düzenlemeler .....	115
2.8. AB ve OECD Ülkelerinde Küçük Belediyelerin Durumu .....	116
2.9. Fransa'da Yerel Yönetimler ve Küçük Belediyelerin Durumu.....	118

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

#### **TÜRKİYE'DE ÖLÇEK VE KAMU REFORMLARI SONRASI KÜÇÜK BELEDİYELERİN DURUMU VE SORUNLARI**

3.1. Türkiye'de Hızlı Belediyeleşme Sürecinin Etmenleri .....	120
3.1.1. Hızlı Belediyeleşmeye Neden Olan Siyasal (Politik) Etmenler .....	121
3.1.2. Hızlı Belediyeleşmeye Neden Olan Mali Etmenler .....	123
3.1.3. Hızlı Belediyeleşmeye Neden Olan Statü ve Prestij Etmenleri .....	125
3.1.4. Hızlı Belediyeleşmede Nesnel/Objektif Etmenler .....	125
3.1.5. Hızlı Belediyeleşmenin Diğer Etmenleri .....	126
3.2. Türkiye'de Küçük Belediyelerin Sorunları.....	127
3.2.1. Türkiye'de Küçük Belediyelerin Sorunlarını Sistemmatize Eden Çalışmaların Analizi ve Sistematiği .....	128
3.2.2. Türkiye'de Küçük Belediyelerin Ölçek ve Yönetim Kaynaklı Sorunları .....	129
3.2.3. Türkiye'de Küçük Belediyelerin Optimalite ve Maliyet Sorunları.....	135
3.2.4. Türkiye'de Küçük Belediyelerde Demokratik Katılım Sorunu .....	136
3.2.5. Türkiye'de Küçük Belediyelerde Yerel Kamu Hizmetlerini Sunumda Yaşanan Sorunlar .....	139
3.2.6. Türkiye'de Küçük Belediyelerin Teşkilatlanma ve Görev Sorunları.....	139
3.3. Küçük Belediyelerin ve Belediyeli Yerleşimlerin Sorunlarına Dair Yapılan Tespitler.....	141

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**KÜTAHYA'DAKİ KÜÇÜK BELEDİYELERİN VE YERLEŞİMLERİN**  
**SORUNLARI**

4.1. Küçük Belediyelerin Sorunlarına Dair Alan Araştırması İçeren Literatürün Özeti	144
4.2. Kütahya'da Bulunan Küçük Ölçekli Belediyelerin Genel Durumu.....	146
4.3. Kütahya İlinde İlçe Merkezi Olan Küçük Belediyelerin Yerleşim, Coğrafi, Nüfus, Personel ve Meclis Üyelerinin Dağılımı .....	149
4.3.1. Altıntaş Belediye Başkanlığı .....	149
4.3.2. Aslanapa Belediye Başkanlığı .....	150
4.3.3. Çavdarhisar Belediye Başkanlığı .....	152
4.3.4. Domaniç Belediye Başkanlığı .....	153
4.3.5. Dumlupınar Belediye Başkanlığı .....	155
4.3.6. Emet Belediye Başkanlığı .....	156
4.3.7. Eskiğediz Belde Belediyesi .....	158
4.3.8. Gediz Belediye Başkanlığı .....	159
4.3.9. Hisarcık Belediye Başkanlığı .....	161
4.3.10. Pazarlar Belediye Başkanlığı.....	163
4.3.11. Simav Belediye Başkanlığı .....	164
4.3.12. Şaphane Belediye Başkanlığı .....	166
4.3.13. Tavşanlı Belediye Başkanlığı .....	168
4.4. Kütahya'da Belde Belediyelerinin Coğrafi, Yerleşim Durumu, Belediyelerdeki Meclis Üyelerinin Sayısı Ve Dağılımı, Personel Durumları ve Dağılımı.....	170
4.4.1. Akdağ Belde Belediye Başkanlığı (Simav).....	170
4.4.2. Balıköy Belde Belediye Başkanlığı (Tavşanlı) .....	171
4.4.3. Çitgöl Belde Belediye Başkanlığı (Simav) .....	172
4.4.4. Çukurca Belde Belediye Başkanlığı (Domaniç).....	174
4.4.5. Demirci Belde Belediye Başkanlığı (Simav) .....	176
4.4.6. Gökler Belde Belediye Başkanlığı (Gediz).....	177
4.4.7. Güney Belde Belediye Başkanlığı (Simav).....	178
4.4.8. Kuruçay Belde Belediyesi (Tavşanlı).....	180
4.4.9. Kuşu Belde Belediyesi (Simav) .....	181
4.4.10. Naşa Belde Belediye Başkanlığı (Simav) .....	182
4.4.11. Seyitömer Belde Belediye Başkanlığı (Merkez).....	183
4.4.12. Tepecik Belde Belediye Başkanlığı (Tavşanlı) .....	185
4.4.13. Tunçbilek Belde Belediye Başkanlığı (Tavşanlı).....	186
4.4.14. Yenikent Belde Belediye Başkanlığı (Gediz) .....	187

4.5. Kütahya’da Küçük Belediyelerin Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Raporlarında Yer Alan ve Mülakatlarda Tespit Edilen Başlıca Sorunları.....	189
4.5.1. Kütahya’da Belediye Organlarının İşleyiş Sorunları .....	191
4.5.2. Kütahya’da Belediye Encümeniyle İlgili İş ve İşlemlerde Yaşanan Sorunlar	193
4.5.3. Kütahya Belediyelerinde İnsan Kaynaklarıyla İlgili Sorunlar (Nitelikli Personel Eksikliği) .....	197
4.5.4. Kütahya Belediyelerinde Mali Sorunlar .....	199
4.5.5. Kütahya Belediyelerinde Kamu Hizmetleri İçin Gerekli Araç-Gereç Eksikliği	201
4.5.6. Yerel Demokratik Katılım Sorunu .....	202
4.6. Kütahya’daki Küçük Belediyelerin Sorunları İçin Dile Getirilen ve Önerilebilecek Çözüm Önerileri.....	203
4.6.1. Akademik Literatürde Kütahya’da Küçük Belediyelerin Sorunlarına Dair Çözüm Önerileri .....	203
4.6.1.1. Mücavir Alan Genişletme Uygulamaları.....	203
4.6.1.2. Birlik Uygulamaları .....	204
4.6.1.3. Ana Belediye/Yönetim Tarafından Hizmet Sunumu (Yönetimler arası Hizmet Anlaşmaları).....	205
4.6.1.4. Birleştirme ve Katma.....	205
4.6.2. Akademik Literatürde Kütahya Özelinde Dile Getirilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	206
4.6.3. Saha Çalışmasına Dayalı Olarak Araştırmacının Önerdiği Çözüm Önerileri	207
<b>SONUÇ, GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....</b>	<b>214</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>225</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>245</b>

**ŞEKİLLER DİZİNİ**

<b>Şekil 1:</b> Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü .....	13
<b>Şekil 2:</b> Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü.....	15
<b>Şekil 3:</b> Ortalama Maliyet ve Yerleşiklerin Katılım Payına Göre Optimal Büyüklük .....	15
<b>Şekil 4:</b> Kentte Yaşamının Fayda / Maliyetine Göre Optimal Büyüklük Eğrisi .....	25
<b>Şekil 5:</b> Firmalar Açısından Optimal Kent Büyüklüğü .....	29

## HARİTALAR DİZİNİ

<b>Harita 1:</b> Altıntaş Haritası.....	150
<b>Harita 2:</b> Aslanapa Haritası.....	152
<b>Harita 3:</b> Çavdarhisar Haritası .....	153
<b>Harita 4:</b> Domaniç Haritası.....	155
<b>Harita 5:</b> Dumlupınar Haritası .....	156
<b>Harita 6:</b> Emet Haritası .....	158
<b>Harita 7:</b> Eskigediz Haritası.....	159
<b>Harita 8:</b> Gediz Haritası.....	161
<b>Harita 9:</b> Hisarcık Haritası.....	162
<b>Harita 10:</b> Pazarlar Haritası .....	163
<b>Harita 11:</b> Simav Haritası .....	166
<b>Harita 12:</b> Şaphane Haritası.....	168
<b>Harita 13:</b> Şaphane Haritası.....	169
<b>Harita 14:</b> Akdağ Haritası.....	171
<b>Harita 15:</b> Balıköy Haritası.....	172
<b>Harita 16:</b> Çiftgöl Haritası .....	174
<b>Harita 17:</b> Çukurca Haritası.....	175
<b>Harita 18:</b> Demirci Haritası .....	177
<b>Harita 19:</b> Gökler Haritası .....	178
<b>Harita 20:</b> Güney Beldesi Haritası.....	179
<b>Harita 21:</b> Kuruçay Belde Haritası .....	181
<b>Harita 22:</b> Naşa Beldesi Haritası .....	183
<b>Harita 23:</b> Seyitömer Beldesi Haritası .....	185
<b>Harita 24:</b> Tepecik Beldesi Haritası .....	186
<b>Harita 25:</b> Tunçbilek Belde Haritası.....	187
<b>Harita 26:</b> Yenikent Beldesi Haritası.....	188

## TABLOLAR DİZİNİ

<b>Tablo 1:</b> Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediye Sayılarındaki Değişim (1950–1992–2005) .....	33
<b>Tablo 2:</b> Yıllara Göre Belediye Sayısı .....	74
<b>Tablo 3:</b> Yıllara Göre İl ve İlçe Merkezleri - Belde ve Köylerde Yaşayan Nüfus (2007-2019) .....	127
<b>Tablo 4:</b> 6360 Sayılı Kanun Gereği Kütahya İlinde Kapatılan Belde Belediyeleri .....	147
<b>Tablo 5:</b> Altıntaş Belediyesi Bilgileri.....	150
<b>Tablo 6:</b> Aslanapa Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	151
<b>Tablo 7:</b> Çavdarhisar Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	153
<b>Tablo 8:</b> Domaniç Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	154
<b>Tablo 9:</b> Dumlupınar Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	156
<b>Tablo 10:</b> Emet Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	157
<b>Tablo 11:</b> Eskigediz Belde Belediyesi Bilgileri .....	159
<b>Tablo 12:</b> Gediz Belediyesi Bilgileri.....	160
<b>Tablo 13:</b> Hisarcık Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	162
<b>Tablo 14:</b> Pazarlar Belediye Başkanlığı Bilgileri.....	163
<b>Tablo 15:</b> Simav Belediye Başkanlığı Bilgileri.....	165
<b>Tablo 16:</b> Şaphane Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	167
<b>Tablo 17:</b> Tavşanlı Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	169
<b>Tablo 18:</b> Akdağ Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	171
<b>Tablo 19:</b> Balıköy Belde Belediyesi Bilgileri .....	172
<b>Tablo 20:</b> Çiftgöl Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	173
<b>Tablo 21:</b> Çukurca Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	175
<b>Tablo 22:</b> Demirci Belde Belediyesi Başkanlığı Bilgileri.....	176
<b>Tablo 23:</b> Gökler Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	178
<b>Tablo 24:</b> Güney Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri.....	179
<b>Tablo 25:</b> Kuruçay Belde Belediyesi Bilgileri .....	180
<b>Tablo 26:</b> Kuşu Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri .....	182
<b>Tablo 27:</b> Naşa Belde Belediyesi Bilgileri .....	182
<b>Tablo 28:</b> Seyitömer Belde Belediyesi Bilgileri .....	184
<b>Tablo 29:</b> Tepecik Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri.....	185
<b>Tablo 30:</b> Tunçbilek Belde Belediyesi Bilgileri.....	187
<b>Tablo 31:</b> Yenikent Belde Belediyesi Bilgileri .....	188
<b>Tablo 32:</b> Kütahya İlindeki Küçük Ölçekli Belediyelerin Temel Sorunları .....	190
<b>Tablo 33:</b> Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (1000 TL) .....	199



<b>Tablo 34:</b> Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Personel Harcamaları (1000 TL) 2016–2017.....	200
<b>Tablo 35:</b> Küçük (7.000'den Az) Nüfuslu Belde Belediyelerine İlave Edilmesi Önerilen İtibari Nüfus .....	209
<b>Tablo 36:</b> Küçük (10.000'den Az) Nüfuslu İlçe Belediyelerine İlave Edilmesi Önerilen İtibari Nüfus .....	210
<b>Tablo 37:</b> Kütahya Özelinde Küçük (5.000'den Az) Nüfuslu Belde Belediyelerine İlave Edilen İtibari Nüfus.....	211
<b>Tablo 38:</b> Kütahya Özelinde Küçük (10.000'den Az) Nüfuslu İlçe Belediyelerine İlave Edilen İtibari Nüfus.....	212

## KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
KİK	Kamu İhale Kanunu
MBK	Milli Birlik Komitesi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	Mili Güvenlik Komitesi
MİGMM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MKM	Marjinal kalabalıklaşma maliyeti
OKM	Ortalama kalabalıklaşma maliyeti
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
RG	Resmi Gazete
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
YYÖİK	Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu

## GİRİŞ

Devletin egemen olduğu toprak üzerindeki örgütlenme çabaları aynı zamanda devletin mekân planlaması ve örgütlerinin koordinasyon ve işbölümü yapılanmasını da gerektirmektedir. Literatürde sıklıkla karşılaşılan yerel yönetimler için yönetsel ölçek üzerine gerçekleşen tartışmaların temelini de bu yapılanma içerisinde en optimal ve ideal olana ulaşma çabasına yönelik düşünsel ve kurumsal faaliyetler oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin yönetsel kademe olarak merkezi ve yerel düzeyde paylaşımı, bu paylaşımın hangi kademelenmelerde ve hangi standartlara göre gerçekleştirileceği sorusuna cevap arayışları ölçek tartışmalarının çıkış noktasını oluşturmaktadır. Dünyada ve Türkiye özelinde ölçek genişletme ya da ölçek küçültme, ölçek kriterlerinin yeniden revize edilmesine yönelik kurumsal ve yasal reform çabaları kamu yönetimleri açısından öncelikli konulardan birisidir.

Siyasal iktidarlar ve kamu yönetimi bürokrasisi açısından, ölçek sorunsalına çözüm arayışları kapsamında ülkemizde son yıllarda katılma, bütünleştirme ve birleştirme kavramları üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan hukuki düzenlemeler, kamu hizmetlerinin yönetimi üzerinde ciddi baskı oluşturmakta ve akademik çalışmalara konu olmaktadır, sahada da uygulayıcıları ve yerel siyasetçileri yakından etkilemektedir. Literatürde genellikle kırsal, kent ve metropol alanlar için kullanılan ölçek kavramı salt yönetsel bir kavram olmaktan ziyade, ekonomik faktörler açısından da ele alınması gereken önemli konulardan birisidir. Devletin mekânı nasıl örgütlediği, yerel kamusal hizmetlerin sunumunun organizasyonunda ölçeğin ne olması gerektiği gibi tartışmalar, yerel yönetimlerde ölçek ekonomisinin unsurlarının kullanılarak açıklanmasını gerekli kılmaktadır. Optimal ölçeğin sadece etkinlik/verimlilik açısından değerlendirilmesi meseleye hizmete erişim bağlamında sorunlu yaklaşıldığını göstermektedir. Bu nedenle ölçek sorunsalına yaklaşımda ekonomik realitelere ilaveten, yerel demokrasi, katılım, politik faktörler, vatandaşların yerel kamusal hizmetlere asgari düzeyde erişim hakkı, yerel hizmetlerin önceliklendirilmesini, hizmet sunumunda kalite, hız, adalet, ekonomiklik ve sürdürülebilirlik gibi çeşitli diğer faktörlerin de ele alınmasını gerekli hale getirmektedir.

Çalışmanın temel konusu olan yerel yönetimlerde ölçek kavramı araştırmacının mesleki olarak Kaymakam ve Vali Yardımcısı olarak sahip olduğu uygulama tecrübesi ile teorik bilgilerin ve önceki saha çalışmalarının Kütahya özelindeki alan araştırmasıyla sentezlenmesini sağlayarak meseleye rasyonel, tutarlı, uzun soluklu ve çözüm odaklı bir

yaklaşım ile bakılması yönünde incelemeye konu edilmektedir. Araştırmacının icra ettiği yerel mülki idare görevleri esnasında yakın çalışma organlarından Kütahya ve diğer illerde belediye başkanlarından edinilen bilgiler ve sahadaki sürekli kişisel gözlemler belediyelerin kurumsal yapılarını, hizmetler açısından yaptıklarını ve yapamadıklarını anlama, anlamlandırma ve literatür ışığında yorumlama açısından ciddi bir birikimi imkânı sağladı. Küçük belediyelerin özellikle nüfus ve ölçek açısından yaşadıkları sorunların sistematik olarak tek bir ilde derinlemesine irdelenmesi ve bu sorunlara çözüm önerileri geliştirme ihtiyacı bu çalışmanın araştırma konusu ve amacı olarak seçilmesinde etkili faktörlerden birisi olmuştur.

Yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri verme zorunluluğu yanında, yerel yönetimlerin kurulu oldukları yerleşim yerinin alan büyüklüğü, nüfus ve yerel yönetim örgütlerinin büyüklüğü kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve dağılımını sağlama açısından yerel yönetimlerde ölçek sorunu ortaya çıkmaktadır. Yerel düzeyde sunulan kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için optimal büyüklük kavramı olarak da ifade edilen belediyelerde ölçek sorunu, Türk belediyeçilik sisteminin temel sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Türkiye’de küçük belediyelerin sorunlarına hızlıca bakıldığında, mali açıdan sorunlar, iyi eğitilmemiş personel eksikliği, üretilen hizmetlerin maliyet sorunu gibi sorunlar ister istemez “optimal ölçek” konusunu da gündeme getirmektedir. Kütahya ili örneğinde alan araştırması yapılmasındaki ana neden de çok sayıda küçük ölçekli belde ve ilçe belediyesinin bulunması, belediye başkanlarıyla güvene dayalı bir ortamda mülakat yapılabilme imkânına sahip olunması, burada yapılan / yapılacak örneklemin Türkiye’de diğer illerdeki, özellikle de çok sayıda küçük belediyeye sahip komşu Afyonkarahisar gibi illerdeki küçük belediyelerin sorunları için de örnek modelleme oluşturma potansiyeli taşımasından kaynaklanmıştır. Hatta büyükşehir belediyesi statüsüne sahip bir başka komşu il Eskişehir’de de çok sayıda küçük ölçekli büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır.

Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine kurumsal ve güçlü bir belediyeçilik kültürünün miras bırakıldığını söylemek oldukça zordur. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devletinden 1924 yılında Lozan Anlaşmasıyla belirlenen sınırlar içinde toplam 389 belediye birimi devir almıştır. Ancak bu belediyeler hukuki bakımdan güçsüz, işlevsel bakımdan etkin olmayan ve mali bakımdan da son derece zayıf ve köksüz şehir idareleri idi. Halkın önemli bir bölümü karar organlarında temsil

edilmiyor; halktan da pek azı bu hizmetlerden yararlanıyordu. Osmanlı Devletinden kalan miras dolayısıyla İstanbul için ayrı taşra için de ayrı bir belediye mevzuatı söz konusuydu.

Diğer taraftan milli mücadeleden yeni çıkmış genç Cumhuriyetin iki önemli belediyecilik sorununu da çözmesi gerekiyordu. Bu sorunlardan birincisi savaş dolayısıyla harabe haline gelen kentlerin yeniden imar edilmesi, diğeri de 13 Ekim 1923'de Başkent ilan edilen Ankara'nın Cumhuriyetin ideolojisiyle tutarlı çağdaş bir kent olarak yapılandırılması isteği idi. Daha sonra Ankara'da ortaya konacak genç Türkiye Cumhuriyetinin belediyecilik anlayışının çoğu unsurunun Anadolu şehirleri için de model olması öngörülmekteydi.

Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine devir olunan belediye mevzuatı ve belediyeler bulunmaktadır. Cumhuriyet idarecileri ve siyasetçileri nüfusun çoğunun köylü olduğunu ve köylere dair bağımsız bir kanun olmadığını dikkate alarak, önce 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu'nu yasalaştırmıştır. Köy Kanununun genel gerekçesinde yapılacak hazırlıklar neticesinde küçük, normal ve büyük yerleşimler için ayrı ayrı belediye kanunları çıkarılacağına dair bir anlatım yer alsa da sonuç böyle olmamıştır. Türkiye Cumhuriyetinde belediyelerle ilgili uygulamaların temel mevzuat dayanağı, öncelikle 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'yla şekillenmişti. Bu Kanun prensip olarak tek tipçi bir belediyecilik anlayışını benimsemiş gözükmekte, her ölçekteki belediye bu Kanun'a tabi olmak durumunda idi, sadece İstanbul ve Ankara için bazı özel hükümler, belediye şubesi kurulabilmesi ve belediyelerin isteğe bağlı ve zorunlu hizmetlerin bütçeyle ilişkilendirilmesi gibi bazı ayrımlar düzenlenmişti. 1580 sayılı Kanun'da belediyelere yeterince özerklik verilmemiş, merkeze bağlı üniteler yaratılmış, merkezi yönetimin kanunlarla verdiği roller kadar çalışma olanağı aktarılmış, yerele verilen kimi vergi ve harçlar zamanla kısmen veya tamamen merkezi yönetimin emrine sunulmuştur. 1950'lerden itibaren ve sonraki 10 yıllarda merkezdeki bakanlık ve alt teşkilatlanmasıyla bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş sayısı ve kapasiteleri arttıkça oluşan örgütlenme ve uzmanlaşma her tür yerel yönetimlerden yetki ve sorumlulukların ve tabii kaynakların merkezi yönetimin eline geçmesiyle sonuçlanmıştır.

Türkiye'de yerel yönetim anlayışının ve yerel demokrasi kültürünün gelişmesi için her büyüklükteki belediyelere çok önemli görevler düşmektedir. Yurtdışında bazı önemli entellektüeller ve Türkiye'de bazı akademisyenler daha fazla belediyenin ve

diğer yerel yönetim birimlerinin varlığı, köy ve mahalle muhtarlığı, meclis üyeliği, belediye başkanlığı ve il genel meclisi üyeliği yoluyla yerel demokrasinin öğrenilmesi ve yaşatılmasında önemli bir fırsat olarak görmektedirler. İngiltere gibi bu tartışmanın kökleri 19. Yüzyıla kadar geriye götürülebilmektedir. Bu anlamda küçük belediyelerin belediyeciliğin ve yerel demokrasinin okulu olarak da görülebilse de bu okul vazifesinin yerine gelebilmesi için yerel siyasal kültürün, katılımcılığın ve yereldeki siyasetçilerin bakış açıları, kapasiteleri ve yerel siyasetin yapılış şekliyle yerel yönetim birimlerinin örgütlenme ve iş yapabilme durumları önem kazanmaktadır.

Buna mukabil özellikle gelişmiş liberal demokralilere örnekleri olan Kanada, ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde nüfus kriteri baz alınarak yerel yönetim birimlerinin hizmet kalitesinin artırılması, maliyetlerin düşürülmesi, bürokrasinin azaltılması, hesap verilebilirliğin artırılması gibi gerekçelerle küçük yerel birimlerin birleştirilmesi yöntemlerine geçmişte başvurulmuştur. Özellikle Kanada ve ABD’de 19. Yüzyıl ortalarından itibaren başlayan bu yaklaşım, 20. Yüzyıl ortalarından itibaren İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde reform şeklinde uygulanmaya başlanmış, belediye sayılarının azaltılması yoluna gidilmiş bu yolla yerel demokrasinin de güçlendirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır (Sancton, 2000: 10-17).

Kanun’la kendilerine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirilebilmeleri için de yeterli mali kaynak, yüksek nitelikli personel bulamama belediyelerin hizmet sunumunu yakından etkileyen önemli konular arasındadır. Küçük ölçekli belediyelerde bu sorunların daha önemli hale geldiği, belediyelerin kurumsallaşarak hizmet sunumunda birçok sorunlara yol açtığı görülmektedir. Tezde bu sorunlara ilerleyen bölümlerde yer verilmektedir.

Belediyelerin kurulmasında asgari nüfus kriteri, dışında başka bir kriterle bakılmadığı, hatta alansal / mekânsal büyüklük ölçeği bile bir kriter olarak düşünülmediği, 1960’lardan 1980’li yıllara kadar olan ara dönemde mevzuatta yer alan diğer kriterlerin de çok önemsenmediği ve üstünkörü geçiştirilerek basit anlatımlarla ilgili kuruluş dokümanlarında yer aldığı bilinmektedir. 1958 ve 1960 yılında yeni bir belediyenin kurulmasını düzenleyen eski 1580 Belediye Kanunu’nun 7. maddesinde yapılan düzenlemelerle nüfus kriterinin yanında, ekonomik ve sosyal gelişmişlik de belediye kurulması için gerekli olan asgari kriterler arasına girmiştir.” *kurulacak belediyenin, hizmetleri yerine getirmesine yetecek kadar gelire sahip olup olamayacağı ve teklifin faydalı olup olmayacağı*” belediye kurulmasında dikkat edilecek hususlar

arasında sayılmıştır (Güler, 1992: 83). Ancak diğer gelişmişlik kriterleri somut olmayıp belediye kurma gerekçelerinde gelişmişliğe dair ilginç ifadeler her zaman rastlanmıştır. Gerekçelerin tutarsızlığı ve basitliği konusunda benzer durum ilçe ve il kurmak için TBMM'ye yapılan kanun tasarı ve taslağı önerileri için de bir ölçüde geçerlidir.

Türkiye'de 1980 ve 1990'lı yıllarda belediye sayılarında hızlı artış olmuştur, bu artış 2000'li yılların başından itibaren hayli yavaşlamıştır. Bu artışların gerekçesine bakıldığında zaman daha çok siyasal, prestij ve ekonomik nedenlerle belediye sayılarında artış yaşandığı anlaşılmaktadır. 2000'li yıllara gelindiğinde, belediye sayısının çokluğu, kaynakların verimli kullanılmaması, kaynak israfı yapıldığı birçok resmi belgelerde ortaya konmaya başlanmıştır. Aşağıda belediyelerin çokluğu, küçük belediyelerin yetersizlikleri ve sorunları, belediye kurmak için asgari nüfus şartının değiştirilmesi gibi konularda, başta ilgili Kalkınma Planları başta olmak üzere resmi belgelerdeki görüşler özetle ve Giriş Bölümünün kurgusunu aşmayacak ölçüde aktarılmaktadır.

Örneğin 8. Kalkınma Planında *“kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sistemi ıslah edilecektir”* şeklinde bir ifade yer almıştır. Ayrıca, aynı Planda *“il, ilçe ve belediye kurulması için yeni kriterler olarak, yerleşim merkezlerinin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak belirlenecektir”* denilmektedir.

9. Kalkınma Planında ise ölçek bakımından küçük belediyelerde yönetim kapasitesinin gelişmediği, bu belediyeler gelirlerinin önemli bir kısmının cari harcamalarda kullandıkları ve hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamadıkları, hatta temel hizmetler için bile yeterli kaynak ayıramadıkları görülmektedir. Bu belediyeler nitelikli ve yetişmiş personel istihdam etmede önemli sıkıntılar yaşamaktadırlar denilmektedir. Yine 9. Kalkınma Planında belediyelerin kuruluşuna ilişkin *“belediyelerin kurulması objektif kriterlere bağlanacaktır. Sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilecektir”* ilkesi getirilmiştir.

Bu kararlar yerel yönetimlerin ölçeklerine ilişkin olarak yapılan en ciddi düzenlemeler olan 5747 sayılı ve 6360 sayılı kanunlara ilham olmuştur. Bu çalışmalardan da anlaşılacağı üzere belediye kurulmasında belli kriterler geliştirilmiş en önemlisi de 1580 sayılı --2004 yılında 5215 sayılı Kanunla mülga hale gelen-- Cumhuriyetin kendisinin yasalaştırdığı ilk Belediye Kanununda (1930 yılı) asgari 2.000

olan nüfus kriteri 5215/5272/5393 sayılı kanunlarla 2004–2005 döneminde 5.000'e çıkarılmıştır; ancak daha geniş bir alanda belediye kurmak da kolaylaştırılmıştır.

Çalışmada bölümler arasında düzgün bir geçişkenlik ve gerekli uyum sağlanarak tez, sonuç ve öneriler bölümü dışında, dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde ölçek, optimal ölçek, optimal büyüklük, maliyet / payda analizlerine değinilmekte yerel yönetimlerde ölçek kavramı açıklanmakta ve ulusal ve uluslararası literatürde yerel yönetimlerde optimal ölçekle ilişkili kimi çalışmalara yer verilmektedir. Ayrıca Türkiye'nin yerel yönetimlere dair temel mevzuatta ve ilgili torba kanunlarda yerel yönetimlerde ölçeğe dair düzenlemeler aktarılmakta ve özetle tartışılmaktadır.

İkinci Bölümde politika belgelerinde, mevzuatta, kurumsal önerilerde, Avrupa Birliği (AB) ve OECD ülkelerinde ölçek sorunlarının nasıl ele alındığı, küçük belediyelerle ilişkili olarak hangi tür çalışmaların yapıldığı irdelenmiştir. Ayrıca bu bölümde Cumhuriyetten sonra belediyecilik anlayışının gelişimi ve bu gelişimin küçük belediyelere yansması ile küçük belediyeler açısından sonuçları ve sorunlar da irdelenmektedir. Bu bağlamda bazı araştırma projeleri ve raporlarda yerel yönetimlerde ölçek ve küçük belediyeler, ilgili anlatımların olduğu üç kalkınma planındaki tespit, tartışma ve öneriler ile 1996–2000 dönemi yerel yönetimler kanun tasarıları mercek altına alınmaktadır. 2004 yılından 2020 yılına kadar Türkiye'nin yerel yönetimler mevzuatında küçük belediyeler ve belediyelerde ölçek düzenlemeleri de bu bölümde derinlemesine tartışılmaktadır.

Üçüncü Bölümde Türkiye'de küçük belediyelerin ölçek ve yönetim kaynaklı sorunları ele alınmaktadır. Hızlı kentleşmenin ve özellikle belediye kurulmasının getirdiği çeşitli sorunlar, hızlı belediyeleşmeye neden olan politik, mali, ekonomik, prestij ve diğer etmenler bu bölümde sistematik olarak incelenmektedir. Genel olarak Türkiye'deki küçük belediyelerin sorunları, sorun çeşitleri bağlamında sınıflandırılarak optimal ölçek ve fayda/maliyet analizleri kapsamında değerlendirilmektedir. Bu Bölümde son olarak küçük belediyelerin yerleşim sorunları özetle ele alınmaktadır.

Dördüncü Bölümde optimal ölçek konusunu Kütahya ilinde ele alıp, Kütahya'daki belde belediye başkanları, ilçe belediye başkanları ve Kütahya belediye başkanıyla doktora tez öğrencisi tarafından bizzat yapılan mülakatların sonuçları değerlendirilmektedir. Buradaki ortak çıkarsamaya uygun önceden belirlenmiş yarı



yapılandırılmış mülakat soruları yetkililere yönlendirilerek ortak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlerinin 2019-2020 yılında Kütahya'daki ilçe ve belde belediyelerinde yaptıkları denetimlerin raporları da ele alınarak mülakat sonuçları ve değerlendirme raporları karşılaştırılmakta ve çıkarımlar yapılmaktadır. Ayrıca bu Bölümde, belde ve küçük ilçe belediyelerinde uzun yıllar çalışmış belediye çalışanlarıyla da mülakatlar yapılarak, bu personellerin küçük belediyelerin sorunları konusundaki görüş ve önerileri değerlendirilmektedir.

Sonuç ve öneriler kısmında ise Türkiye'deki küçük belediyelerin sorunları, yerel yönetimlerde ölçek ve yönetim sorunlarının giderilmesi konusunda çözüm önerileri ortaya konmuştur. Kütahya'daki küçük belediyelerin ölçek ve yönetim sorunlarına yönelik yaptığımız çalışmalardan elde edilen verilerle literatür bilgisi harmanlanarak genel olarak bütün küçük belediyelerin sorunlarının çözümüne yönelik somut öneriler geliştirilmiştir. Bu çalışmada elde edilen sonuçların bir somut çıktısı da, akademik literatüre, yerel yönetimlere, özellikle de küçük belediyelere ölçek ve yönetim kaynaklı sorunların çözümü yönünde somut öneriler ortaya konarak, bu alanda yeni çalışmaların yapılması için dayanak teşkil etmesi beklentisidir.

Araştırmanın amacı küçük ölçekli belediyelerin yaşadıkları ölçek ve yönetim odaklı sorunların analiz edilerek yasal ve kurumsal düzeyde uygulanabilir çözüm önerileri geliştirmektir.

Araştırma kapsamında bir yerel yönetim birimi olarak küçük ölçekli (belde belediyeleri için nüfusu 5.000 ve altında, ilçe belediyeleri için nüfusu 10.000 ve altında olan) küçük belediyelerin sorunları idari, mali, kurumsal ve yasal açıdan bu çalışma kapsamında ele alınmaktadır.

Araştırmada olanaklar dâhilinde şu zorunlu sınırlılıklar göz önünde bulundurulmuştur:

- Ölçek kavramı yerel yönetimler düzeyinde kamu hizmeti ölçütü kapsamında nüfus ve coğrafya bazında sınırlı olarak ele alınmıştır.
- Çalışmamızda küçük belediye olarak, Kütahya ilinde bulunan küçük belediyeler araştırma grubu olarak sınırlandırılmıştır.
- Çalışma, literatür taraması yapılmak suretiyle ölçek kavramı ve tartışmaları üzerine akademik yazının taranması,

- Cumhuriyet dönemi boyunca Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin ölçek düzenlemeleri hakkında tarihsel inceleme tekniği,
- Kütahya’daki küçük ölçekli belediyelerde, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından yapılan denetimler sonucu hazırlanan raporların analiz edilmesi (birincil veri analizi),
- Kütahya’da seçilmiş küçük belediyelerin sorunları üzerine ilçe ve belde Belediye Başkanları ve sokak düzeyi bürokratlarla yapılan mülakatlar sonucunda elde edilen verilerin analizleri yapılarak bu verilerden elde edilen sonuçlardan da faydalanmak suretiyle tez sonucunda belli çıkarsamalar da bulunmaktadır.

Çalışmaya veri toplama ve kaynak kullanımını etkinleştirmek adına yön vermesi amaçlanan varsayımlar şu şekilde ifade edilebilir:

Varsayım 1: Ölçek ekonomileri, kamu hizmetinin sunumu ve sürekliliği için öngörülmüş, yerel birimlerin kuruluş ve işleyişinde dikkate alınması gereken zorunlu bir faktördür.

Varsayım 2: Yerel yönetim ölçeği büyüdükçe, kamu hizmetleri tür ve miktar olarak genişler. Bu genişlemede hizmetlerin üretim maliyetlerinin artmasına yol açacak ve kentler büyüdükçe kentlerde yaşamının maliyeti yükselecektir.

Varsayım 3: Optimum büyüklük (ölçek), mali, fiziksel, beşeri, teknolojik ve organizasyonel kaynakların en verimli kullanıldığı büyüklüktür ve koşullara uygun olarak güncellenmelidir.

Varsayım 4: Ölçek küçüldükçe, kaynak yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan sorunların hissedilme yoğunluğu artar.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK, OPTİMAL BÜYÜKLÜK VE YÖNETİM KAVRAMLARI**

18. Yüzyılda başlamış olan ve giderek hız kazanan kentlerde nüfus, 20. yüzyıldan itibaren bilginin dolaşım hızının, malların ve sermayenin artmasıyla küreselleşmenin artmasına da neden olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda başta kamu yönetimi, yerel yönetimler ve kentler olmak üzere, yerleşik tüm kurum ve kavramları etkilemiş ve değişmesine yol açmıştır. Bu süreçte Türkiye’de 1950’lerde başlayan hızlı kentleşme nedeniyle yerleşim alanlarının yapısı ve özellikleri önemli ölçüde değişmiştir. Bir yanda çok az nüfusa sahip köy ve belediye statüsünde yerleşim birimleri, bir yanda da çok büyük nüfusa sahip metropol ve metropolitenleşme sürecindeki alanların bulunması ölçek sorununu ortaya iki yönlü olarak ortaya çıkarmıştır. Kentlerdeki nüfusun çok olmasının yarattığı sorunları çözmek ve yerel kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak için şehirler ve kentsel hizmetler için en uygun ölçeklerin belirlenmesi ve kent yönetimlerinin buna göre organize edilmesi gerekmektedir. Öte yandan, barındırdıkları toplam nüfus ülke nüfusuna oranı olarak çok büyük olmasa da ve sayıları 5216, 5393, 5747, 6360, 6447 sayılı kanunlarla hayli azaltılsa da, Türkiye çapında halen optimal nüfus büyüklüğünün altında olan 10.000 veya beldeler için 5.000’in, aynı zamanda yeni belediye kurmak için gerekli asgari nüfus olan 5.000’in altında nüfusa sahip çok sayıda ilçe ve belde belediyesi bulunmaktadır. Küçük belediyelerin de hizmet sunumunda ve örgütlenmede çeşitli ölçek sorunları bulunmakta, itfaiye ve yangın güvenliği, şehir için ulaşım, imar planları yapımı, uygulanması ve denetimi, halk sağlığı ve gıda hijyeni gibi alanlarda bu eksiklik daha çarpıcı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de şimdiye kadar gerek akademik çalışmalarda, gerekse resmi düzeyde yapılan çalışmalarda konu bu boyutlarıyla yeterince ele alınmamıştır. Ancak nüfus yığılması kontrol altına alınarak kentlerde uygun ölçekler elde edilmeden ve yerel yönetimlerin ölçeklerine uygun farklılaştırılmış modeller geliştirerek aralarında kademelendirme yapılmadan yerel yönetimlere yönelik teknik düzenlemelerin başarı şansı düşük olacaktır. Yerel yönetimlerin özellikleri ve büyüklükleri reform ve yeniden düzenleme süreçlerinde dikkate alınan sistemlerin daha gerçekçi ve uygulanabilir olması beklenir.

### 1.1. Optimal Büyüklük Kavramı

Günümüzde İstanbul gibi nüfusu 10 milyonun üzerinde olan yerel yönetim birimleri olduğu kadar Dumlupınar gibi binlerle ifade edilen sınırlı nüfusu sahip yerel yönetimler de bulunmaktadır. Nüfus bakımından yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları bu farklılık, boyutu ve etkileri değişmekle birlikte, birçok ülkenin yerel yönetim sisteminde gözlemlenmektedir.

Bir yandan kamu maliyesinde yaşanan darboğazlar ve buna bağlı olarak kaynakların etkin kullanılması gereği, bir yandan da aşırı nüfus artışından ortaya çıkan, hizmet kalitesinin düşmesi ve yaşam kalitesinin azalması, gecekondulaşma ve çevre kirliliği gibi sorunlar yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Akademik ve idari çevrelerde yoğunluk kazanan bu tartışmalar, özellikle 1960 ve 1970’li yıllar boyunca birçok Avrupa ülkesinin yerel yönetim sistemlerinde yapısal reformlar gerçekleştirilmesine ve hem belediye hem de varsa il ve ilçe sayılarının birkaç kademe azaltılmasına neden olmuştur. Söz konusu dönemde, Avrupa ülkelerinin kalkınma ve sanayileşmelerine bağlı olarak yaşadıkları hızlı kentleşme olgusu, çok sayıda, ancak küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu nedenle, yapısal reformlar daha çok küçük ölçekli belediyelerin bir araya getirilerek daha geniş ölçekli kentsel idari ünitelerin oluşturulmasıyla sonuçlanmıştır.

Diğer değişkenlerin ardı sıra optimal büyüklük tartışmaları çoğunlukla nüfus değişkenini baz almakta olup çok küçük belediye birimlerinin çeşitli ve karmaşık yerel kamu hizmetleri için gereken parasal, teknik ve insan kaynaklarını idare edemediği; çok büyük yerel yönetim birimlerinin ise kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan (altyapı yetersizlikleri, trafik, çevre kirliliği, vs.) ek maliyetler yükledikleri ile ilgili verilerden yola çıkmaktadır (MİGM, 1995: 22). Bu noktadan bakıldığında, yerel yönetimlerde optimal büyüklük hizmetleri sağlama yönünden en etkin ve en ekonomik uygunluk noktasına geldiği eşiği belirtmektedir.

Genel olarak optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerini etkin şekilde sağlamak için nüfusun ve bölgenin büyüklüğüne ek olarak yerel yönetimin büyüklüğünü ifade eder. Birçok kamu hizmetinde, hizmet götürülen nüfus arttıkça ortalama maliyet azalmaktadır. Başka bir deyişle, marjinal maliyete bağlı olarak, hizmet üretimi kapsamındaki nüfus artışı ortalama maliyetleri düşürmektedir. Ortalama bir nüfus

büyükliğünün ortalama maliyeti minimumdur. Fakat bu noktadan sonra gerçekleşecek olan nüfus artışı, marjinal maliyetlerdeki hızlı artış nedeniyle ortalama maliyetleri artırır. Bu şartlar altında, nüfus açısından yerel yönetimlerin optimal büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır (Berber ve Topal, 1996: 446). Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere optimum yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin (OM) daha fazla azalmadığı (minimum üretim büyüklüğü) ve kişi başına hizmet maliyetinin artmaya başladığı (maksimum üretim büyüklüğü) nokta olarak tanımlanmaktadır (Tuna ve Ciritli, 1997: 34). Böyle bir tanımlamada esas itibariyle kamu hizmetlerinin üretimindeki artışlar sonucu ortaya çıkacak ölçek ekonomileri vurgulanmaktadır. Şu halde, küçük ölçek, genel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkması muhtemel ölçek ekonomilerinden faydalanılamaması anlamına gelmektedir (Carey, Srinivasan ve Strauss, 1996: 103). Sorunu tamamen ekonomik açıdan ele alan bu yöntemde, yerel yönetimlerin optimal büyüklüğü kamu hizmetlerinin birim maliyetine bağlıdır. Nitekim soruna bu açıdan yaklaşan birçok çalışmada anlamlı sonuçlar elde edilmiştir (Akdede ve Acartürk, 2005; Berber ve Topal, 1996; Gürel, 1970: 86, Topal, 1999; 2000).

Yukarıda verilen bakış açılarından sonra bir yerel idarenin büyüklüğü ile sunduğu kamusal mal ve hizmet çeşitleri arasında bir bağlantı kurmak gerekmektedir. Tüm kamu mal ve hizmetlerinin her birisi için iktisadi bakımdan ayrı ayrı optimum bir yerinden yönetim türü ve büyüklüğü vardır. Herhangi bir kamu mal ve hizmetin talep derecesini belirleyen bir yerel yönetim birimi, o malı tüketen tüm insanların yaşadığı yerel idare biriminin tümünü kapsar. Bu bakımdan bir yerel yönetim biriminin büyüklüğü veya genişliği ile yaptığı görevler arasında yakın bir ilişki vardır. Bu nedenle yerel idarelere verilen görevlerin kalitesi asgari ve azami büyüklükleri açısından önemli bir husustur (Tortop, 1995: 21-23). Diğer bir ifadeyle, soruna salt kamusal hizmet maliyetleri açısından çözüm arayan bu yöntemde, optimal büyüklüğün temel belirleyicisi yerel yönetimin ürettiği kamusal hizmet türleri olmaktadır, oysa hizmetlerin kalitesi ve yaygınlığı da önemlidir.

Yerel yönetimlerin optimal büyüklüğünü belirlemeye yönelik teorik tartışmaların bir kısmı nüfusla kamusal hizmet maliyetlerini ilişkilendirmiş, geri kalan kısım ise optimal büyüklüğü bireyler ve firmalar bakımından irdelemiştir. Ancak, kalkınma ve sanayileşmeye paralel olarak dünya nüfusunun büyük ölçüde kentleşmesi, optimal büyüklük tartışmalarının çoğunlukla kentsel alanlar, hatta en büyük kentler ve

metropoller üzerine yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Tezin bu bölümünde yerel yönetimlerin optimal büyüklüğü tartışmaları üzerinde kavramsal ve teorik temellerde durulmakta ve bu tartışmalar, hizmet arzına göre optimal büyüklük, hizmet talebine göre optimal büyüklük, kentte yaşamanın fayda/maliyetine göre optimal büyüklük ve işletmeler/firmalar açısından optimal büyüklük olmak üzere dört ana başlık altında toplanmaktadır.

## **1.2. Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi**

Kentsel hizmetlerin sunumuyla yükümlü birer yerel yönetim birimi olan belediyelerin en uygun büyüklüğünü, hizmet arzına dayalı olarak belirlemeye yönelik çalışmalarda kullanılan ölçütler dört ana başlık altında toplanabilir.

### **1.2.1. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü**

Bir şehrin optimal büyüklüğünün belirlenmesinde kullanılan bu ölçütte, sunulan herhangi bir kentsel hizmetin ortalama maliyeti ile o kentteki kişi başına düşen gelir ilişkilendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kentsel nüfusun artmasıyla birlikte, kentsel yönetim biriminin sunduğu hizmetlerin maliyetleri ve ilgili yöredeki kişi başına gelirden meydana gelen değişimler optimum hizmet alanını belirleyici faktörler olmaktadır.

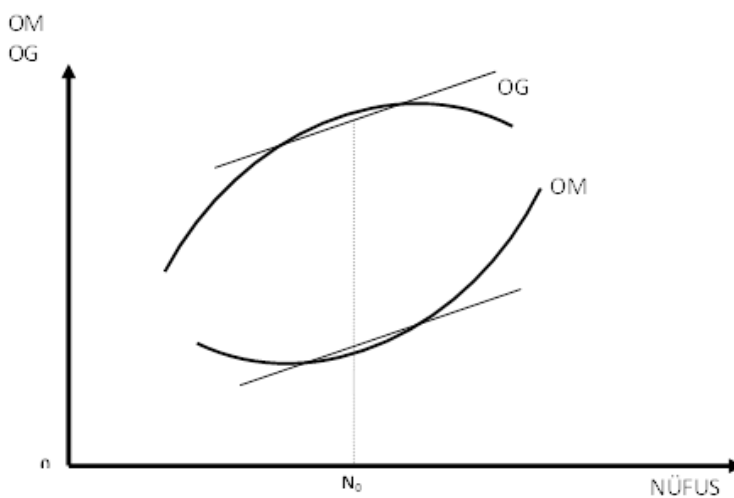
Kentsel alanların optimal büyüklüklerinin belirlenmesiyle ilgili çalışmalarda genel olarak U şeklinde bir maliyet eğrisi kullanılmaktadır (Richardson, 1972: 30). Gözlemler, hizmet maliyetlerinin kentsel büyümenin azalan hızını izlediğini ve daha sonra arttığını göstermektedir (Ertürk, 1995: 138).

Kent ölçeğindeki büyümeye paralel olarak marjinal hizmet maliyetleri ve ortalama hizmet maliyetleri başta azalma eğilimi göstermektedir. Belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra kentsel yönetim biriminin maddi ve fiziki imkânlarının yetersiz hale gelmesi sonucu hem marjinal hem de ortalama hizmet maliyetleri yükselmeye başlamaktadır. Kentsel hizmet maliyetlerinin izlediği bu seyir iktisat literatüründe ölçek ekonomileriyle açıklanmaktadır.

Küçük kentsel birimler kaynak israfını temsil ettiğinden, daha büyük ölçekli bir artış gereksiz verimliliğe yol açmaktadır. Çünkü kent nüfusu gerekenden daha fazla büyürse, su ve atık su gibi kentsel altyapı maliyetleri ile eğitim, sağlık ve konut gibi sosyal altyapı maliyetleri önemli ölçüde artmaktadır. Şehrin en uzak semtlerinde, özellikle yaygın ve dağınık kentsel alanlarda, belirli hizmet ve tesislere erişim sağlamak

büyük yatırımlar gerektirecek maliyetli bir iştir (Keleş, 1976: 50). Örneğin W. F. Ogburn'un ABD için yaptığı bir çalışmaya göre, halk sağlığı için yapılan harcamalar 30-50 bin arası nüfuslu kentlerde kişi başına 0,5 Dolara mal olurken, aynı harcama nüfusu milyonun üstünde olan kentlerde 1,50 Dolara kadar yükselmekte idi (Özdeş, 1972: 120). Mekânsal alan genişledikçe kişi başına düşen maliyetler de yükselir.

Optimal kent ölçeğinin tanımlanmasında kullanılan kişi başına gelir (OG) eğrisi ise maliyet eğrisinin aksine, önce azalan oranlarda artmakta, belirli bir ölçekten sonra ise azalma eğilimine girmektedir. İş olanaklarının sınırlı olduğu küçük kentlerde günlük yaşam çok rahat olduğu gibi, ücretler de büyükşehirlere oranla daha düşüktür. Ancak kentlerin nüfusu arttıkça, aile bireylerinin tamamı kendi uzmanlık alanları ve eğitim düzeylerine göre iş sahibi olma imkânlarına kavuşabilecekleri gibi, talep edecekleri bazı hizmetler (sağlık, eğitim, vb.) nedeniyle de bazı parasal avantajlar sağlayacaklardır (Dinler, 1994: 160). Yapılan ampirik çalışmalar bu görüşü destekler niteliktedir. Konuyla ilgili bir çalışma yapan Fuchs, ABD için kent büyüklüğü ile ortalama çalışma saat ücretleri arasında pozitif bir ilişki saptamıştır (Evans, 1972: 54; Quinn ve McCormick, 1981: 193). Ancak, kent ölçeğindeki büyümeler, belirli bir süre sonra insanların dinlenme ve çalışma sürelerinin ulaşımında geçmesi, çevre kirlenmesi gibi olumsuzlukların meydana gelmesine yol açacaktır. Bu tür dezavantajların ortaya çıkması ise çalışanların verimliliğini azaltarak, elde ettikleri gelirleri düşürecektir. Dolayısıyla, kişi başına gelir eğrisi, kent ölçeğindeki büyümelerin ilk evrelerinde artış eğilimi gösterirken, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimine girecektir.



**Şekil 1: Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü**

**Kaynak:** Öncel, 1992: 29; Ertürk, 1995: 139

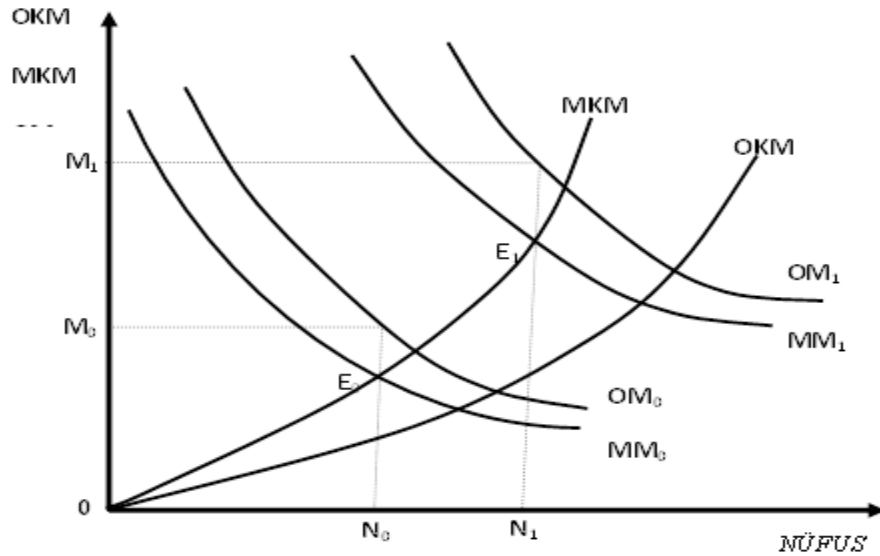
Şekil 1’de de görüldüğü üzere, kişi başına gelir kent ölçeğindeki artışlarla birlikte azalan oranlar da artmakta; ancak, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimi göstermektedir. Kişi başına hizmet maliyeti ise ölçek ekonomileri sebebiyle belirli bir noktaya kadar azalmakta, bu noktadan sonra ise artış eğilimine girmektedir. Bu koşullar altında, “optimum kent büyüklüğü” iki eğri arasındaki farkın en yüksek olduğu  $N_0$  noktasındaki nüfus düzeyine eşit olmaktadır.

### 1.2.2. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması

Optimal kent büyüklüğünün belirlenmesine yönelik çalışmalarda kullanılan bu ölçütte, esas itibariyle belirli bir alana sunulacak olan veri bir hizmet düzeyi için optimum nüfus miktarının ne olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Belirli bir alandaki yerleşik nüfusa, bölünmezlik niteliğine sahip bir kamu hizmeti sunulduğu ve bu hizmetin maliyetinin sabit olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla, kişi başına hizmet maliyeti (OM), alan nüfusu artırıldıkça, marjinal maliyete bağlı olarak, düşme eğilimi gösterecektir. Diğer bir ifadeyle, belirli bir alandaki kamusal hizmet maliyeti toplamını  $M$ , yerleşik kişi sayısını da  $n$  olarak kabul edersek,  $M/n$ ’ye eşit olan kişi başına hizmet maliyeti ya da ortalama maliyet,  $n$  artırıldıkça belirli bir noktaya kadar azalacaktır. Bu durum alan nüfusuna yapılan ilavelerin, sunulan kamusal hizmetin maliyetinde kişi başına tasarruflar sağladığı anlamına gelmektedir.

Ancak, alan nüfusunun artırılmasına paralel olarak, hizmet maliyetlerinde azalışlar gerçekleşirken nüfus artışına devam edilmesi, diğer bir ifadeyle, nüfus yoğunlaşmasının artırılması “kalabalıklaşma maliyetinin” ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu maliyet türü, nüfusun yoğunlaşması sonucu ortaya çıkan, elektrik, havagazı, su ve kanalizasyon şebekelerinin yetersiz kalması yahut hizmet kalitesinin bozulması, çevre kirlenmesi, trafik sıkışması gibi problemlerin ortaya çıkardığı maliyetlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, nüfus yoğunluğu arttıkça, hem ortalama kalabalıklaşma maliyeti (OKM) hem de marjinal kalabalıklaşma maliyeti (MKM) artacaktır. Bu durumda, optimal bir kent büyüklüğünün belirlenmesi Şekil 2’de görülmektedir.





**Şekil 2: Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü**

$MM_0$  = Marjinal Hizmet Maliyeti

$OKM$  = Ortalama Kalabalıklaşma Maliyeti

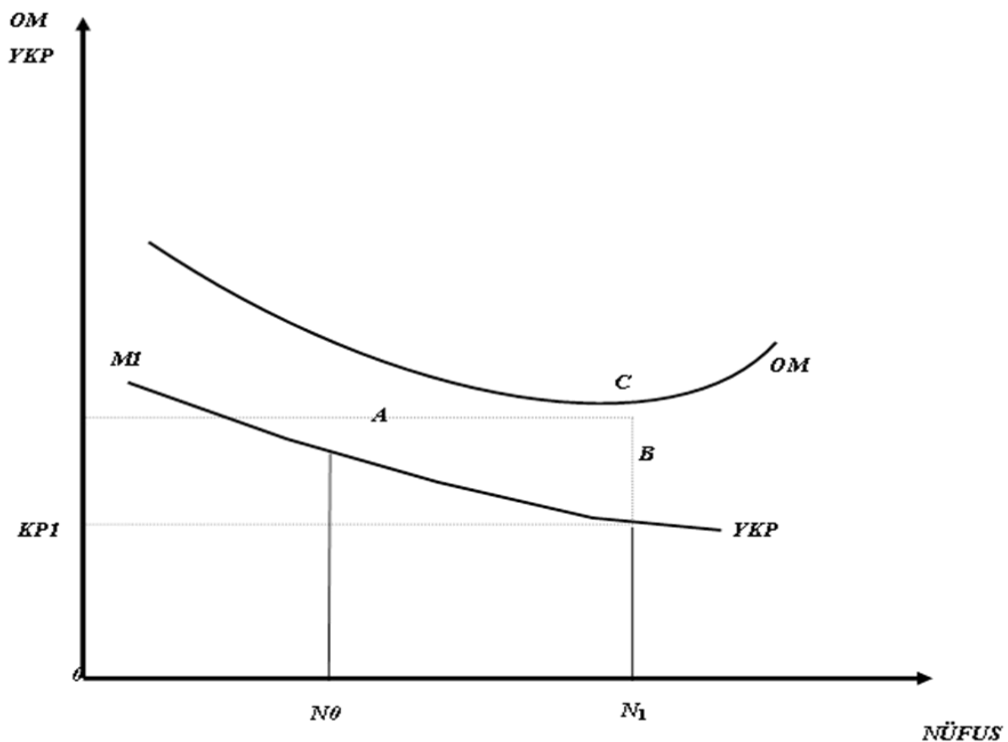
$MKM$  = Marjinal Kalabalıklaşma Maliyeti

$OM_0$  = Ortalama Hizmet Maliyeti

Şekil 2'den de görüldüğü üzere, marjinal hizmet maliyeti ( $MM_0$ ) ile marjinal kalabalıklaşma maliyetinin ( $MKM$ ) eşitlendiği  $N_0$  nüfus düzeyinde optimal büyüklüğe ulaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ortalama ve marjinal maliyet eğrileri Şekil 2'de görüldüğü gibi olan, veri bir hizmet düzeyi için optimal nüfus büyüklüğü  $ON_0$  kadardır. Dolayısıyla, bir grup içindeki maliyet paylaşımından doğan kişi başına fazladan tasarruflar (extra per capita savings) marjinal kalabalıklaşma maliyetini aştığı sürece, nüfusun artırılmasına devam edilecektir. Ancak,  $E_0$  noktasından sonra nüfus miktarının artırılmasına devam edilmesi, kişi başına tasarruflar marjinal kalabalıklaşma maliyetinden az olacağından, toplam refahı azaltacaktır. Şekil 2'de yer alan  $OM_1$  ve  $MM_1$  eğrileri ise hizmet düzeyinin yeniden ve daha yüksek bir düzeyde belirlenmesi durumunda, ortalama hizmet maliyeti ve marjinal hizmet maliyetini göstermektedir. Bu durumda optimal büyüklük  $N_1$  nüfus düzeyiyle sınırlandırılmış olmaktadır. Zira marjinal kalabalıklaşma maliyeti ( $MKM$ ) ile marjinal hizmet maliyeti ( $MM_1$ )  $E_1$  noktasında eşitlenmektedir; dolayısıyla,  $E_1$  denge noktasındaki optimal nüfus büyüklüğü  $ON_1$  kadar olmaktadır.

Kalabalıklaşma maliyetini esas alarak, optimal kent büyüklüğünün belirlenmesine yönelik bir diğer yaklaşım ise şöyle özetlenebilir: Eğer topluluklar

(toplumlar), aynı saf kamu malından yararlanan kişilerin bileşimi ise, bu durumda söz konusu saf kamu malının tüketiminde hiçbir tıkanma (yığılma) olmayacağından, optimal topluluk ya da toplum büyüklüğünün sonsuz olacağı söylenebilir. Ancak böyle olsa bile, nüfus artışı, ilave taşıma ve arazi kalabalıklaşmasından kaynaklanan maliyetlere sebep olacaktır. Öyleyse, optimal nüfus, kamu malının üretilmesindeki artışlardan kaynaklanan artan getirinin (ölçeğe göre artan getiri) marjinal faydasını, tam olarak ilave kişilerin yol açtığı taşıma ve kalabalıklaşma maliyetine eşit kılan nüfustur (Arnott ve Stiglitz, 1979: 472). Diğer bir ifadeyle, MF ilave bir kişinin kamu malının ölçeğe göre artan getirisinden elde edeceği faydayı, MM ise ilave bir kişinin taşıma ve kalabalıklaşma maliyetini göstermek üzere, optimal büyüklük MF = MM noktasında gerçekleşmiş olacaktır.



**Şekil 3: Ortalama Maliyet ve Yerleşiklerin Katılım Payına Göre Optimal Büyüklük**

**Kaynak:** Dinler, 1994: 165

Ayrıca, optimal kent büyüklüğünün belirlenmesinde, sadece kişi başına düşen hizmet maliyetlerinin (OM) değil, aynı zamanda yerleşiklerden alınacak katılım paylarının da göz önüne alınması gerektiğini öne sürenler vardır. Böyle bir çalışma W. Isard tarafından yapılmış olup Isard'a göre, kişi başına düşen hizmet maliyeti göz önüne

alındığında, en uygun kentsel ölçek büyüklüğü Şekil 3’de görülen  $ON_1$  olmasına rağmen, bu ölçekte yerleşiklerin katılım payları  $BN_1$  kadar olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamunun payına düşen, kişi başına maliyet  $BC$  ( $KP_1 M_1$ ) kadar olmakta, böylece kişi başına maliyetin ( $CN_1 = OM_1$ ) ancak  $BN_1$  ( $OKP_1$ ) kadarı yerleşiklerin katılım payları ile karşılanabilmektedir. Optimal kent ölçeğini belirlemede, kamunun ödeyeceği kişi başına hizmet maliyeti (kişi başına hizmet maliyeti - yerleşiklerin katılım payları) esas alındığında, optimal ölçek  $ON_1$ ’in altında gerçekleşmektedir. Şekil 3’de de görüldüğü üzere, nüfus arttıkça yerleşiklerin katılım payları azalmakta, dolayısıyla en uygun hizmet alanı büyüklüğü  $N_0$  ile  $N_1$  arasındaki bölgede gerçekleşmektedir.

### 1.2.3. Dışsal Ekonomiler

Siyasal süreç tarafından kolektif tüketime arz edilen, kamu hizmetlerinin bir kısmının faydaları ulusal sınırların tümüne yayılmaktadır. Dış politika, milli savunma, adalet gibi hizmetler söz konusu hizmetlerin en belirgin örneklerini oluşturmaktadır. Öte yandan çevre sağlığı, yangından koruma, sokak aydınlatması, kanalizasyon, çöp toplama ve sulama gibi hizmetlerin faydaları ise ulusal sınırlar içindeki herhangi bir bölge ile sınırlı kalmaktadır. Bu durum, hem tam kamusal mallar, hem de “bölünebilir ve pazarlanabilir” nitelikte ve geniş ölçüde dışsallık yaratan yarı kamusal mallar için geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, tam kamusal ve yarı kamusal malların bir bölümünün faydaları ya da dışsallıkları ülkenin tümünü ilgilendirirken; diğer bir kısmının fayda ya da dışsallıkları belirli bir bölgenin sınırları içinde kalmaktadır.

Kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesi açısından, kamusal malların kamu ekonomisinin üretici birimleri arasındaki dağılımı, bu malların fayda alanları göz önüne alınarak yapılmaktadır. Şöyle ki, nüfus ve teknoloji veri kabul edilerek, eşit miktarda kaynak kullanıldığı varsayılırsa, bölgesel düzeyde fayda sağlayan kamusal malların üretiminde, merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin daha etkin olacağı beklenmelidir; çünkü üretim etkinliğini sağlayacak kararların isabetli ve zamanında alınması merkezi yönetim için oldukça güçtür. Bürokratik ve hiyerarşik denetimin etkileri, kaliteli hizmet üretimini nispi olarak engeller. Öte yandan, yerel yönetim optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanının gereklerine göre daha gerçekçi biçimde saptayabilir. Ayrıca, kamusal mallara olan toplam talebi, merkezi yönetime oranla daha iyi belirleyebilir. İktisadi optimumun sağlanması açısından gerekli koşullardan biri olan, üretimin tüketici tercihlerine göre ayarlanması ve bunun sağlayacağı fayda

maksimizasyonu yerel yönetimler tarafından daha etkin ve gerçekçi saptanabilir (DPT, 1991: 28). Dolayısıyla tam kamusal ve yarı kamusal mallardan faydası bölge düzeyinde yayılanlar, üretimde etkinliğin sağlanması bakımından yerel yönetimler eliyle üretilmelidir.

Bu bağlamda, herhangi bir yerel idarenin ya da kentsel yönetim biriminin optimum büyüklüğü, ürettiği kamusal hizmetlerin faydalarının yayıldığı alanla sınırlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmetlerin faydasının yayıldığı alan ile idarenin sınırlarının (yetki sınırlarının) eşitlendiği saha, hizmet alanının optimum büyüklüğünü belirlemektedir (Öncel, 1992: 32). Eğer hizmetlerin faydalarının yayıldığı alan, idarenin yetki alanının dışına taşıyor ise, idare, ya eksik kapasite ile çalışarak, faydası kendi yetki alanı içinde kalacak şekilde üretimde bulunacak; ya da tam kapasite üretimle, faydaların yetki alanı dışına taşmasına razı olacaktır; ancak, bu durumda, hizmetlerden, maliyetine katlanmamış olanlar da yararlanacaktır.

Yine hizmetin faydasının yayıldığı alanın, idarenin yetki alanından daha geniş olması durumuna bağlı olarak, üretim yetersizliği ortaya çıkacaktır; çünkü her bir yerel hizmet birimi, ürettiği hizmetlere ödenek ayırırken; bunların sadece kendi yetki alanında kalan faydasını dikkate alacak, dışarı yayılan faydalar ulusal sınırlar içinde kalsa bile, bunları hesaba katmayacaktır. Dolayısıyla, ödenek, hizmetlerin tüm faydasına göre değil, sadece yerel idarenin yetki alanında kalan kısmına göre ayrılacağından, üretim yetersiz olacaktır (Bulutoğlu, 1988: 174). Şu halde, kamu ekonomisinin bölgesel düzeyde üretici birimleri olan yerel yönetimlerin büyüklüğü, ürettikleri hizmetlerin faydalarının yayıldıkları alan genişliğine eşit olduğu an optimumuna ulaşmış olmaktadır.

Ancak, her hizmetin faydasının yayıldığı alan farklı olduğundan, aynı bölgede, çeşitli hizmetler için, her biri farklı bir hizmet alanı yetkisi ile donatılmış, çok sayıda hizmet birimleri kurmak gerekir. Bu durum, söz konusu bölgede yaşayan halkın, çeşitli yerel hizmetler için, ayrı ayrı siyasal karar organları seçmesini gerektirir. Böylece, temsil maliyetleri yükseldiği gibi, seçmenin, temsil için yapılacak çok sayıda oylamalara katılma maliyeti de artar. Dolayısıyla, hizmetlerin etki alanını, hizmet birimi etki alanına eşitlemek için, aynı alanda üretim birimlerini çoğaltmaktan sağlanacak etkinliğin faydası, genellikle artan temsil maliyetleri tarafından daha başlangıçta yok edilir (Bulutoğlu, 1988: 174). Bu nedenle, faydalarının yayıldığı alanlar az çok benzerlik gösteren hizmet demetleri seçilerek, yerel yönetimin yetki alanı, bu hizmetlerin etki alanına göre belirlenir. Hizmetin faydası, idarenin yetki alanını büyük

ölçüde aşıyorsa; üretim daha geniş yetki alanına sahip bir üst idareye (bölge idaresi, vb.) devredilir ya da birden çok yerel yönetimin oluşturduğu birlikler üretimi üstlenir. Daha geniş alanlar için birlikler eliyle yerel hizmetler verilebilir.

#### 1.2.4. Üretim Tekniği

Bazı üretim birimlerinde hizmetin götürüldüğü alana bağlı olarak, altyapı tesisleriyle ilgili sabit maliyetler toplam maliyetler içinde önemli bir paya sahiptir. Demir-çelik, havagazı, doğalgaz dağıtımı, kablolu internet ve telefon, elektrik üretim ve dağıtımı, raylı sistemlerle kentiçi ve şehirlerarası ulaşım gibi sektörler bu durumun en iyi örnekleri arasındadır. Bu tür işletmelerde ve hizmet alanlarında, sabit maliyetlerin oransal olarak yüksek bulunması nedeniyle, marjinal maliyetler ve ortalama maliyetler (kapasite sınırına kadar) üretim miktarının artışına bağlı olarak düşmektedir. Bu sonuç söz konusu işletmelerin ve kamusal hizmet üreten kuruluşların tekelleşmesi eğilimini artırmaktadır; çünkü üretim miktarını artırabilen firma veya kuruluş karşısında, maliyetleri yüksek olanların giderek çekilmesiyle üretici veya hizmet sunucuların sayısı son derece azalmakta, hatta üretimin veya hizmet sunumunun tamamını elinde bulunduran tekeli şirketler veya kuruluşlar ortaya çıkmaktadır (Öncel, 1992: 32). Doğal tekel olarak adlandırılan bu durum, esas itibariyle üretim artışlarına paralel olarak, marjinal maliyet ve ortalama maliyetlerdeki azalmaları karakterize eden içsel ekonomilerden kaynaklanmaktadır (Aktan, 1993: 34). Diğer bir ifadeyle, doğal tekel mallarının ve hizmetlerinin en belirgin özelliği içsel ekonomilerdir.

Doğal tekellerde optimum üretim veya hizmet miktarı, marjinal maliyetin fiyata eşitlendiği noktada gerçekleşmektedir. Ancak, üretimin piyasa mekanizmasına bırakılması durumunda, doğal tekel konumundaki firma, malını daha yüksek fiyattan satabilmek için mal veya hizmet üretim miktarını optimum üretim miktarından daha düşük tutarak kârını maksimize etmektedir. Bu nedenle, en belirgin özellikleri içsel ekonomiler olan doğal tekel mallarının veya hizmetlerinin üretimi genellikle kamu kesimi üretici birimleri tarafından üstlenilmektedir.

Kamu kesimi üretici birimlerince üstlenilen ve yukarıda belirtilen nitelikte maliyet yapısına sahip mallarda ve hizmetlerde optimum üretim, marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu noktada gerçekleşeceğine göre, talep açısından da bir tıkanıklığın veya darlığın bulunmaması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, arz şartları bakımından herhangi bir engel olmadığı varsayımı altında, optimum mal veya hizmet üretimi, ancak

yeterli talebi sağlayacak piyasanın varlığıyla gerçekleşmektedir (Bulutoğlu, 1988: 174). Kamu hizmetleri, müşteri finansmanı yerine bütçe finansmanına dayandığından, geniş ölçüde pazarlamasız ve çekişmesiz üretim teknikleriyle üretilmekte; dolayısıyla birim maliyetlerin fiyat karşılığı satışa dayanan üretimden daha düşük olması için, toplam üretimin belirli bir büyüklüğü aşması gerekmektedir. Genellikle pazarlamasız ve rekabetsiz üretim tekniği, faydaların belirli bir alana yayılmasına sebep olmaktadır; Bu özellik sebebiyle de verimli olabilmek için pazarlamasız üretimin geniş bir alan için yapılması ve bu alanda kullanıcıların belirli bir yoğunluğa ulaşması zorunlu olmaktadır. Ayrıca, yerelleştirilen hizmetlerin büyük bir çoğunluğu doğal tekel niteliğinde olduğundan, birim maliyet artan ölçek ve nüfus yoğunluğuna bağlı olarak, önemli ölçüde düşmektedir (Bulutoğlu, 1988: 174). Dolayısıyla, marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu talep düzeyini ortaya çıkarabilecek bir alan genişliği ve nüfus yoğunluğunun bulunmaması optimum üretim miktarının sağlanmasını imkânsızlaştırmaktadır. Bu durumda nüfus ve coğrafya açısından küçük belediyeler üretim tekniği açısından çoğu veya hatta tüm yerel hizmetler için optimumu yakalama şansından uzak kalmaktadırlar.

Bir yerel yönetim biriminin optimum büyüklüğü, üretilen hizmetlerden yararlanan nüfusun, üretim tekniğinin gerektirdiği en düşük maliyeti sağlayacak büyüklük ve yoğunluğa ulaşmasıyla gerçekleşmektedir. O halde, yerel yönetimlerin hizmet alanları ve nüfus düzeyleri, ürettikleri hizmetlerin maliyetini en düşük düzeye indirecek büyüklükte olmalıdır.

### **1.3. Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi**

Herhangi bir yerel yönetim ünitesinin nüfus açısından, optimum büyüklüğünü etkileyen talep şartları esas olarak iki başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetim ünitesinin sahip olduğu nüfus kitlesinin “tercih benzerliği”, ikincisi ise söz konusu üniteye ait organizasyon ve seçim maliyetleridir.

#### **1.3.1. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi**

Yerel kamusal hizmetlerin üretici firmaları olarak düşünülebilecek olan yerel yönetimlerde verimliliği artırabilmek için, piyasadaki rekabet şartlarının, sözkonusu yönetimler arasında da işletilmesi gerektiği görüşüne dayanan bu yaklaşım, öncü bir Kamu Tercih Teorisi entelektüel ve teorisyeni olan C. Tiebout tarafından sistematik biçimde ortaya konmuştur. Kendi adıyla anılan hipotezinde Tiebout, bireyin kamu hizmetleriyle ilgili tercihlerini “ayağıyla oy vererek”, yani yerleşeceği ve/veya işyeri

açacağı yeri seçerek açıkladığını ileri sürmektedir. Tiebout Hipotezine göre bireyler hareket ya da göç etme özgürlüğüne sahiptirler ve kendi tercihlerini en iyi biçimde tatmin eden yerleşim birimini arama çabasındadırlar (Schwab ve Oates, 1991: 217; Fisch, 1977: 197). Diğer bir ifadeyle, tüketiciler, bireyler ya da işletme sahipleri kendilerine uygun bileşimi olan, önceledikleri ve önemsedikleri kamu hizmetlerinin etkin biçimde ve düzeyde sağlandığı, gelir düzeyi ve tercihler yönünden homojenlik arz eden topluluklara ayrılma (dağılma) eğilimindedirler (Brueckner, 1979: 223). Bireylerin böyle bir eğilim göstermeleri ise kamusal hizmet üretiminde etkin ve etkili yerel yönetimlerin oluşması için piyasa benzeri zorlamalar oluşturmaktadır (Taylor, 1995: 201; Hoyt, 1990: 481).

Bireylerin ayaklarıyla oy vermesinin, kolektif mallara olan tercihlerin belirlenmesi sorununu çözümleneceğini ve bunun yerel yönetim birimlerinin etkin biçimde davranmalarını sağlayan uygun bir mekanizma olduğunu öne süren Tiebout Hipotezi modeli (Hochman, Pines ve Thisse, 1995: 1232) yedi önemli varsayıma dayandırılmaktadır (Dowding, John ve Biggs, 1994: 767):

- 1) Bireyler tam olarak hareketlidirler (taşınmalarını kısıtlayan hukuki bir engel yoktur) ve kamu mallarına olan tercihlerini en iyi şekilde sağlayan yerel birime yerleşirler.
- 2) Bireyler bütün yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları hakkında tam bir bilgiye sahiptirler.
- 3) Çok sayıda tercih konusu olabilecek yerel yönetim birimi söz konusudur.
- 4) Bireylerin gelirleri kar payı türü gelirlerdir.
- 5) Kamu hizmetlerinde dışsallık olmadığı gibi, negatif ölçek ekonomileri de söz konusu değildir.
- 6) Kamu hizmetleri mevcut yerleşiklerin tercihlerine göre düzenlenir. Sabit bir arazi miktarı ve mevcut yerleşiklerin talep durumu veri kabul edilerek, her yerel topluluğun optimal bir büyüklüğü vardır.
- 7) Ortalamanın altındaki yerel birimler büyümeye, üstündeki yerel birimler ise nüfuslarını sabit tutmaya çalışırlar.

Taşınma ya da göç maliyetlerinin sıfır olarak kabul edildiği Tiebout modelinde, geniş ölçüde parçalanmış ve küçük boyutlu yerel ünitelerden oluşan bir sistem, bireylere

kamu hizmeti-vergi düzeyi konusunda oldukça farklı seçenekler sunabilecektir (Boyne, 1996: 709). Buna bağlı olarak, bireyler kamu hizmeti-vergi düzeyi bakımından kendi tercihlerine en uygun yerel yönetim birimine yerleşeceklerdir; çünkü Tiebout'a göre potansiyel göçmenler yerleşmek için, her bir yerleşim yerinin sunduğu hizmetlerin faydalarını, vergi yükü ile kıyaslayıp, faydaların maliyetleri (vergi maliyeti) en fazla oranda aştığı yerel toplulukları tercih edeceklerdir (Dowding, John ve Biggs, 1994: 775). Öte yandan, yerel yönetim birimleri de mevcut vergi ve harçlar düzeyi ile yerleşiklerin tercihlerini en iyi şekilde karşılayan mal ve hizmet demetleri üretmek zorundadırlar. Aksi durumda, bireyler ayağıyla oy verecek ve başka bir yerel yönetim birimine taşınacaklar veya o yerleşim birimi yeni haneler çekerek nüfusunu arttıramayacaktır. Böylece birçok yerel idari ünitenin varlığı, her bireyin ya da hane halkının, hatta işletmenin kendi fayda fonksiyonlarını maksimum yapan optimal yerel topluluğa yerleşmesini sağlayacaktır (Yinger, 1982: 937).

Küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim biriminden oluşan bir sistemde, birimlerin kamu hizmeti-vergi düzeyi bakımından rekabet halinde olmaları ve bireylerin herhangi bir taşınma (göç) maliyetine katlanmaksızın kendi tercihlerini en iyi şekilde karşılayan yerel topluluklara yerleşme eğilimleri, sonuçta homojen yapıda yerel yönetim yapılarının ortaya çıkmasına neden olacaktır. Böylece, hem bireylerin kamu hizmetleri konusundaki tercihlerinin belirlenebilmesi mümkün olacak, hem de bu malların etkin şekilde sunumu imkân dâhiline girecektir.

Tiebout modelinde, kamusal hizmet tercihi ve gelir düzeyi benzer bireylerden oluşan herhangi bir yerel yönetim biriminin büyüklüğü kalabalıklaşma maliyetine göre belirlenmektedir. Şöyle ki, yerel topluluğun sınırı, marjinal maliyetin azalan bir eğilim gösterdiği nüfus düzeylerinde, kamusal hizmet sunumunun ek bir bireye daha sunulması sonucu ortaya çıkacak olan marjinal maliyet tasarrufu ile söz konusu bireyin meydana getireceği marjinal kalabalıklaşma maliyeti birbirine eşitleninceye kadar büyüyecektir. Dolayısıyla, her yerel yönetim biriminin büyüklüğü, kamu hizmetlerinin en düşük ortalama kalabalıklaşma ve vergi maliyetleri noktasına göre belirlenmektedir (Musgrave, 1991: 142).

Yerel kamusal hizmetlerin üretiminde etkinliğin sağlanabilmesi için çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim birimi öngören Kamu Tercihi Yaklaşımı, bazı hizmetlerde dışsallıkların içselleştirilmesi ve ölçek ekonomisini yakalamak nedeniyle, yerel yönetimlerin geniş ölçekli birimler halinde örgütlenmeleri gerektiği görüşünü tamamen



reddetmez. Buna karşılık, nüfus büyüklüğünün daha çok çıktı düzeyini ilgilendiren bir kavram olduğunu ileri sürer. Dolayısıyla, ölçek ekonomilerinin yerel yönetim biriminin tamamını kapsayan bir “firma” düzeyinden ziyade, “tesisler” (okul, vs.) düzeyinde mevcut olabileceğini, bu durumda hizmet üretiminin küçük birimlerde bile en düşük maliyetle gerçekleştirilebileceğini savunur (Boyne, 1996: 709).

Yerel kamusal hizmetlerin etkin şekilde üretilmesini, çok sayıda yerel idari üniteden oluşan rekabetçi bir sistemin varlığına dayandıran Kamu Tercih Teorisi, çok sayıda ampirik çalışmaya konu olmakla birlikte, birçok bakımdan da eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu anlamda, G. A. Boyne’un modele yönelttiği eleştiriler şöyle özetlenebilir (Boyne, 1996: 711-712): Kamusal hizmetlerin üretiminde etkinliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin sayılarının artırılması gerekli, fakat yeterli değildir; çünkü rekabetin istenen sonuçları ortaya çıkarabilmesi, yerel yönetimlere geniş ölçüde özerklik verilmesine bağlıdır. Eğer yerel yönetimler, merkezi yönetimce belirli şekilde davranmaya zorlanıyorlarsa, yerleşiklerin kendi tercihleri ve gelir düzeylerine uyan yerel topluluk aramaları ya da ayağıyla oy vermeleri yaklaşımı anlamını yitirecek veya önemi azalacaktır. Öte yandan, küçük ölçekli yerel idarelerden oluşan ve geniş ölçüde özerkliğe sahip bir yerel yönetim sistemi de, yüksek oranda merkezi yardımların varlığı durumunda, kamusal hizmet üretiminde etkinlik ve verimlilik düzeyi düşük olacaktır; çünkü rekabetçi bir piyasada alternatif mal ve hizmet sunucuları arasındaki etkisizlikler keskin bir fiyat farklılığı tarafından yansıtılacaktır. Ancak, yerel hizmetler merkezi yönetimce büyük oranda sübvans edilirse, fiyat mekanizması görevini yapamayacak; yüksek devlet sübvansiyonu düzeyi, alanlar arası mali taşınma (fiscal migration) eğilimini düşürecektir. Yüksek düzeyde merkezi yardımlar, rekabetçi baskılara karşı tampon görevi yaparak, yalnızca etkisiz yerel yönetim birimleri yaratmakla kalmaz; aynı zamanda, bireylerin alanlar arasında tercih yaparken kullandığı fiyat göstergesini de bozar. Bir diğer ifadeyle, merkezi yardımlar yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumundaki gerçek maliyetini gizler. Dolayısıyla, merkezi yönetimin genel yardım yapması yerine, yerel idari üniteleri aynı rekabetçi ortama sokan ya da yerel idari ünitelerin eşit şartlarda rekabetini sağlayan, vergi tabanlarındaki farklılıkları ortadan kaldıran ve yerel yönetim piyasasında fırsat eşitliği yaratan, denkleştirici yardımlara yönelmesi etkinliği artırabilir.

### 1.3.2. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri

Bir organizasyonun varlık nedeni, belirli amaçların ancak birden fazla kişi ile ve bir grup olarak gerçekleştirilebilmesidir. Dolayısıyla, en küçük bir işletmeden en gelişmiş örgüt şekli olan devlete kadar, tüm birimlerde var olan organizasyon yapısı, ilgili birimin faaliyetlerini koordine eden, birbiriyle uyumlu hale getiren bir mekanizmadır (Koçel, 1989: 12-13).

Bu çerçevede, otorite ve kişiler arası ilişkiler için gerekli bir yapının kurulması ve işbölümü, özel ya da kamu bütün kuruluşlar için geçerlidir (Ergün, 1984: 95). Etkin organize etme işlemiyle ortaya çıkan iyi bir örgüt, yönetimin yöneltme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarını kolaylaştırır ve bunların etkinliğini artırır (Mucuk, 1989: 133). Ancak, söz konusu örgütlerin oluşturulması personel, araç-gereç ve benzeri faktörlerin belirli bir uyum içinde bir araya getirilmesini gerektirmekte; sonuçta ortaya örgütlenme maliyetleri çıkmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin optimal büyüklüğünü etkileyen bir diğer faktör de tercihleri yansıtmaya ve buna uygun organizasyonu oluşturmayla ilgili maliyetler olan örgütlenme maliyetlerinden oluşmaktadır.

Gerçekten de, yerel idarelerde, oy mekanizması ile kişi tercihlerinin yansıtılması büyüklere oranla daha etkindir. Buna bağlı olarak yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetsel kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunma durumunda olan yerel yönetimlerde, ihtiyaçlar, yerel koşullar konusunda bilgi sahibi, yerel halkla günlük yüz yüze ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerce belirlenip karşılanmaktadır (Yıldırım, 1993: 35-36). Bir önceki başlıkta belirtildiği üzere, söz konusu idari alanda hemşerilerin gelir ve talep benzerliği de mevcutsa yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki bu etkinlik daha fazla artacaktır. Ancak, idari alanların, hemşerilerin gelir ve talep benzerliği farklılıklarını asgari düzeye indirecek şekilde daraltılması ve sayılarının artırılması örgütsel maliyetlerin artmasına sebebiyet verecektir. Bir taraftan seçim maliyetleri toplam olarak artarken, diğer taraftan ortaya çıkacak küçük ölçekli birimler toplam yönetim giderlerini artıracaktır (Öncel, 1992: 34). Andrew Sancton'un (2000: 168) da desteklediği bu görüşe göre, ABD ve Kanada gibi liberal demokrasilerde yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi sureti ile daha büyük örgütsel yapılarla gerçekleştirilebilecek kamusal hizmetlerin, küçük birimlerde üretilmesi sonucu ortaya çıkabilecek, ölçek bazlı verimlilik kaybı önlenebilir.

#### 1.4. Kentte Yaşamın Fayda/Maliyeti ve Optimal Büyüklük

Kentlerde yaşayan bireyler ve hane halkları gelir biçiminde fayda etmeye ilaveten gelir dışı (parasal ve sosyal) çeşitli faydalar da elde etmektedirler. Diğer yandan, kentte yaşamın maliyeti, sadece kent hizmetlerine yapılan ödemeler olmayıp, kentlerin özellikle aşırı ve çarpık büyümesi nedeniyle ortaya çıkan tüm parasal ve parasal nitelikli ve diğer maliyetlerin toplamıdır. Buna göre, optimal kent büyüklüğü kentte yaşamın faydası ile kentte yaşamın maliyetine göre belirlenir (Ertürk, 1995: 139-140).

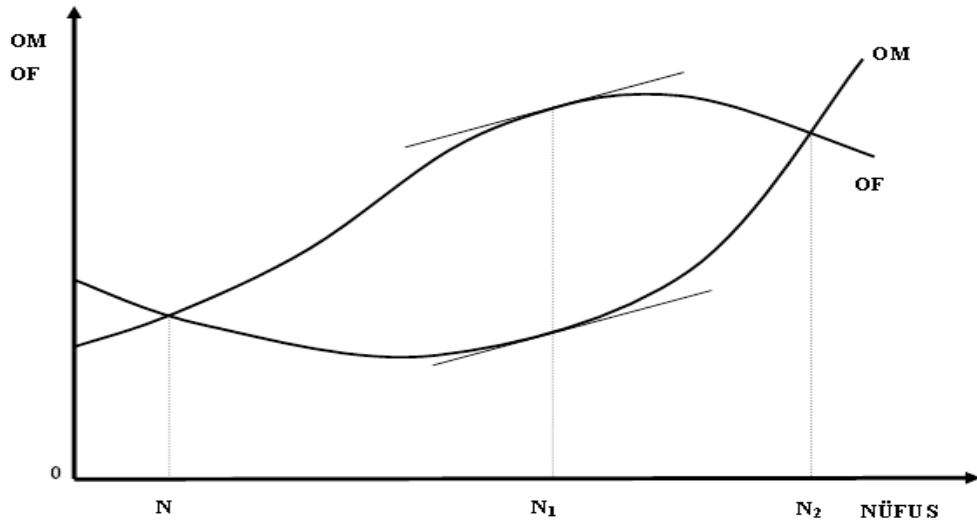
Bireyler açısından kentte yaşamın faydası, parasal gelirle elde edilen tüm sosyo-kültürel olanakların toplamıdır. Kentte yaşayan birey, kırsal kesime oranla daha yüksek gelir elde etmenin yanı sıra, çeşitli kültürel, sanatsal, sportif etkinliklerden ve diğer büyük ölçek ve yoğunluk gerektiren üst düzey mal ve hizmetlerden yararlanabilmektedir. Bu nedenle kişi başına fayda (OF) eğrisi tüm bu faydaları yansıtmalıdır. Kentte yaşamın bireylere sağlayacağı fayda (OF) kentin belirli bir ölçeğe ulaşmasına kadar artan bir seyir izlemekte, bu aşamayı izleyen kent ölçeklerinde ise azalma eğilimine girmektedir. Bunun nedeni, kentin belirli bir ölçeğin üzerine çıkması halinde, işgücünün verimliliğinde meydana gelen azalmaların, kişi başına geliri düşürmesi ve buna bağlı olarak kişi başına fayda (OF) eğrisini de aşağı doğru çekmesidir.

Kentte yaşamın ortalama maliyeti ya da kişi başına kentte yaşama maliyeti (OM) ise kent ölçeğindeki büyümelerin ilk evrelerinde azalan bir seyir izlemekte, fakat belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra yükselme eğilimine girmektedir. OM eğrisinin belirli bir kent ölçeğinden sonra artan bir eğilim izlemesinin nedeni ise, ölçek büyümelerine paralel olarak, kentsel yaşam kalitesindeki azalmalar, çevre kirliliği, trafik tıkanıklıkları vb. olumsuzlukların yanı sıra, büyüyen kentte ulaşım maliyetlerinin artması ve kiraların yükselmesi gibi parasal artışlara dayanmaktadır.

Optimal kent büyüklüğünü kentte yaşamın fayda ve maliyetine göre açıklayan bu yaklaşım dört temel varsayıma dayandırılmıştır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Ertürk, 1995: 149):

- 1- Hemşerilerin maliyetleri ve faydalarının aynı olması için zevk ve tercihlerinin homojen olduğu kabul edilmiştir.

- 2- Üretim fonksiyonlarındaki değişmeler dikkate alınmadığından, model durağan bir yapıyı yansıtmaktadır.
- 3- Optimal kent büyüklüğü sorununa sadece bireyler açısından bakılmakta, firmalar göz ardı edilmektedir.
- 4- Model, alanı dikkate almakla birlikte, kenti izole edilmiş bir birim olarak ele almaktadır. Oysa kent çok merkezli metropoliten bir bölgedeki bir birim olacağı gibi, ulusal kent hiyerarşisinde belirli bir tek birim de olabilir.



**Şekil 4: Kentte Yaşamın Fayda / Maliyetine Göre Optimal Büyüklük Eğrisi**

**Kaynak:** Dinler, 1994

Şekil 4’de kentte yaşamın ortalama fayda ve maliyet eğrileri gösterilmiştir. OF eğrisi ile OM eğrisinin kesiştiği A noktasına tekabül eden  $N_0$  nüfus büyüklüğü minimum kent büyüklüğüdür. Kentin nüfusu  $N_0$ ’ın altında iken, bireylerin kentte yaşamakla katlandıkları maliyet (OM) elde ettikleri faydadan (OF) daha büyük olacaktır. Diğer bir ifadeyle kentin nüfusu  $N_0$ ’dan küçük ise, o kentte yaşamak bireyler için rasyonel olmayacaktır.

Nüfusun  $N_0$ ’ı aşmasından itibaren, bireylerin söz konusu kentte yaşamaktan elde ettikleri fayda (OF), katlanmak durumunda oldukları maliyetten (OM) yüksek olduğundan, kentte yaşamak avantajlı olacaktır. Bu avantaj, kent nüfusu  $N_2$  düzeyine ulaşıncaya kadar devam edecektir. Nüfus  $N_2$  düzeyine ulaştığında  $OF=OM$  olacağından, kentin büyüklüğü, bireylerin sağladıkları faydanın, katlanmak zorunda oldukları maliyete eşit olduğu düzeye erişecektir. Nüfusun  $N_2$  üzerine çıkması durumunda artık,

bireyler açısından kentte yaşamının hiçbir avantajı kalmayacaktır. Dolayısıyla  $N_2$  kent ölçeği maksimum kent büyüklüğünü ifade etmektedir.

Şu halde, kent ölçeği  $N_0$  nüfus düzeyinin üstüne çıktığında, söz konusu kentte yaşayan bireyler OF-OM kadarlık bir net fayda elde etmekte ve bu net fayda, kent ölçeği  $N_2$  nüfus düzeyine erişinceye kadar devam etmektedir. Ancak  $N_0$  ve  $N_2$  arasında, OF-OM farkı en yüksek düzeye  $N_1$  nüfus ölçeğinde ulaşmakta, dolayısıyla kentte yaşayan bireyler için optimal kent ölçeği  $N_1$ 'e eşit olmaktadır. Diğer yandan,  $N_0$  nüfus ölçeğinden itibaren, kentte yaşamak kent yerleşikleri için avantajlı olacak, ancak  $N_1$  ölçeğinde avantajlar maksimum olacaktır. Fakat bu avantaj yeni bireylerin kente göçmesini teşvik edecek ve kent ölçeği giderek büyüyecektir. Kent nüfusunun  $N_2$  ölçeğine ulaşması ile birlikte, artık kent aşırı derecede büyümüş olacak ve bu aşamadan sonra kente göç edenler, kentte yaşamakla hiç bir avantaj elde edemeyecektir.

Farklı fonksiyonların yöneldiği alan, kasabanın etki alanıdır. Bir fonksiyon, kendine has ve varlığını sürdürmek için belirli temel ihtiyaçlara cevap veren bir çekim "alanına" sahiptir. Fonksiyonlar, insanlar ve yerler üzerinde bir etki alanına ve sürekli veya periyodik bir şiddet derecesine sahiptirler; bu onların ömürlerini tayin eder (Dickinson, 1967: 33) Belirli fonksiyonlardan farklı gruplar yararlanır. Bir kasabanın ticarî, dinsel, ulaşım, eğitim, yönetim ve eğlendirici fonksiyonları birbirlerinden bağımsız olarak işlerler; her birinin farklı bir alanı ve yoğunluğu vardır.

*"Merkezileşmiş hizmetlerin toplu bir yerleşmede gruplaşması, kasabanın esası ve daha üst düzeyde kentin belirleyici özelliğidir"* (Dickinson, 1947: 22). Kentsel merkez, bölgenin kasaba veya alanın merkezle kaynaşmasını sağlar ki, bu iki ilişkinin nitelikleri oldukça farklıdır. Bir yörenin veya bölgenin merkezi bir kasabanın fonksiyon ve hizmetlerinden yararlanması süresizdir ve esasta periyodik ihtiyaçlara dayanır. Bu gibi hizmet merkezleri veya üçüncü durumdaki merkezlerde kasabalılar, bölgenin periyodik ihtiyaçlarını, kasabanın sağlayabildiği nesnelere sürekli bir bağımlılık haline getirmeye çabalarlar ve kasabanın varlığını sürdürmesi buna bağlıdır. Esnaf ve tüccarlar sadece müşterilerinin sayısının artmasını değil ihtiyaçlarının da sürekli olmasını isterler. Yönetici ve siyaset adamları ise sosyal kontrol ve siyasal destek için bölge sakinlerini etkilemek ve belediyeleşme sürecinde taraftarlarını arttırmak çabasındadırlar (Bjerken, 1998: 154-155). Bu birbirine bağlı faaliyetleri yoluyla kasaba, kendisi için belirli bir önem derecesi veya merkez olma özelliği yaratır ki, bu, kasabanın düğüm noktası niteliğini sürdürmesine ve çevresi için taşıdığı çekiciliğe dayanır.

### 1.5. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar Ve Optimal Büyüklük

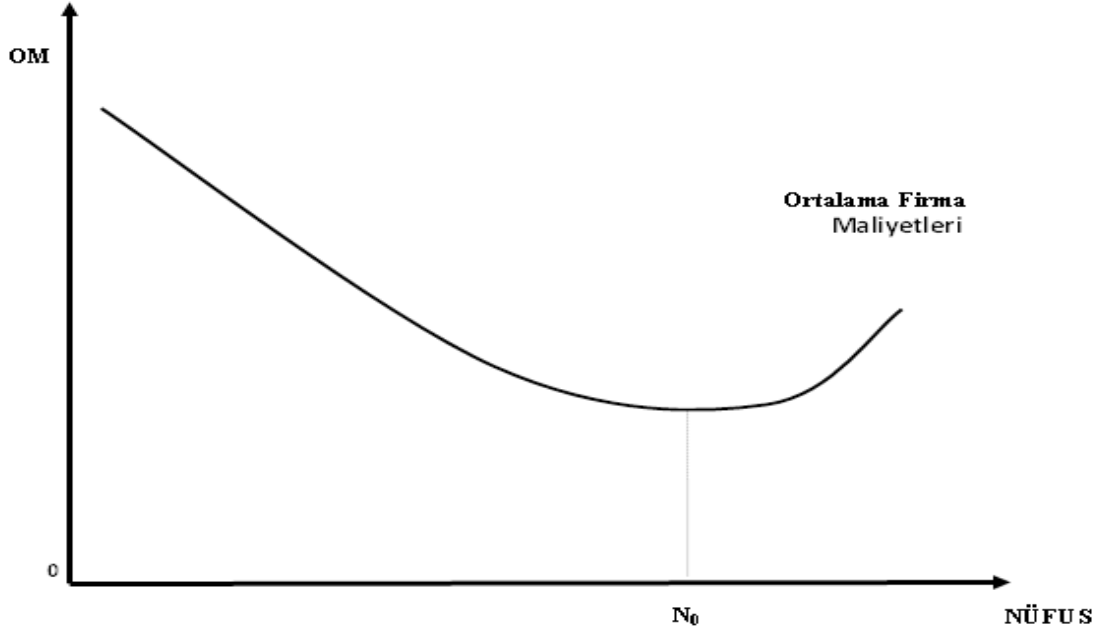
Optimal kent büyüklüğünü, kentte yaşayan bireyler açısından araştırmanın yanı sıra, bu büyüklüğün kentte etkinlik gösteren firmalar açısından da araştırılabileceği ileri sürülmektedir. Şöyle ki, her firma için kentten sağladıkları faydalarla katlandıkları maliyetler arasındaki farkın maksimum olduğu bir kent büyüklüğü vardır. Diğer bir ifadeyle, firma için optimal büyüklükte olan kent, kendisine sağlayacağı faydalarla, katlanmak zorunda bırakacağı maliyetler arasındaki farkın en büyük olacağı kenttir. Burada işgücünün vasfı ve fiyatı, pazar durumu gibi faktörler firmanın sağlayacağı yararlar grubunda yer alırken, ödeyeceği vergiler, navlun gibi faktörler de firmanın yüklenmek zorunda olacağı maliyetleri oluşturmaktadır.

Özellikle imalat sanayilerinin temel girdileri olan emek, toprak vb. fiyatları kent büyüklüğü ile doğru orantılı olarak değişmektedir. Dolayısıyla, söz konusu sanayiler yerleşecek oldukları kentleri seçerken, kent ölçeğiyle birlikte doğru orantılı olarak hareket eden girdi fiyatlarını göz önünde bulundurmaları zorundadırlar. Bu bakımdan, her imalatçı firma için optimal bir kent büyüklüğü vardır ki, firma buraya yerleşerek maliyetlerini minimum yaparken kârını da maksimum yapmaktadır. Fakat ulusal ekonomide firmalar bazen kendileri için optimal olan büyüklüğün daha altında veya da üstünde bir büyüklüğe sahip olan kentlere yerleşebilirler. Bu durumda söz konusu kentler “optimale yakın kentler” olarak nitelendirilmektedir (Evans, 1972: 51-63).

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, imalatçı firmalar için optimal büyüklükte olan kentlerin hepsi aynı tipte değildir. Söz konusu firmaların kullandıkları teknolojiye göre (emek-yoğun, sermaye-yoğun) optimal kent büyüklüğü her firma için değişir. Örneğin, tekstil endüstrisinde faaliyet gösteren firmalar, ucuz emek kullanmak durumunda olduklarından, küçük kentlerde yerleşme eğiliminde olacaklardır (Evans, 1972: 63). Dolayısıyla, firma açısından optimal kent büyüklüğü, firmanın etkinlik gösterdiği piyasa koşullarına göre değişiklik gösterebildiği gibi, firmaların çeşitli amaçlarına göre de farklılıklar gösterebilmektedir.

Diğer bir yaklaşımda ise optimal kent büyüklüğü, endüstriyel kalabalıklaşma sonucu ortaya çıkacak dışsal ekonomilerin seyrine dayandırılmaktadır. Bu görüşe göre kentin büyümesi, yeni firmaların faaliyete geçmesi ve istihdam sağlanmasıyla mümkün olacaktır. Dolayısıyla kent büyürken, firmaların faaliyette bulunduğu endüstriler de kalabalıklaşma eğilimi gösterecektir. Söz konusu kalabalıklaşmanın ilk evrelerinde,

pozitif dışsal ekonomiler devreye gireceğinden, firmaların maliyetleri düşme eğilimi gösterecektir. Ancak, kentin büyümeye devam etmesi, firmanın bulunduğu endüstrinin ve yörenin aşırı kalabalıklaşması, bu defa negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıkmasına neden olacak ve maliyetler yükselmeye başlayacaktır (Dinler, 1994: 163).



### Şekil 5: Firmalar Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

Firmalar yönünden optimal kent büyüklüğü, kentsel gelişmenin firmaların maliyetlerini arttırıcı yönde etkilemeye başladığı, bir başka ifadeyle, negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı ölçek olacaktır. Burada firmaların ortalama maliyetlerini göstermek üzere Şekil 5’deki gibi bir maliyet eğrisi çizmek mümkündür.

Şekil 5’de de görüldüğü üzere, N<sub>0</sub> kent ölçeğine kadar, kentin büyümesi ve endüstriyel kalabalıklaşmaya bağlı olarak, ortaya çıkan pozitif dışsal ekonomiler firma maliyetlerinin düşmesine sebep olmaktadır. Ancak bu noktadan sonra kentin büyümesi, endüstrinin aşırı kalabalıklaşması sonucunu doğurmakta, dolayısıyla ortaya çıkan negatif dışsal ekonomiler firma maliyetlerinin yükselmesine sebebiyet vermektedir. Şu halde, firma açısından optimal kent ölçeği N<sub>0</sub> nüfus düzeyiyle sınırlandırılmaktadır.

Ne var ki, optimal kent büyüklüğü, firmaların faaliyette bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşmasına göre farklı olacaktır. Dolayısıyla, bir kentte faaliyette bulunan tüm firmalar için geçerli bir tek optimal ölçek belirlemek mümkün değildir. Çeşitli faaliyet kolları için, çok farklı ölçeklerin belirlenmesi söz konusu olacaktır.

## 1.6. Dünyadaki Optimal Ölçekle İlgili Gelişmeler

Günümüzde nüfusu binlerle ifade edilen yerel yönetim birimleri olduğu kadar, 10 milyonun üzerinde nüfusa sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Yerel yönetim ünitelerinin sahip oldukları nüfus bakımından ortaya çıkan bu farklılık boyutu değişmekle birlikte birçok ülkenin yerel yönetim sisteminde gözlenmektedir. Günümüzde insan nüfusunun çok artması ve kaynaklarında sınırlı oluşu, kamu maliyeti anlamında zorluklara ve sıkıntılara yol açmıştır. Bu durum yerel yönetimlerde, aşırı nüfus artışından kaynaklanan hizmet kalitesinin düşmesi ve yaşam kalitesinin azalması, gecekondulaşma, altyapı ve üst yapı sorunları, aşırı trafik sorunları ve çevre kirliliği gibi sorunlar yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Akademik ve idari çevrelerde uygunluk kazanan bu tartışmalar, özellikle 1960 ve 1970’li yıllar boyunca birçok Avrupa ülkelerinin yerel yönetim sistemlerinde yapısal reformlar yapılmasına neden olmuştur (Özyurt ve Topal, 1999; Topal, 2000). Söz konusu dönemde Avrupa ülkelerinin kalkınma ve sanayileşmelerine bağlı olarak yaşadıkları hızlı kentleşme olgusu, çok sayıda, ancak küçük ölçekli kentsel yönetim birimleri ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle yapısal reformlar daha çok küçük ölçekli belediyenin birleştirilerek daha geniş ölçekli kentsel idari ünitelerin oluşturulmasıyla sonuçlanmıştır.

Kent yönetimleri açısından 20. Yüzyıl bir bütün olarak değerlendirildiğinde, başlıca şu özelliklerin ön plana çıktığı görülmektedir (Keleş, 1994: 30-31):

- Yerel yönetimlerin görev alanlarının genişlemesi,
- Ekonomik nitelikteki bazı kentsel nitelikli hizmetleri yürütmek üzere seçimle oluşmayan, sınırlı görevleri bulunan bir takım kuruluşların kurulması,
- Hızlı nüfus devinimleri sonucunda kentli nüfus artması,
- Yerel yönetimlerde etkinliği ve verimliliği arttırmak için diğer sistemlerin inançların ve kuramların bir yana bırakılması, yerel sorunlara pratik bir çözümle yaklaşarak çözüm yolları aramak.

Bu anlamda yerel yönetimlerin yönetsel nitelikleri ön plana çıkmıştır. Sorun yerel yönetimin var olup olmaması sorunu değil, bunların ne ölçüde geniş tutulacağı sorunudur. Bu konuda etkinlik kavramıyla yakından ilgilidir.



- En uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesi,
- Yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesi,
- Yerel birimlerden her birine en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır.

Bu çerçevede, Avrupa ülkelerinde 1950–1970 arasında uygulanan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve tartışmaları uygulamada dört alternatif üzerinde yoğunlaşmaktaydı:

1. Ölçek; ekonomik ve etkililik kriterlerini gösteren birleştirme ve yeniden gruplandırma yöntemlerini kullanarak belediyenin sayılarının azaltılması yönündeki yapısal düzenlemeler,
2. Belediyeler temel yapısını koruyarak, kaynakların ortak kullanımını sağlayabilmek üzere belediyeler arası teknik işbirliğinin düzenlenmesi,
3. Belediyeler yeni yüklendikleri görevleri daha iyi yapabilmelerini sağlamak üzere merkez idarenin daha büyük kaynak (para) transferi yapılması,
4. Merkeziyetçilik yoluyla düzenlemeler alternatifinde bazı yerel yönetim faaliyetlerinin bölgesel veya merkezi otoritelere devredilmesi.

Yukarıda açıklanan bu seçenekler karma bir biçimde uygulanmaktadır. Ancak genel eğilim 1960'lı ve 1970'li yıllarda belediyelerin sayılarının önemli ölçüde düşürülmesi, 1980'li yıllarda daha çok teknik düzeyde düzenlemelerin yapılması şeklinde olmuştur.

### **1.7. Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Kavramı**

Belediyelerde optimal ölçek tartışmaları farklı boyutlara sahiptir. Bu tartışmaların iki ana boyutu vardır. Tartışmanın birinci boyutu hizmetlerle, ikinci boyutu toplumla ilgilidir. Hizmet söz konusu olduğunda, faaliyet kavramı öne çıkmaktadır. Belediyenin büyüklüğü ile yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin verimliliği arasında bir ilişki vardır. Bununla birlikte, hizmetler bakımından yerel yönetimin büyüklüğüne bakarsak, bu sorunun tekdüze bir cevabı yoktur. Optimal büyüklük, hizmetin niteliği ve türüyle doğrudan alakalıdır. Bazı hizmetler nispeten daha

küçük belediyeler tarafından başarıyla gerçekleştirilebilirken, bazı hizmetlerin verimlilik düzeyleri çok daha büyük ölçekler gerektirmektedir. Bu durumda, bir belediyenin ne kadar büyük olması gerektiği sorusunu cevaplamak kolay değildir ve farklı hizmetler sunmak için tek bir alternatif cevap yoktur. Çeşitli dış faktörlerin varlığı nedeniyle, bunları doğru bir şekilde ölçmek zordur (MİGM, 1995: 1-9).

Sosyal boyut doğru boyuttaki bir tartışmaya yanıt vermek için kullanılıyorsa, sorunu çözmek hala kolay olmamaktadır. Her şeyden önce, çeşitli araştırmalar sonucunda, bir ülkenin belediyesinde hizmetin verimliliğini sağlamak için uygun ölçeği belirlemek gerekmektedir (MİGM, 1995: 1-9). Bu durumda, ülkenin yerel makamları baştan paylaşamaz, birleştirilemez ve planlanamaz; çünkü nüfusun ihtiyaçları, yerleşim ve hizmet kalitesi kadar önemlidir. Bu nedenle, doğru büyüklüğü sağlamak için sosyal birliği bölmek veya birleştirmek her zaman doğru siyasi seçim anlamına gelmemektedir. İkinci olarak, toplum dinamiktir ve sürekli değişmektedir.

Bu bağlamda, dört temel alternatiften bahsedilebilir. Birincisi yerel makamların birleştirilmesi veya birleşmesidir. Bunun nedeni, farklı koşullar altında gönüllü yeniden birleşmenin ve/veya zorla birleşmelerin teşvik edilmesinden ve merkezi hükümetin birleştirmesi şeklinde olabilir. İkincisi, ortak hizmet alanları konusunda belediyeler arası ortaklıklar sağlamak ve olanak vermektir. Bu alternatif yerel yönetim birlikleri olarak bilinir ve uygulanır. Üçüncüsü, belediyelerin yetkileri ve sorumlulukları arasında ayırım yapmaktır. Bu ayrımı yaparak, küçük ölçekli yerel yönetimlere kolayca üstesinden gelebilecekleri daha az güç ve sorumluluk verilir. Bu durumda, bölgedeki diğer hizmetlerin sorumluluğu diğer yerel idarelere devredilir veya merkezi idareye bırakılır. Genel olarak, bu alternatif, belediye sistemine bir derece esneklik verilerek uygulanabilir. Örneğin, belediyelerin görev ve yetkileri ve Türkiye’de veya belirli bir nüfusla farklılaşarak belediye içindeki küçük belediyeler ve köyler için nüfus eşikleri belirlenebilir. Dördüncüsü küçük belediyeler için ek destek sağlanmasıdır. Bu destek, kapasite geliştirme ve yönetimi için idari destek ve ayrıca merkezi hükümet tarafından belirli bir nüfusa sahip yerel yönetimlere yapılacak bazı finansal transferler şeklinde olabilir. Bu yöntemler münhasır olmadığı ve birlikte kullanılabilir.

**Tablo 1: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediye Sayılarındaki Değişim (1950–1992–2005)**

Ülkeler	1950	1992	1950 – 1992 Değişim (%)	2005	1992–2005 Değişim (%)
Türkiye	628	2.270	261,5	3.225	42,1
Bulgaristan	2.178	255	(-) 88,3	264	3,5
İtalya	7.781	8.100	4,1	8.000	(-) 1,2
İsveç	2.281	286	(-) 87,5	290	1,4
Yunanistan	5.959	5.922	(-) 0,6	1.031	(-) 82,6
Belçika	2.669	589	(-) 77,9	600	1,9
Fransa	38.814	36.763	(-) 5,3	37.000	0,6
İngiltere	2.028	484	(-) 76,1	467	(-) 3,5
İspanya	9.214	8.082	(-) 12,3	8.109	0,3
Avusturya	3.999	2.301	(-) 42,5	2.400	4,3
Hollanda	1.015	647	(-) 36,3	647	0
Norveç	744	439	(-) 41,0	440	0,2

**Kaynaklar:** 1950 ve 1992 yılları için Türkiye’ye ilişkin veriler Keleş, 2006: 221, diğer ülkelere ilişkin veriler MİGM, 1995: 7, 2005 yılına ilişkin veriler CEMR, 2005’ten alınmıştır.

\* Türkiye’de 35.000’in üzerinde de köy yönetimi vardır.

Tablo 1’deki verilere bakıldığında, 1950–1992 yılları arasında Türkiye ve İtalya haricindeki tüm devletlerde belediye sayılarında azalma olduğu görülmektedir. Bu devletlerden Hollanda Bulgaristan, İsveç, Norveç, Belçika, Avusturya ve İngiltere’de belediye sayılarında önemli azalmalar mevcuttur. Söz konusu azalmalar yalnızca belediyelerin gönüllü biçimde birleşmesi yoluyla meydana gelmemiştir. Çeşitli yasalardan yararlanan belediyeler çoğu zaman bilinçli biçimde birleştirilmiştir. 1960’lı, 1970’li yıllar arasında Avrupa’da bu tür birleştirme biçimindeki yapısal düzenlemeler yapılmıştır (Özyurt ve Topal, 1999; MİGM, 1995: 1-9). Fransa’da yer alan belediyelerin %95,2’si, Avusturya’da yer alan belediyelerin %91,5’i, İspanya’da yer alan belediyelerin %76,2’si, İtalya’da yer alan belediyelerin ise %72,9’unun nüfusu 5.000’den daha azdır.

1990’lara gelinceye kadar Avrupa’da Yunanistan hariç, birleştirmeye dayalı reformların tamamlandığı görülmektedir. Tablo 1’e bakıldığında, 1992 ile 2005’teki belediye sayılarında önemli farklılıklar yoktur. 1990 sonrasında Yunanistan’da birleştirme süreci başlamıştır (CDLR, 2000: 8). Öte yandan, bu tür konsolidasyon reformları aniden değil, bazı süreçlerde tamamlanmaktadır. Örneğin, bu çabalar 1968 ve 1980’de, reformların yerel yönetimlerin ölçeğini artırmayı amaçladığı Almanya’da “bölgesel düzenleme çalışmaları” (gehietsreform) adı altında devam etti. Bu reformlarda

sadece belediyeler değil, diğer belediye birimleri de birleştirildi. Bu çalışmalar sonucunda Federal Almanya’da belediye sayısı %45, ilçe sistemi dışındaki belediye sayısı %34 ve ilçe sistemi içindeki belediye sayısı %65 azalmıştır (Yalçındağ, 1992a: 48-49).

1950–1992 döneminde Türkiye’deki belediye sayısı %261 arttı. Ancak, Türk, Avrupa ve yerel yönetimlerin sayısını karşılaştırırken, 35.000’den fazla köyü de düşünmek gerekir. Çoğu Avrupa ülkesinde köyler ve yerleşimler arasında bir ayırım yoktur ve bir çözüm vardır. Öte yandan, Türkiye’deki belediye sayısındaki artışın en önemli faktörüne bakalım. Bu, belediyelerin konut binalarının sahibinin karakterini değiştirdiği mevcut belediyelerin dağıtımından kaynaklanmamaktadır. Daha doğrusu, bir tür yerel yönetim olan bazı köyleri başka bir öz yönetime dönüştürür. Yürürlükten kaldırılan yasama döneminde 2000 nüfus eşiğini aşan köyler belediyelere dönüşüm için başvurabilir ve bu durumda birçok köy belediye olma hakkına sahiptir. Belediye sayısını artırmanın en önemli faktörü, küçük bir belediye sorunu olmasına rağmen, Türkiye’nin ele alınması gereken önemli bir gündem maddesi olmaya devam etmesidir.

### **1.8. Kamu Kurumlarınca Yaptırılan Reform Çalışmalarında Ölçek Ve Sınır Konuları**

Türkiye’de ölçek konusunun tartışılması yeni değildir. Hızlı kentleşmenin başladığı dönemden sonra 1960’lı yıllarla başlayan süreçte kalkınma planları, idari reform raporları ve iş dünyasını temsil eden çeşitli sivil toplum kuruluşlarının hazırladığı raporlarda yerel yönetimler ve ölçek konusu gündeme gelmiştir.

Başlangıçta, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963–1967) konu, yerel yönetimler açısından hizmet kapasitesi yetersizliği çerçevesinde değerlendirilmiştir. Uzun dönemli plan ve program gereksinimiyle bu planların uygulamaya konulmasındaki mevcut ödenek yetersizlikleri vurgulanmıştır. Bu noktada özellikle kalkınmada belediyelerden çok köylere öncelik tanınmıştır.

Aynı dönemde, 1963 yılında tamamlanan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporunda ilçelerin toplum kalkınması yönteminin uygulanacağı en uygun ölçek olduğu görüşünden yola çıkılarak, *“her yerde ilçe veya her ilçede geniş ölçüde teşkilatlanma yerine, ilçe teşkilatlanmasının hizmetle ölçülü olarak ele alınması”* belirtilmektedir. Böylece, bir anlamda, yeni ilçe kurulması yoluyla bir ilçede belde belediyeleri oluşturulmasının önüne geçilmek istenmektedir.

Sonuç olarak, kaynaklar verimli kullanılmamış, bu belediyeler görevlerini yerine getirememiş, kentleşme bozulmuş ve gecekondulu mahalleleri ciddi seviyelere ulaşmıştır. 2.000'den az nüfusa sahip yerleşimlerin kuruluş işlem süreçlerine uygun olarak kapatılabileceğine inanılmakla birlikte, paralellik ilkesine uygun olarak, bu yol hükümetler tarafından işletilememiştir.

Hatay ve Denizli'de olduğu gibi birçok belediye sokak ve caddelerle birbirinden ayrılmış, yetki ve görevlerin kullanımında karmaşıklık yaşanmıştır. O belediyelerde ve beldelerde ikamet eden insanlar karşılaştıkları problemlerle alakalı olarak hangi belediyeye başvuracaklarını şaşırılmış, kaçak yapılaşma mücadelesi ve imar denetimleri yeterince yapılamamış ve şehirlerimiz hızla gecekondulaşmıştır (TODAİE, 1966: 45-46).

Önerilen planlı toplum gelişmesinin programlanması ve uygulanmasında ilçelerin önemli roller oynaması umulmuştur. Bu beklenti, ilçelerin kurulmasında görecekları hizmete uygun ilkelerin benimsenmesini ve günümüzün ihtiyaçlarını karşılayacak bir kuruluşun gerekliliğini ortaya konmasını gerektirmiştir. 1960 ortalarında ilçe sayısı 600'e yakın olduğundan ve kontrol/hizmet alanını genişletmenin dezavantajlarının yanısıra, çeşitli bakanlıkların ve birimlerin olağan idari mekanizmanın dışında personel ve finansal kapasite açısından zorluk çektiğini vurgulamak önemlidir (TODAİE, 1966: 45-46).

1968–1972 yılları arasında uygulanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise köy merkezli toplum kalkınması modelinden vazgeçilmeye başlanmıştır. Kalkınma hamlesinin köyden hareketle başarılabileceği fikrine duyulan inanç azalmış, köy meselesi yalnızca köy ve köylü sorunları üzerinden ele alınmıştır. Bu Planın odağı sanayileşme, şehirleşme ve tarımda modernleşmeye kaymıştır.

1973–1977 yılları arasında uygulanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerin yerel gereksinimleri karşılamaktan uzak olduğu tespiti yapılmıştır. Bunun gerekçesi olarak da kaynak yetersizliği ve kaynakların önceliklere uygun bir şekilde kullanılmaması gösterilmiştir.

1979–1983 yılları arasında uygulanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belediyelerin karşılaştıkları sorunların temelinde, 2.000 nüfus şartına dayanan belediyeleşme politikasının yattığı ileri sürülmüştür. Mülga 1580 sayılı Belediye

Kanunu'nda öngörülen belediye olma ölçütü olarak 2.000 nüfus eşiğinin yapay belediyeler oluşturduğu saptamasında bulunulmuştur.

1984–1989 yılları arasında uygulama alanı bulan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında önceki Planda da gündeme gelen nüfus ölçütü yeniden ele alınarak belediye kurmak için gerekli olan asgari 2.000 nüfus ölçütünün yükseltilmesi önerilmiştir. Bu Planda çok sayıda belediyelerin kurulup bunların işlevsiz olmasındansa ya da bunların sonradan birleştirilip daha büyük belediyelerin oluşturulması çabasının yerine kendiliğinden büyüme eğilimi gösteren belediyelerin desteklenmesi ve teşvik edilmesi gerekliliği de dile getirilmiştir. Küçük belediyelerin ise merkez denilebilecek kadar büyük birer belediyenin şubeleri haline getirilmesi fikri ortaya atılmıştır.

1990–1994 yılları arasında uygulanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında kırsal yerleşim niteliği gösteren küçük belediyelerin yönetimi konusu ilçe özel idareleri gibi yeni yerel yönetim birimi ve ölçeklendirme önerileri aracılığıyla çözülmeye çalışılmıştır. İlçe özel yönetimleriyle bu küçük yerleşim yerlerinde üretimde etkinliğin sağlanması ve kaynakların akılcı kullanılması öngörülmüştür. Ayrıca Selçuk Yalçındağ (1977) gibi araştırmacıların *İlçe Özel Yönetimi: Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi* başlıklı özgün kitabında olduğu gibi ilçe özel idaresini Altıncı Plandan çok daha önce detaylı şekilde dillendirenler olmuştur.

TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda (KAYA) belediyelerin “demokratiklik” ve “hizmet sunma” özellikleri birlikte değerlendirilerek sunulmaktadır. Belediye kurumlarının nüfusun beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli hizmet veremedikleri görülmüştür. Türkiye'nin belediye meselelerinin liderlik verimliliği ve etkililiğiyle ilgilenilirken, sadece örgütsel ve yönetsel boyutların ele alınması gerekmektedir. Bir belediye kurumu, demokrasinin kökleri ve düzgün işleyişi için önemli olan demokratik değerler ve uygulamalarla yakından ilişkilidir. Türkiye Batı Avrupa ülkeleri gibi bir yaşam biçimi olarak demokrasiyi seçtiğinden Avrupa Birliği ile aynı değerler ve kültürel köklere sahip belediye kurumlarının düzgün işlenmesi çok büyük önem arz etmektedir (TODAİE, 1991: 177-198). Raporda ayrıca, diğer birçok raporun ve kalkınma planının tam tersine, 500'ün üzerinde nüfusu olan tüm köylerin, bir geçiş dönemi içinde belediye statüsüne kavuşturulmasından söz edilerek belediye ile köy ayrımının ortadan kaldırılması üzerinde durulmaktadır.

1996–2000 yılları arasında uygulama alanı bulan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında 1977 yılında Selçuk Yalçındağ tarafından basılı bir kitap yoluyla dile getirilen ilçe özel yönetimi önerisi geliştirilerek tekrar gündeme getirilmiştir. İlçe özel yönetimi fikri daha kapsamlı bir çerçeveye oturtularak, bunun yerine “il yerel yönetimi” ve “ilçe yerel yönetimi” kurulması önerilmiştir. Ekonomik olanaklar, nüfus yapısı, tarihsel, kültürel ve coğrafi özellikler dikkate alınarak optimum büyüklük arayışı çerçevesinde il, ilçe ve belediye kurulması şarta bağlanmaya çalışılmıştır.

2001–2005 yılları arasında uygulama alanı bulan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında belediyeleşme ve küçük belediyeler meselesi ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. Plan dâhilinde hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporunda, Türkiye'nin belediye sisteminin önemli ölçüde küçük yerleşimlerden ve nüfusu az olan belediyelerden oluştuğu tespiti aktarılmıştır. Bu saptamadan hareketle uygulamada önemli sorunların ortaya çıktığı belirtilmiştir. Buna göre, küçük belediyeler çoğunlukla kırsal karakterli olup ölçek ekonomisiyle yönetim anlayış ve şansından uzaktadırlar. Küçük yerel birimler kaynak, nitelikli uzman yetersizliğiyle karşı karşıyadır. Büyük belediyelerin etrafındaki küçük yerleşim yerlerinde yaşayanlar genellikle büyük belediyenin hizmetlerini ücret ödemededen kullanırlar, bu da büyük belediyenin sunduğu hizmetlerin belediyelerinin sakinleri için yeterli olmamasına neden olur. Çok küçük ölçekli belediye birimleri dağıtılan kaynakların aşırı parçalanmasına ve verimliliği azaltmasına neden olur (DPT, 2001: 20-21).

Plan, kırsal yerleşmelerde belediyelerin kurulması dolayısıyla ortaya çıkan verimlilik kayıplarının azaltılması ve kır/kent farklılığının giderilmesi için her bir mekânsal yerleşmeye ayrı bir tüzel kişilik verme uygulamasının sorgulanması gerektiğini dile getirmiştir. Ancak Komisyon temsilcilerinin, küçük belediyelerin etkinlik uğruna tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına ihtiyatlı yaklaşıkları söylenebilir. Rapora göre, küçük belediyelerin kapatılmasıyla ilgili yerleşmeler köy tüzel kişiliğine dönüştürülecektir. Bu durum orada yaşayanlara tatmin edici hizmet götürülmesini engellemiş olacaktır. Başka bir ifadeyle, etkinlik lehine demokrasi feda edilmemelidir (Ağın, 1996: 22). Rapor, ölçekten kaynaklanan sorunları aşmak amacıyla mevcut yerel yönetim kademelenmesinde değişiklik yapılmaksızın başvurulabilecek iki yol önermiştir. İlki, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurmalarıdır, ikincisi ise gönüllü birleşmelerdir (Ağın, 1996: 22-23).

Birleştirmenin getirmesi muhtemel avantajlar şöyle sıralanmaktadır: Yerel yönetim birimlerinin faaliyet alanının büyümesiyle ölçek ekonomisi sağlanarak maliyet tasarrufu yapılacak, kaynaklar rasyonel kullanılacak ve verimli olunacaktır. Bunun yanı sıra, ölçek büyümesi nitelikli siyasal temsilcileri ve kamu görevlilerinin istihdamının beraberinde getirecektir. Mali açıdan bakılırsa, yerel basamakta kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılan tahsisler ve yardımlar kolaylaşacaktır. Birleştirme ile geniş bir alana sahip olunacak, yerel yönetim birimlerinde kaynak ve hizmetin karşılığı olarak alınan verginin dağılımında eşitlik sağlanacaktır. Ölçeğin genişlemesiyle yeni birimlerde daha fazla toplumsal örgüte ve gönüllü örgütlenme kapasitesine sahip olunacaktır. Dolayısıyla, devlet dışındaki aktörlerin katılabileceği daha demokratik bir kentsel yaşama kavuşulabilecektir (Ağın, 1996: 22-24).

Raporda ayrıca yerel yönetimler açısından iki tür kademelenme modeli önerilmektedir. İlk modele göre geniş alanda işlev görecektir kırsal yerel yönetimlerle, nüfus yoğunluğu yüksek yerlerde kurulacak kentsel yerel yönetimler olarak iki grupta yerel yönetim birimleri düzenlenmektedir. İkinci model ise Türkiye'deki kırsal ve kentsel yerleşmeler arasındaki belediye ve köy tüzel kişiliği ayırımına son vermeyi önermektedir. Buna göre, tüm ülke düzeyinde ilçeyi temel olarak alan belediyeler kurulmalı ve belediye sınırları dışında yerleşim birimi kalmamalıdır (Ağın, 1996: 28-30). Görüldüğü üzere, 8. Planın öngördüğü iki genel hedef, birlik kurma ve birleştirme yöntemleri, Planın uygulama döneminde yaşama geçmiştir.

Resmi plan ve raporların yanı sıra, sivil toplum kuruluşları, iş dünyasının temsilcileri, çeşitli kamu kurumlarının da düzenledikleri toplantılar ve hazırlattıkları kimi raporlarda konuyu çeşitli açılardan ele almışlardır. İş dünyasının iki önemli temsilcisi olarak nitelendirilebilecek Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği' (TOBB) yerel yönetimler sisteminin iyileştirilmesi kapsamında reform raporları hazırlamışlardır. Yerel yönetim sisteminin çağdaş bir perspektife dönüştürülmesine yönelik hazırlanmış söz konusu raporlarda, aynı zamanda, belediye büyüklüğü en uygun hizmet alanı ve yeniden ölçeklendirme konusuna ilişkin kimi değerlendirmeler de yer almaktadır.

TOBB'un belediyelerde yönetim ölçeğinin ne olması gerektiğine ilişkin tartışmaya yönelik görüşlerini, 1997 yılında yayınladığı Yerel Yönetimler Kanun Taslağında görmek mümkündür. Buna göre, belediyeleşme sonucunu doğuracak her tür yeni idari birimin, yani yeni il, ilçe ve belediyelerin kuruluşunda, dönemin yasalarının



öngördüğü kriterlerin üstünde yeni ölçütler belirlendiği görülmektedir. Yeni il kurulmasında 250.000, yeni ilçe kurulmasında 15.000, yeni belediye kurulmasında ise 5.000 nüfus ölçütleri getirilerek yönetim ölçeklerinin büyütülmesi önerilmektedir. Ayrıca, Taslağın 220. ve 221. maddelerinde belediyelere gönüllü birleşme ve katılma yöntemleri önerilmiştir (TOBB, 2006: 107).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin (TOBB) 2006 yılında çıkardığı “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması” başlıklı Raporda belediye ölçeğinin belirlenmesindeki güçlükler değerlendirilerek Türkiye’de yönetsel sınırların bilimsel ve nesnel ölçütlere dayanılarak belirlenmediği, söz konusu kararların siyasal kaygılardan arınmış ve tamamen bilimsel yöntemlerle belirlenmesinde zorunluluk bulunduğu değerlendirilmiştir. Bu durum Raporda şöyle ifade edilmektedir:

“Hizmet alanının optimal büyüklüğündeki farklılıklar teorik nitelikli bir faktör gibi görünmesine rağmen, mahalli hizmet birimlerinin hizmet sunmakla yükümlü oldukları alanların optimal büyüklükte olması sunulan hizmetin etkin ve başarılı olabilmesinin bir ön koşuludur. Bu durumun nedeni, sonsuz olan ihtiyaçlara karşın kısıtlı olan ve alternatif kullanıma imkânı bulunan kaynaklardan (üretim faktörlerinden) mümkün olan en çok faydayı sağlamaktır. Bunun için de mahalli nitelikli bir kamu hizmetinin etkin biçimde yani, toplum yönünden asgari maliyetle arz edilebileceği alanın büyüklüğünün saptanması gerekmektedir. Böyle bir tespitin yapılabilmesi için bazı teorik modeller geliştirilmiş olup Tiebout modeli bunların en ünlüsüdür.

Türkiye’de uygulamada; il, ilçe ve belediye kurulma aşamasında önceden optimal bir alan büyüklüğünün tespit edilmesi üzerinde hiç durulmamaktadır. Sınırları ne olursa olsun yeni bir il kurulursa yasal bir zorunluluk olarak mutlaka bir il özel idaresi ve bir belediye, yeni bir ilçe kurulursa yine hiçbir sınır kaygısı olmaksızın bir de belediye kurulmaktadır. Köylerin belediye statüsüne kavuşması ise, Cumhuriyet döneminin önemli bir kısmında, sadece asgari nüfus kriterine göre (2.000 veya 5.000) gerçekleştirilmektedir. *“Böyle bir yaklaşımın ve uygulamanın doğal sonucu olarak hizmette etkinliğin kaybolması, bir diğer ifadeyle kısıtlı kaynakların israf edilmesidir. Dolayısıyla, mahalli idarelerin hizmet sunmakla yükümlü olacakları alanların politik kaygılardan arınmış yöntemlerle belirlenmesinde hem yarar hem de zorunluluk vardır”* (TOBB, 2006: 107). İş dünyasının temsilcilerini bir araya getiren iki örgütün raporları genel olarak değerlendirildiğinde, belediye büyüklüğü konusuna katılım ve yerel

yönetimlerin özerkliğinden daha çok iktisadi ve yönetsel ölçütler üzerinden yaklaşılarak hizmet sunma kalitesinin ön plana çıkarılmaktadır.

### **1.8.1. Alan-Nüfus-Hizmet İlişkisi ve Türkiye’de Belediyelerin Nüfus, Yönetim ve Alan Açısından Kademelenmesi**

Türkiye’deki belediyeleşme politikasının ne olması gerektiği sorunsalının yanı sıra tek tip bir düzenlemeye tabi olan ancak farklı özelliklere sahip belediyelerin yapısal ve işlevsel olarak nasıl yönetildiği konusu da önem taşımaktadır. Yasal düzenlemeler coğrafi konum, büyüklük, nüfus ve ekonomi açısından farklı konumlarda yer alan, değişik gereksinimleri bulunan yerel yönetim birimlerinin yetki, örgüt, personel ve mali kaynakları açısından temel bir farklılığa gitmemiştir. Yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasındaki doğal ayırım bir yana bırakılırsa, yalnızca büyükşehirler, ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler biçiminde bir ayrıma tabi tutulmuş, onun dışında yetki ve sorumluluk açısından kökten farklılık öngören bir düzenleme getirmemişlerdir.

Her ne kadar yasal düzenlemeler, belediyelerin tümünü tek bir örnek olarak kabul etse de, çeşitli kentsel hizmetlerin sunumu için farklı nüfus büyüklüğündeki belediyelere farklı ölçülerde mali kaynaklar, yetkiler, personel istihdam yetkisi verebilmektedir. Bir anlamda yerel yönetim yasalarındaki bu istisnai düzenlemeler en uygun belediye büyüklüğünü bulma arayışının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bir başka deyişle belediyeler için işlevsel anlamda tek bir en uygun büyüklük bulunmamakta, bunun yerine her bir yerel hizmet için ayrı ayrı en uygun büyüklükler söz konusu olabilmektedir.

Burada dikkati çeken nokta, en uygun kentsel yönetim büyüklüğü arayışında yalnızca nüfus ölçütünden yola çıkılması, yönetim alanı ya da daha açık bir anlatımla kent sınırlarının büyüklüğünün dikkate alınmamasıdır. Gerçekten de, hukuki düzenlemeler, farklı hizmetler için en uygun kent büyüklüğünü düzenlerken öncelikle “alan açısından” değil, “nüfus açısından” büyüklüğü dikkate almaktadırlar. Ancak “nüfus” ölçütü açısından farklılaştırmanın gereken yararı sağlamadığı ya da ortaya çıkan sonucun tatmin edici bulunmadığı durumlarda, “alan” açısından farklılaştırmaya gidildiği görülmektedir.

Türkiye’deki yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemeler, nüfus ve alan açısından farklı büyüklükteki yerel birimlerinin değişik gereksinmelerini karşılamaya

yetecek bir basamaklandırma işlemine yer vermemiştir. Yukarıda da açıklandığı üzere, yalnızca nüfus ve yönetsel durum ölçütleri temel alınarak anakentler ve diğer belediyeler gibi ikili bir ayrıma gidilmiş, değişik gereksinimleri olabilecek kentlere ilişkin bir farklılaştırma yapılmamıştır.

Bütün bunlardan dolayı, Türkiye’de en uygun yönetim büyüklüğüne erişme yolunda belediyeler arasında farklılaşmanın nüfus ve alan ölçütleri üzerinden yapıldığı söylenebilir.

Türkiye’de belediyeler *nüfus açısından* nüfusu 750.000’den fazla olanlar (5216 sayılı Kanuna göre kurulan büyükşehir belediyeleri), nüfusu 5.000’den fazla olanlar (5393’e göre kurulan belediyeler), nüfusu 2.000’den fazla olanlar (mülga 1580 sayılı Kanun’a göre kurulmuş olan belediyeler) şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulabilir.

Yerel yönetimlerde aşağıda sıralanan yasal düzenlemelerin dolaylı olarak öngördüğü kurallar dışında belediyeler için herhangi bir yönetsel farklılaştırmaya gidilmemiş, ortaya çıkabilecek olası sorunlar ASKİ ve İSKİ gibi özel amaçlı örgütler kurarak, mahalli idare birliği oluşturarak ya da mücavir alan gibi yönetsel olanaklardan yararlanılarak çözülmeye çalışılmıştır. Ancak bütün bu girişimler de yerel yönetimlerde farklılık sorunlara bir çözüm getirememiştir. Örneğin, turizm etkinliği dolayısıyla yaz nüfusu kış nüfusuna göre oldukça artan Bodrum’un ya da başkent olmanın gerektirdiği hizmetler dolayısıyla Ankara’nın diğer kentlerden farklı olarak gereksinim duyduğu hizmetlerin çözümüne yönelik sistemli adımların atıldığı söylenemez. Buna benzer biçimde, İstanbul için ayrı bir yönetim sistemine geçilmesi gerektiği öteden beri gündeme getirilmiş, ancak bunu yaşama geçirme olanağı bulunamamıştır.

Türkiye’de belediyeler *yönetim açısından* büyükşehir belediyeleri (5216), büyükşehir ilçe belediyeleri (5216/5393) ve 5393’e göre kurulan diğer (normal) il, ilçe, belde belediyeleri olmak üzere üç kümede gruplandırılabilir. Ayrıca, büyükşehir belediyesi statüsü bulunmayan illerdeki merkez belediyeleri ilçe düzeyinde, büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediye statüsü bulunmayan illerde ve büyükşehir sınırları dışındaki ilçe belediyeleri belde belediyeleri şeklinde de bir sınıflandırma olabilir.

### **1.8.2. Nüfus Ölçütü Üzerinden Farklılaştırmaya Giden Yasal Düzenlemeler**

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yalnızca genel hükümlerle yetinip yerel birimler arasında herhangi bir kademelenmeye yer vermemiş olsa da, yerel yönetimlerinin hepsini aynı düzeyde kabul etse de, ilgili mevzuatı göz önünde

bulundurulduğunda demografik, alansal ve yönetsel açıdan bir farklılaştırma yapmak olanaklıdır. Yerleşim yerlerini nüfus ölçütü kullanarak bir kademelenmeye tabi tutan ilk düzenleme olan 1924 yılındaki Köy Kanunu'nda konu şu şekilde düzenlenmiştir: “Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiyeye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanununa tabidir” (Köy Kanunu, 1924: 1).

1930 yılında kabul edilen ve 2004-2005 dönemine kadar yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel birimleri sınıflandırmaya ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmiş değildir. Yasanın yerel yönetim birimleri arasında bir kademelenmeye işaret eden tek hükmü, yalnızca Ankara ve İstanbul'un özel yönetimine ilişkindir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilk halinde, Ankara ve İstanbul Belediye Başkanlarının İçişleri Bakanlığı tarafından atanması kuralını getiren düzenleme 1948 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

İlçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin gelir ve giderlerini denetlemek üzere bir denetim komisyonunun oluşturulacağından söz edilmektedir. Ayrıca 10.000 nüfus ölçütü, personel giderlerinin bütçeye oranının belirlenmesi açısından da önem taşımaktadır. 5393 sayılı Kanun'a göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri en son yıl bütçe gelirlerinin %30'unu aşamaz. Ancak nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır.

### **1.8.2.1. Belediyelerde 50.000 Alt Nüfus Sınırmı Ölçüt Alan Düzenlemeler**

1580 sayılı Kanun'un yerini alan yeni Belediye Kanunu'nda da açık biçimde yerel yönetimlerin sınıflandırılmasından söz edilmiş değildir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesindeki aşağıdaki düzenlemeden, yönetim alanı büyütülecek birimlerin, “il ve ilçe belediyelerinin” yanısıra “nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler” biçiminde belirtildiği anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla, ancak bu belediyelerin, çevrelerinde küçük belediye ve köyleri kendisine katarak büyümelerinin desteklendiği değerlendirilmesini yapmak yanlış olmayacaktır.

50.000 nüfus ölçütü aynı zamanda Belediye Kanunu'nun birleşme ve katılmayı düzenleyen 8. maddesinde geçmektedir. Bu hüküm büyükşehir belediyelerinden ayrılmayı düzenlemektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinden ayrılacak bölümün

nüfusunun en az 50.000 olması gerekmektedir. 6360 sayılı Kanun sonrasında bu rakam 20.000'e indirilmiştir.

Buna benzer biçimde, belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. maddede de kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma görevi yalnızca büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyelere verilmiştir. Ayrıca stratejik plân ve performans programının düzenlendiği 41. maddede, stratejik plan yapma zorunluluğu yalnızca nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere getirilmiştir.

Belediye Kanunu ile aynı dönemde çıkarılan “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun” yerel birimlerini aynı düşünce doğrultusunda kademelendirir. Söz konusu Kanun hükümlerinin “büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerde uygulanacağı belirtilmiştir. Kanundaki bu hükümden, tarihi varlıkları koruma konusunda ek yetki ve sorumluluk getiren söz konusu düzenlemenin ancak il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000'nin üzerindeki kentler için geçerli olduğu, daha küçük belediyelere böyle bir sorumluluk verilmediği söylenebilir.

#### **1.8.2.2. Belediyelerde 10.000 Alt Nüfus Sınırını Ölçüt Alan Düzenlemeler**

Her ne kadar yasal düzenlemelerin önemli bir bölümünde küçük belediyeler için üst sınır 50.000 olarak görünse de kimi zaman 100.000 nüfusun altındaki belediyelerin küçük belediye sayıldığı ifade edilebilir. Örneğin 2005 yılında çıkarılan “İçme Suyu Elde Edilen veya Elde Edilmesi Planlanan Yüzeysel Suların Kalitesine Dair Yönetmelik” ile nüfusu 100.000'i geçen yerleşim yerleri için Devlet Su İşlerinin, bunun altındaki yerler için İller Bankası'nın sorumlu olduğu düzenlenmektedir.

Yerel yönetim birimleri arasında, nüfus, büyüklük ve gelir açısından en önemli farklılaşmayı getiren düzenleme, 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmuştur. Bu Kanunla, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenen “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü dayanak alınarak iki düzeyli metropoliten alan yönetimi oluşturulmuştur.

Yerel yönetim reformunun yapıldığı 2000'li yıllarla birlikte belediye, köy ve il özel idarelerinde yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde, her ne kadar yerel yönetimlerin yetki, mali kaynak, örgütlenme ve personel sisteminde bazı değişiklikler

yapılsa da, yerel yönetim birimlerinin kademelenmesine ilişkin önemli bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Yerel yönetimler arasında farklılaştırmaya gidilmemesi ve hepsinin bir örnek yönetim birimleri olarak kabul edilmesi yerel yönetim sisteminin Cumhuriyetten günümüze değin değişmeyen bir özelliği niteliğindedir. Her ne kadar yerel yönetim sisteminde belediyeler arasında nüfus ölçütünü kullanarak kesin bir ayrıma başvurulmasa da, Cumhuriyetin kuruluşundan buyana belediyeler nüfus ölçütü üzerinden hizmet alanlarının ölçüğünü belirleyebilmişlerdir. Hizmetin gereklilikleri açısından nüfus büyüklüğü ölçüt almayarak belediyeler arasında yetki, görev, sorumluluk, mali kaynak, temsil ve personel açısından kimi farklılaştırmalara gidilmektedir.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin görevlerini sıralayan bölümünün gelir dilimlerine göre yapılandırılmasının bir farklılaştırma biçimi olduğu öne sürülebilecekse de, zamanla enflasyon karşısında söz konusu sıralamanın anlamını yitirdiği ve yalnızca yüksek geliri olan belediyeler için sıralanan hizmet türlerinin bir süre sonra tüm belediyeler için zorunlu hale geldiğini belirtmek gerekmektedir. Farklı boyutlardaki yerel yönetimlere ilişkin olarak hazırlanan yasal düzenlemeler genellikle tek ölçüt olarak nüfusu kullanmakta, daha çok da 10.000, 50.000 ve 100.000 rakamını eşik olarak almaktadırlar.

### **1.8.2.3. Belediyelerde 10.000 Üst Nüfus Sınırını Ölçüt Alan Düzenlemeler**

Nüfusu 10.000'den az olan yerleşim yerlerini küçük belediye sayan düzenlemelerin başında 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu gelmektedir. Yasanın getirdiği kurallara göre nüfusu 10.000'i geçen yerleşmelerin imar planı yapma zorunluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre 24. maddesi de, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulmasının zorunludur. Aynı Kanun'un bir sonraki maddesinde de, "Belediyelerin Kentsel Altyapı İhtiyaçları İçin Tahsis Edilen Ödeneğin Kullanımına İlişkin Yönetmelik'te de mali kaynağı yetersiz olan belediyelerin kentsel altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına finansal destek sağlamak amacıyla ayrılan ödeneğin yalnızca nüfusu 100.000'in altında olan belediyelerin harita yapımı, imar plan yapımı, içme suyu şebeke, içme suyu arıtma, atık su şebeke, atık su arıtma, deniz deşarjı ve katı atık

bertaraf ve benzeri her türlü alt yapı tesislerinin etüt ve projelerinin hazırlanması ile yapımında kullanılacağı düzenlenmiştir.

Belediye encümeninin oluşumuyla ilgili 33. Maddede İl Belediyesi ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde encümen yedi üyeden, diğerlerinde ise beş üyeden oluşacağı hükme bağlanmıştır.

Nüfus ölçütü, çeşitli belediye işlevlerine göre de farklılaştırılmıştır. Daha önce de ifade edildiği gibi, Türkiye'de yasal düzenlemeler genel olarak belediyeleri bir örnek kabul etmiş, çeşitli açılardan farklı özellikler taşıyan yerel yönetim birimlerinin özel gereksinimlerini dikkate almamıştır. Her ne kadar yerel yönetimlerin kurucu yasaları olan Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Köy Kanunu'nda yerel yönetim birimlerinin farklılaştırılmasına, kademelendirilmesine ilişkin temel ayrımlar bulunmasa da, bu yasaların türlü hükümlerinde ya da yerel yönetimleri ilgilendiren başka yasal düzenlemelerde kimi yerel hizmetlerin sunulmasına yönelik ayrımların var olduğu görülmektedir. Yerel nitelikli hizmetlerin küçük ve büyük ölçekli belediyelerde farklı niteliklerde sunulması gerçeğinden yola çıkarak oluşturulan söz konusu düzenlemeler dayanak noktası olarak nüfusu almış, coğrafi ya da ekonomik nitelikli başka ölçütleri dışarıda bırakmıştır.

Farklı ölçeklerdeki yerel yönetimlerin, değişik gereksinimlerini konu edinen söz konusu düzenlemeler incelendiğinde, büyüklük sıralamasında kullanılan nüfus dilimleri arasında bir uyuşmanın, tutarlığın bulunmadığı görülmektedir. Sözü edilen hukuki düzenlemelerin, personel, mali kaynak, yerel hizmetler, temsil gibi konular açısından yaptığı kümelenilmeye örnek olarak şunlar verilebilir:

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye başkanının özlük haklarını düzenleyen 39. maddesinde, başkana verilecek ödeneğin hesaplanmasında belediyeler nüfuslarına göre 10.000'e kadar, 10.001-50.000, 50.001-100.000, 100.001-250.000, 250.001-500.000, 500.001-1.000.000, 1.000.001-2.000.000 ve 2.000.000'dan fazla olanlar biçiminde sıralanmıştır. Aynı Yasanın belediye başkan yardımcılığını düzenleyen 49. maddesinde ise belediyeler nüfuslarına göre, 50.000'den küçük, 50.001-200.000, 200.001-500.000 ve 500.000'den fazla biçiminde basamaklara ayrılarak, bunların meclisleri içinden bir ile dört arasında belediye başkan yardımcısının görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Yasanın, encümen üyelerine verilecek ödeneği belirleyen 36. maddesinde ise belediyeler nüfus büyüklüklerine göre 10.000'den küçük,

10.001–50.000, 50.001–200.000 ve 200.000’den fazla olanlar biçiminde dilimlere bölünmektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği’nde “nüfusları ile sosyal ve ekonomik gelişme durumlarına göre” belediyelerin 5.000’den küçük, 5.001–20.000, 20.001–50.000, 50.001–100.000 ve 100.000’den fazla biçiminde kümelenildiğinden söz edilse de, gerçekte ekonomik ya da toplumsal gelişmişliğe göre değil de nüfus büyüklüğüne göre bir sınıflamanın yapıldığı açıktır.

Yerel yönetimler, il genel meclisi ve belediye meclisinin oluşumu açısından da gruplandırılmaktadır. 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 5. maddesinde nüfuslarına göre, il özel idareleri 25.000’den az, 25.001–50.000, 50.001–75.000, 75.001–100.000 ve 100.000’den yukarı, belediyeler ise 10.000’den az, 10.001–20.000, 20.001–50.000, 50.001–100.000, 100.001–250.000, 250.001–500.000, 500.001–1.000.000 ve 1.000.000’den fazla biçiminde gruplara ayrılarak meclis üyelerinin sayısı belirtilir.

2006 yılında çıkarılan Belediye İtfaiye Yönetmeliği ise yangın söndürme hizmetinde kullanılacak araç-gereçleri belirlerken belediyeleri 10.000’den az, 10.001–25.000, 25.001–50.000, 50.001–100.000, 100.001–200.000, 200.001–300.000, 300.001–400.000, 400.001–600.000 ve 600.000’den fazla olarak nüfus aralıklarına göre kümelenmektedir.

Yukarıdaki yasal düzenlemelerden de görülebileceği üzere, kimi hizmet ve yetkiler için belediyeler arasında bir kademelenme yaratılmaya çalışılsa da bunun için bir örnek nüfus sıralamasına gidilmemiş, neredeyse her durum için ayrı bir basamaklandırma yapılmıştır.

### **1.9. Alan Ölçütü Üzerinden Farklılaştırmaya Giden Yasal Düzenlemeler**

Kentsel ve metropol alanlardaki ölçek problemlerinin çözümüne yönelik fikirlerin temelde iki ana başlık altında toplanmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre, belediyeler arasında hizmet anlaşmalarının uygulanması, kent dernekleri ve organlarının oluşturulması veya özel amaçlı kuruluşların oluşturulması, belediyelerin sorunlarına geçici, kısa vadeli ve küçük ölçekli çözümler olarak görülmektedir. Birleşmelerin ve yerel bir federal modelin oluşturulması uzun vadeli ve daha büyük ölçekli bir çözümdür (Eke, 1982: 17; Kavruk, 2002: 51-52; Keleş, 2006a: 276).



Kentsel yerleşim yerlerinde seçilmiş karar organları ve örgütüyle hizmet üretme, ürettiklerini sunma yetkisine sahip olan belediyeler, ilke olarak kentsel alan içinde yetkilerini kullanırlar. Belediyelerin sahip olduğu yetkiler ve görevler ile bu yetkilerin uygulanacağı alana ilişkin özellikler temel yasalarla düzenlenmiştir. Hizmet alanını dikkate almadan yetkilerin içeriğini değerlendirmek mümkün değildir. Yetki, görev ve sorumluluk alanının sağlıklı ve bütünsel bir biçimde değerlendirebilmek için kuruluş, sınır tespiti, farklı yerel yönetim birimlerinin birleşmesi, birinin diğerine katılması durumlarına değinmek gerekmektedir.

### **1.9.1. Belediyelerin Kurulması, Birleşmesi ve Sınır Tespiti**

2005 yılına kadar geçerli olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'yla bugün yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye kurulması, birleşme ve sınır tespiti konuları, bazı benzerlikler olsa da, farklı biçimlerde düzenlenmiştir.

1580 sayılı Kanun 1930 yılında çıkarıldığında Kanunun 2. maddesi, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasını zorunlu tutarken nüfusu 2.000'i geçen yerlerde de belediye kurulabileceğini hükme bağlamıştı. Görüldüğü üzere, bu maddeyle belediye olmak için gereken nüfus şartı, 2.000 olarak belirlenmiştir. 1958 yılında bir değişiklik ile belediye kurma zorunluluğuna ilişkin yukarıda belirtilen ifade, 7. maddeye kaydırılmıştır. Bu değişiklik Kanun içinde tekrara gidildiği düşünülerek 1960 yılında yapılan bir başka düzenlemeyle 'Belediye Teşkilatı Mecburi Olan Yerler' başlıklı 2. madde yürürlükten kaldırılmıştır (7469 sayılı Kanun, 1960: 10501).

Bu değişikliklerle belediye kurulması ve birleşmesini düzenleyen madde, 7. madde olmuştur. "Belde veya Belde Aksamının Ayrılması veya Başka Parçaların Belde ile Birleşmesi" başlıklı bu maddenin başlığı aynen korunsa da içeriği değişmiştir. Maddenin ilk halinde tek bir köyde ve birkaç köyün birleşmesiyle belediye kurulması durumlarına yer verilmemiştir. 1960 yılındaki değişiklik ile hem belediye kurulma hem de birleşme meselesi bu madde kapsamında birlikte ele alınmıştır.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde belediye kurulmasına ilişkin beş durum söz konusudur (Aytaç, 1991: 37-63):

- 1) Tek bir köyde belediye kurulması,
- 2) Birkaç köyün birleşmesiyle belediye kurulması,
- 3) Köy kesimlerinin birleşmesiyle belediye kurulması,

4) Bir yerin il ya da ilçe merkezi olması dolayısıyla zorunlu olarak belediye kurulması,

5) Yeni bir iskân uygulaması sonucunda belediye kurulması.

1580 sayılı eski Kanun'a göre bir yerde belediye kurulması için asgari 2.000 nüfus şartı gerekiyordu. Nüfusu 2.000'i aşan bir yerde belediye kurulabilmesi için bazı işlemlerin yapılmasına gereksinim duyulmaktadır.

Tek bir köyde belediye kurulması durumunda ilk olarak, nüfus şartı aranmaktadır. İkinci olarak, kurulacak belediyeye tahsis edilecek gelirlerin belediye hizmetlerini karşılamaya imkân verecek düzeyde olması gerekir. Son olarak köy ihtiyar meclisinin veya seçmenlerin yarısından fazlasının o yerin en büyük mülki idare amirine başvurması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, vali, lüzum görmesi halinde bizzat kendisi de köyün belediyeleşmesi sürecini başlatabilir.

Başvurunun valiye ulaşması sonucunda vali, ilgili seçim kurulunu harekete geçirir ve halk oylamasına gidilir. Oylama sonucunda seçmenlerin çoğunluğunun olumlu oy verdiğinin tespit edilmesiyle konu il genel meclisine havale edilir. Bu meclis, yukarıda bahsedilen gelir-hizmet dengesi ekseninde kararım verir (Aytaç, 1991: 38). Vali, kendi görüşünü de ekleyerek bu kararı barındıran dosyayı İçişleri Bakanlığı'na iletir. Bakanlık nüfus sorgulaması yaptıktan sonra Danıştay'a gönderir. Danıştay, kanuni şartlar çerçevesinde incelemesini yapar. Uygun görmesi durumunda Cumhurbaşkanı kararıyla (2017 Anayasa Değişikliği) köy, belediye haline getirilir.

Birkaç köyün birleşmesiyle belediye kurulması durumunda, öncelikle tek bir köyde belediye kurulması şartları aranmaktadır. Burada buna ek olarak köyler arası mesafe şartı getirilmiştir. Köylerin her birinin meskûn sahasının, belediye merkezi yapılacak yere uzaklığının 500 metreyi aşmaması gerekmektedir. Bu durumda başvuru dosyasının da ilgili tüm köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri üyelerince imzalanması beklenmektedir. Halk oylaması bakımından ise köylerde ayrı ayrı seçimlerin yapılması ve oylama sonuçlarına göre de seçmenlerin çoğunluğunun olumlu oy kullanması şartı aranmaktadır. Bundan sonraki süreç "a" durumundaki gibidir (Aytaç, 1991: 51).

Köy kesimlerinin birleşmesiyle belediye kurulması durumunda, şartlar ve usul "a" ve "b" durumlarıyla aynıdır. Buradaki ayırıcı husus, yalnızca köy kısımlarında halk oylamasının yapılmasıdır; ancak tam bu noktada da sorun yaşanmaktadır. Eski adıyla Devlet İstatistik Enstitüsü, nüfus sayımlarını köy esasına göre yapmakta olduğu için köy

kısımlarının nüfusları konusunda kayıt tutmamakta ve İçişleri Bakanlığı'na bilgi verememektedir. Bu sebepten ötürü köy kısımlarının birleşerek belediye kurma durumu pek işletilebilen bir durum olmamıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu gereği yeni il ve/veya ilçe kurulurken aynı anda belediyenin de kurulması zorunludur. Yeni taşra birimlerinin kuruluşunun yerel yönetim birimi olan belediye kuruluşlarıyla takip edilmesi usulü Türkiye'de hem kanunen hem de fiilen yerleşik hale gelmiştir. Bu durum, istisnai bir durum olarak değerlendirilebilir. Burada doğal afetler, iç veya dış göç gibi nedenlerle belli bir arazi üzerinde yeni bir iskân politikası ve uygulaması sonucunda bir yerleşim yerinin belirlenmesi söz konusudur. Bu iskân uygulamasına karar veren Bakanlar Kurulu'dur ve bundan sonra belediye kurma safhasına geçilmektedir. Eğer bu yerleşim yerinin nüfusunun 2.000'i aştığı tespit edilirse diğer şartlar aranmayarak İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak Cumhurbaşkanlığı Kararıyla o yerde belediye kurulmaktadır. Buna ilişkin olarak, Fethi Aytaç (1991: 51), tarafından deprem sonrası iki yerleşim yerine bölünen Kütahya İlinin Gediz Belediyesi örnek verilmiştir. Deprem sonrası birkaç kilometre uzaklıkta olan jeolojik yapısı daha uygun bir yerde Yeni Gediz kenti inşa edilmiştir; ancak halkın bir kısmı Yeni Gediz'e gitmeyerek eski Gediz kentinde kalmayı tercih etmiştir. Böyle olunca iki Gediz ortaya çıkmış ve en sonunda Hükümet, iki yerleşim yerine de belediyelik unvanı vermeyi gerekli görmüştür.

Yürürlükte olan 5393 sayılı Kanun'da (4. madde) belediye olma nüfus şartı 5.000'e çıkarılmıştır. Buna ek olarak, belli yerlere belirli bir mesafeyle yakım olmama şartı getirilmiştir. İçme ve kullanma suyu havzalarının, sit ile diğer koruma alanlarının ve önceden kurulmuş olan bir belediyenin yakınında belediye kurulması engellenmiştir. Kanun'da bu mesafe beş kilometre olarak belirlenmiştir. Bir başka ifadeyle, Kanunda sözü edilen bu yerlere beş kilometre içerisinde yeni bir belediyenin kurulması yasaklanmıştır. Nüfus ve belli yerlere yakın olmama şartı bakımından mevcut kanun çerçevesinde belediye kurulmasının zorlaştığı düşünülebilir.

Ancak beş kilometre mesafe şartının başka bir bağlamda belediye kurulmasını kolaylaştırdığı da söylenebilir. Önceki 1580 sayılı Kanun'da olduğu gibi 5393 sayılı Kanun'da da, nüfus şartı tutturulmak kaydıyla, köyler veya köy kısımları birleşerek yeni bir belediye kurabileceklerdir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunundaki düzenlemenin önceki yasal düzenlemeden farkı, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn

sahasına olan uzaklığı 2.500 metre değil, beş kilometre olarak belirlemesidir. Böylelikle köy birleşme alanı genişletilmiş ve geniş alanlara yayılmış köylerin birleşerek belediye kurması kolaylaştırılmıştır.

Bir beldenin başka bir belediyeye katılması ve/veya iki belediyenin birleşmesi durumunda da bu yerler arası için belirlenen azami mesafe bakımından da her iki kanun arasında fark vardır. Bu durum açısından 1580 sayılı Kanun'da belirlenen azami uzaklık 2.500 metredir. 5393 sayılı Kanun'da ise ilgili yerler arası uzaklık, köylerin birleşmesi durumunda olduğu gibi 5.000 metredir.

5393 sayılı mevcut Belediye Kanunu'nda belediye kurma usulü şöyledir: Önceki kanunda olduğu üzere ilk olarak, bir veya birden fazla köyün ihtiyar meclisinin bu konuda bir karar alması ya da seçmenlerin çoğunluğunun mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurması gerekir. Bunun dışında yine önceki 1580 sayılı Kanunda olduğu gibi vali, kendiliğinden de buna gerek görebilir. Sonrasında valinin bildirimine üzerine mahalli seçim kurulları o yerde halk oylamasını düzenler.

Bu aşamada önceki yasadan farklı bir durum söz konusudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda il genel meclisinin gelir-hizmet dengesi üzerinden bir karar alması aşaması kaldırılmıştır. Günümüzde vali, halk oylaması sonucunu kendi görüşüyle birlikte doğrudan İçişleri Bakanlığı'na göndermektedir. Böylelikle belediye kurulma aşamasında il özel idaresi karar organının yetki hakkı kaldırılmış olmaktadır. Bu noktadan hareketle önceden il özel idaresinin belediyeler üzerinde görece sahip olduğu kanuni bir üstünlüğü kaybetmiş olduğu söylenebilir.

İki kanun arasındaki diğer önemli bir fark, Danıştay'ın süreç içindeki durumuyla ilgilidir. 1580 sayılı Belediye Kanununda Danıştay belirleyici bir rol üstlenerek inceleme yapmaktaydı ve bu incelemesi sonunda uygun görüp görmeme hakkına sahipti. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Danıştay, karar alma ya da onay verme mercii olmaktan çıkmıştır. Bir diğer deyişle, belediye kurulması sürecinde Danıştay'ın ağırlığı azaltılmıştır. Tüm bu sürecin sonunda Cumhurbaşkanı Kararıyla belediye kurulmaktadır.

Yeni bir iskân uygulaması sonrasında belediye kurma imkânı bu yasa da tanınmıştır. Yine İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Cumhurbaşkanı Kararıyla o yerde belediye kurulabilmektedir. Yalnız nüfus şartı, başta da belirtildiği gibi artık 5.000 olmuştur.

### 1.9.2. Birleşme

1580 sayılı Kanun'da birleşme meselesi, yine 7. maddede düzenlenmiştir. Bu maddede birleşmeye yönelik üç durum belirtilmiştir. İlk durum, bir beldenin başka bir belediyeyle birleşmesidir. Burada nüfus şartı aranmaksızın, iki belediye arasındaki mesafeye odaklanılmıştır. Önceden de belirtildiği gibi iki belediye arasındaki mesafenin 2,5 kilometreyi aşmaması gerekmektedir. Süreci başlatmak için belediye meclislerinin ve seçmenlerin çoğunluğunun başvurusu yeterli görülmektedir. Başvurudan sonra oylama şartı aranmamaktadır.

İkinci durum, bir beldenin bazı kısımlarının komşu belediyeye dâhil olmasıdır. Bu durumda valilik aracı bir rol üstlenir. Komşu belediyeye bağlanmak isteyen belediye kısmının seçmenleri başvurularını da içeren gerekli belgeleri valilik kanalıyla ilgili belediyeye iletir. Bağlanılmak istenen belediye meclisi bu talebi görüşür. Görüşme sonucunda olumlu karara varılırsa birleşme işlemi yürütülmeye başlanır. Meclis tarafından olumsuz bir karar çıkarsa talep eden kesime 15 gün içinde bu karara itiraz etme hakkı tanınmıştır. Önceden bahsedilen diğer durumlarda olduğu gibi itirazı il genel meclisi inceler ve valiye gönderir. Vali kendi görüşüyle beraber il genel meclisinin bu kararını, incelemesi ve onaylaması için Danıştay'a iletir. Fethi Aytaç'a (1991: 52) göre, bu durumda birtakım sorunlar söz konusudur. Bunlardan ilki talep eden kesimin açıklıkla tespitidir. İkincisi ise bağlanılmak istenen belediye meclisinin olumsuz kararı üzerine yukarıda anılan kurumların aksi yönde karar vermesi durumunda birleşmenin olmasıdır. Bu durumda zorla dışarıdan bir birleşme işlemi ve uygulaması yapılmış olmaktadır ve bu da demokrasi ve hukuk anlayışı bakımından sorunludur.

Köylerin veya köy kısımlarının bir belediye sınırı içine girmesi durumunda öncelikle birleşecek köy veya köy kısımlarının belediye sınırlarına belirli bir mesafede yakın olması gereğidir. Usul, bir köyde ya da birkaç köyde belediye kurulmasıyla aynıdır. Önceki iki durumda oylama meselesi söz konusu değilken burada belediyeye bağlanmak isteyen köy ya da köy kısmında oylama yapılmaktadır. Oylama sonucu ilgili belediyeye gönderilir. Belediye meclisi konuyu görüşür ve olumlu ya da olumsuz kararını verir. Sonraki süreç, ikinci durumdaki gibi işler. Bu duruma ilişkin içtihat sayısı fazladır. Birleşmenin olması için Danıştay'ın şu hususları aradığı söylenebilir:

- Başvuran kimselerin seçmen olması,
- Kanun'da öngörülen mesafeye uyulması,

- Usul ve şekil şartlarının yerine getirilmesi,
- Kayıtlı seçmenlerin çoğunluğunun olumlu oy kullanması,
- Birleşmeden sonra belediyenin üstlendiği hizmet yükümlülüklerini yapabilir durumda olması.

5393 sayılı Kanun'da birleşme meselesi, belediye kurulması meselesinden ayrı olarak 8. madde bağlamında düzenlenmiştir. 'Birleşme ve Katılma' başlıklı bu madde, öncelikle ilgili yerel yönetim birimleri arasında aşılmaması gereken mesafe sınırını belirtmektedir. Anılan maddeye göre öncelikle bir belediyeyle birleşmek isteyen başka bir belediye ve/veya köy, birleşmek istedikleri belediyeden 5 kilometreden fazla uzaklıkta olamaz, ikinci şart ise katılmak isteyen belediyedeki ya da köyedeki seçmenlerin yarısından bir fazlasının valiliğe başvurması gerekliliğidir. Üçüncü olarak da valiliğin direktifi doğrultusunda mahalli seçim kurulunun gözetiminde referanduma gidilmesi zorunlu tutulmuştur. Seçim sonucunda çoğunluğun katılma lehine oy kullandığı tespit edilirse valilik tarafından sonuç belediyeye gönderilir. Burada, bağlanılmak istenen belediyenin seçmenlerinin söz hakkı bulunmamaktadır. Kanuna göre belediye meclisi 30 gün içinde bu konuya ilişkin olumlu ya da olumsuz bir karar almakla yükümlüdür. Meclisin olumlu karar almasıyla birlikte birleşme gerçekleşmiş olmaktadır.

Katılım isteği bir beldenin tamamından değil de bir kısmından gelmişse Kanun'a göre bunun gerçekleşmesi için bir durumun olmaması gerekir. O durumda ilgili beldenin bir kısmının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, ayrılmak istenen belediyenin nüfusunun 5.000'den aşağıya düşmemesidir.

Birleşmenin, bir büyükşehir belediyesi kapsamında ortaya çıkması durumunda ise dâhil olmak istenen ilçe belediyesinin buna ilişkin görüşü üzerine nihai olarak büyükşehir belediye meclisi karar vermektedir. Meclisten olumlu karar çıkması durumunda, birleşme işlemi yürütülmeye başlanmaktadır. Bağlanmayla beraber oluşan yeni sınırlar, daha sonra değinilecek olan sınır kesinleştirme işlemleriyle kesinleştirilmekte ve en son büyükşehir belediyesi sınırı İçişleri Bakanlığı'na bildirilmektedir.

Bu madde büyükşehir belediyeleri bakımından birleşme yanında ayrılmaya ilişkin de bir hükme sahiptir. Büyükşehir belediyesinden ayrılarak yeni bir belediye

kurulması durumu için iki şart getirilmiştir. İlk olarak ayrılma durumunda, ayrılacak belediyenin nüfusunun 100.000'in altına düşmemesi gerekmektedir. İkinci şart ise yeni kurulacak belediyenin asgari nüfusunun 50.000 olması gerekliliğidir. Bu hüküm, yüksek nüfuslu büyükşehir belediyelerinden ayrılma durumunda bir sıkıntı yaratmayabilirken nüfusu görece az denebilecek büyükşehir belediyelerinden herhangi bir ayrılma ihtimalini güçleştirmektedir. 6360 sayılı Kanun'la buradaki 50.000 rakamı, 20.000'e çekilmiştir (md. 14). Böylelikle büyükşehir belediyeleri içinde başka bir ilçeden ayrılıp yeni bir büyükşehir ilçe belediyesi kurma durumu kolaylaştırılmıştır.

Madde, birleşme sonrası işlemlerin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin bir fıkrayla son bulmaktadır. Buna göre birleşme kararının kesinleşmesi sonrasında birleşmenin tarafları arasında taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçların devrine ilişkin bazı protokoller yapılması gerekmektedir.

Birleşmeye ilişkin şartlara ve usule değindikten sonra birleşme işlemine ait hazırlanması gereken dosyadan bahsedilirse, dosyada öncelikle belediyeler için sınırları, köyler için ise ikamet edilen son evi dikkate alan mesafe ölçümü (cetveli) ve bağlanılan belediye ile bağlanan belediyeyi gösteren 1/25.000 ölçekli haritanın yer alması gerekmektedir. Bundan başka, eğer bir yerden ayrılarak birleşme durumu söz konusu olmuşsa ayrılma sonrasında o yer belediye ise nüfusun 5.000'in altına, eğer köy ise 150'nin altına düşmediğini gösteren belge ve oylama tutanağı ile birleşilen belediye meclis kararı da dosyada aranmaktadır. Tüm bu belgeler toplandıktan sonra dosya valinin imzasıyla İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir.

### **1.9.3. Sınır Tespiti**

Her iki Kanunda da (1580 sayılı Kanun için 4. madde, 5393 sayılı Kanun için 5. madde) sınır tespiti konusuna ilişkin olarak belediye sınırları içine alınacak yerler (örneğin, tarla, bağ, bahçe, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, kumsal vb.) sayılmıştır. Sonrasında dere, tepe, yol ne olursa olsun belediye sınırının çizgiyle ya da işaretle belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre belediyenin sınırlarının genişlemesinden sonra bu yeni sınırlar içinde kalan ve eskiden beri komşu belediye ya da köy sakinleri tarafından yararlanılan alanlarda (örneğin, yayla, çayır, mera, koru, mesire yeri) komşu belediye ve/veya köy sakinlerinin yararlanma hakkı devam etmektedir. Söz konusu haklar için sınır kâğıdına şerh konulmaktadır. Hüküm sınır genişletmesinin sert bir biçimde yeni bir durum

yaratmasını engellemek için konmuştur. Ayrıca bu hükümlerle o alanlardan yararlanan komşu yerleşim birimleri sakinlerinin kadim kullanım hakkı korunmaktadır.

Sınırların kesinleşmesi konusunda iki kanun arasında fark vardır. 1580 sayılı Kanun (5. madde) burada, nüfusa göre ikili bir ayrıma gitmiştir. 80.000'den az nüfuslu belediyelerde sınırlar, belediye meclisinin kararı ve mahalli idare kurulunun (heyetinin) görüşü alındıktan sonra, il idare kurulunun kararıyla kesinleşmektedir. 80.000'den fazla nüfuslu yerlerde ise ilk olarak yine belediye meclisinin kararı gerekmektedir. Ancak bundan sonra büyük denebilecek bu belediye yerleşmelerindeki uygulama farklılaşmaktadır. Buralarda meclis kararından sonra il idare kurulunun görüşü değil, oluru aranmaktadır; olur alındıktan sonra valinin teklifiyle İçişleri Bakanlığı'na iletilir, Bakanlığın onayıyla sınırlar kesinleşir.

Buradan da görüleceği üzere, büyük belediyelerin sınırlarının kesinleşmesi süreci, küçük belediyelere nazaran daha zordur. Küçük belediyelerin sınır meselesi, il düzeyinde sonlandırılabilirken büyük belediyelerin sınır meselesi o ile bırakılmayıp, merkezden kontrol edilmektedir.

Mevcut belediye sisteminde ise belediyeler arasında bir ayrıma gidilmemiştir. Sınır genişlemesi meselesi, nüfusu ne olursa olsun tüm belediyeler için tek bir usulle düzenlenmiştir (6. madde). 5393 sayılı Kanun'a göre belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzere valinin onayı ile kesinleşmektedir. Ayrıca bu meselede merkezi yönetimin onayı devre dışı bırakılarak, sınır kesinleşmelerinin il düzeyinde yapılmasına karar verilmiştir.

Sınırların tespitinde bir uyuşmazlık ortaya çıkması halinde bu uyuşmazlığın giderilmesine yönelik usul konusunda da iki Kanun arasında fark vardır. 1580 sayılı Kanun, belediye ve köyler arasında çıkabilecek bir sınır uyuşmazlığı konusunu, il düzeyi ve ilçe düzeyi diye ikiye ayırarak çözmeye çalışmıştır. Kanuna göre bir sınır anlaşmazlığı, ilçe düzeyinde belediye ve köyler arasında çıkmışsa kaymakam, ilgili yerel yönetim birimlerine tebligat yapar. Tebligat sonucunda ihtiyar meclisi ve/veya belediye meclisi 31 gün içinde görüşünü bildirir. Bu görüşleri ilçe idare kurulu gerekçeli olarak değerlendirir ve il idare kuruluna iletir. İl idare kurulunun kararıyla anlaşmazlık çözümlenir. Eğer uyuşmazlık bir İl'e bağlı farklı ilçelerdeki belediye ve köyler arasında çıkmışsa mahallin en büyük mülki idare amiri ilgili belediye ve köylere tebligatta bulunur ve bu birimlerin meclisleri yine aynı süre içinde görüşlerini bildirirler. Bu sefer



il idare kurulu bu konuda incelemesini yapıp kararını verir ve il genel meclisine gönderir. Belediye kurulmasında olduğu gibi yetkili kılman il genel meclisi kararını verir ve uyuşmazlığı giderir.

5393 sayılı Kanun ise sınır uyuşmazlığına ilişkin şöyle bir düzenleme getirmiştir: herhangi bir sınır uyuşmazlığı durumunda vali süreci başlatır. İlgili belediye ve köy meclisleri ile bunların bağlı oldukları ilçenin kaymakamına görüşlerini bildirmeleri için 30 gün süre verir. Eğer uyuşmazlık bir büyükşehir belediyesinde çıkmışsa o büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınmaktadır. Tüm bu görüşler sonucunda vali sınır uyuşmazlığına ilişkin son kararı verir.

Türkiye’de belediyelerin sınırlarının ötesindeki gelişme alanlarına doğru büyümesinin ilk adımının “mücvir alan” ilam ve uygulamaları olduğu söylenebilir. İlk olarak, 1956 yılında çıkan 6785 sayılı İmar Kanunu’nun 47. maddesinde düzenlenen, ardından da 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanununda yer alan mücvir alan, yasanın 5. maddesinde, “*imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır*” biçiminde tanımlanmıştır (Mazı ve Arslan, 2003: 39-56). Kavramı daha ayrıntılı olarak ele alan 45. madde ise şu şekilde düzenlenmiştir:

*“Mücvir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararla dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir. Mücvir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Ayrıca, bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir. Mücvir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücvir alana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir.”*

Maddenin konuyla daha doğrudan ilgili olan bölümü, mücvir alanın başka bir yerel yönetim (köy) birimine ait alanları da kapsamına ilişkindir. Belediyelerle ilgili katma sürecine giren yerleşim yerlerinin önemli bir bölümünün özelliği, daha önceden bir biçimde “mücvir alan” olarak ilan edilmiş olmalarıdır. Bundan dolayı, katma sürecinin ilk aşamasını “mücvir alan” uygulamasının başlatılması olarak değerlendirmek olanaklıdır. Konuyu başka boyutlarıyla da ele alan 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki düzenlemeler bu yargıyı destekleyecek niteliktedir. Sözelimi Kanun’un belediyenin görev ve sorumluluklarıyla ilgili 14. maddesinde, “belediye meclisinin kararı ile mücvir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir” denerek İmar Kanunu’ndaki düzenlemenin de ötesine geçilerek bir bakıma bu alanların belediyenin uzantısı olduğu kabul edilmektedir. Buna benzer biçimde, belediyenin yetki ve imtiyazlarının düzenlendiği 15. maddede belediyelerin, “mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücvir alan sınırları içerisinde

taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek” yetki ve hakkına sahip olduğu belirtilmektedir.

Belediyelerde katma sürecinde mücavir alan kavramının önemli bir yer edinmesiyle ilgili asıl düzenlemeler toprak rantı konusunda karşımıza çıkmaktadır. Kanunun arsa ve konut üretimini düzenleyen 69. ve kentsel dönüşümü ilgilendiren 73. maddesinde, belediyelerin bu konudaki yetkilerinin mücavir alanları da kapsadığı belirtilerek, kentin söz konusu alanları içine katarak büyümesinde ve buralardan elde edilecek toprak rantının paylaşımında belediyeyi söz sahibi kılmıştır.

1981 yılında çıkarılan Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenen belediye vergilerinin mücavir alanlar için de geçerli olmasını, bu alanların belediyelerin gelişme ve büyüme noktaları olarak değerlendirilmesinde önemli olduğunu belirtmek gerekir.

#### **1.9.4. Katma/Birleştirme Girişimleri**

Belediyelerde katma/birleştirme uygulamaları Türkiye’de yeni gündeme gelen bir konu değildir. Çeşitli aralıklarla, türlü biçimlerde, değişik yöntemlerle yerel yönetimlerin sınırları genişletilmekte, hizmet verdikleri alan ve nüfus büyütülmektedir. Günümüzde uygulanan katma sürecinin gerekçesini, niteliğini ve ortaya çıkan sorunları iyi anlayabilmek için yakın tarihteki benzer uygulamalara kısaca göz atmak yerinde olacaktır. Bu açıdan, 1980’lerin başındaki sıkıyönetim döneminde yapılan birleştirme işlemleri buna verilebilecek ilk örneklerden biridir.

Askeri darbeyle gelen sıkıyönetim döneminde büyük kentlerde, ana belediyenin çevresinde oluşmuş olan küçük belediyeler, sıkıyönetim komutanlıkları tarafından ana belediyeye bağlanmıştır. Bağlanmayı düzenleyen 34 Numaralı Kararla *“ülkedeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olduğu”* belirtilmiştir (MGK, 1980: 17187).

Sıkıyönetim Komutanlıkları tarafından 11 Aralık 1980 ile 8 Aralık 1981 tarihleri arasında Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon illerinde 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bunlar, il ve ilçe

belediyelerine, belediye şubesi ya da mahalle olarak bağlanmıştır. Sonraki süreçte 93 belediye ve 99 köyün tüzel kişiliklerinin geri verilmiştir (Güler, 1987: 130-131). Bu kararın uygulanması sonrasında, 1980 yılında 1.700 olan belediye sayısı, 1981 yılında 1.580'e düşmüştür; aynı zamanda 150 kadar köyün de tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

MGK'nın 1980 yılındaki 34 Numaralı Kararı, askeri otoritelerce farklı biçimlerde yaşama geçirilmiştir. Uygulamada görülen farklılıklar yüzünden 1981 yılının sonunda küçük belediye ve köylerin yakınındaki ana belediyeye bağlanması usulünü ayrıntılı düzenleyen 2561 sayılı Kanun çıkarılmıştır (Büyük şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, 1981: 17538). Bu Kanun'la *“enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması”* amaçlanmaktaydı. Bu amaç doğrultusunda hangi belediyelerin büyük kent belediyesine katılacağına ilişkin süreç, valiliklerce ilgili belediyelerin yetkili organları ile sıkıyönetim komutanlığının görüşü alınarak başlamaktaydı. Valilik görüşleri alındıktan belediyelerin bağlanma gerekçeleri, bağlanacak belediyenin nüfusu, yerleşim biçimi, uzaklık gibi unsurlar yer aldığı sonra teklif hazırlardı. Vali, büyük şehir ve ona bağlanacak belediyelerin gelişme yön ve imkânlarını dikkate alan teklifini İçişleri Bakanlığı'na sunardı. Sonrasında İçişleri Bakanlığı da İmar ve İskân Bakanlığı'nın görüşünü sorardı. Görüşün olumlu olması sonucunda İçişleri Bakanlığı teklifi Bakanlar Kurulu'na iletirdi. Bakanlar Kurulu'nun da uygun görmesiyle söz konusu belediyeler büyük kent belediyesine katılırdı. Büyük kentin yakın çevresinde yer alan köyler bakımından da aynı usul işletildi. Yetkili yönetim birimlerinde yapılan inceleme sonucunda köyün, mahalle olarak mı yoksa bazı köylerin belediye şubesi olarak mı bağlanacağına karar verilirdi. Bu Kanun uyarınca tüzel kişiliğini kaybeden belediye ve köylerin tüm taşınır ve taşınmaz mallarının devrine ilişkin envanter hazırlanırdı. Bu envanter, il idare kurullarının gözetiminde hem kapatılan belediye ve köy ilgililerinin hem de bağlanılan ana belediyenin ilgililerinin birlikteliğinde yapılmaktadır. Buna ek olarak ilgili belediye ve köylerin personeli ve bütçesi de ana belediyeye devredilmiştir. Varlıkları son bulan belediyelerin imar, sağlık, kolluk ve diğer alanlarda uygulanmakta olan planları ile tarife kararları da bağlandıkları belediyenin organlarıncaya yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca geçiş sürecinde bağlanan yerlerdeki halk için bir yıllık vergi, resim ve harç muafiyeti getirilmiştir. Kanun gereği nüfusu 300.000'i geçen İstanbul,

Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir’de küçük belediye ve köyler, ana belediyeye bağlanmıştır. Örneğin İstanbul’da bu Kanun’un uygulanması sonucunda 31 belediye ve köy, tüzel kişiliklerini kaybederek İstanbul Belediyesi’ne katılmıştır (Keleş, 2012: 333-334).

Ankara’da da kentin hızla gelişmesi sonucunda çevre köylerin belediye sınırları içine girmesi gibi fiili bir durumun ortaya çıktığı gerekçesiyle bu köylere enerji, içme ve kullanma suyu, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi hizmetlerin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir plan dâhilinde götürülebilmesi amacı doğrultusunda bazı köyler birleştirilerek belediye şubesi biçiminde, bazı köylerse mahalle olarak Ankara Belediyesi’ne katılmışlardır (8/5841 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 1982: 17914).

34 Numaralı Karar’la birlikte 2561 sayılı Kanunun, birçok katma uygulamasına cevaz vermesiyle metropoliten kentlerde büyükşehir belediyesi yönetim modelinin ortaya çıkmasına zemin hazırladığı ve ayrıntılı örgütlenme düzenlemeleriyle de 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun’a altlık oluşturduğu söylenebilir.

Bu iki düzenlemeyle belediye sayılarının azaltılması, belediyelerin kapanarak köye veya ana belediyeye bağlanarak mahalleye dönüştürülmesinden sonra yaklaşık yirmi yıl birleştirme ya da katmaya ilişkin önemli bir siyasal ve yönetsel hamle olmamıştır. Aksine bu dönemde belediye sayısında artış gözlenmiştir. Bu suskun dönem, 2003 yılında çıkartılan ama yürürlüğe giremeyen iki Kanun’la bozulmuştur. 5025 ve 5026 sayılı Kanunlar, yakın zamanda yapılacak olan yerel yönetim reformunda önemli yer tutacak küçük belediyeler ve ‘büyük’ belediyelerin sınırları konularına ilişkin izlenecek politikanın ipuçlarını vermektedir.

Yerel yönetim (belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi) kanunlarının çıkmasından kısa bir süre önce 2003 yılı Aralık ayında, daha 1580 sayılı Kanun geçerli iken, nüfusu 2.000’den az olan belediyelerin kapatılarak köye dönüştürülmesine yönelik 5025 sayılı Kanun çıkarılmıştır. İl ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri sınırları dışında kalan belediyelerden nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin yerel seçimlerden bir gün önce köye dönüştürülmesi isteği birtakım gerekçelere dayandırılmıştır. Kanun teklifine ve lehte görüş bildiren komisyon üyelerine göre 1950’lerden itibaren Avrupa’da yerel yönetimlerin ölçekleri büyüme eğilimi göstermekte, hizmet etme kapasitesi bakımından küçük belediyeler yetersiz kalmakta,

mali kaynakları giderleri karşılayamamakta ve rasyonel olarak kullanılamamaktadır (TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, 2003: E. 2/216).

5026 sayılı Kanun ise Denizli Belediyesi'ne ilişkindir. Bu Kanun'la Denizli Belediyesi çevresindeki 22 belediye ve 25 köyün mahalle olarak Denizli Belediyesi'ne katılması öngörülmüştür. Kanun teklifi ve Komisyon Raporuna göre çevredeki belediye ve köyler, yüksek ekonomik büyüme kapasitesine sahip olan Denizli kentinin gereksinim duyduğu bütünsel planlamaya imkân tanımamakta, yatırım olanakları önünde engel oluşturmakta ve kentsel hizmetlerin etkin olarak verilmesini zorlaştırmaktadır (TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, 2003: E. 2/216).

Dönemin Cumhurbaşkanı, her iki kanunu da 28 Mart 2004'de yapılacak Yerel Seçimleriyle doğrudan ilgili bulup seçim yasalarındaki değişikliklerin bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamayacağı Anayasal ilkesine dayanarak TBMM'ye geri göndermiştir. TBMM tarafından ısrar edilmeyen iki Kanun, yürürlüğe girememiştir. Ancak bu iki kanun, iktidar partisinin küçük belediyeler ve belediyelerde ölçek meselesine ilişkin görüşlerini ilk kez ortaya koyması bakımından önemlidir. İktidar partisi, daha sonra çıkacak yerel yönetim kanunlarıyla da görüleceği üzere nüfus ölçütü açısından küçük denebilecek belediyelerin kapatılması politikasını sürdürecektir. Ayrıca mevcut belediyelerin özellikle de büyük kentlerin sınırlarının genişlemesi lehinde bir politika izleyecektir. Bu politika sonucunda sınır genişletmeye ilişkin birçok düzenleme yapacaktır.

Denizli örneği sonrasında sınır genişletmeye ilişkin olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Geçici 2. maddesi bağlamında yapılan uygulamalar gündeme gelmiştir. Kamuoyunda pergel düzenlemesi diye de adlandırılan bu maddeyle nüfusa göre belirlenmiş belli yarıçaplı daireler çizilmiş ve büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek yeniden belirlenmiştir. Aslında büyükşehir belediyeleri için getirilen bu sınır genişletme modeli/önerisi yeni değildir. Yine 2003 yılı sonlarında çıkarılan 5019 sayılı Kanun'la, daireler çizilerek büyükşehir belediyelerin yetki alanları büyütülmek istenmiştir; ancak 5025 ve 5026 sayılı kanunlarda olduğu "Seçim Kanunu" olma gerekçesiyle Cumhurbaşkanıca geri gönderilmiş ve ısrar edilmediği için yürürlüğe girememiştir. 5019 sayılı Kanun'la yapılamayan, 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'yla gerçekleştirilmiştir.

Belli uzunluklara sahip yarıçaplara dayalı daireler çizerek sınır belirleme uygulamasının iki istisna belediyesi olmuştur. Bunlar, İstanbul ve Kocaeli idi. Bu iki kentte büyükşehir belediyesi sınırları il sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Geri kalan 14 büyükşehir belediyesi, belediye sınırları içindeki nüfuslarına göre belirlenen dairelerle yeni sınırlarına kavuşmuştur. Nüfusu iki milyonu geçen Ankara ve İzmir büyükşehir belediyelerinin sınırları 50 kilometre yarıçaplı daireyle, nüfusu bir milyonla iki milyon arasında olan Bursa ve Adana büyükşehir belediyelerinin sınırları 30 kilometre yarıçaplı daireyle, nüfusu bir milyondan az olan Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Mersin, Samsun ve Adapazarı büyükşehir belediyelerinin ise sınırları 20 kilometre yarıçaplı daireyle yeniden çizilmiştir.

Sınır genişletme konusunda bu çalışma açısından daha önemli nokta, bu genişleyen sınırlar içine giren belediye ve köylerin durumudur. Büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi; belediyeler, ilk kademe belediyesi ve köyler ise, orman köyü değilse, mahalleye dönüşmüşlerdir. Ancak yalnızca bu yeni mesafeler aracılığıyla büyükşehir belediyelerine bağlanmalar olmamıştır. Birtakım farklı düzenlemelerle başka bağlanmalara imkân taranmıştır. Dairenin dışında kalan ama büyükşehir belediyesine katılmak isteyen belediye ve köyler için yine Geçici 2. maddeyle esneklik getirilmiştir. Çizilen dairenin içine giremeyen ama büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde bulunan belediye ve köyler ile ilk kademe belediyesi haline gelen belediyelerin mücavir alanlarında yer alan köyler, 5216 sayılı Kanunun yayımlanmasından sonraki ilk altı ay içinde meclislerinden buna ilişkin karar alıp, bu kararı büyükşehir belediye meclise göndermeleri ve sonrasında da meclisin olumlu kararının İçişleri Bakanlığı'na onaylanması sonucunda büyükşehir belediyesine katılabileceklerdir. Bunun yanı sıra aynı madde büyükşehir belediyelerine ve Bakanlığa, tek taraflı olarak sınırlarını daha da fazla genişletme yetkisi de vermiştir. Bu maddeye göre Kanunun yayımlanmasına bağlı olarak bir yıllık süre içinde, büyükşehir belediye meclisleri, yerleşim düzeninin gerekliliklerine dayalı olarak dairenin dışında kalan yerel yönetim birimlerini bünyesine katmaya yönelik karar alabileceklerdir. Bu talep, İçişleri Bakanlığı'na iletilir ve Bakanlıkça da bu talep yerinde görülürse büyükşehir belediyesinin sınırları bir kez daha genişletilebilecektir. Tanınan bu bir yıllık süre sonrasında başka bir Kanunla (5390), bu süreye iki yıl daha eklenmiştir.

Ancak 5390 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi sınırlarını genişletme eğilimine ilişkin bir istisna da getirmiştir. Büyükşehir belediyelerine katma sürecinde yaşanan sorunlardan ve büyükşehir belediyesine dâhil olmak istemeyen belediye ve köylerin varlığından dolayı Kanun koyucu, bu yerel yönetim birimlerine katma sürecinin dışında kalma hakkı vermiştir. Bu istisnai hükme göre çizilen dairenin içinde kalan belediye ve köylerin bağlı olduğu ilçe mülki yönetiminin merkezi bu dairenin dışındaysa ve artık ilk kademe belediyesine ve mahalleye dönen yerel yönetim birimleri, bu Kanunun yayımlanmasını takiben iki yıl içinde, karar organlarınca büyükşehir belediyesinden ayrılmaya ilişkin karar alabilir; ayrılma işlemi bu kararlar kesinlik kazanmayacaktır. Bu karardan sonra ilgili büyükşehir belediye meclisinin görüşünün alınması ve en sonunda İçişleri Bakanlığı'nın bunu onaylaması gerekmektedir.

Bazı belediye ve köylerin büyükşehir belediyelerine bağlanmasıyla bu bağlanan belediye ve köylerin personelinin, mallarının, alacak ve borçlarının devri meselesi gündeme gelmiştir. 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girdiğinde kabaca devirlerin söz konusu olacağı belirtilmiş ama ayrıntılı düzenlenmemiştir. Birkaç yıl bu devir süreci İçişleri Bakanlığı'nın genelge ve görüşleriyle yönetilmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın direktifleriyle büyükşehir belediyeleriyle ilgili belediye ve köyler arasında protokoller yapılmıştır; ama bu süreçte usul, içerik ve uygulama bakımından sorunlar yaşandığı için devir sürecine ilişkin bir Kanun çıkarılmıştır (TODAİE, 2009: 104).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde yapılan sınırın genişletme ve buna bağlı olarak yapılan katmalar sonucunda büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyeler tüzel kişiliklerini korumuş ama orman köyü olmayan köyler, tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüşmüşlerdir. 5390 sayılı Kanun'dan yararlanma fırsatı olmayan köylerin, tepeden inmeceli bir yaklaşımla tüzel kişilikleri son bulmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırlarının genişlemesiyle sınırların içine giren ve ilk kademe belediyesi olan belediyeler açısından ise 2008 yılında çıkan 5747 sayılı Kanuna kadar tüzel kişiliklerinde bir değişiklik olmamıştır ("Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 2008: 26804). Ancak 5747 sayılı bu Kanun'la tüm ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin de en yakın yerel seçimlere kadar devam edeceği belirtilip, ilçe belediyesi dışındaki belediyeler mahalleye dönüştürülerek varlıkları son bulmuştur.

Söz konusu Kanun'la yalnızca büyükşehir belediye yönetimi modelinde ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmemiştir; aynı zamanda nüfusu 2.000'den

aşağı olduğu saptanan belediyeler de tek bir seferde topluca kapatılmak istenmiştir. Bu topluca kapatma girişimi, önceki dönemlerdeki tek tek küçük belediyeleri kapatma çalışmalarına bir son verme çabası olarak değerlendirilmektedir (Arıkboğa, 2008: 316).

5747 sayılı Kanun’la 43 adet yeni ilçe kurulmuş, ilk kademe belediyeleri kaldırılarak büyükşehir belediye yönetiminde, 3030 sayılı Kanun’un getirdiği sistemde olduğu gibi, büyükşehir ve ilçe olmak üzere iki düzeyli yönetim modeline geçilmiş; ayrıca. 862 belediye de, nüfusları 2.000’in altına düştüğü tespit edilerek köye dönüştürülmek istenmiştir. Ancak, bu Kanun önce içerik olarak iptal davasına, uygulanması bağlamında da idari yargı sürecine konu olmuştur. Yargı süreci sonunda, belediyelerin köye dönüştürülmesine ilişkin kanun hükmü, 26 belediye hariç uygulanamamıştır.

5747 sayılı Kanun’la köye dönüştürülmesi öngörülen belediyelere, köye dönüştürülmek istemiyorlarsa bağlı oldukları il ve ilçe belediyesine, 8. maddedeki düzenlemelere tabi olmadan, mahalle olarak birleşme seçeneği sunulmuştur. Bu seçeneği kullanmayı düşünen belediye meclislerine altı aylık bir süre tanınmıştır; ancak, söz konusu istisnai süreç bununla bitmemektedir. Meclisin mahalle olarak birleşme talebinin yanı sıra birleşmek isteyen belediye ile diğer belediye arasında başka bir yerel yönetim biriminin olmaması şartı aranmaktadır. Ayrıca bu iki belediye arasında meskûn saha bakımından 10 kilometreden fazla mesafenin olmaması gerekmektedir. Tüm bu şartların sağlanması durumunda kendisiyle birleştirilmek istenen belediye meclisinin olumlu kararıyla mahalle olarak bağlanma süreci sonlanmış olacaktır. O dönemde bu istisnai hükmü, 19 belediye kullanmıştır.

Belediye Kanunu kapsamında küçük belediyelerin kapatılması politikasının kurallara dökülmesi kendisini ilk olarak 5272 sayılı Kanun’la, bu Kanunun yeniden gözden geçirilmesi sonrasında da mevcut 5393 sayılı Kanun’la göstermiştir.

5393 sayılı Kanun’a göre genel olarak ifade edilirse iki yoldan yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi söz konusudur. İlk yol Kanun’un 8. maddesinde düzenlenmiştir. “Birleşme ve Katılma” başlıklı 8. madde, katılmaya istekli olan daha küçük belediye ve köylerin durumuna ilişkin kurallar getirmektedir. Referandumu ve gönüllülüğü içermesi dolayısıyla aslında bu madde, ‘birleşmeyi düzenleyen madde olarak değerlendirilebilir.



İkinci birleş(tir)me yolu ise ‘Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi’ başlıklı 11. maddedir. Burada karar alıcı aktör, merkezi yönetimdir. Bu maddeye göre genel imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin gerektirmesi durumunda meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5 kilometreden daha yakın duruma gelen belediye ve köyler, ilgili daha büyük belediyenin sınırları içine katılırlar. ‘Katma’ süreci, Danıştay’ın görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı Kararıyla sonuçlanmakta ve kesinleşmektedir. Burada imar düzeni ve altyapı hizmetleri gereksinimi ölçütüne dayanarak küçük belediye ve köylere söz hakkı taranmadan bunların, tüzel kişiliklerini kaybedip birer mahalle olarak ilgili belediyeye katılması söz konusudur. Bu maddede bağlanılan ana belediyeden bahsedilmese ve katma sürecinde ana belediyeye bir rol biçilmese de uygulamada bağlanılan belediyenin katma sürecinin başlaması için çalışmalar yaptığı ve merkezi yönetimi harekete geçirdiği söylenebilir. Bu madde, küçük belediyeler bakımından da önemli bir yetkiyi merkezi yönetime vermektedir. Maddeyle, nüfusu 2.000’in altına düştüğü tespit edilen belediyelerin, yine aynı usulle, Danıştay’ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı’nın önerisi sonucunda Cumhurbaşkanı Kararıyla köye dönüştürülmesi düzenlenmiştir. Kanun koyucu, Kanun yürürlüğe girdiğinde nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin doğrudan veya otomatik olarak köy yapılmasını öngörmeyip bu belediyelere, 8. maddeyi kullanarak birleşme ya da katılma yoluna girerek kapatılma ihtimalinden kurtulma olanağı tanımıştır. Bunun için Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi’ne (ADNKS) geçiş tarihi olan 2006 yılının sonuna kadar süre vermiştir (Geçici 3. madde). Yukarıda da belirtildiği üzere, bu tarihten sonra tek tek kapatma süreci başlamıştır. Ancak bunun olumsuz sonuçlarından kaçınmak için 5747 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Ana belediye çevresindeki belediye ve köylerin merkezi yönetimin takdiriyle ana belediyeye bağlanmasıyla nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi konuları “tüzel kişiliklerin kaldırılması” başlığında ortaklık gösterse de bu çalışmanın esas konusunu oluşturan “katma ya da katılma” süreci bakımından farklılık göstermektedir. Nüfus ölçütüne dayanarak belediyelerin köye dönüştürülmesi meselesinin doğrudan katma meselesiyle bir ilgisi yoktur. Bu anlamda 11. maddede eklektik bir yapı söz konusudur.

Orta ve büyük ölçekli belediyelerin sınırlarının genişletilmesi ile küçük ölçekli belediyelerin kapatılmasına ilişkin yerel yönetim düzenlemelerine 2012 yılının sonunda

bir yeni Kanun daha eklenmiştir. 6360 sayılı Kanun’la şu değişiklikler gerçekleştirilmiştir:

- 13 il belediyesi büyükşehir belediyesi yapılmış,
- Nüfusu 2.000’in altında olan 559 belediye, köye dönüştürülmüş,
- Sayısı 29’a çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş,
- 5747 sayılı Kanun’dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan yaklaşık 1.000 belde belediyesi ile 16.000 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000’i aşması yerine, il nüfusunun 750.000’in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiş,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 13 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 24 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış,
- Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilâtı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ve büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından herbir büyükşehir belediyesine kalan oran artırılmış,
- İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinde bağlılık değişikliği yapılmış,
- 29 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış,
- Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuş,
- Diğer tüm ‘katma’ süreçlerinde olduğu gibi kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları öngörölmüş,
- Bu Kanun’un yerel yönetimlere ilişkin hükümleri, 2014 yılındaki takip eden ilk yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren uygulanmaktadır.

22 Mart 2013 tarihinde 6360 sayılı Kanunda 6447 sayılı Kanunla bir değişiklik yapılmış ve Ordu İl Belediyesi de, yeni bir ilçe de kurularak büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. Böylelikle büyükşehir belediyesi sayısı ve kapatılan il özel idaresi sayısı 30'a, bu bağlamda kurulan yeni ilçe sayısı 25'e çıkmıştır.

Geçiş döneminde belediye birimleri ve büyükşehir belediyelerine katılan halkı için esnek hükümler getirilmiştir. Buna ek olarak, bu süreçte hükümetlere geçişi daha pürüzsüz hale getirmek için özel sorumluluklar verilmiştir ve statüleri değişen yerel yönetim birimlerine bazı kolaylaştırıcı istisnalar verilmiştir. Bu istisnalar:

a) Belediye hizmetlerinin kesintiye uğraması durumunda, yeni büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesinden sonra, belediyelerin genel seçiminden sonra, valiler kanunla kurulan belediyeler arasındaki koordinasyonu sağlamak ve altı ay boyunca gerekli önlemleri almakla yükümlüdür;

b) Yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine, 5779 sayılı ve 02.07.2008 tarihli Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun doğrultusunda, seçimleri izleyen ayda tahakkuk ettirilecek miktar İbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak ödenecektir. İlave kaynak yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığı'nca karşılanacaktır.

6360 sayılı Kanun'la getirilen geçiş hükümleri şu şekilde toplulaştırılabilir:

Büyükşehir belediyelerinin sınırları sivil sınırlar olduğundan, 5216 sayılı Kanun, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı destekleyecek her türlü faaliyet ve hizmeti yerine getirebileceği hükmünü tamamlamaktadır;

Büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idari organların yatırım bütçesinin en az %10'u on yıl için ayrılacak ve Kanun kapsamındaki yerleşimlerin altyapı hizmetleri için kullanılacaktır:

- Ruhsat almada kolaylık sağlanmıştır.
- Vergi muafiyeti ve tarife indirimi tanınmıştır.
- Orman köyleri belli oranda sürecin dışında bırakılmıştır.

6360 sayılı Kanun'la orta büyüklükte kabul edilebilecek on dört il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılıp yetki alanı il sınırları olacak şekilde genişletilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesindeki usule bağlı kalmaksızın, referanduma

gidilmeksizin birçok belediye ve köyü mahalle olarak katıp büyümüştür. İlgili yerel yönetim birimlerine ve bu yerlerde yaşayan halkın görüşünün alınmaması ekseninde 11. maddeyle aynı anlayış sürdürülse de bu sefer, tekil belediye örnekleri üzerinden Cumhurbaşkanlığı Kararı yoluyla hareket etmek yerine bir kanunla, toptan bazı belediye ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiş ya da statülerinde değişikliğe gidilmiştir. AK Parti İktidarları, 2003 yılından beri sürdürdüğü, küçük belediyelerin kaldırılarak köye veya mahalleye dönüştürme hedefine 6360 sayılı Kanun’la büyük ölçüde ulaşmış olduğu söylenebilir. Afyonkarahisar, Kütahya, Aksaray, Osmaniye, Elazığ, Kastamonu gibi kimi illerde halen devam eden çok sayıda, bazıları ilçe merkezi statüsünde, küçük belediyenin varlığı bu hedefin tam olarak henüz gerçekleşmediğine işaret de olabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 11. maddesiyle 6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel demokrasi bakımından bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Düzenlemedeki sorunlar aslında “kentin geleceğinin rasyonel biçimde planlanması gereği” ile “kent yönetiminde halk katılımının sağlanması arzusu” arasında ortaya çıkan çatışmadan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin sınırlarının genişletilmesine ilişkin yapılacak değerlendirmeler, konuya “ekonomi” ve “siyaset” gibi iki farklı pencereden bakılmasından ya da daha açık bir söyleyişle yerel yönetimlerin “demokratik ortam yaratan” ya da “hizmet sunan” yönetim birimleri olarak görülmelerine göre değişmektedir (Keleş, 2012: 49-53).

Demokrasi ölçütünden yola çıkıldığında, herhangi orada yaşayan insanların görüşlerini ihlal ettiği için bir belediye biriminin değiştirilmesi katılım ilkesini ihlali manasına gelmektedir. Bu durum Türkiye’nin taraf olup imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na aykırılık oluşturmaktadır. Söz konusu belgenin “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” başlığını taşıyan 5. maddesinde konu “Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ifadeleriyle, herhangi bir duraksamaya yer vermeyecek biçimde düzenlenmiştir. Bu açıdan, Belediye Kanunu’nun “Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi” başlığını taşıyan 11. maddesinin ve 6360 sayılı Kanun’un şart hükmüne aykırılığı açık biçimde görülmektedir. Bu iki düzenlemeyle referanduma ve gönüllülüğe dayanmayarak ‘katma’ bağlamında, düzenlemeler getirilmiştir.

### 1.10. Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Literatürü

Kaynak tahsisini ve sosyal yardımları en üst çıkarmak için, yerel yönetimler ve diğer idari birimlerin en uygun nüfus ve konut boyutlarına uyması gerekir. Belli bir nüfusa ulaşamayan ve/veya belirli bir hizmet alanı yaratamayan belediyelerde kamu malları ve hizmetlerinin üretiminde birim maliyetlerin artması beklenmektedir. Yerel hizmetlerin etkin ve başarılı şekilde sağlanması için temel koşul, yerel hizmet birimlerinin hizmet sunmakla yükümlü olduğu alanların en uygun boyutta olmasıdır. Faydaları en üst düzeye çıkarmak için ekonominin kıt kaynakları kullanılmalıdır. Buna göre, yerel kaynaklardan mümkün olduğunca yararlanabilmek için yerel hizmetler için en uygun hizmet alanı belirlenmelidir (TOBB, 1996: 107).

Türkiye’de yerel yönetimlerde ve ilçelerde ekonometrik optimal hizmet alanıyla ilgili çalışmalar henüz yeterli değildir. Bunun nedeni, ekonometrinin ekonomik araştırmalarda çok fazla kullanılmaması ve idari birimlerin ve faaliyetlerinin ekonomik mantık olarak kabul edilmemesidir. Bir hizmetin kaynak kullanımı açısından ekonomik açıdan optimal olup olmadığı, kamu hizmetlerinin üretimi sırasında yasal gereklilikler ve bu hizmetin maliyeti karşılandığı sürece çok fazla araştırılmamıştır. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin verimliliğini ölçmenin zorluğu ve araştırmacıların ekonomik analiz alanındaki kamusal eylemlerden kaçma isteksizliğine bağlı olarak üretkenliği karşılaştırma konusundaki isteksizliği üzerinde de durulmalıdır. Bununla birlikte, bu alanda son derece üretken çalışmalar yapılmıştır (Carey vd., 1996: 104; Aronsson vd., 2000: 185). Carey ve arkadaşları küçük belediyeleri daha büyük belediyelerle birleştirmek için bir model ve ölçek ekonomilerini artıran bir yapı geliştirdi. Onlar, ayrıca belediyeleri farklı koşullar altında farklı birleşme yollarını araştırdılar ve birleşme sırasında siyasi direnç olup olmadığını incelediler. Yani onların modelinde, mali faaliyet ile politika fizibilitesi arasında potansiyel bir denge vardır. Belediyeleri en uygun kaynak kullanımı için yapılandırmak ekonomik bir sorun oluşturmasa da, politik açıdan bu kadar kolay değildir. Bu bağlamda, optimal konsolidasyon, belediyeler arasındaki optimal politik sınırın çizilmesini ifade eder (Garfinkel vd., 1970: 495; Robertson 1982: 517; Hess vd., 1965: 993). Yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi kararında politik ve ekonomik faktörlerin etkisini araştıran bir diğer çalışmada da medyan-seçmen modeli kullanılarak “değişken-gözlemlenemeyen” (latent-variable) modeli kullanılmıştır (Austin 1999: 501). Bu modelde değişken ve iktisadi faktörlerin yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesindeki etkileri araştırılmıştır.

Küçük tarım alanı az miktarda üretim gerektirdiğinden, üretim genişliği, yani ölçek ekonomileri açısından elde edilen tasarruflar elde edilemez. Bu anlamda, büyük ölçekli üretim yapabilen ve gerekli iş yükü yaratılmadığı için birim maliyetlerini azaltarak önemli tasarruflar sağlayan küçük belediye birimlerinde ileri teknolojilerin kullanılması ekonomik değildir (Berber ve Topal, 1996; Topal, 1999: 52; 2000; 2005).

Yerel yönetimlerin planlama ihtiyaçları, yetersiz gelir ve yerel kamu hizmetlerini daha verimli şekilde karşılama arzusu, yerel birimleri işbirliği yapmaya teşvik eden önemli nedenlerdir (Keleş, 1998: 24). Bu bağlamda, birlikler işletme maliyetlerini azaltmak, verimli kaynakları kullanmak, insan kaynaklarını geliştirmek, en uygun büyüklükte tesisler oluşturmak ve rasyonel bir hizmet alanı oluşturmak için bir araç olarak kullanılmaktadır. Belediyeler oluşturdukları birlikler ve dernekler aracılığıyla yerel boyutun ötesine geçen hizmetler sağlayabilirler. Bu, hizmetlerin optimum verimliliğini sağlamak için hizmetin yaygınlaşması ile idarenin yargı yetkisi arasında bir denge kurar.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin hektar başına alan (birim) başına gelirlerinin (harcamalarının) incelenmesi, hizmet alanlarının büyüklüğünün ve hizmet alanlarının büyüklüğünün yerel yönetimlerin hizmet kapasitesi üzerinde olumlu ya da olumsuz bir etkisi olduğunu ortaya koymuştur. Büyük yerleşimleri (veya çok engebeli yerleşimleri) olan belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, yollar, ulaşım ve benzeri hizmetleri sağlamak için daha fazla para harcaması gerekmektedir (DDKB, 1996: 118-119). Büyük belediyelerde bu belediyeler tarafından üretilen kamu mallarının maliyeti diğerlerine göre daha yüksektir.

Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin verimliliğini sağlamak için, hizmetin en uygun büyüklüğünü ve nüfus büyüklüğünü belirlemek gerekir. Bu bağlamda, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede yerel yönetimler yenilenmiştir ve yerel yönetimlerin sayısı önemli ölçüde azalmıştır.

1960'larda ve 1970'lerde, birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetim reformu uygulandı. Bu ülkelerde reform hareketlerinden sonra yerel hizmetlerin üretiminde verimlilik ve ekonomiklik artmıştır (Özhan ve Yeter, 1995: 8). Bu bağlamda, örneğin, Hollanda'da Yerel Yönetim Yasası'nın kabul edildiği 1851 yılında gerçekleşen yerel yönetimlerin sayısı, ülkenin sanayileşmesine ve kentleşmesine paralel olarak giderek azalmaktadır. Bu rakam 1940'ta 1.054'e, 1969'ta 934'e ve 1975 yılında 832'ye

düşürülmüştür. Belçika’da, hizmet sunumunun verimliliğini artırmak için yerel yönetimler sürekli olarak birleştirilmektedir. 1976 yılındaki yeniden yapılanma yoluyla Belçika’da belediye sayısı 2.359’dan 589’a düşürüldü. Yine, İngiltere’de 1974 reformu sırasında, yerel yönetimlerin sayısı İngiltere’de 1.210’dan 377’ye ve Galler’de 185’ten 45’e düşürüldü. Londra hariç, İskoçya’da 1975’te yapılan paralel bir reformla yerel yönetimlerin sayısı 430’dan 65’e indirilmiştir (Eke, 1992: 76-95). 1862’de İsveç’teki çağdaş özerk belediyelerin başlangıç noktası olarak kabul edilen yaklaşık 3.000 yerleşim kuruldu. Belediye sayısı iki aşamada konsolidasyon yoluyla azaltılacaktır: İlki 1940–1950 arasında, ikincisi ise 1960–1970 arasındadır. İsveç’te 288 belediye ve 20 il bulunmaktadır ve iller arasında birleşmeler de vardır. İki güney İsveç eyaleti ve üç batı İsveç eyaleti ise birleşmiştir (Bjerken, 1998: 96-97).

Türkiye’de bu gelişmeler, yerel yönetim birimlerinin önemli ölçüde büyüdüğü il ve ilçelerde tersine dönmüştür. 1980’den sonra il, ilçe ve belde belediye sayısının arttığı görülmektedir. Örneğin, 1984 yılında 1.704 olan belediye sayısı 1999’da 3.215 ve bugün 3.225 olup, 1984 ile 1999 arasındaki belediye sayısındaki artış %88,67’ye ulaşmıştır. 1984 yılında 558 olan ilçe sayısı 1999’da 793’e ulaşmıştır. 1984 ile 1999 arasında ilçe sayısındaki artış %42,11 olup daha ilginç olan, belediye sayısındaki artıştır. 1984’te şehir sayısı 1.052 iken 1999’da 2.265 idi. 1984’ten 1999’a değişim %115,3 idi; ancak 1999’dan beri büyüme önemli ölçüde yavaşladı. Bu rakamlardaki artış çoğunlukla ekonomik nedenlerden ziyade siyasi tercihlerle açıklanmaktadır. Özellikle seçim döneminde verilen vaatler sonucunda il, ilçe ve belde belediyesi sayılarında önemli artışlar görülmektedir.

Türkiye’de belediyelerin kurulmasında temel kriter nüfustur. Nüfusu 2.000 (5272 sayılı Kanun’a göre nüfus limiti 5.000 olarak belirlenmiştir) olan yerleşimlerin çoğu belediye olmak istemiştir ve olabilmıştır (Nadaroğlu, 1999: 18-19). Hatta nüfusu 2.000’in altında olan bazı köyler hayali veya taşıma nüfusla belediye olabildiği gibi Sumbas Osmaniye (bakınız: Karagel, 2010) örneğinde olduğu üzere birçok kırsal yerleşim ilçe merkezi olmak suretiyle otomatik olarak belediye statüsüne de kavuşmuşlardır. Nüfusu 2.000’in altında olan belediyelerin ölçek ekonomilerinden yararlanma ihtimalinin pek olmadığı, bazı hizmetlerin maliyetlerinin daha yüksek olduğu ve hatta kapatılması veya birleştirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. 5215/5272/5393 sayılı kanunların 11. maddesi uyarınca, 2.000’den az nüfusu olan belediyelerin, Cumhurbaşkanlığı Kararı ile köye dönüştürülmesi söz konusudur.

## İKİNCİ BÖLÜM

### POLİTİKA BELGELERİNDE, MEVZUATTA, KURUMSAL ÖNERİLERDE VE BELEDİYELERDE OPTİMAL ÖLÇEK SORUNSALI

20. Yüzyıldan sonra Türkiye'nin nüfus yapısı büyük değişiklikler geçirmiştir. Bu değişimlerin en önemlilerinden biri cumhuriyetin kurulmasından bu yana nüfusun beş katından fazla artmasıdır. Nüfus artışına ek olarak, sürekli nüfus hareketliliği de önemli bir faktördür. İç göç hareketleriyle birlikte ülkenin kırsal ve kentsel nüfusunda önemli değişiklikler oldu. Hızlı nüfus artışı ve kırsal alanlardan gelen göçlere paralel olarak yerleşim yerlerinin sayısında ve nüfus yoğunluğunda önemli değişiklikler olmuş, bu süreçte belediye sayısında önemli artışlar yaşanmıştır (Canpolat, 2010: 85).

Türkiye Cumhuriyeti yönetim yapısını modernleşmenin ve uluslaşmanın daha hızlı ve tek elden yürütülmesi amacıyla büyük bir oranda Fransa'nın üniter yapısından esinlenerek kurmuş ve geliştirmiştir. 1913 yılında yönetim yapısına katılan il özel idareleri geniş yetkilerle donatılmasına rağmen, bu yetkileri kullanabilecek mali kaynaklar bulunmadığından uygulamada yetersiz kalmışlardır. Gerçekte aynı olgu belediyeler için de geçerlidir. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediyeler için mali kaynak ihmal edilmiş ve uygulamada pek çok yetkiye sahip belediyeler işlevsiz ve hareketsiz bir konumda bırakılmıştır. Bu durum gerçekte 1970'li yıllara değin sürmüştür. 1970'ler sonrasında ilk defa merkezi yönetimden farklı bir siyasi parti yerel yönetimlerde yüksek başarı göstermiştir. Bu oluşum belediyeleri kendi kaynaklarını kendileri bulma konusunda zorlamış ve belediyeler ilk defa çeşitli yatırımlara girişmişlerdir. Günümüzde yerel yönetimler, norm kadro ve başka bazı şartlara uymak suretiyle, kendi örgütlenmelerini kendilerinin yeniden yapılandırması yönüyle farklı bir vizyon ve misyonla karşı karşıyadırlar (Gündoğdu, 1999: 350-351; Yüceyılmaz; 2016; Yüceyılmaz ve Özgür, 2018). Yine de büyükşehir ve büyükşehir belediyeleri dışındaki kalan 51 ildeki il, ilçe ve belde belediyeleri arasında 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında esaslı farklar gözetilmemiştir, Meclis başta olmak üzere encümenin ve komisyonların kaç kişiden oluşacağı, bütçenin en fazla yüzde kaç oranındaki kısmının personel giderlerine harcanabileceği, belediye başkanının maaşı, kurulabilecek müdürlüklerin sayısı ve isimleri, kısmı zamanlı sözleşmeli personel çalıştırma hakkı gibi noktalardaki ayrımlar önemli olsalar da bunlar belediyeleri küçük-orta-büyük, kırsal-kentsel-karma gibi kuvvetli biçimde ayırma tabi tutma anlamında çok büyük ve esaslı farklar olarak görülmeyebilir.



Türkiye'nin kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri çok gerilere giden bir tarihsel kültür mirasından kaynaklanmaktadır. Cumhuriyet dönemi Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapıyı yeni rejimin gereklerine göre dönüştürmeye çalışmıştır. Osmanlı Devleti döneminin yönetim mirasıyla birlikte Osmanlı'dan kalma kamu yönetim sorunları da Türkiye'nin kamu yönetimi sistemine ve anlayışına geçmiştir. Türkiye'de kamu yönetiminin sorunları örgütsel ve işlemsel olarak iki grupta değerlendirilmektedir. Bunlara kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan personelden kaynaklanan sorunları da ilave etmek gerekir (Eryıldız, 1989; 2006: 61).

Türk kamu yönetiminin Osmanlı Devletinden miras olarak devraldığı en önemli sorunlardan birisi yönetimde merkezîyetçiliğin çok katı şekilde uygulanmasıdır. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların merkezde belirlenmesi, kararların merkezde alınıp planların merkezde yapılması ve yürütme yetkisinin merkezde toplanması, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülmesine olumsuz etkiler yaratmaktadır. Yerel ihtiyaçların giderilmesindeki önceliklerin merkezde belirlenmesi isabetsiz ve etkisiz seçimlere neden olmaktadır (Turan, 1998: 114).

Merkezi yönetimin taşra kuruluşları fazla yetkili olmadığı için yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına aktarılmaktadır. Sorun çözümede merkezden alınan kararların gecikmesi ve uygulayıcılara ulaştırılmasında yaşanan kırtasiyecilik ve zaman kaybı hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklar meydana getirmektedir (Eryılmaz, 1997: 234-235; 2002). Karar verme ve uygulamada yetkilerin merkezde toplanmış olması taşrada görevli kamu personelinin pasif ve sorumluluk almaktan çekinen, ilgisiz ve isteksiz birer çalışan haline gelmesine neden olmuştur. Merkezi yönetim her şeye karıştığından günlük işler arasında boğulup kalmaktadır. Esas yapması gereken büyük ve bölgesel projeler üzerinde düşünme karar verme ve planlama hizmetlerine zaman ayıramamaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 21).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Kanun'a göre; bir yerin belde olabilmesi için nüfusun en az 2.000 olması gerekmektedir (1580 sayılı Belediye Kanunu). 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda ve şu an yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda aranan asgari nüfus şartı 5.000 olmuştur. 1580 sayılı Kanun, 2004 yılında önce 5215 sonra 5272 ve en sonunda da 5393 sayılı kanunların çıkarılmasına kadar varlığını sürdürmüştür (Karpuz, 2019: 37). Uzun soluklu olarak varlığını devam ettiren eski 1580 sayılı Belediye Kanunu süreç içerisinde çok sayıda değişikliğe uğramıştır.

Bir yerde belediye kurulabilmesi için nüfus kriterinin 2.000 olmasını yeterli bulanlarla birlikte, bu kriterin tek başına yeterli olmayacağını savunanlar da vardır. İkinci görüşü savunanlara göre; nüfus kriterinin yanı sıra o yerin gelişmeye açık olup olmadığına bakılmalı, oranın gerek üretim kapasitesi gerekse tarihi ve turistik alanları incelenmelidir. Tarihi ve turistik alanlara sahip olan 2.000'in altındaki yerlerdeki belediyelerin kaldırılması o yöreyi sosyoekonomik açıdan negatif yönde etkileyecektir (Özgen, 2013: 79-80); çünkü tüzel kişiliğini yitiren belediyeler ellerinde bulunan kaynak ve bütçelerini yitirecektir.

Belediyeleşme sürecinde birçok ekonomik sorunlar ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de belediyelerin büyük bir çoğunluğu devletten aktarılan paylarla ayakta kalabilmektedir. Belediye sayısı ile aktarılan paylar arasında ters orantı olduğunu düşünenler, belediyeleşmenin azalmasını istemektedirler; çünkü belediye sayısı arttığında aktarılan payların azalacağı kanısındadırlar (Pirler, 1988). Bir diğer düşünce de belediyelerin sayıca artması yönündedir; çünkü kurulan her yeni belediye insanlara iş imkânı sunmaktadır. Belediyelerin artmasıyla daha çok insan belediye statülü yerleşim biriminin sunduğu hizmetlerden yararlanacaktır. Bu bağlamda kırsal kesimlerden şehirlere olan göçün önüne geçilebileceği düşünülmektedir (Sezgin, 2008a; 2008b: 480). Bir yerin tüzel kişiliğini yitirmesi o yerleşim yerini, bağlandığı yere bağımlı hale getirir. Tüzel kişiliğini kaybeden yer aynı zamanda çekiciliğini de yitirebilmektedir; bu bağlamda şehirlere olan göçün önü açılmaktadır.

Belediye kurulabilmesi için bazı özelliklere sahip olunması gerekmektedir. İlk olarak belediye tüzel kişi olduktan sonra sorumluluklarını yerine getirecek düzeyde olmalıdır. Diğer bir husus da orada belediye açılmasının yararlı olup olmamasıdır. Son olarak nüfus oranına bakılmaktadır. 1960 yılından önce 1580 sayılı Kanun'un ilgili maddesine göre nüfus oranı düşük olan yerlerde nüfusu 2.000 ve üzeri olan yerler için belediye kurmak zorunluyken; 1960 yılından sonra nüfus oranı yeterli olsa dahi yerleşimin mali gücü gibi diğer özellikler de aranmaya başlanmıştır (Güler, 1992: 73). Nüfus oranının yanında 1960–2005 dönemi arasında aranan bu ilave özellikler ve kriterler, aslında 1960 öncesine göre belediye kurulmasını zorlaştıran bir düzenleme idi.

Ancak belediyelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde olup olmaması ve belediye kurulmasının yararlı olup olamayacağı ölçülebilir bir durum olmadığından bu iki husus görmezden gelinmiştir. Bu anlamda üzerinde durulan tek husus nüfus olmuştur. Oysa Ayman Güler'e göre, diğer iki husus nüfustan daha çok önemlidir.

Belediyeleşmenin olması için o yörede sermaye birikiminin olması gerekmektedir. Türkiye’de bu politika yürütülürken devlet sermaye birikimine öncü değil, destek olmalıdır. Belediyeleşmek isteyen köyler; köyde yaşayanların ticaret yaptığını ileri sürmenin yanında köydeki okul, sağlık ocağı, kahvehane, marangoz sayısı, ulaşım imkânlarını da saymaktadırlar. Kırsal alanlara yeni belediyeler açılmaktadır. Ancak bu kırsal kesimin gelir kaynağı pek olmadığından büyük oranda bu gelirler devlet tarafından karşılanmaktadır. Devlete kaynak israfı olarak görülen kırsal kesimin belediyeleşmesi farklı bir açıdan bakıldığında, iç pazara katılarak sosyo-ekonomik açıdan faydalı olmaktadır (Güler, 1994: 44-45). İç pazara katılan belediyeler hem sosyal hem de ekonomik açıdan o yöre halkını kalkındırarak gelişimini sağlamaktadır.

Bazı belediyeler 2.000 asgari nüfus barajını önce geçmiş ancak zamanla mevcut nüfusu koruyamayarak bu asgari sayının altına düşmüşlerdir. Bazıları ise o köyün belediye olabilmesi için nüfus sayımı günü başka yerlerde ikamet eden tanıdıklarını çağırarak taşıma yöntemiyle 2.000 asgari nüfus barajını aşmışlardır. Değişen Kanun’la birlikte nüfus sınırı 5.000 olmakta, ancak belediyelerin yarısından fazlasının (%61,3) 5.000 sınırının altında olduğu görülmüştür (Arıkboğa, 2007: 6). Yeni çıkan 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla 2.000 olan sayı 5.000’e yükseltilmenin yanısıra; içme ve kullanma suyu havzalarında, sit alanlarında, diğer koruma alanlarında ve belediye sınırına 5 kilometreden yakın olan yerleşim alanlarında belediye kurulması yasaklanarak gereksiz yere belediyeleşme engellenmeye çalışılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da düzenlendiği üzere, 2005 yılı sonrasında gönüllü ya da zorunlu birleştirmeler yoluyla belediye sayısındaki artışın önüne geçilmesi, hatta sayının azaltılması, amaçlanmıştır.

5216, 5747, 5393, 6360 ve nihayet Ordu için 6447 sayılı kanunlar yoluyla birçok küçük belediye birleştirmeler yoluyla büyük belediyelere bağlanmıştır. Ancak birleşme yanlısı olmayan küçük belediyeler köye dönüştürülmüştür. Ayrıca 5215/5272 ve 5393 sayılı Kanunlar sonrasında yeni belediye kurmak için gerekli asgari nüfus sınırının 5.000 olması ve zaten kurulu olan mevcut belediyeye 5.000 metreye kadar olan yerlerde belediye kurulamayacak olması, 2004 yılı sonrasında büyük köylerin belediyeleşmesini zorlaştırmaktadır. Bu yüzden köy statüsünde ve nüfusu 2.000’in altına düşen belediye statüsündeki küçük yerleşim yerlerinin birleşme sürecine daha sıcak baktığı söylenebilir. 2000’li yıllara gelindiğinde belediyelerin yarısından fazlasının küçük belediyelerden oluştuğunu görülmekte olup bunun temel nedeni köylerin belediyeleşmesidir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu; belediye

olma şartlarını katılaştırarak, belediyeleşme sürecini zorlaştırmıştır (Arıkboğa, 2007: 11-19). Aslında bu uygulamalar küçük beldelere tüzel kişiliklerini kaybettirecek reformların yapılmasına zemin hazırlamıştır.

2004 yılında çıkarılan 5215 dönemin Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edildiği ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ise TBMM İç Tüzüğüne aykırı olduğu sebebiyle kaldırılarak yerine 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu tarihten sonra belediyelerin kurulması, yetkili oldukları alanlar, sorumlulukları, organları 5393 sayılı Kanun çerçevesinde uygulanmaktadır (Aydın, 2011: 17-19). 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun'la nüfusu 2.000'in altında kalan belediye yerlerin belediye tüzel kişiliklerine son verilmesi istenmiş; ancak bu çaba 2012 yılı sonunda yasalaşan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun'un çıkarılmasına kadar mümkün olmamıştır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016; Zengin, 2014: 95). 2014 yılında 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle küçük belediyeler kapatılarak belediye sayısında %53 azalma meydana gelmiştir (2013 Yılı MİGFR, 15.11.2015).

Aşağıdaki Tablo 2'de belediye sayılarının artmaya başladığı yıldan, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği yıla kadar olan belediye sayıları verilmektedir. 1950'den beri sürekli artış gösteren belediye sayıları 2013 yılından sonra azalmaya başlamış ve 2014 yılındaki Mahalli İdareler seçimleriyle büyük bir düşüş göstermektedir.

**Tablo 2: Yıllara Göre Belediye Sayısı**

Yıl	Belediye Sayısı
1950	628
1960	995
1970	1303
1980	1727
1990	2061
2000	3215
2010	2950
2014	1396
2020	1389

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 15.11.2015, [https://www.e-icisleri.gov.tr/,2020\(15.09.2020\)](https://www.e-icisleri.gov.tr/,2020(15.09.2020))

TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi Müdürlüğünün derlediği veriler dikkate alındığında, 1950 yılına kadar yılda ortalama 6-8 belediye açılmışken, 1951-1960 yıllarında 36 (Çağlayan, 1967), 1961-1970 yıllarında 29, 1971-1980 yıllarında 40, 1981-1990 yıllarında 34 belediye kurulduğu görülmektedir. Belediyeleşme en çok 1991-1996 yıllarında 79 belediyenin açılmasıyla gerçekleşmiştir. 1961-1970 yıllarında belediyeleşme oranında bir düşüş yaşanmıştır. 1970 yılından sonra tekrar belediyeleşme yükselişe geçmiştir. Çok fazla belediyeleşmenin olması nüfusu az olan belediyelerin varlığını arttırmıştır. Taşlaşmış belediye olarak adlandırılan ilerlemeyen, hatta geriye doğru bir eğilim gösteren belediyeler ortaya çıkmıştır (Sezgin, 2008a; 2008b: 483-492).

Türkiye’de, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere yapılan çalışmalar sonucunda kaleme alınan bazı raporlarda ölçek sorununa nasıl bakıldığı alt başlıklar altında aşağıda irdelenmektedir.

### **2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Döneminde Belediyelerde Optimal Ölçek Sorunsalı**

Osmanlı Devletinde 19. Yüzyılda gözle görülür hale gelen seyir değişikliği ve reformlar ile bu reformlar arifesinde ve sonrasında yeniden şekillenen siyasal ve toplumsal yapı içindeki aydınları belli ölçüde etkilemiştir. Birçok Osmanlı aydını doktor olarak “hasta adam” a reçeteler sunmuşlardır. Bu reçetelerde önemli tartışma konularından birisi, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçiliktir. Jön Türk kuşağında Merkeziyetçi kanadı Ahmet Rıza’nın, adem-i merkeziyetçi kanadı ise Prens Sabahattin’in temsil ettiği bilinir. Prens Sabahattin’in adem-i merkeziyet fikri Osmanlı’nın yapısal sorunlarına getirdiği bir çözüm olarak değerlendirilmelidir (Ünal ve Kavuncuoğlu, 2015: 123). Osmanlı son dönemi aydınlarının küçük bir kısmı arasında genel kabul gören adem-i merkeziyetçi yaklaşımın anayasal belgelere yansımaları ise Kanun-i Esasi ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

1876’da Kanun-i Esasi ile anayasaya giren yerel yönetimlere tüm anayasalarda yer verilmektedir; dolayısıyla yerel yönetim hukuksal bir kavramdır. Günümüze kadar gelen süreçte 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında yürürlükte kalmışlardır ve her bir anayasada yerel yönetimler birbirini tamamlar şekilde ele alınmış; fakat büyük değişiklikler yapılmamıştır (Kırışik ve Sezer, 2006: 5).

119 maddeden oluşan Kanun-i Esasi, yerel yönetimleri ilk defa anayasal metin olarak düzenlemiştir. Vilayet başlığı altında düzenlenen 108-112 maddelerinde merkezi yönetimle yerel yönetim ilişkisi ele alınmıştır.

108. maddede, il yönetiminin yetki genişliği ve görevler ayrımı konusu üzerinde durulmuştur. 109. maddede, ülkenin mülki idare birimleri olarak, vilayet, liva ve kaza gösterilmiş, bu idari birimlerde seçimle oluşan idare meclislerinin ve yılda bir kez toplanan il genel meclisinin bulunduğu belirtilmiştir (Kırışık ve Sezer, 2006: 8; Yayla, 1982). 110. maddede il genel meclislerinin görevlerinden bahsedilmiş, 111. maddedeysen dinsel yerinden yönetim kuruluşları olarak cemaat meclisleri ve yetkileri düzenlenmiştir. 112. maddede belediyelerle ilgili düzenlemeler bulunması Türkiye'nin kamu yönetimi sistemi içinde ilk olma özelliği taşımaktadır.

TBMM'nin 1920 yılında açılışından sonra kısa bir metin olarak 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Bu Kanun'un 1876 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmamış, ancak yeni Anayasa ile çatışan hükümlerinin zımnen ilga etmiştir. Adı geçen Kanun'un en önemli özelliği millet egemenliğine vurgu yapmasıdır. Bu Anayasa belediyelere ilişkin doğrudan bir düzenleme içermemekle birlikte mahalli idareler bakımından diğer anayasalara göre oldukça farklı bir yaklaşım sergilemektedir. Keleş (1992) 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu için "*illerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngören, merkezden yönetimi sınırlandırmayı ve ona ayrıksın bir yönetim biçimi olarak bakmayı yeğleyen anayasa*" ifadesini kullanmakta ve 1876 Anayasası da dahil olmak üzere mahalli idare alanındaki ilkelerin tüm anayasalarda devam ettirildiğini (Keleş, 1992: 115) belirtmektedir.

Gerçekten de, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 11. maddesinde "Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir" denilerek illerin özerk olduğu açık biçimde belirtilmiştir. Bununla birlikte, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunundan sonra 1924 Anayasasına kadar geçen dönemin kısa olması nedeniyle, gerek il özel yönetimi alanında, gerekse belediyeçilik alanında Osmanlı Devletinden kalan yasalar dışında yasal düzenleme yapılmadığı görülmektedir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 13. maddesine göre tüzel kişiliğe sahip olan il yönetiminin vilayet şurası, icra amiri ve idare heyeti olmak üzere üç organı bulunmaktaydı. Yine bu Kanun'a göre ilde meclisin vekili ve temsilcisi olmak üzere bir vali bulunacaktı. Meclis hükümeti tarafından tayin edilecek olan vali devletin genel ve ortak görevlerini yerine getirecekti. Devletin genel görevleri ile yerel görevleri arasında çatışma olması halinde vali buna müdahale edecekti (Yaylı, 2008: 49). 1924 Anayasası 1961 Anayasası'na kadar yürürlükte kalmıştır.

1921 yılında yasalaşan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda il özel idarelerinin

dışında belediyelerin kuruluşuyla ilgili bir hüküm bulunmamaktaydı. Ancak Kanun'un 16. ve 17. maddelerinde bucakların/nahiyelerin özerk ve tüzel kişiliği haiz bir yönetim olduğu ve bucakların bir şurası (meclisi), idare heyeti (yönetim kurulu) ve bir de müdürünün bulunacağı belirtilmekteydi.

1921 yılındaki Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kısa metin içinde mahalli idareler ve merkezi idarenin taşra teşkilatı ile ilgili olarak 14 maddede düzenleme yapılmasını hayret verici bulan Gözler, *“bakanların seçim usulünü düzenlemeyen bir anayasanın nahiyelerin idare heyetlerini nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmediğini, bu nedenle de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun adem-i merkeziyete ve mahalli idarelere çok önem verdiği gözlemlendiğini”* (Gözler, 2013: 42) belirtmektedir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Türkiye'nin kamu yönetiminin hukuki gelişimi açısından oldukça ilginç olup ibret verici nitelikler taşımakta ve Osmanlı Devletinin ve Türkiye Cumhuriyetinin anayasaları içerisinde mahalli idarelere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık veren anayasadır. Bu Anayasa'nın öngördüğü ölçüde güçlü ve özerk bir yerinden yönetim anlayışı Türkiye'de bugün bile olmadığı iddia edilebilir.

## **2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi**

Cumhuriyet döneminde Türk belediyeciliğinin tarihi gelişimi incelenirken temel bazı kırılma noktaları belirlenerek bu noktalar çerçevesinde konunun değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu bölümde ilk önce Cumhuriyet dönemi belediyeciliği alanında en önemli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapıldığı 1930'lu yıllara hazırlık dönemi olma özelliği nedeniyle ilk önce 1923–1930 dönemi incelenmektedir. Bu dönemde Cumhuriyet idaresi belediyecilik alanında bazı düzenlemeler yapmış olmakla birlikte bu düzenlemeler daha çok Cumhuriyetin nihai belediye yapısının oluşturulmasına yönelik hazırlık çalışmaları olarak görülmelidir. Cumhuriyet döneminde belediyecilik alanında en önemli ve sistemin temel dinamiklerini oluşturmaya yönelik düzenlemeler 1930'lu yıllarda yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler çok önemli değişikliklere uğramadan 2004 reformuna kadar yürürlükte kalmıştır. Adı geçen dönemde belediye sisteminin anayasal dayanağı 1924 Anayasası'dır (Yaylı, 2008: 50).

Bu dönem bilindiği gibi yeni devletin temellerinin atıldığı bir dönemdir. Kurtuluş Savaşı sonrasında Türkiye, Osmanlı Devleti'nde 389 belediye devralmıştır (Çelik, 1995: 593). Halkın önemli bir bölümü karar organlarında temsil edilmiyor, hizmetlerden de pek azı yararlanıyordu. Diğer taraftan, Osmanlı Devletinden kalan

miras dolayısıyla İstanbul için ayrı, taşra için de ayrı bir belediye mevzuatı vardı.

Bu dönemde Ankara, Türkiye'nin başkenti olmuş, 1924 tarihli ve 417 sayılı Kanun'la da şehrin adı "Ankara Şehremanetine" çevrilmiştir. Bu düzenleme ile Cumhuriyet yönetimi de, başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı kanunla düzenlenmesi prensibine devam etmiştir. Yeni başkent Ankara, böylece kentsel politikaların geliştirildiği belediyecilik uygulamalarının da öncü girişimlerine tanık olmuştur (Yörükoğlu, 2009: 10).

Milli Mücadele gibi son derece yıkıcı bir savaştan yeni çıkan genç Türkiye Cumhuriyetinin iki önemli belediyecilik sorununu çözmesi gerekiyordu. Bu sorunlardan ilki savaş dolayısıyla harabe haline gelen kentlerin yeniden imar edilmesi, diğeri de 13 Ekim 1923'de Başkent olan Ankara'nın, Cumhuriyetin ideolojisiyle tutarlı, çağdaş bir kent olarak yapılandırılmasıydı. Bu iki sorun Cumhuriyet idaresinin güçlü bir belediye yapısı kurmasını bir zorunluluk olarak değerlendirmesini gerektirirken, içinde bulunulan dönem koşullarının doğurduğu bazı mali, teknik, siyasi, kültürel ve idari sınırlılıklar da yerel düzeyde güçlü belediye örgütleri oluşturulmasını engelliyordu.

Tekeli, Cumhuriyet idaresinin, güçlü bir belediye yapısı oluşturmasının önünde engel olarak gördüğü sınırlılıkları dört başlık altında değerlendirmektedir (Tekeli, 1978: 28-31). Bu sınırlardan birincisi Osmanlı Devletinden devralınan belediyecilik mirasının oldukça sığ olmasıdır. Her ne kadar Osmanlı'da ilk belediye örgütlenmesinin kurulmasından itibaren yetmiş yıla varan bir süre geçmiş olsa da, oluşturulan belediyecilik deneyiminin Cumhuriyete getirdiği birikim sınırlıydı.

Cumhuriyet yöneticilerinin güçlü bir belediye yapısı oluşturmalarını engelleyebilecek ikinci sınır eski İttihat ve Terakkicilerin iktidarı tekrar ele geçirmek için belediyeler etrafında oluşturdukları politik güçtür. Cumhuriyet yöneticileri, belediyeler etrafında esnaf loncalarını örgütleyerek önemli bir politik güç haline gelen İttihatçıların iktidarı ele geçirme çabalarını ve Cumhuriyet devrimlerine karşı oluşturulacak muhalefetin belediyeler etrafında birleşmesine yönelik girişimleri de kontrol altına almaları gerekmektedir. Bu paradoks belediyelerin merkezi idareye bağımlı birer yönetim aygıtı olarak tasarlanmasını zorunlu kılmıştı. Üçüncü sınırlılık da başkent Ankara dışında Türkiye Cumhuriyeti coğrafyasında nüfus artışı ve kentleşme hızının çok düşük olmasıydı. Gerçekten Cumhuriyetin ilk yıllarında Anadolu'da hızla büyüyen kent yok gibidir. Bu durum Ankara dışındaki kentlerde savaş yıkıntılarının



tamir edilmesi dışında önemli bir belediyeçilik sorunu olmadığı anlamı da taşıyor olabilir. Ancak Cumhuriyet yöneticileri ülke nüfusunu hızla artırmaya yönelik siyasal amaçlarının tatbikinde, sağlık koşullarının iyileştirilmesine yönelik politikalar oluştururken belediyelere önemli görevler vermişti. 1930 yılında çıkarılan 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu yerel düzeyde sağlık koşullarının denetlenmesinde en yetkili idare olarak belediyeleri tanımlamıştır (Yaylı, 2008: 51).

Cumhuriyet yöneticilerinin belediye sorunlarına yaklaşırken göz önünde tutacakları dördüncü sınır da belediyelerin mali yapısının son derece zayıf olduğu gerçeğidir. Belediyeler gelirleri ile orantılı olarak kamu hizmeti yerine getirmekle görevlidirler. Belediye gelirleri arttıkça belediyenin yetenekleri ve yerel halkın beklentileri doğrultusunda belediye fonksiyonları nicelik ve nitelik olarak artmaktadır (Benedict, 1971: 172). Zaten kıt olan belediye gelirleri I. Dünya Savaşı koşulları içinde paranın değer yitirmesi yüzünden daha da önemsizleşmiştir. Bu zayıf mali profil güçlü bir belediye idaresinin yükleneceği görevleri finanse edebilecek düzeyde değildir. Tüm bu sınırlılıklarla karşı karşıya olan karar vericiler 1924 yılından itibaren belediyeçilik alanında bir dizi düzenlemeler yapmışlar ve 1930'lu yıllarda oluşturulacak olan belediyeçilik sisteminin bir tür laboratuvar çalışmalarını yapmışlardır.

### **2.2.1. 1924 Anayasasında Belediyeler**

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yeni devletin ihtiyaçlarına cevap verebilecek içerikte ve uzunlukta olmaması nedeniyle ikinci TBMM'nin seçilmesinden sonra yeni bir anayasa hazırlanarak 23 Nisan 1924 tarihinde yayınlanmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu bir meclis hükümeti kurmakta iken, 1924 Anayasasının meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında karma bir sistem kurduğu (Özbudun, 1991: 10) ileri sürülmektedir. Anayasa'nın 5. maddesine göre yasama ve yürütme kuvvetleri TBMM'nde toplanmıştır.

1924 Anayasası'nın iller konusunu düzenleyen 89. maddesine göre, Türkiye coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımında illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş olup bucaklar kasaba ve köylerden meydana gelmektedir. Bunu izleyen 90. maddede de illerle, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi oldukları hükme bağlanmaktadır. 1924 Anayasası'nda mahalli idareler konusundaki düzenlemeler çok sınırlıdır ve belediyelerden sadece vergi konusunun düzenlendiği 85. maddede söz edilmektedir. Bu maddenin ikinci fıkrasında devletçe, illerin özel idarelerince ve

belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve diğ er mali yükümlülüklerin kendi kanunları yapılcaya kadar alınabilecekleri belirtilmektedir. 1931 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile 1924 Anayasası karşılaştırıldığında, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun oldukça kısa olmasına karşın mahalli idareler konusunda geniş sayılabilecek düzenlemeler içerdiği, iller ve bucaklar için özerk yönetimler öngörmesine karşın, 1924 Anayasası'nda sadece iller, şehirler, kasabalar ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduklarının belirtildiği görülmektedir. 1924 Anayasası her ne kadar belediyelerle ilgili doğrudan düzenlemeler içermemiş olsa da, 1924 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı dönemde belediyeler alanında önemli düzenlemeler yapılmıştı.

### **2.2.2. 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu**

Ankara, 13 Ekim 1923'de İsmet İnönü ve bir grup arkadaşının verdiği bir kanun önerisinin TBMM'nde kabul edilmesiyle yeni kurulan Türkiye Cumhuriyetinin başkenti olarak ilan edildi. Ankara'nın başkent yapılması ile yeni bir sorun daha ortaya çıkmış oluyordu. O da yeni başkent in Cumhuriyete yaraşır bir şekilde imar edilmesiydi. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için ilk adım 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nun çıkarılmasıyla atıldı. Bu Kanun'la Ankara'da İstanbul Şehremanetinin görev ve yetkilerine sahip bir şehremaneti teşkilatı kuruldu. Ankara şehremini hükümetçe atanacak ve 24 üyeden oluşan "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" tarafından yönetilecekti. Kanuna göre seçmenlik vasfına sahip olan herkes belediye azalığı seçiminde oy verebiliyordu. Ankara Şehremaneti Kanunu her ne kadar İstanbul şehremaneti uygulaması örnek alınarak hazırlanmış olsa da iki uygulama arasında bazı farklılıklar göze çarpmaktadır (Ergin, 1936: 133-134; Tekeli, 1978: 38):

İstanbul Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyesi seçimlerinde oy kullanabilmek için 100 kuruş, üye olarak seçilebilmek için 250 kuruş emlak vergisi ödeme zorunluluğu vardı; bu uygulama Ankara Şehremaneti Kanunu'nda yer almadı. Ankara Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyesi doğrudan hükümet tarafından atanırdı ve atanacak olan kişiler için herhangi bir vergi ödeme yükümlülüğü sınırlaması getirilmedi. Ankara için emlak vergisi ödeme yükümlülüğü konmamasının temel nedeni Ankara'ya yeni gelen bürokratların belediyenin yönetimini şehrin eski sakini emlak sahiplerine bırakmak istememeleridir (Tekeli, 1978: 38). Bu kararın bir diğ er amacı da Ankara'nın gelişme yönünü eski şehir kesimi yerine Yenışehir yönünde gerçekleştirmek istenmesiydi.

Merkeziyetçi bir görüntüye sahip olan Ankara Şehremanetinin bütçesinin

onaylanmasıyla kadrolarının ve maaşlarının belirlenmesi yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmişken bu konularda İstanbul'da İstanbul Şehremaneti yetkiliydi. Ankara Şehremaneti üzerindeki bu düzeydeki kontrolün en önemli gerekçesi Ankara'nın başarısı ile rejimin başarısı arasında kurulan organik ilişkide aramak gerekmektedir. Cumhuriyet yöneticileri Ankara'nın her düzeyde idaresini merkezi yönetimin uhdesine alarak, hem Ankara'nın imarını ve gelişme yönünü yönetmek istemişler hem de eski İttihatçıların Ankara'nın idaresini ele geçirme ihtimalini kontrol altına almak istemişlerdir.

Dersaadet Belediye Kanunu'na göre İstanbul Şehremaneti belediye kolluğuna yönelik hizmetleri bizzat kendisinin oluşturacağı özel bir zabıta teşkilatı aracılığı ile sunma imkânına sahip iken Ankara Şehremaneti için belediye zabıtasının görevleri doğrudan polis teşkilatının uhdesine verilmiş ve uygulama da böyle olmuştur.

Görüldüğü üzere, Ankara Şehremaneti Kanunu ile yeni oluşturulan belediye teşkilatında güçlü bir merkezîyetçi eğilim ve İçişleri Bakanlığı sultası (Ergin, 1936: 134) vardır. Kayseri milletvekili Ali Sururi Bey Şehremaneti Kanunu'nun görüşmeleri esnasında bu düzeydeki bir merkezîyetçi tutumu Büyük Millet Meclisi için bir garibe olarak tanımlamaktadır (Tekeli, 1978: 38). Ankara Şehremanetini Cumhuriyet belediyeciliğinin laboratuvarı olarak görebileceğimize göre, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanun'un idareler arası ilişkilerde merkezi yönetimin güçlü bir pozisyona sahip olmasına yönelik olarak belirlediği temel politikanın köklerini burada bulmak mümkündür.

### **2.2.3. 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu**

1924 yılında Cumhuriyet yöneticilerinin belediyeler konusundaki en önemli girişimi 26 Şubat tarihli 423 sayılı Kanun'dur. 1913 yılında çıkarılan "Rüsümü Belediye Kanunu" ile belediyelere sağlanan gelirler I. Dünya Savaşı döneminin enflasyonist baskılarından kaynaklanan paranın değer kaybı sonucunda, belediyelerin mali anlamda hizmetlerini finanse etmeye yetecek düzeyin çok altında kalmıştı. Her ne kadar 20 Aralık 1923 tarihinde kabul edilen 388 sayılı Kanun'la, bazı vergi ve resimlerin miktarları artırılarak belediyelerin mali imkânları güçlendirilmek istenmişse de, bu düzenleme, belediyelere yeterli gelir sağlamaktan uzaktı. Gerek Savaşta harabe olmuş Batı Anadolu kentlerinin yeniden imarının sağlanması ve gerekse yeni kurulan Ankara şehremanetinin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulabilmesi için 423 sayılı Kanun

yürürlüğe kondu. 423 sayılı Kanun’la belediyelere sağlanan gelir kaynakları şunlardı:

- Vakıf, akar ve bina gelirlerinden her belediyeye kendi sınırları içinde topladıkları vergi gelirinin yüzde 25’i verilmiştir. Daha önceki Kanunda belediyelerin bu vergilere yüzde 25 münzam kesir ekleme imkânı vardı.
- Bu kanunla belediyelere Temettü (Gelir) Vergisine yüzde 25 münzam kesir ekleme imkânı tanınmıştır.
- Belediyelerce yaptırılan temizlik işlerinden ve aydınlatma hizmetlerinden belediyeler tarafından vergi alınması imkânı sağlanmıştır.
- Oktruva resmi kaldırılmış onun yerine yerel tüketime yönelik mallardan alınan “duhuliye resmi” konulmuştur. Bu resim de nitelik itibariyle oktruva resmi ile aynı olmakla birlikte ülke içi pazarın bütünleşmesini engellediği eleştirisini hafifletebilmek için kapsamı daraltılmış ve adı değiştirilmiştir.
- Bazı resimlerin miktarı artırılmış ve bazı yeni resimler ihdas edilmiştir.

423 sayılı Kanun’la belediyelere sağlanan mali imkânlar kısa süre içinde merkezi yönetim tarafından geri alınmaya başlanmıştır. İlk olarak 1926 yılında “Temettü Vergisi” kaldırılmış, yerine kazanç vergisi konmuştur. Bu düzenlemeyle belediyelerin kendi sınırları içinde toplanan temettü vergisine %25 münzam kesir ekleme imkânları %5’e düşürülmüştür. 1929 yılında kazanç vergisine eklenen %5’lik münzam kesir uygulamasından da vazgeçilerek her belediyeye %3 oranında pay verilmesi uygulamasına geçilmiştir. Yine aynı yılda belediyelerin müsakkafat (bina) vergisi payı %15’e indirilmiştir. 1928 yılında da belediyeler pazarlarda yapılan toptan satışlarda kullanılması zorunlu olan belediye kantar hizmetlerinden alınan kantariye resmi de kaldırılmıştır.

Belediye gelirlerinde yaşanan bu kayıpların yanı sıra 1925 yılında çıkarılan 616 sayılı Kanun’la da nüfusu 50.000’den yukarı olan şehirlerde yapılacak ilkokul binalarının yapım masraflarına belediyelerin de katılması zorunlu hale getirilmiştir (Tekeli, 1978: 34).

1930 yılına gelindiğinde 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ve yapılan bu değişiklikler nedeniyle 1924 yılındaki Kanunla belediyelere sağlanan gelirlerde önemli kayıpların yaşandığı görülmektedir.

#### **2.2.4. 486 Sayılı Umur-u Belediyeye Yönelik Müteallik Ahkâm-ı Cezaiye Kanunu**

16 Nisan 1924 günü çıkarılan bu Kanun bazı değişiklikler geçirmiş olmakla birlikte günümüzde de 1608 sayılı Kanun olarak yürürlüğü devam etmektedir. 486 sayılı Kanun Osmanlı kent yönetim geleneğinin Cumhuriyet yönetimine yansımalarından birisi olarak görülebilecek bir uygulamadır. Bu Kanun belediye yönetimlerine belediye suçlarının işlenmesinin engellenmesi için idari ceza uygulama imkânı sağlayan bir kanundur. Bu cezalar para cezası olabileceği gibi süreli faaliyetten men cezası şeklinde de olabilmektedir. Tanzimat öncesi Osmanlı kent yönetimi kurumlarından kadı ve daha sonra İhtisap Nazırlığının kent yönetiminde sahip oldukları yargı yetkisi Osmanlı Devletindeki belediyelere verilmemişti.

Cumhuriyet yönetimi başlangıçta sadece imara aykırı yapılar için düşünülen idari ceza uygulanmasına yönelik çalışmasını genişleterek tüm belediye suçlarını kapsayacak şekilde yasalaştırmış ve 486 sayılı Kanunu Meclisten geçirmiştir. Adı geçen yasanın hazırlanmasındaki amaçlardan birisi, İlhan Tekeli'nin Osman Nuri Ergin'den aktardığına göre, esnaf üzerindeki belediye kontrolünü güçlendirme düşüncesidir (Tekeli, 1978: 34). Bu dönemde Cumhuriyet yöneticilerinin geleceğe yönelik düşüncelerini önündeki en önemli engellerden birisi eski İttihat ve Terakkicilerdi ve bunların güç kaynağı haline gelen esnafın sindirilmesi bu açıdan önemlidir.

#### **2.2.5. 1923–1930 Yılları Arasında Yapılan Diğer Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler**

1923–1930 döneminde çıkarılan ve belediyelerle ilgili hükümler içeren yasal ve kurumsal düzenlemeler şunlardır (Yaylı, 2008: 58-59):

2 Ocak 1924 tarihinde çıkarılan 394 sayılı hafta tatili kanununa göre hafta tatili günleri açık kalması için belediyeden izin alması gerekip de almadan veya tatil yapması gerekirken yapmayıp açılan dükkân ve müesseseleri kapatarak çalışmalarına engel olmak ve haklarında kanuni işlemler yapmak görevi belediyelere verilmiştir.

18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu'yla da hangi yerleşmelerde belediye teşkilatı kurulacağı hükme bağlanmıştır. Adı geçen 442 sayılı Kanun nüfusu 2.000'in altında olan yurtları köy olarak tanımlamış ve nüfusu 2.000'i aşan yerleşmelerde belediye teşkilatı kurulacağını hükme bağlamıştır.

1 Mart 1926 tarihinde yasalaşan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu ile de belediyelere bazı yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir.

2 Mart 1926 tarihinde çıkarılan 744 sayılı Kanun’la Vilayet Belediye Kanunu’nda muğlak olarak kalan belediye sınırlarının nereden geçeceği sorunu, “her kasaba ve ya şehir, toplu ve dağınık evleri, bahçe, bağ, tarla ve meraları ile birlikte bir belediye dairesi teşkil eder” denilerek çözümlenmiştir.

10 Mayıs 1926 sayılı Sular Kanunu da belediyelere bazı görevler yüklemiştir. 831 sayılı Sular Kanunu’na göre umumi çeşmelerin kırılmasını ve bozulmasını önlemek, kıran ve bozanlar hakkında işlem yapmak, şehir içme suyuna başka suyun karıştırılmasını veya sağlığa zararlı herhangi bir madde atılmasını önlemek, kaynakların etrafını kirletenler hakkında gerekli kanunu işlemleri yapmak belediyelere bırakılan görevler olmuştur. Bu Kanun Cumhuriyetin, nüfusu artırma politikasının bir uygulaması olarak sağlık koşullarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda belediyeleri de önemli bir ortak olarak gördüğünün bir işareti olarak düşünülebilir.

Aslında bu düşünceyi destekleyen ve bu dönemde çıkan iki önemli kanun da belediyelere sağlıklı bir yaşam çevresi oluşturmak konusunda önemli görevler yüklemiştir. Bu kanunlardan ilki 13 Mayıs 1926 tarih ve 839 sayılı Sıtma Mücadelesi Kanunu’dur. Bu Kanunla sıtma mikrobu üretme potansiyeli olan alanların kontrol altına alınmasında görevli kurumlardan biri de belediyeler olarak gösterilmiştir. Diğer kanun da 1234 sayılı Hayvan Zabıtası Kanunu’dur. 3 Mayıs 1928 tarihinde yürürlüğe giren bu Kanuna göre belediyelere, belediye sınırları içinde hayvan pazarlarının açılması görevleri verilmiştir.

28 Mart 1928 tarihinde 1351 sayılı Kanunla kurulan “Ankara şehri İmar Müdürlüğü” bu dönemin önemli kurumsal düzenlemelerinden biridir. Bu kurumun oluşturulmasında iki temel sebebin baskın olduğu söylenebilir. Her şeyden önce Cumhuriyetin imajı ile bir tutulan Ankara’nın başkent imajını sağlamaya yönelik olarak Ankara’nın belirli bir planlama disiplini içinde geliştirilmesi ihtiyacıdır. Diğer taraftan Ankara Şehremaneti’nin mevcut teknik kadrosu ve örgütlenmesinin Ankara’nın imarını yönetemeyeceği gerçeği nedeni ile yeni ve güçlü bir örgütlenmeye gidilmesi ihtiyacı da bu kurumsal yapının oluşturulmasındaki etkenlerden birisidir (Yaylı, 2008: 59).

İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan bu örgütün temel amacı Ankara’nın İmar planını ve beş yıllık uygulama programını hazırlayarak Bakanlar Kuruluna onaylattıktan sonra bu plan ve programı uygulamak olarak gösterilmiştir. Ankara İmar Müdürlüğüne ülkedeki diğer belediyelerin hazırladığı imar planlarını onaylamak yetkisi

de verilmiştir. Bu durum “ilginç bir vesayet uygulaması” (Keleş, 2004: 241) olarak görülse de, o dönemde ülkede planlama konusunda yetkin bir başka kurumun olmamasıyla açıklanabilir. Dönemin belediyeçilik anlayışında özerk ve demokratik bir kurumsal yapı olarak değil de hizmet sunumu açısından işlevsel bir belediye yapısı tasarlanmış olduğu için, bir belediye üzerinde Bakanlığa bağlı bir örgütün vesayetinin olması anlamsız görülmemelidir. Diğer belediyelerin imar planlarının Ankara İmar Müdürlüğü tarafından onaylanması uygulaması 1936 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulmasına kadar sürmüştü, bu tarihten itibaren imar planlarını onaylama yetkisi İmar ve İskan Bakanlığına verilmiştir.

1923-1930 döneminde yapılan çok sayıda yasal ve kurumsal düzenlemeye rağmen, Belediyeçilik konusunda yapılanlar, oldukça yüzeysel ve dağınık kalmıştır. Yapılan yasal düzenlemelerin kısa sürede değiştirilmesi, istikrarlı ve bütünlüğü olan bir belediyeçilik anlayışı oluşmasını engellemiştir. Aslında bu durum Cumhuriyet idaresinin bu konuda 1930'lu yıllarda ortaya koyacağı belediyeçilik anlayışına bir hazırlık olarak düşünülürse, çok da anlamsız olmayacaktır. Daha önce belirtildiği üzere, bu dönem Cumhuriyet belediyeçiliğinin bir laboratuvarı olma özelliği taşımaktadır. Dönemin en temel ve belirleyici özelliği, belediyeçiliğin kentsel hizmet üretmenin ötesine geçerek ülkenin demokratikleşmesine olacak katkılarıyla temellendirilmesi ya da sivil toplum temeline oturtulması kaygısının olmayışındır. Bunun nedenini de ülkede demokrasinin ve bu konudaki tartışmaların yeterince derinleştirilememesinde aramak gerekmektedir.

1923-1930 döneminde belediyeler tüzel kişiliğe haiz kurumlar olarak yapılandırılmış olsa da özerklikleri son derece zayıf, merkezi idarenin katı vesayeti altında, mali bakımdan güçsüz, personel imkânları bakımından yetersizdir. Bu dönemde birçok yerel nitelikli hizmet hala merkezi yönetimin görev alanı içinde durmaktadır. Ayrıca bu dönemde ülke sınırları içinde üç farklı belediye örgütlenmesi bulunmaktadır. Birincisi Dersaadet Belediye Kanunu'na göre örgütlenmiş olan İstanbul Belediyesi, İkincisi Vilayet Belediye Kanununa dayanarak kurulmuş olan taşra belediyeleri ve üçüncüsü de Ankara Şehremanetidir. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyeçilik konusunda var olan bu dağınık durum 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanun'la ortadan kaldırılmıştır.

### 2.2.6. 1580 Sayılı Belediye Kanunu

3 Nisan 1930 tarihinde yayınlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu Cumhuriyet tarihinin en uzun süre yürürlükte kalmış kanunlarından birisidir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5215/5272 sayılı Kanuna kadar Türkiye’de belediyeler bu Kanunla idare olunmuştur. Aslında 1580 sayılı Kanun İkinci Meşrutiyetten itibaren gerek Osmanlı ve gerekse Cumhuriyet idarecilerinin çıkarılmasını arzu ettiği bir yasal düzenlemedir. Osmanlı Devleti döneminde İkinci Meşrutiyetten itibaren ülkenin içine girdiği sürekli savaş hali nedeni ile gerçekleştirilemeyen bu düzenleme, Cumhuriyetin ilk yıllarında da birçok proje, tasarı ve teklifler yapıldığı halde ancak 1930 yılında kabul edilmiş ve yürürlüğe konulmuştur (Ergin, 1936: 134).

Yeni Belediye Kanununun hazırlanması sürecinde derinlemesine tetkikler ve pilot uygulama sayılabilecek laboratuvar çalışmaları yapılmış, yasa hazırlanırken mevcut uygulamalarda rastlanan aksaklıklar göz önünde bulundurulmuş ve batı belediyelerinin hemen hepsi incelenmiştir. Toplam dokuz bölüm ve 165 maddeden oluşan yeni 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda Türk modernleşmesinin model ülkesi olarak görülen Fransa belediye sisteminin önemli etkilerinin olduğu (Akdemir, 2017: 253; Aytaç, 1991; Nadaroğlu, 1998: 196) görülmektedir. Tüm ülke sınırları içindeki belediyelerin tek bir kanunla idare olunması, belediye organlarının yapısı ve oluşumu, merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi gibi konularda 1580 sayılı Kanun’la oluşturulan sistem, dönemin Fransız sistemiyle önemli benzerlikler taşımaktadır.

Belediye Kanunu’nun (1530 sayılı) birinci maddesinde beldenin ve belde halkının mahalli, müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak üzere görevlendirilen bir tüzel kişilik olarak tanımlanan, belediyelerin üç temel organı vardır. Bu organlar 1) belediye meclisi, 2) belediye encümeni ve 3) belediye reisi idi. Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisinin 4 yıllığına yöre halkının oylarıyla seçilerek oluşturulması düzenlenmişti. Yılda üç kez toplanan belediye meclisinin üye sayısı belediyenin nüfusuna göre en az 12 en çok da 60 kişiden oluşabilir. Yalnızca İstanbul’un belediye meclis üye sayısı 68’e çıkabilir (Md. 21).

Belediye meclislerinin yılın sadece üç ayında toplanmasından dolayı ortaya çıkan boşluğu doldurmak ve bu nedenle hem karar organı ve hem de bir yürütme organı olma niteliği taşıyan belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir



yıllığına seçtiği üyeler ile belediye hizmet birimi amirlerinden oluşmaktadır. Yalnız belediye encümeninin seçilmiş üyelerinin sayısı atanmış üyelerin sayısının yarısından çok olmayacaktır ve her halükarda iki kişiden de az olmayacaktır (Md. 77-78).

Belediye tüzel kişiliğini temsille yetkilendirilen ve belediye aygıtının yürütme organı olan belediye başkanının seçilmesi/atanması konusunda farklı düzenlemeler yapılmıştır. Genel kural belediye başkanlarının, belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından ya da belediye meclisi üyesi olabilme şartlarını taşıyan meclis dışındaki kişiler arasından ve kendi görev süreleriyle sınırlı görev süresi olan bir kişinin seçilmesi şeklindedir. Ancak Bakanlar Kurulu'nun gerek görmesi halinde yine Bakanlar Kurulunca tespit edilecek bazı il merkezlerinin belediye başkanlıklarına İçişleri Bakanlığı'nca da atama yapılabilecektir. Bu hükme istinaden Bakanlar Kurulu'nun gerekli görmesi nedeni ile Başkent Ankara'nın belediye başkanını belediye meclisi değil İçişleri Bakanlığı atamıştır. Diğer bir istisna da 1580 sayılı Kanun'un 94. maddesiyle getirilmiştir. Buna göre hükümet isterse vali ve kaymakamları da buldukları yerleşmenin belediye başkanlığına tayin edebilmektedir. Bu madde hükmüne dayanarak da İstanbul belediye başkanı olarak İstanbul valisi görevlendirilmiştir. Bazen de Ankara valisi aynı zamanda Ankara Belediye başkanı olarak da görevlendirilmiştir.

1580 sayılı Kanun çerçevesinde nüfusu 2.000'den büyük yerleşmelerde ve nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulması öngörülmektedir. Kanuna göre Türkiye'de her şehir veya kasabada bir belediye bulunur. Nüfusu 80.000'i geçen yerleşmelerde belediyeler şubelere ayrılabilir. Ancak buralarda kurulacak şube idareleri müstakil bir belediye değildir, sadece o şehirdeki tek müstakil belediyenin idare parçalarıdır (Ergin, 1936: 136).

Belediye sosyalizmi düşüncesinden etkilenerken hazırlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere zorunlu ve isteğe bağlı birçok görev yüklemekteydi. Kanunun 15. maddesinde 76 fıkrada sayılan bu görevlerin tamamının tüm belediyeler için yerine getirilmesi mecburi değildi. Kanun belediyeler arasındaki farklılaşma ihtiyacının bir gereği olarak belediyeleri sahip oldukları gelirlere göre gruplandırarak her gruptaki belediyelerin yerine getirmekle mükellef olduğu vazifelerin neler olduğunu 16. maddede belirtmekteydi. Bu çerçevede bazı görevler tüm belediyeler için zorunlu sayılırken bazı görevler yıllık gelirlerinin 50 bin, 200 bin ve 500 bin Liradan fazla olmaları durumuna göre kademelendirilen belediyelere zorunlu kılınmış ve bazı görevler de tüm belediyeler için isteğe bağlı olarak gerçekleştirilebilecek görevler

olarak sayılmıştır. Hiçbir belediye zorunlu görevini gerçekleştirmedikçe isteğe bağlı bir görev için bütçesine ödenek koyamadığından belediye hizmetleri arasında kanun bizzat kendisi bir öncelik sıralaması yapmıştır.

Kurumsal çerçevesi kısaca bu şekilde özetlenebilecek 1580 sayılı Kanun beş temel ilkeden hareket etmektedir. Bunlar, belediyeler arası eşitlik, icraatlarda serbestiyet, sıkı vesayet, halk denetimi ve belediye hizmet alanlarının genişletilmesidir (Tekeli, 1978: 51-56).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer alan "*Türkiye belediyeleri, kuruluş, hemşerilik hukuku, görev, sorumluluk, ..., bir eşitlik gösterir*" ifadesiyle belediyeler arasında bir eşitlik sağlanmak istenmiş olup burada maksat özellikle İç Anadolu kentlerinin geliştirilmesidir. Eşitlik ilkesinin varlığına rağmen İstanbul'da vilayet ile belediyenin birleştirilerek İstanbul valisinin aynı zamanda belediye başkanı olarak atanması ve Ankara belediye başkanının da İçişleri Bakanı tarafından atanması şeklindeki uygulama ilkenin istisnaları olarak ortaya çıkmıştır.

1580 sayılı Kanun'la belediyelere kendi sınırları içinde yerel gelenek ve ihtiyaçların ifade ettiği ve emrettiği her türlü kararı vermek ve uygulamak konusunda serbesti tanınmıştır (Tümerkan, 1946: 247). Ancak belediyeler bu serbestiyi kullanırken merkezi yönetimin yasal düzenlemelerine aykırı davranamayacaklardır.

Belediye Kanunu'na hâkim olan üçüncü ilke de belediyeler üzerinde kurulan güçlü merkezi yönetim vesayetidir. Bu vesayet belediyelerin kararları üzerinde uygulanabileceği gibi organları üzerinde de uygulanmıştır. Belediye Kanunu'na göre il merkezinde seçilen belediye başkanları İçişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla, diğer belediye başkanları ise valinin onayıyla kesinleşmektedir. Belediyelerin kararları ve organları üzerinde oluşturulan bu katı vesayetin temel gerekçesi dönemin İçişleri Bakanı olan Şükrü Kaya tarafından "sıkı kontrol"ün sağlanması olarak belirtilmektedir. Bu sıkı kontrol sayesinde Osmanlı Devletinin yıkılışına sebep olan keyfi idarenin ve anarşinin de önüne geçilmiş olacaktır. Yine Şükrü Kaya'ya göre, belediyeler üzerinde kurulan idari vesayet, yerel işlerde belediye organlarının yetkilerinin sınırlandırılması anlamı taşımamaktadır. Halkın yararı ancak belediye bütçelerinin düzenlenmesi ve kontrolüyle temin olunabilir. 35 yıl Osmanlı Devletini idare edenlerin bütçesiz şekilde tasarrufta bulunmaları koskoca bir Devleti batırmıştır. O nedendir ki, oluşturulacak belediye idaresi üzerinde keyfi yönetimi engellemeye

dönük bir denetim mekanizmasının oluşturulmasından daha doğal bir şey olamaz (Ergüven, 1938: 44-45).

1580 sayılı Kanun Halkçılık ilkesinin bir uygulaması olarak belediye seçimlerinin genel oy ilkesi esasına göre tek dereceli olarak yapılmasını öngörmekte idi. Bu dönemde ulusal siyasette iki dereceli seçim sisteminin var olduğu ve oy kullanma konusunda da sadece erkeklerin yetkisinin olduğu göz önünde tutulursa, belediyeler için sağlanan bu iki düzenlemenin önemi daha iyi anlaşılacaktır. Şükrü Kaya 1580 sayılı Kanunla Türk kadınının Türk erkeği ile zaten eşit olan hakkını belediye işlerinde de tamamıyla tayin edilmiş olmasını Kanun'un açık vasıflarından ve inkılapçı hükümlerinden biri olarak tanımlamaktadır (Ergüven, 1938: 41). Diğer taraftan 1580 sayılı Kanun'la getirilen ve halk denetimini sağlamayı amaç edinen belediye meclis görüşmelerinin halka açık olması adı geçen dönem için önemli sayılabilecek bir durumdur. Her ne kadar meclis toplantılarına katılacak olan belde halkının, toplantılara müdahale etme, önerge verme ya da oy kullanma hakkı olmaksızın sadece izleyici olarak katılması öngörülmüş olsa da, bu yolla hemşerilerin belediye işleri ile daha fazla alakadar olmaları sağlanmak istenmiştir. Bu uygulamalar dönemin başka ülke uygulamalarıyla mukayese edildiği vakit son derece ileri ve demokratik sayılabilecek uygulamalardır.

### **2.2.7. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu**

Cumhuriyet yönetimi hem kent yönetimine hem de kent planlamasına, sağlık açısından bakmaktadır. Nüfus politikasına paralel olarak kentteki çevresel sağlık koşullarını geliştirmek ve iyileştirmek dönemin temel kaygılarından biri olmuştur. 1580 sayılı kanun belediyelere sağlık ve sosyal yardım alanında önemli görevler yüklemişti. Belediye Kanunundan çok kısa bir süre sonra, 6 Mayıs 1930 tarihinde çıkan 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu da adeta bir belediye kanunu niteliğindedir (Tekeli, 1978: 81). Bu nedenle her iki kanunu birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Gerçekten 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde belediyelere verilen ve sağlıkla ilgili olan görevlerin aynı zamanda 1593 sayılı Kanunda da tekrar edildiği görülmektedir.

Cumhuriyet idaresinin bu dönemde belediyelere yüklediği görevler belediyelerin mali imkânlarıyla tutarlı değildir. Bu nedenle bazı büyük belediyeler dışındaki belediyelerin özellikle tedavi edici sağlık tesisleri kurmak ve sosyal yardım görevlerini gerçekleştirmek konusunda yetersiz kaldıkları görülmektedir. Zaten İkinci Dünya

Savaşından sonraki yıllarda, bu görevlerin büyük çoğunluğu 1936 yılında kurulan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bırakılmıştır. Ancak 1593 sayılı Kanunla belediyelerin de bu alandaki görevleri devam etmiştir.

Cumhuriyet idaresinin belediyelere yükledikleri temel işlev sağlıklı ve düzenli bir kent yapısı oluşturulmasıdır. Bu amacı sağlamaya yönelik genel çerçeve 1580 sayılı Kanunla oluşturulmuş, sağlıklı bir kentsel çevre oluşturulmasına yönelik olarak 1593 sayılı Kanun çıkarılmıştır. İmar denetiminin sağlandığı düzenli bir kentsel yapının oluşturulabilmesi için de iki önemli düzenleme yine bu dönemde gerçekleştirilmiştir. Bunlar 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunudur.

### **2.2.8. 2301 Sayılı Belediyeler Bankası Kanunu**

Gerek 1580 sayılı Belediye Kanunu ve gerekse 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, belediyelere çok geniş görevler ve sorumluluklar yüklemiştir. Ancak adı geçen kanunların uygulaması konusunda bu kanunları tamamlayıcı nitelikte bir gelir kanunu çıkarılamamıştır. Bu nedenle hizmet sunumu noktasında sorunlar yaşamaya başlamışlardır. Bu dönemde belediyeler için bir gelir kanunu yapılamayışının temel nedeni 1929 Ekonomik Bunalımı ve Kurtuluş Savaşının yıkıntılarında kaynaklanan ekonomik darboğaz olarak görülebilir. Zaten dönemin Başbakanı olan İsmet İnönü de belediyelere kısa vadede bir gelir kaynağı aktarabilmenin mümkün olamayacağını, hizmet sunumu için para bolluğundan ziyade anlayış ve gönenç gerektiğini söyleyerek (Hamamcı, 1990: 154), kısa vadede belediyelere mali imkânlar sağlanamayacağını ipuçlarını vermiştir. Oysa adı geçen kanunlarla belediyelere verilen görevlerden özellikle altyapı hizmetlerinin finansmanının sağlanması, bir anlayış ve gönenç sorunundan daha ziyade bir zaruret olarak görünmektedir. Bu amaçla 11 Haziran 1933 tarihinde kabul edilen 2301 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur. Banka, 15 milyon lira sermaye ve 99 yıl için kurulmuştur. Bankanın kuruluş amacı belediyelere altyapı yatırımları için kaynak sağlamaktır (Tekeli, 1978: 60).

Belediyeler Bankası, gerek sermayesi gerekse 2301 sayılı kanunun kendisine çizmiş olduğu faaliyet sınırları bakımından, bugünkü İller Bankası'nın sermaye ve faaliyetine nispetle çok dar vaziyette olmasına rağmen, belediyelerimizin esaslı imar işlerinde büyük yardımlarda bulunmuş ve birçok belediye için uzun vadeli, düşük faizli

krediler temin etmiştir. Bu sayede gerek belde halkının ihtiyaçlarına, gerekse yurdun genel bağındırlığına büyük katkılar sağlamıştır (Tortop ve diğeri, 2008: 344).

Belediyeler Bankasının bu yararlı faaliyetlerinin sadece belediyelere inhisar eden çerçeveden çıkarılarak tüm mahalli idare birimleri için finansman imkânları sağlayan bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla 13 Haziran 1945 tarihinde 4759 sayılı Kanunla İller Bankası kurulmuş ve Belediyeler Bankası ilga edilmiştir.

### **2.2.9. 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu**

Cumhuriyet döneminde belediyelerin imara ilişkin görevleri 1580 ve 1593 sayılı kanunlarda farklı şekilde düzenlenmişti. 1580 sayılı Kanun'dan önce, Ankara dışındaki belediyelerin hazırlayacakları imar planları Ankara İmar Müdürlüğü tarafından onaylanıyordu. Bu uygulama 1580 sayılı Kanun'la tüm belediyeler için imar planı hazırlama zorunluluğuna dönüştürülmüş ve hazırlanan planlar yine Ankara İmar Müdürlüğü'ne onaylatılarak yürürlüğe girmesi benimsenmişti. 1593 sayılı Kanun ise imar planı hazırlamak zorunda olan belediyelerin kapsamını daraltarak nüfusu 20 binden fazla olan belediyelerin imar planı yapmak zorunda olduklarını hükme bağlıyor ve bunun için de belediyelere üç yıllık bir süre tanıyordu. Yine 1593 sayılı Kanun'a göre nüfusu iki nüfus sayımı arasında yüzde on beşten daha hızlı artan belediyeler de nüfusuna bakılmaksızın imar planı hazırlamak zorunda idi. Aradan geçen üç yıllık dönemde belediyelerin büyük çoğunluğu gerek kaynak ve gerekse teknik personel yokluğundan dolayı imar planlarını hazırlayamadılar. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'ndan üç yıl sonra çıkarılan 18 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu 1938 yılına kadar tüm belediyelerin imar planı yaptırmasını zorunlu kılmıştı. Yalnız teknik personel ve yeterli kaynak bulunmaması halinde bu süre İçişleri Bakanlığınca uzatılabilecekti.

2290 sayılı Kanun 24 yıl yürürlükte kaldığı halde söz konusu zorunluluk ilkesi yeterince uygulanamamıştır (Keleş, 2004: 211). Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar, özellikle de mali imkânsızlıklar ve personel yetersizliği, belediyelerin imar planlarının hazırlamasını güçleştirmekteydi. Belediyelerin tek başlarına ya da birlikler kurarak kendi aralarında örgütlenmek suretiyle imar planlarını yapamamalarının doğurduğu olumsuzlukları telafi edebilmek için, Ankara İmar Heyeti uygulamasından da esinlenerek, planlama konusunda bir merkezi yönetim örgütü kurulması kararlaştırıldı. Bu kararın gereği olarak da, 7 Haziran 1935 tarihinde 2763 sayılı Kanunla "Belediye

İmar Heyeti” kuruldu. Heyet, İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının temsilcileri ile İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Mahalli İdareler ve Belediyeler Bankası Genel Müdürleri ve Ankara İmar Müdüründen oluşan bir yapıdır. Belediyeler bu heyete, yapılacak işler için bütçelerinden ödenek koymak zorunda idiler. Aslında Cumhuriyet idaresi bu uygulama ile Ankara İmar Müdürlüğü deneyimini tüm ülkeye yaygınlaştırmak istemişti, ancak İçişleri Bakanlığına bağlı olan bu örgütlenme de istenilen türde ve sayıda plan ve programın üretilmesi hususunda yetersiz kalmıştır (Tekeli, 1978: 75).

### **2.2.10. 1961–1980 Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi**

27 Mayıs 1960 tarihindeki askeri müdahalenin ardından iktidarı ele alan Milli Birlik Komitesi (MBK), 1924 Anayasası’nın bazı hükümlerini değiştiren geçici bir Anayasa düzeni kurmuştur. MBK’nin çıkardığı 157 ve 158 sayılı kararlarına dayanılarak bir Kurucu Meclis kurulması ve yeni anayasanın bu Meclis tarafından yapılması kararlaştırılmıştı. Kurucu Meclis yeni anayasayı hazırlamış ve bu Anayasa 7 Eylül 1961 tarihinde halkoyuna sunularak kesinleştirilmiştir (Özbudun, 1991: 16).

Yeni Anayasa (1961 Anayasası) da 1924 Anayasası gibi millet egemenliğine özel bir önem vermektedir. Ancak, 1924 Anayasası’nda, Meclisin yasama ve yürütme görev ve yetkisinin bulunmasına karşılık, 1961 Anayasası’nın 5. maddesi yasama yetkisinin TBMM’ne ait olduğunu, 6. maddesi ise yürütme görevinin, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini hükme bağlamaktaydı.

1961 Anayasası’nın 115. maddesi merkezi yönetim konusunu, 116. maddesi ise mahalli idareler konusunu düzenlemiştir. 115. maddenin birinci fıkrasına göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Dikkat edileceği üzere, Anayasa, iller dışındaki kademeli yönetim birimlerini belirtmemiş, bu alt birimlerin belirlenmesi hususunu yasa koyucuya bırakmıştır.

1961 Anayasası’nda belediyeler ayrıca düzenleme konusu yapılmamış, 116. maddede mahalli idareler konusu düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nın 116. Maddesinde şu ifade yer almaktadır:

*“Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*

*Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55'inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”.*

1961 Anayasası'nın özgürlükçü bir anlayıştan yola çıktığı ve birçok yeni kurumu devlet yapısının içine kattığı bilinmektedir. Bu özgürlükçü anlayış mahalli idareleri düzenleyen maddelere de yansımıştır. Mahalli idare birimlerinin neler olduğu Anayasa'da sayılmış, genel karar organlarının seçimle oluşturulması hükme bağlanmış, seçilmiş organların denetlenmesi yargı organlarına bırakılmış; idareler arası ilişkilerin ancak kanunla düzenlenebileceği ilkesi benimsenmiş ve mahalli idarelere giderleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerekliliği Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Gerekli yasal düzenleme bulunmayınca, anayasal bir zorunluluk olarak formüle edilen yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları verilmesi uygulamada gerçekleştirilemedi.

Bu dönemde yerel yönetimler, özellikle de küçük belediyeler, gelir, personel ve inisiyatif açısından yetersiz kaldıklarından, yönetimde zayıf yönetim izlenimini önleyemediler (Meriç, 1981: 35; Görmez, 1997; Gözler, 2018). Bu eksiklikler nedeniyle idari ve mali açıdan zor durumda olan belediyeler, en ufak bir çabayla bile bakanlıkların kontrolünde olabilmektedir. Yerel yönetim sistemi ve anlayışının bu yönleri aşırı siyasallaşmış yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

Kent yöneticisinin kent yönetiminde etkinliğe ilişkin rollerindeki önemlilik sorgulandığında, giderek yerel siyaset rolünün ilk farkına varıldığından bu yana artarak “yönetime gelme nedenine” baskın hale geldiği görülmektedir. Ayrıca bu bulgular üzerinde kent büyüklüğünün bir etkisi bulunmadığı da söylenmektedir. Bu nedenle de, kent yöneticisi hakkında geleneksel görüş, siyasi açıdan tarafsız olarak kenti yöneten uzman olması gerekliliği ısrarındadır. Öte yandan, Başkan, Meclis ve Yöneticinin birbirine karşı konumları alan ölçeğinden daha çok ülkenin siyasi yapısıyla yakından ilişkilidir (Karaman, 2011: 311). Mahalli idare bakımından, daha önceki Anayasalara göre daha geniş bir düzenleme alanı içeren 1961 Anayasası döneminde, belediyelerle ilgili olarak yeni yasal düzenlemelere veya mevcut yasalarda esaslı değişikliklere çok fazla rastlamak mümkün değildir.

1961 Anayasası, merkezi hükümetin yerel idareyi denetleme hakkını ifade eden kamu idaresinin denetimine ilişkin bir düzenleme içermemektedir. Merkezi hükümet ile

yerel yönetim arasındaki ilişkileri düzenleme konusunda kanun koyucunun inisiyatifini bırakan 1961 Anayasası, yönetmeliklerin sınırlarını çizmediği için adem-i merkeziyet ilkesine uymayan düzenlemelere kapıyı açık bıraktı. Bazı yazarlar, Anayasada idari vesayet/bütünlük/denetim teriminin bulunmamasını, 1961 Anayasası'nın yerel yönetim alanındaki liberal tarzının bir göstergesi olarak yorumlarsa da, bu dönemde idari bölümlerle uygulama devam etti. Genel bir kamu hukuku kuralı olan merkezi yönetim, anayasal bir ilke olan idari bütünlük ilkesini uygulamak için yerel yönetimi idari gözetim yoluyla denetler. Anayasa metninde “idari denetim” ifadesinin bulunmaması, yerel yönetimin özerkliğini artıran bir durum olarak değerlendirilmez.

### **2.3. Araştırma Projeleri ve Bazı Raporlarda Yerel Yönetimlerde Ölçek: 1966-2002**

Türkiye’de, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen raporlarda, küçük belediyeler sorununa yani ölçek sorununa nasıl bakıldığı alt başlıklar altında burada incelenmektedir. Daha önce Canpolat (2010) ve Gündüzöz (2011) bu çalışmaların bir kısmını sistematik olarak yerel yönetimlerde ölçek konusu bağlamında irdelemiş ve tartışmışlardır.

#### **2.3.1. 1966 Araştırma Projesi. Merkezi Hükümet Teşkilatı (MEHTAP),**

Bakanlar Kurulu 1962 yılında aldığı bir kararla, Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatı’na dâhil bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlerinin dağılım tarzını tespit etmek ve bu dağılımın amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere TODAİE, DPT, DPD, ilgili Fakülteler ile Bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılmasını kararlaştırması üzerine MEHTAP Projesi ve Raporu hazırlanmıştır (TODAİE, 1966: 8).

MEHTAP Raporunda belediyelerin ölçeği ve kurulması konusunda doğrudan bir öneri bulunmamaktadır. Aynı zamanda, belediye vesayet makamları, belediye çalışanları ve tüm belediyelerin başkan yardımcıları gibi önerileri de yer almamaktadır (Gündüzöz, 2011: 110). Yerel yönetimlerin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar MEHTAP ile başlamış, sonrasında yerel yönetimlere ilişkin birçok çalışmaya ve reform çabalarına ilham olmuştur.



### **2.3.2. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler Raporu, 1971**

1971 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu, “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler” Raporunu 1972 yılında hazırlamış ve rapor TODAİE tarafından kitaplaştırılmıştır (DDKB, 1996: 59). Bu Raporda belediyelerin kurulması için kriter olarak 5.000 nüfus önerilmiş olup mevcut belediyelerin devam ettirilmesi planlanmakta, turizm ve benzeri durumlar nedeniyle bazı yerlerde 2.000 ile 5.000 arasında da belediyeler kurulabilmesi önerilmekteydi. Nüfus, gelişme potansiyeli, sosyo-ekonomik koşullar gibi kriterlere dayalı olarak şehir, orta büyüklükte şehir ve büyükşehir olmak üzere üç tür belediye olması tavsiye edilmiştir ve görev ve organizasyon türleri paralel olarak tanımlanması önerilmiştir (Gündüzöz, 2011: 110).

İdari Reform Danışma Kurulu, “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler” Raporunda ayrıca yeni bir yerel yönetim modeli olarak özel ilçe yönetimlerinin oluşturulmasının faydalı olacağı öne sürülmüştür (Gündüzöz, 2011: 110). Bu Rapordaki yerel yönetimlere ilişkin ilke ve öneriler uygulamaya geçirilememiştir (DDKB, 1996: 59).

### **2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), 1991**

KAYA Raporu, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına [bugünkü AB] katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara [bugünkü Birliğe] yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere DPT'nin 1988'de isteği üzerine TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanmıştır (TODAİE, 1991: 4).

KAYA'ya göre, yerel yönetim sistemimizdeki kuruluşların zaman zaman ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek amacıyla Cumhuriyetin ilk dönemlerinden buyana çalışmalar yapmasına rağmen bu sorunlara köklü bir çözüm henüz getirilememiştir. Bunun temel nedeni ise, ülkede uzun yıllardan beri egemen olan merkezîyetçi yönetim geleneğinin bir türlü terk edilememiş olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak, yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel

yönetimler aracılığıyla özgürce yönetmelerine olanak sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır (TODAİE, 1991: 86-87).

KAYA Raporunda Türkiye'deki yerel yönetimlere ilişkin mevcut durumun analizinde, yerel yönetim kuruluşlarının, halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmedikleri saptanmıştır (TODAİE, 1991: 85). KAYA Raporunda, yerel yönetim sistemimizin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç temel alanda toplanmıştır (TODAİE, 1991: 85-86): Birincisi yerel yönetim kurumları yeterince demokratik değildirler. İkincisi yerel yönetim kuruluşları yeterince güçlü değildir. Üçüncüsü yerel yönetim kuruluşları, günümüzde toplumumuzun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretememektedirler.

KAYA, kırsal ve kentsel yerel yönetimi olmak üzere iki model önermiş, kırsal yerel yönetim modelini ise üç basamaklı olarak ele almıştır. Buna göre, modelde temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimidir, il yerel yönetimi üst basamak, küçük belediyelerle, köyler alt basamak birimini oluşturmaktadır. Ayrıca KAYA, nüfusu 500'ün üzerinde olan tüm köyleri, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmasını önermiştir (TODAİE, 1991: 87-88).

Canpolat, KAYA Projesinin/Araştırma Raporunun ölçekle ilgili sorunlara en kapsamlı yaklaşımlardan ve raporlardan birisi olduğunu ve Raporun daha sonraki çalışmaları da etkileyen kapsamlı öneriler ve modeller geliştirdiğini belirterek, Raporun belediyeleri beş grup halinde düzenlemeyi öngördüğünü (Canpolat, 2010: 87-88) aktarmıştır:

- Birinci grup, 2.000'den az nüfuslu belediyeler (köy belediyeleri),
- İkinci grup, 2.000-10.000 nüfuslu belediyeler (kasaba belediyeleri),
- Üçüncü grup, 10.000-100.000 nüfuslu belediyeler (ilçelerle ilişkili belediyeler),
- Dördüncü grup, 100.000'den fazla nüfuslu belediyeler (ilçelerden bağımsız belediyeler),
- Beşinci grup, büyükşehir belediyeleri.

KAYA Raporunda 10.000 nüfuslu belediyelere sınırlı sayıda görev verilmesi ve 10.000'den az olan herhangi bir belediyede büyükşehir belediyesine benzer daha büyük ve kapasiteli bir belediye ile benzer bir görev ilişkisi oluşturulması önerilmiştir. Ayrıca

Rapor nüfus açısından ve iki belediyeyi birleştirme veya yeni bir belediye oluşturmaya yerleşim birimleri arasında bir üst sınırın getirilmesi, küçük yerleşim ve köyleri belediyelerle birleştirmeyi teşvik edici iken, uygulamanın zor ve demokratik olmayacağı gerekçesiyle belediye için alt nüfus sınırı getirilmesine karşı çıkmaktadır (Canpolat, 2010: 88), Raporun bir yerinde 500 asgari nüfustan bahsedilmektedir.

KAYA Raporu, özellikle kırsal alanlarda var olan idari boşluğu doldurmak için ilçe yerel yönetim modelini önererek ve mevcut yerleşim ve tüzel kişiliklerde herhangi bir değişikliğe gitmeden kademeli bir sistem içinde yönetim boşluğunu dolduracağını öngörmüştür. Ancak küçük yerleşim birimlerine yönelik zorunlu birleştirme yöntemini uygulanmadan sadece modele ilişkin bir düzenlemeyle sorunun tam olarak çözülemeyeceği açıktır. KAYA Raporunun öngördüğü modelde, ilçe yerel yönetimi, birçok ilçede ilçenin genelinden sorumlu olan, çok geniş bir alana dağılmış, hizmet kapasitesi bulunmayan birimlere hizmet vermekle yükümlüdür ve bu bir anlamda ilçe büyükşehir belediyesi gibi görünmektedir. Oysa Canpolat'a (2010: 88) göre, küçük birimlerin uygun ölçeklere kavuşturularak bazı temel hizmetleri yerine getirmek için yeterli ölçeklere sahip olmadan, sadece birimlerin adını değiştirerek belediye yapmak, sorunu sadece kâğıt üzerinde çözmekte ve bu sefer sorunlar ilçe düzeyinde yoğunlaşmaktadır.

#### **2.3.4. Mülki İdare Şurası Hazırlık Komisyonu Raporu, 2002**

Ölçekle ilgili en kapsamlı çalışmalardan birisi, 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da yapılan Mülki İdare Şurası Hazırlık Komisyonu tarafından hazırlanan "Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Yeniden Yapılandırılması" başlıklı rapordur. Canpolat'a göre, bu Rapor, KAYA ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporundaki kimi önerilerle paralel biçimdedir. Ancak bu Raporda çok daha kapsamlı bir alan yönetimi reformu modeli ortaya konmuştur. Rapora göre alan yönetiminin temel hizmet birimleri il ve ilçe yerel yönetimleridir. Bu birimler kimi il ve ilçe düzeyindeki hizmetleri doğrudan, kimi kentsel nitelikli hizmetleri de, bu hizmetleri veremeyen belediyeler düzeyinde yürütmekle görevli olacaklardır (Canpolat, 2010: 90-91; İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Şurası, 2002).

Raporda; il, ilçe, belediye ve bölge ölçeği ele alınarak, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin ayrıntılı öneriler geliştirilmiş, mevcut il ve ilçe sayısının arttırılmaması, siyasal

konjonktürün uygunluğuna göre sayının azaltılması, il ve ilçelerin optimum ölçekte tasarlanmasını kolaylaştıracak kriterlerin belirlenerek mevzuat uygunluğunun sağlanması, kentsel alan yerel yönetimlerinin değişik kriterlere göre farklılaştırılması görüşü yoluyla optimum ölçek elde etmeye yönelik birleştirme amaçlı düzenlemeler benimsenmiştir (İçişleri Bakanlığı Mülki İdare Şurası, 2002: 62-63).

## **2.4. Kalkınma Planlarının Yerel Yönetimlerde Ölçek ve Yönetim Sorunlarına Yaklaşımları**

30.10.1984 tarih ve 3067 sayılı Kanun gereğince hazırlanan kalkınma planlarında küçük belediyeler sorununa nasıl bakıldığı incelenmektedir. İlk altı ve onuncu kalkınma planında ölçek sorununa doğrudan değinilmediğinden, inceleme Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planlarında yapılmaktadır.

### **2.4.1. Yedinci Kalkınma Planı**

1996–2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, TBMM Genel Kurulu'nun 18.07.1995 tarih ve 374 sayılı kararıyla onaylanarak, 25.07.1995 tarih ve 22354 Mükerrer Sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Çoker, 1996: 165). Çoker'e (1996) göre, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının en önemli özelliği yerel yönetim reformuna verdiği önemdir. Çoker, bu düşüncesinin sebeplerini; 1) bu Plan döneminde, yerel yönetimlere, önceki planlara göre çok geniş ve ayrıntılı biçimde yer verilmesi, 2) Planda yerel yönetimler reformunun kamu yönetimi reformunun en önemli parçası olarak gösterilmesi ve 3) Planın yerel yönetimler konusunda çok radikal önerilerde bulunması olarak sıralamıştır.

Canpolat ise, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla ilk defa bir planda ölçek sorununa açıkça değinildiğini vurgulamış, ama ölçek sorunuyla ilgili kapsamlı yaklaşımlara ancak, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra yer vermeye başladığını (Canpolat, 2010: 89) belirtmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (s. 111) ölçekle ilgili olarak; "*İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimal büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir*" (RG, 1995) ilkesi getirilmiştir ve Plan'da (s. 104-105), mahalli idarelere ve belediyelere ilişkin önemli belirlemelerde bulunulmuştur; bunlar şöyle özetlenebilir:

- 1) İl, ilçe, belediye, büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde düzenlemeye olan ihtiyaç önemini artırmaktadır.
- 2) Mahalli idarelere kendi mevzuatı ile verilen görevler zaman içerisinde merkezi idare tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Böylece kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik düşmüştür.
- 3) Mahalli idarelerin teşkilat yapısının yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilecek şekilde yeniden düzenlenmesi amacıyla merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemelere, toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının artırılmasına olan ihtiyaç devam etmektedir.
- 4) Belediye sayısı ve nüfus artışından kaynaklanan kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen, belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı artırılamamıştır. Belediye harcamaları büyük ölçüde merkezi hükümetin toplam vergi gelirinden ayrılan kaynaklarla finanse edilmiştir.
- 5) Altıncı Plan döneminde belediyelerin personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı, özellikle yatırım harcamaları aleyhinde yükselmiştir.
- 6) 1580 sayılı Belediye Kanunu ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında çıkarılan çeşitli diğer kanunlar, kentsel hizmetlerle ilgili tüm görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere bırakmıştır. Ancak, zaman içinde bu görev ve yetkilerin önemli bir bölümü ekonomik, teknolojik ve diğer gerekçelerle merkezi idare tarafından üstlenilmiştir.

1996–2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, yerel yönetimlerin sorunlarını hafifletecek gerekli düzenlemelerin yapılmamış olması, yerel yönetimlerin sorunlarını daha da arttırmıştır (Çoker, 2003: 167). Bu Plan döneminde öngörülen ve kamuoyunda “Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi” adıyla bilinen Yasa Tasarısı, TBMM Genel Kurulu'na kadar gelmesine rağmen yasalaşamamıştır (Canpolat, 2010: 89; Alada, 2001a). 1996–2000 döneminde yasalaşamayan bu kanun taslakları daha sonra 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu için kısmen de olsa altlık oluşturmuştur.

#### 2.4.2. Sekizinci Kalkınma Planı

2001–2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, TBMM Genel Kurulu'nun 27.06.2000 tarih ve 697 sayılı kararıyla onaylanarak, 05.07.2000 tarih ve 24100 Mükerrer Sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG, 2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yerel yönetimlerde ölçek sorunu konusunda en kapsamlı yaklaşımların ortaya konulduğu Plan olmuştur. Planda ölçek konusuna getirilen yaklaşımlardan bazıları şunlardır (DPT, 2001: 198):

- 1) Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sistemi ıslah edilecektir.
- 2) İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak belirlenecektir.
- 3) Tek tip belediye modelinden vazgeçilerek, belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları oluşturulacaktır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ön çalışmaları sırasında hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporunda da ölçek ve yönetim kaynaklı sorunlara ilişkin olarak bazı görüşlere yer verilmiştir.

Komisyon Raporunda, çoğunluğu küçük ölçekli birimlerden oluşan belediye sisteminin ortaya çıkardığı sorunların çözülmesi için, küçük ölçekli yerel idari ünitelerin birleştirilmesini, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına dair çalışmaların öncelikli olarak “alan reformları” ile başlaması gerektiği vurgulanmıştır. Raporda böyle bir tercihin uygulamada getireceği avantajlarsa şöyledir (DPT, 2001: 22-24):

- 1) Geniş ölçekli yerel yönetim birimlerinde, birim başına önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.
- 2) Ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler daha geniş bir kariyer yapısına sahip olacak, buna bağlı olarak da yönetim kapasitesi genişleyecektir.
- 3) Küçük ölçekli yerel birimlerin belirli bir alana konsolide edilmesi sonucu oluşacak daha büyük ve tek bir seçmen kitlesi daha yetenekli siyasi temsilcileri seçecek ve yerel meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar kurabilecektir.

- 4) Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen iş gücünün iş bölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır.
- 5) Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, yerel kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılacak yardımları kolaylaştıracak ve bu yardımların akılcı kullanımını sağlayacaktır.
- 6) Geniş bir alan içinde birleştirilmiş yerel yönetim birimlerinden daha yoksul olanlar ile daha zengin olanlar içsel bir kaynak eşitliğine sahip olacaklardır.
- 7) Geniş ölçekli idari birimler, küçük olanlara oranla, daha fazla sayıda gönüllü örgütlülüğe ve toplumsal örgüte sahip olmakta, buna bağlı olarak örgütsel katılım olanakları genişlemektedir.

Komisyon raporuna göre, bütün bu avantajların ortaya çıkarılabilmesi için, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi'nde; öncelikli olarak, tek tip belediye modelinden vazgeçilerek, görevleri ve gelirleri bakımından kırsal alan özelliklerine daha kolay uyum sağlayabilecek yeni bir belediye modeli oluşturulmalıdır. Bu çerçevede, belediye sisteminde kırsal belediye - kentsel belediye ayırımına uygun olarak belde, kasaba ve kent belediyeleri aşama ayrımı yapılabilir. Turizm gelişimine açık belediyelere de farklı yaklaşılabilir. Bunlara birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev, çalışma tarzı çerçeveleri sunulabilir. Türkiye'de kırsal alanlar için uygun belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği yönünde bilimsel çalışmalara ağırlık verilmeli, yükseköğretim kurumları ve ilgili kuruluşlar bu tür araştırmalar için desteklenmelidir (DPT, 2001: 24).

#### **2.4.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı**

2007–2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, TBMM Genel Kurulu'nun 28.06.2006 tarih ve 877 sayılı kararıyla onaylanarak, 01.07.2006 tarih ve 26215 Mükerrer Sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG, 2006).

Türkiye'de; bir yandan aşırı merkezileşmiş yapıdan uzaklaşma yönündeki talep, diğer yandan küçük belediyelerin etkin hizmet sunumunda yaşadıkları sorunlarla, var olan yapının neden olduğu parçalı ve denetlenemez durum ve kırsal egemen yerleşim yapısına karşın nüfusun %80'inden fazlasının belediye sınırları içinde yaşıyor görünmesi, 2013 yılını da kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın hazırlığı

aşamasında oluşturulan Yerleşme - Kentleşme Özel İhtisas Komisyonu tarafından, Sekizinci Kalkınma Planı döneminde olduğu gibi, bu dönemde de üzerinde durulması ve çözümüne yönelik politika ve hedeflerin geliştirilmesi gereken bir alan olması vurgulanmıştır (DPT, 2007: 15).

Komisyon Raporu'nda bazı belirlemelere yer verilmiş ve önerilerde bulunulmuştur. Rapora (DPT, 2007: 15-17) göre, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı 1950'de %28,2 iken 2000 yılında %80,7'ye yükseldiği belirtilmiştir. Bu durumun önümüzdeki dönemde süreceği ve %85 civarında istikrar kazanacağı tahmininde bulunulmuştur.

Batılı örneklerin aksine Türkiye'de belediye sayısında artışın başlıca sebebi olarak, 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'nun belediye kurulması için öngörmüş olduğu 2.000 sınırının hızlı nüfus artışı karşısında sakınca oluşturması olmuştur. Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.558 olduğu Türkiye'de 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ölçek bakımından küçük belediyelerde yönetim kapasitesinin gelişmediği, bunların gelirlerinin önemli bir kısmını cari harcamalarda kullandıkları ve hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamadıkları, hatta temel hizmetler için bile yeterli kaynak ayıramadıkları görülmektedir. Bu belediyeler, nitelikli ve yetişmiş personel istihdam etmede önemli sıkıntılar yaşamaktadır.

Bu çerçevede çoğu kez belediye kurmak için gerekli nüfus alt sınırının yükseltilmesinin bir çözüm olarak düşünüldüğü, ancak, bu yaklaşım belde oluşumunun beraberinde getirdiği demokratik yaşam ortamının ortadan kalkmasına yol açacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan belediye sayısını azaltmaktan çok belirli kentsel hizmetlerin alan yönetimi anlayışıyla bir kaç belediye tarafından birlikte oluşturulacak yeni yönetim birimlerine aktarılması bir ara çözüm olarak önerilmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planında (s. 95) belediyelerin kuruluşuna ilişkin: *“Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacaktır. Sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilecektir”* (RG, 2006) ilkesi getirilmiştir. Bu ilke yerel yönetimlerin ölçeklerine ilişkin olarak yapılan en ciddi düzenlemelerden olan ve aşağıda ayrı bir başlık altında incelenen 5747 sayılı ve 6360 sayılı kanunlara ilham olmuştur, denilebilir.



Tüm bu saptamalar ve tespitler, ölçek sorununun özellikle küçük belediyeler açısından ivedilikle ele alınması gereken bir konu olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle 1990'lı yılların sonuna kadar olan süreçte ölçek büyütme amaçlı düzenlemeler gündeme gelmekteyken, reform çabaları farklı siyasi sebeplerle gerçekleştirilememiştir (Gündüzöz, 2005: 77).

## **2.5. 1996–2001 Dönemindeki Belediye Kanunu Reform Çabaları, Kanun Taslaklarındaki Ölçek ve Yönetim Düzenlemeleri**

Belediyelerin gerek Türkiye’de gerekse diğer ülkelerde yerel kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünü yerine getirdiği daha önce ele alınmıştı. Ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda, insanların ihtiyaçları da her geçen gün artmakta ve bu ihtiyaçların karşılanması da aynı doğrultuda zorlaşmaktadır. Bununla birlikte, belediyelerin görevleri çoğalmakta ve bu kurumlardan görevlerini yerine getirirken etkinlik ve verimlilik beklenmekte olup etkinlik ve verimlilik denince de akla hemen ölçek sorunu gelmektedir.

1580 sayılı mülga Belediye Kanunu, 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu’ndan esinlenerek 1930 tarihinde yürürlüğe konulmuştu (Dursun, 2007: 359). 1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı tertipçi Kanun, ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler karşısında yetersiz kalmıştı. Bu haliyle, değişen ve gelişen Türkiye’nin ihtiyaçlarına cevap veremeyen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun ve diğer yerel yönetim kanunlarının değiştirilmesi için 1996’dan itibaren daha somut adımlar atıldı. Türkiye’de belediyelerin etkinlik ve verimliliğini arttırmak için, çok farklı yıllarda yapılan değişikliklerle 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun, değişen ihtiyaçlara cevap verebilmesi sağlanması için çalışılsa da, bu değişim ve yeni kanun taslaklarının yasalaşması çeşitli nedenlerle hemen başarısız oldu. Gelişen bu durum karşısında, belediyelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin yeni bir reform yenilenmesi kaçınılmaz hale geldiğinden 1994’de başlayan yerel yönetim sistemini, 1984 yılında yasalaşan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışında, reform kanun tasarıları, ancak 2004 yılında AK Parti iktidarının ilk yıllarında kanunlaşabilme şansını bulabildi. AK Parti de kendi iktidarı ve hükümetleri döneminde yerel yönetim sisteminde, bir kısmı TBMM onayı gerektiren, bir kısmı ise daha çok anlayış ve idari düzeyde kalan başka önemli sayılabilecek birçok değişiklik gerçekleştirmiştir.

Tamamıyla gerçekleştirilememiş yarım kalmış kamu yönetimi reformunun tamamlanması ve merkez-yerel ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede yerel nitelikteki tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını iyileştirilmesi merkeze bağımlılıktan kurtarılması gerekmektedir. Bu çerçevede merkezin yerel yönetimleri çeşitli yollarla denetlenmesine ilişkin düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve ilişkilerin koordinasyon düzeyine çekilmesi gerekmektedir (Görmez, 2012: 25). İşte bu nedenlerle, 2005 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan yeni 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar geçen 10 yıllık süre içerisinde (1996–2001 döneminde) hazırlanan yerel yönetimler yasa tasarılarında ölçeğe ilişkin olarak ne gibi düzenlemelerin önerildiği ve yeni kanunda ölçeğe yönelik getirilen düzenlemelerin neler olduğu belirlenip, yorumlanmaktadır.

### **2.5.1. 1996 Yılı Kanun Tasarısı**

Yerel yönetim sistemine ilişkin yasal düzenlemeler, 1996 yılında üç ayrı yasa tasarısı olarak gündeme getirilmiştir. Bunların içerisinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na; bazı maddeler eklenmesi, bazı maddelerin değiştirilmesi ve çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılmasına dair kanun tasarısı vardı. Tasarı ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmiş, görüşler alınmıştır (Yerelnet, 2013).

Bu Kanun Tasarısında ölçek sorununa ilişkin olarak, belediye kurulması ölçütlerini belirleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin değiştirilmesiyle çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Belediye kurulması için nüfus ölçütünün 2.000'den 5.000'e çıkarılması Tasarıda öngörülmüş ve birden fazla köyün birleşmesiyle oluşacak belediyelerde uzaklık sınırı 500 metre yerine 2.500 metre olarak belirlenmişti. Ayrıca, bu Tasarıyla içme ve kullanma suyu havzaları ile özel kanun hükümleri gereğince korunması gerekli sit alanı, orman, tarım arazileri ve benzeri yerler ile aynı il sınırları içinde nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerin sınırlarına meskûn sahaları 5.000 metreden daha yakın olan köylerde belediye kurulamayacağı da belirlenmiştir (Gündüzöz, 2011: 111). Ancak bu Tasarı dâhil olmak üzere yerel yönetim sistemine ilişkin diğer tasarılar da TBMM gündemine gelmemiştir (Yerelnet, 2013).

1996 yılı Yerel Yönetimler Tasarısı ile belediye ölçeği, nüfus ve alan bakımından büyültülmek istenmiş, aynı zamanda yeni belediye kurulmasının zorlaştırılması amaçlanmıştır, denilebilir.

### 2.5.2. 1998 Yılı Kanun Tasarısı

1998 yılına gelindiğinde Hükümet, 1996 yılında görüş toplanan ve yerel yönetim sistemine ilişkin olarak üç ayrı tasarının yerine tek metinden oluşan ve görüş toplanan metinlerden bir hayli farklı olan yeni Tasarayı TBMM Başkanlığına sunmuştur. Tasarının adı “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı’dır (Yerelnet, 2013).

Bu Kanun Tasarısında da ölçek sorununa ilişkin olarak, belediye kurulması ölçütlerini belirleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 7. maddesinin değiştirilmesi yoluyla çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Tasarıya göre 2.000 nüfus ölçütü 5.000’e çıkartılmak istenmiş, birden fazla köyün birleşerek belediye oluşturması için var olan 500 metre uzaklık ölçütü 1.500 metreye, bazı koşullarda aranan 2.500 metre ölçütünün ise 3.000 metreye çıkartılması önerilmiştir.

Ayrıca Tasarıya, hizmetlerin zorunlu kıldığı hallerde belediye ile sınırdış olan veya belediye mücavir alan sınırları içinde bulunan köyler Bakanlar Kurulu Kararıyla belediye sınırları içine alınabilir hükmü konmuştur. Bu suretle belediye sınırları içine alınan köylerin tüzel kişiliği kalkar, bağlanan belediyelerin mahallesi haline gelir ve her türlü mal, hak, borç ve personel bu belediyeye intikal eder hükmü ek fıkra olarak getirilmiştir. Bu fıkrayla, Bakanlar Kurulu’na bazı özel koşullarda belediye ölçeğini büyütme yetkisi verilmek istenmiştir, denilebilir.

Tasarı, TBMM Genel Kurul görüşmesi aşamasına kadar gelmesine rağmen Genel Kurul’da görüşülememiş, gündemden düşmüştür (Yerelnet, 2013).

### 2.5.3. 2000 Yılı KHK Tasarısı

2000 yılında Bakanlar Kurulu’nca 29.06.2000 tarih ve 4588 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak; “Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” hazırlanmıştır (Alada, 2001a).

2000 yılı KHK Tasarısının Belediye Kanunu’na ilişkin değişiklik hükümlerinin yer aldığı ikinci bölümünde, belediye kurulması için asgari nüfus ölçütü 2.000’den 5.000’e, birden fazla köyün birleşmesiyle oluşacak belediyelerde uzaklık ölçütü ise 500

metreden 5.000 metreye çıkartılmıştır (Alada, 2001a). Bu KHK Tasarısı da, 1998 yılı Tasarısı gibi bazı özel koşulların varlığında Bakanlar Kurulu'na köylerin belediye sınırları içine alınması yetkisini vermek istemiştir (Gündüzöz, 2011: 111-112).

KHK çıkartılmasına yetki veren Yasa Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Böylece adı geçen Kanun Hükmünde Kararname de bir tasarı halinde ve düzeyinde kalmıştır (Alada, 2001a).

#### **2.5.4. 2001 Yılı Kanun Tasarısı**

2000 yılı Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı 2001 yılına gelindiğinde üzerinde yapılan ufak tefek değişikliklerle yasama sürecine yeniden girmiştir. 2001 yılı Yasa Tasarısı 18 Ekim 2001 günü TBMM İçişleri Komisyonu'nda görüşülmeye başlanmıştır. Komisyon Tasarı görüşmesini alt komisyona havale etmiştir (Yerelnet, 2013).

Komisyonunda görüşülen Hükümet önerisinde, yine ölçek sorununa ilişkin olarak, belediye kurulması ölçütlerini belirleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin değiştirilmesiyle çözüm bulunmaya çalışılmıştır. 2.000 nüfus ölçütü 2001 yılındaki yasalaşmayan bu Kanun Tasarısında diğerlerinden farklı olarak, 10.000'e çıkartılmak ve ayrıca birden fazla köyün birleşmesiyle oluşacak belediyelerde uzaklık ölçütü ise 500 metreden 5.000 metreye çıkartılmak istenmiştir (Cenker, 2004: 29). Tasarı 1996 yılı Tasarısındaki ek düzenlemeyi benimseyerek, içme ve kullanma suyu havzaları ile özel kanun hükümleri gereğince korunması gerekli sit alanı, orman, tarım arazileri ve benzeri yerlerle aynı il sınırları içinde nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerin sınırlarına meskûn sahaları 5.000 metreden daha yakın olan köylerde belediye kurulamayacağını benimsemiştir. Bu Tasarıyla da yeni belediye kurulmasının zorlaştırılmasının amaçlandığı görülmektedir; fakat taslak resmi bir Tasarı olmaktan öteye gidememiş ve yasalaşamamıştır.

#### **2.6. 2003 Yılı Sonunda Veto Edilen Kanun Tasarılarından 5393 Sayılı Belediye Kanununa**

2002 yılında iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Hükümeti, 2003 yılında Bakanlar Kurulu'nda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını gündeme getirmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık

2003’de TBMM’ye sunulmuştur. Dört kısımdan oluşan Tasarının; birinci kısmı, İlkeler ve Merkezi ve Mahalli İdarelerin Görev ve Yetkilerini, ikinci kısmı, Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşların Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usulleri, üçüncü kısmı, Kamu Yönetiminde Denetim, dördüncü kısmı ise geçici maddelerden oluşmaktadır (Polat, 01.11.2013).

2003 Aralık’ta TBMM’den geçip seçimlere dair tali sebeplerden veto edilen 5019, 5025 ve 5026 sayılı kanunların dışında, 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, adıyla Tasarı TBMM’den geçmiş; ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilmiştir. AK Parti veto edilen Yasa Tasarısını bir daha TBMM gündemine getirmemiştir. Bu arada AK Parti Kasım 2003’te kamuoyuyla paylaştığı ilk Tasarının içinde yer alan bazı kısımları kanun tasarısı halinde düzenleyerek Meclis’e ayrıca getirmiştir (Polat, 01.11.2013).

İşte bu kanun tasarılarından birisi de Belediye Kanunu hakkındadır ve 5215 sayılı Kanun olarak TBMM’de 9 Temmuz 2004 tarihinde onaylanmıştır. 5215 sayılı Belediye Kanunu’nun “Kuruluş” başlıklı 4. maddesi ve “Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi” başlıklı 11. maddesi belediyelerin kuruluşları ile tüzel kişiliklerinin sonlandırılmasını düzenleyen maddeleri olmuştur. Ancak, Kanun Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer tarafından Anayasa’nın 126. ve 127. maddelerine aykırılık gerekçesiyle veto edilerek Meclis’e geri gönderilmiştir (Polat, 01.11.2013).

TBMM tarafından yeniden incelenen tasarı, 07.12.2004 tarihinde 5272 Kanun numarası ile kabul edilmiştir. 5272 sayılı Belediye Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı veto gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri yeterli bulmamış ve aynı tarihte kanunun 14. maddesinin 2. fıkrasının iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesi’ne dava açmıştır. Bununla birlikte, CHP’nin öncülüğünde 141 milletvekili 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun şekil yönünden iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne dava açmıştır (Akyazan, 2005: 122).

Anayasa Mahkemesi konuyla ilgili incelemelerini 18.01.2005 tarihinde sonuçlandırmış ve 5272 sayılı Kanunu biçim yönünden tümüyle iptal etmiştir. İptale, TBMM’nin Kanun’u, nitelikli çoğunluk olan 330 milletvekili yerine basit çoğunluk oyuyla kabul etmesini gerekçe göstermiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan

açıklamada, yürürlüğün durdurulması isteminin reddedildiği bildirilmiş; ayrıca oluşacak kanuni boşluğun TBMM tarafından doldurulması için iptal kararının gerekçeli karar yazıldıktan 6 ay sonra geçerli sayılacağına kararlaştırıldığı ifade edilmiştir (Akyazan, 2005: 122).

Böylece üçüncü kez TBMM tarafından görüşülen Belediye Kanunu, 3 Temmuz 2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş (Dursun, 2007: 362) ve 5393 kanun numarasıyla yasalaşıp yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Kanun Eylül 2020 tarihi itibarıyla yürürlükte kalmaya devam etmektedir; ancak başta 5747 ve 6360 sayılı kanunlar yoluyla olmak üzere çeşitli maddelerinde çok sayıda değişiklik yapılmıştır. Uzunca yıllar yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun çıkmasıyla yürürlükten kalkmıştır.

5215 ve 5272 sayılı Belediye Kanun'larında olduğu gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da "Kuruluş" başlıklı 4. madde ve "Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi" başlıklı 11. madde aynen yer almıştır. Belediyelerin kuruluşuna ilişkin yeni kriterler getiren 4. madde ve bu kuruluşların tüzel kişiliklerinin hangi hallerde sonlandırılacağına dair yeni bir düzenleme olan 11. madde ölçek sorunu açısından getirilen faydalı birer maddedir, denilebilir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun belediyelerin ölçeğine ilişkin neler getirdikleri aşağıda ayrı bir başlıkta incelenmektedir.

## **2.7. Belde Belediyeleri Ölçeğine İlişkin Hayata Geçirilen Düzenlemeler**

Küçük belediyelere yani ölçek ve belediyelerin yönetim sorunlarına ilişkin olarak 2004–2014 döneminde hayata geçirilen önemli düzenlemeler alt başlıklar halinde burada incelenmektedir.

### **2.7.1. 5215/5272/5393 Sayılı Belediye Kanunu**

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun "Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi" alt başlığını taşıyan 11. Maddesi şöyledir:

*"Belediye sınırı veya meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin gerekli kalması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı Kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder".*

Bu hükme göre, bu yetki kullanılırken iltihak olunacak belde sakinlerinin rızasını/oylarını alma zorunluluğu da ortadan kaldırılmaktadır. Bu durumda, nüfusu

birkaç binler seviyesindeki bir ilçe belediyesi bile aynı ilçe sınırlarındaki komşu belediye ve köyler, uygun gerekçe gösterildiği ve ilgili makamlardan olumlu görüş alındığı takdirde ana belediyeye katılabilir. Bu uygulamada nüfusu 50.000'den az da olsa il ve ilçe belediyeleri de aynı özel hakka sahiptir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Birleşme ve Katılmalar" alt başlığını taşıyan 8. maddesi ise meskûn sahaların birleşmesi halinde iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulması gereğini ortadan kaldırılarak iltihakı, otomatik ve tek bir kararla mümkün kılmasa da, oldukça kolaylaştırmaktadır.

### 2.7.2. 5747 Sayılı Torba Kanun

2004 ve 205 yıllarında 5215/5272/5393 sayılı Belediye Kanunu'yla yapılan değişikliklerin yanı sıra, 5747 sayılı torba Kanundaki bazı hükümler de Türkiye'de yerel yönetimlerin ölçeklerine yönelik en ciddi diğer düzenlemeler olmuştur (Canpolat, 2010: 48). 5747 sayılı Kanun'la, ölçek ve alan yönetimi sorununa ilişkin olarak Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin en önemli sorunlarından birisi olarak görülen nüfusça küçük belediyelerin kapatılması yoluyla bu sorunu bir ölçüde gidermek üzere iki temel düzenleme yapılmıştır. İlki, büyükşehir belediyesi sınırlarında ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 218). Böylece 283 ilk kademe belediyesinden; 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir belediyesinden çıkartılarak belde belediyesine, 239'u bağlı buldukları ilçe belediyesine bağlı mahalleye, 1'i büyükşehir belediyesi sınırlarından çıkartılarak köye dönüştürülmüştür (Toprak, 2006: 38). İkinci düzenleme ise, yerel yönetim sistemimizin en sorunlu alanlarından birini oluşturan nüfusu 2.000'nin altında olan küçük belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Yani bu kapsamda bulunan 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesidir.

5747 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde şunlar ifade edilerek küçük belediye sorununa ilişkin olarak somut veriler ortaya konulmuştur (Başbakanlık, 2013):

*"Yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır. Nitekim bu Kanunla köye dönüştürülen belediyelerin resmi kurumlara olan 80 milyon TL borcu 2006 yılında yapılandırılmasına rağmen, aradan geçen kısa süre içinde 55 Milyon TL daha yeni borç birikmiştir. Ayrıca bu belediyelerin İller Bankasına 65 milyon TL borcu bulunmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerin idari yapılarının değiştirilmesi hususunda tedbir alınmadığı takdirde, bunların hizmet yerine borç üreten birer yapıya dönüşmeleri kaçınılmaz hale gelecektir."*

Ancak Ana Muhalefet Partisi tarafından 5747 sayılı Kanun'un iptali isteğiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Dava sürecinde Anayasa Mahkemesi, Danıştay

ve Yüksek Seçim Kurulu'nun aldığı bir dizi karar neticesinde Kanun'un belde belediyeleri ile ilgili kısmı yürürlüğe girememiştir (Canpolat, 2010: 95). Anayasa Mahkemesi, Kanun'un büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleriyle ilgili olan bölümlerini Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun; birleşme ve katılmayı düzenleyen (gönüllü birleşme) 8. maddesi, kaldırma ve zorunlu birleşmeyi düzenleyen 11. maddesiyle 5747 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerine yönelik düzenlemesi sonucunda 3.225 olan belediye sayısı, 2.950'ye düşmüştür (İçişleri Bakanlığı, 2013).

### **2.7.3. 2003 Yılında 5019 Sayılı Veto Edilen Kanunda Pergel Düzenlemesi**

2003 yılının son günlerinde Meclise gelen ve kısaca pergel düzenlemesi olarak da anılan 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 2. ve geçici 2. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Cumhurbaşkanı Kanunu 26 Aralık 2003 tarihinde Meclis'e geri göndermiştir. Tali bir nedenden veto edilen ilgili (5019 sayılı) Kanun'un 2. maddesi, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 5. maddesini aşağıdaki şekilde değiştirmeyi öngörmüştü:

*“Nüfusu 5.000.000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyük şehirlerde il mülki sınırı; valilik binası merkez kabul edilmek üzere, nüfusu 2.000.000'dan 5.000.000'a kadar olan büyük şehirlerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyük şehirlerde 30 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyük şehirlerde 25 kilometre yarıçaplı dairesel alan içinde kalan ve il sınırları içinde bulunan alanlar büyük şehir belediye sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan tüm ilçeler 'büyük şehir ilçe belediyeleri', tüm beldeler 'büyük şehir ilk kademe belediyeleri' sayılırlar. İlçelerin mülki sınırları ve mücavir alan sınırları ile beldelerin belediye ve mücavir alan sınırları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan köyler, ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlı mahalle statüsüne dönüşürler”.*

5019 sayılı Kanun değişikliği girişimi Cumhurbaşkanınca veto edilince, pergel düzenlemesindeki hükümler 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda çok benzer biçimde, ancak bazı küçük değişikliklerle, yeniden düzenlenmiştir.

### **2.7.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Ölçeğe Dair Düzenlemeler**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçici 2. maddesine göre büyükşehir statüsündeki il merkezlerimizin (İstanbul ve İzmit dışında) belediye hizmet alanları, 6360 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin Mart 2014 yerel seçimleriyle yürürlüğe girmesine kadar olan dönemde, bir daireyle belirlenmekte idi. Bir bilimsel



dayanağı olmayan, bu geometrik sınırlamalara göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen 20, 30 veya 50 kilometrelik yarıçaptaki dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle gibi nitelendirilmektedir. Formülün yarattığı --oldukça suni ve tam çember biçimli sınır çizme şeklindeki-- sıkıntılı durumlar 2005 ve 2006 düzenlemeleri ve her bir büyükşehir belediyesi için yerinde yapılmakta olan çalışmalar sonucunda hafifletilmektedir. 5216 Sayılı Kanuna İşlenemeyen Hükümleri arasında kalan ve 2/7/2005 tarihli ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'a eklenen bir hükümle büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülkî sınırları ile merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köylerinin statülerinin yeniden düzenlenmesine yol açmaktaydı. 5390 sayılı Kanun'la yapılan bu ek düzenleme suretiyle o dönem mevcut 16 büyükşehir belediyesinin, İstanbul ve Kocaeli dışındaki, 14'ünde nüfuslarına karşılık gelen 20, 30 ve 50 km yarıçap formülleri uygulanarak büyükşehir belediyesinin dış sınırlarının belirlenmesinde elde edilecek sınırların daha gerçekçi olmasına olanak tanınmaktaydı.

AK Parti iktidarının ilk yıllarında veto edilmeksizin yasalaşan 5216 sayılı yeni ve halen yürürlükte olan Büyükşehir Belediyesi Kanunu yeni büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu zorlaştırmaktaydı. T.B.M.M. bünyesinde 1993'den bugüne sadece Adapazarı büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 3030 sayılı eski Kanun'dan farklı olarak, 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir il merkezi belediyede ve o belediyenin sınırlarına 10 kilometrelik bir mesafe içinde yaşayan nüfusun 750.000'den daha fazla olması kıstası asgari şartlardan en önemlisi olarak getirilmiş idi. Kanun'un Gereğesindeki 1.000.000 sınırı yasalaşma sürecinde 750.000'e düşürülmekle birlikte, büyükşehir belediyesi statüsü için ciddi ve somut bir nüfus büyüklüğüne sahip olma, o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi kurulması için uygun olması şartı öngörülmekteydi. Böylece, hem T.B.M.M. üzerinde büyükşehir belediyesi için zaman zaman Balıkesir, Denizli, Trabzon, Kahramanmaraş, Şanlıurfa ve Malatya başta olmak üzere çeşitli orta ölçekli kentlerden yükselen baskıların ve taleplerine karşı hukuki düzenleme yoluyla bir duruş sergilemek istenmiş olabilir. Ancak, 6360 ve ona Ordu'yu ekleyen 6447 sayılı Kanunlarla 2012 ve 2013 yıllarında ilave 14 büyükşehir belediyesinin daha kurulması kararlaştırılmıştı. Böylece aradan geçen 8 yılda, hiçbir büyükşehir belediyesinin kurulmasını mümkün kılmayan 5216 sayılı Kanun'un il merkezinde 750.000 asgari nüfus şartından il sınırlarında 750.000 asgari nüfus şartına geçilince çok sayıda yeni

büyükşehir belediyesi kurulmuş oldu ve Mart 2014 Yerel Seçimleriyle bu büyükşehir belediyeleri ile onların ilçe belediyelerinin teşkilatlanmaları tamamlanıp hizmet sunmaya başladılar.

Türkiye’de, kentsel alan yönetimi açısından sorun yaşayan, henüz büyükşehir belediyesi statüsü elde edememiş ve 6360 sayılı Kanun’un kriterlerine göre de çoğunun yakın gelecekte büyükşehir belediyesi olma ihtimali zayıf, birçok orta ölçekli il merkezi daha bulunmaktadır (Üzmez, 2012). Edirne, Bolu, Zonguldak, Afyonkarahisar, Aksaray, Sivas, Batman, Kütahya, Erzincan, Elazığ, Osmaniye bunlar arasında sayılabilir. Bu il merkezlerinin yönetim sorunlarının çözümünde kullanılacak en uygun beş alternatif şunlar olabilir: 1) Geniş bir kentsel alandaki yerleşim birimlerini kanunla birleştiren özel bir yasa çıkarmak, 2) büyükşehir belediyesi kurulması asgari nüfus eşiğini aşağıya düşürmek, 3) 5393 sayılı Kanunun “birleşme” ve “katma”yı düzenleyen 8. ve 11. maddelerinin uygulanması, 4) belediye birlikleri ve diğer belediyeler arası işbirliği, 5) kapsamlı mücavir alan düzenlemeleridir.

#### **2.7.5. (Veto Edilen) 5026 sayılı Denizli Bütünşehir Yasasında Ölçeğe Dair Düzenlemeler**

Denizli’de en ilginç Bütünşehir Yasası diye adlandırılan ve dönemin Cumhurbaşkanı tarafından seçimlere ilişkin tali bir sebepten geri dönen 5026 sayılı ve Aralık 2003 tarihli Kanun başta olmak üzere kentsel alanı yönetmek için 1990’lı yılların başlarından buyana bir dizi deneme gerçekleştirilmiştir. Zamanla diğer orta ölçekli kentlerin yönetimine de örnek teşkil edebilecek veto edilen 5026 sayılı bu Kanun, Denizli Merkez ilçe ile birkaçı merkez ilçede komşu olan diğer ilçelerdeki Denizli kentsel alanına yani merkez ilçeye yakın kısımlarındaki 22 belediye ile 25 köyü 1997 yılındaki nüfusu 275.000 olan Denizli Belediyesine bağlamak suretiyle, hayli geniş bir alanı ve yaklaşık 500.000’i (bazı iddialara göre 600.000’i) aşan nüfusu bu belediyenin yönetimine devretmek amacını gütmekte idi. Bu Kanun’un benzeri ne Denizli için ne de başka bir kentsel alan için Eylül 2020 itibariyle bir daha gündeme gelmemiştir.

#### **2.7.6. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Yönetim ve Ölçeğe Dair Düzenlemeler**

Birçok kamu hizmetleri için tek tek belediyeler en uygun hizmet alanlarını oluştururlar; ancak belediyeler birbirlerine yaklaştıkça, kaynaklar azaldıkça ve metropolitenleşme arttıkça tek bir belediyenin hizmeti yerine getirmesi uygun ve

mümkün olmayabilir. Kimi zaman, yerleşim birimlerinin çıkarları çatışmakta, çakışmakta ya da içiçe geçmektedir. Ulaşım, kanalizasyon, temizlik, imar, planlama ve çevre gibi çeşitli hizmetlerin bir bölge veya havzada bir bütün olarak ele alınması daha rasyoneldir. Kıt, çoğaltılamayan bir doğal kaynak olan toprağın en uygun biçimde kullanılması ve planlanması da, geniş alanlar içindeki, farklı statülerde bile olsa, yerel yönetim birimlerinin birleşmesini zorunlu kılar duruma getirmiştir (Keleş, 1998: 23-24).

Nüfusun artışı, yerleşim birimlerinin birbirlerine doğru büyümesi, halkın beklentilerinin artması, hizmetlerin belirli standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi yönündeki talep ve mevzuat, tek tek yerel yönetim birimlerinin gerçekleştiremeyeceği veya gerçekleştirmeleri optimal ve rasyonel olmayan çeşitli beledi ve yerel hizmetleri ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimler, çeşitli resmi ve kurumsal ya da gayri resmi ve basit işbirliği yöntemlerini kullanabilirler.

Son yıllarda gerek il gerekse bölgesel düzeyde pek çok belediye birlikleri kurulmuştur. Kocaeli, Konya, Bursa, Ege, Marmara ve Boğazlar, Karadeniz, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu (GAP), Bakırçay, Ege Kıyı Belediyeleri Birliği, Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliği (GATAB), Çeşme ve Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (ÇAL-BİR), İçel Sahil Bandı Belediyeleri Pissu Katı Atık Hizmetleri Birliği, Trabzon ve Rize İlleri Yerel Yönetimler Katı Atık Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (TRAB-RI-KAB) gibi (Başsoy, 1996: 484-485; Sayın, 2006).

### **2.7.7. 6360 Sayılı Kanunda Ölçeğe Dair Düzenlemeler**

6360 sayılı Kanunla mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerine bağlı olan ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Köylerin mahalle olarak, belediyelerin ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılması yoluna gidilmiştir. Yapılan düzenlemeler neticesinde sayıları 30'a ulaşan büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ayrıca, bu illerde yer alan merkezi idarenin taşra örgütlenmelerinden birisi olan bucakların ve bucak teşkilatlarının kaldırılması yoluna gidilmiştir. Yine 6360 sayılı torba Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Diğer bir kısım değişiklikler ise; belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacağı, yeni kurulacak

beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şartının 20.000'den az olmaması olarak değiştirilmesi ve büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerde bulunan ve nüfusu 2000'den aşağı olan belde belediyelerinin kapatılarak bu beldelerin köye dönüştürülmesidir. Köye dönüştürülecek bu belde belediyelerine tüzel kişiliklerinin devam ettirebilmeleri hususunda 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesine uygun olarak Kanun'un yayımlandığı tarihe kadar birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmalarına imkân tanınmıştı.

Metropolitan alan yönetim uygulamaları, 1984 yılından itibaren Türkiye'de mevcut olan ve il merkezinde büyükşehir belediyesi uygulaması olarak varlığını sürdürürken 6360 sayılı Kanun'la birlikte il bütününde büyükşehir belediyesi uygulaması haline dönüşmüştür (Arıkboğa, 2008: 16-17; Savaş Yavuzçehre ve Özgür, 2016). Esas itibariyle, 6360 sayılı Kanun öncesinde 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanılarak kurulan büyükşehir belediyelerinin İstanbul ve Kocaeli illeri hariç olmak üzere görev ve yetki alanları sadece il merkezleri ile yani büyük yerleşim merkezleri ile sınırlı iken 6360 sayılı Kanun'la birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan bütün illerde büyükşehir belediyesinin görev alanı il mülki sınırları haline getirilmiştir. Bu bakımdan her bir büyükşehir belediyesi eskiye nazaran çok daha geniş alanlarda geniş anlamda yerel hizmetlerin ana sunucusu halini almıştır.

6360 sayılı Kanun öncesinde Türkiye'de toplamda 2.950 olmak üzere, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1.977 belde belediyesi bulunuyorken, yapılan değişiklik sonucunda belediye sayılarında yarıdan daha fazla bir düşüş yaşanmıştır. 6360 sayılı torba Kanun'la birlikte, 2012 yılı itibariyle, Türkiye'de 30 büyükşehir, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi olmak üzere toplam olarak 1.397 adet belediye bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde bulunan ve nüfusu 2.000'in altında olan 526 belediye, söz konusu düzenlemelerle köye dönüştürülmüştür.

6360 sayılı Kanun'un gerekçesi dikkate alınarak yapılan değişikliklerden amaçlananın, yerel yönetimler tarafından yerine getirilen yahut getirilecek hizmetlerin tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasının sağlanarak kaynak israfının önlenmesi, büyük projelerin mali kaynaktan yoksun küçük mahalli idarelerce yerine getirilememesi nedeniyle halkın beklediği hizmeti alamamasının doğurduğu olumsuzlukların ve eşitsizliğin önüne geçilmesi olduğunu söylemek mümkün ise de, yapılan düzenlemede belde belediyeleri ve köyler

bazında yerelde ihtiyaç duyulan hizmetlerin yöreden yöreye farklılık gösterebileceği hususunun gözden kaçırıldığı açıktır.

Türkiye'nin de taraf olduğu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartına (AYYÖŞ) uygun olarak liberal Batı demokrasinin hâkim olduğu ülkelerde, yerel makamların varlığının etkili ve vatandaşlara yakın bir yönetim sağlayacağından dolayı merkezi idarenin yereldeki varlığı giderek azalmaktadır (RG, 1992). Ancak, merkezi yönetimin taşra teşkilatının bir bölümü olan ilçe sayılarında da önemli bir artış yaşanmıştır. İlçe sayısının arttırılmasına anayasal bir engel bulunmamakla birlikte, yapılan düzenlemeden anlaşılının merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetkileri yerel yönetimlere devretme arzusunda olmadığı yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanacak makamların arttırılması yönünde olduğu anlaşılmaktadır (Karaarslan, 2007: 140). Ayrıca, valiliklere ait olan idari vesayet yetkisi ile adli ve askeri kurumlar dışındaki kamu kurumlarını valilik ve kaymakamlığa özgü yaptırım yetkisini kullanarak denetleme ve yönlendirme görevinin, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına verilmesi de bu savı destekler niteliktedir (Çetin, 2012: 256).

Kanuni düzenleme sayesinde büyükşehir belediyesi statüsü verilen illerin yerel özellikleri dikkate alınmaksızın 30 büyükşehir belediyesinde de aynı yönetim tipinin uygulamaya konması 5216 ve 6360 sayılı kanunların, hatta ilçe belediyelerini ilgilendiren bazı hususlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu tek tipçi birer bakış açısına sahiptir. Oysa 1982 Anayasa'sının 127. Maddesindeki "büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir" şeklindeki somut ifade il belediyesi, metropoliten belediye, büyükşehir belediyesi gibi farklı belediye tür veya tiplerinin ve bunlara dair az çok farklılaşmış ayrı kanunların çıkarılmasını veya aynı kanun içinde ciddi farklılıklar gözetilen düzenlemelerin bulundurulabilmesini mümkün kılmaktadır.

### **2.7.8. 6447 Sayılı Kanunda Ölçeğe Dair Düzenlemeler**

28595 sayılı Resmi Gazetede 14 Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren "6447 sayılı 14 ilde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Ordu ili de büyükşehir belediyesi statüsüne diğer 13 yeni ille birlikte aynı seçim döneminde, Mart 2014 Yerel Seçimlerinde, kavuşmuş olup böylece toplamda 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 6447 sayılı Kanun 6360 sayılı torba Kanunun devamı niteliğinde olup köklü ve ilave hükümler getirmemektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve --başka kanunlara ilaveten-- onun bazı önemli maddelerinde de ciddi değişiklikler yapan 6360 sayılı torba Kanun'da büyükşehir belediyesi kurulması için getirilen asgari şartlar ve kuruluşu düzenleyen diğer hükümlerde en çok il sınırları içinde asgari 750.000 nüfus şartı öne çıkmakta ve hayli belirleyici olmaktadır. Ekim 2020 itibariyle il sınırlarında 750.000 nüfusu yakalamaya en yakın il Afyonkarahisar olup, Elazığ, Kütahya, Zonguldak, Batman, Aksaray gibi bazı illerde de asgari nüfus eşiğinin 600.000'e veya 500.000'e çekilmesi halinde büyükşehir belediyesi kurulabilecektir. Daha önceki büyükşehir belediyelerinin kurulmasında olduğu gibi son örnekler olan ve 1990'lardan başlamak üzere yaklaşık 20 yıl mücadele veren Denizli, Balıkesir, Şanlıurfa ve Trabzon gibi iller ve büyükşehir belediyesi elde etmek için bilinen güçlü bir çabası bulunmayan Muğla ve Mardin gibi iller için 6360, tek başına Ordu için de 6447 sayılı Kanun'un çıkarılması gerekli olmuştur. 5216 ve 6360 sayılı Kanunlar genel hükümleri ve asgari şartları düzenlerken büyükşehir belediyesi kurmak için özel kanun veya torba Kanun ayrıca gerekli olmaktadır. 6447 sayılı Kanun da bunun son dönemdeki en iyi örneğidir.

## **2.8. AB ve OECD Ülkelerinde Küçük Belediyelerin Durumu**

Avrupa Birliği bütünleşme sürecinin etkilerine karşılık olarak üye devletler tarafından geliştirilen politikaların benzeşmesi olarak özetlenebilecek Avrupalılaştırma süreci, ulus devletlerin kamu yönetim anlayışlarında önemli değişiklikleri tetiklemektedir. Avrupa ülkeleri düzeyinde kamu/yerel yönetim alanındaki değişik düşünce ve anlayışların, çalışma yöntem ve uygulamalarının ülkeler arasında değişimine veya transferine yol açar. Bu değişim veya transfer ulus-altı ya da yerel/bölgesel yönetim düzeyinde var olan siyasetin yapısında ve işleyişinde bir değişim ortaya çıkarır.

Merkezi ve hiyerarşik siyaset anlayışının yerine, yönetim kademelerinin ya da hiyerarşik basamakların etkisinin azaldığı, farklı çıkar gruplarını / sivil toplum örgütlerini de kapsayan, daha fazla müzakereye dayalı ve bağımsız uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Devletin güçlü denetimi altında bulunan çok sayıda belde belediyeleri "yerel gelişmeyi" değil, merkezi iktidar karşısında "yerel çıkarların korunmasını" üstlenmiştir (John, 2000: 887; Goldsmith, 1993: 686; Benington ve Harvey, 1994: 958). Türkiye'de valilerin ildeki yerel yönetimler üzerinde temel rollerinden birisi bu denetimin uygulanması ve çıkar kollama faaliyetlerinin sürdürülmesidir iddiasında bulunmak olasıdır.

Yukarıda belirtilen demokratikleşme ve yerel yönetimlerin etkili ve verimli bir hizmet sunumu sağlayabilmesi bağlamında başta kıta Avrupası olmak üzere pek çok gelişmiş liberal demokrasilerde yeniden yapılandırma çabaları görülmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına dair Batı Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen bu uygulamalar dört alanda yoğunlaşmıştır (Canpolat, 2010: 82):

1. Etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile ölçek ekonomisini önemseyen, belediye sayılarının çeşitli yöntemlerle azaltılmasına yönelik yapısal düzenleme çalışmaları.

2. Belediyeler arası işbirliği ve koordinasyonun sağlanarak hizmetlerin daha etkin sunulabilmesi için görevlerin kademeli olarak dağılımına yönelik teknik düzenlemeler.

3. Belediyelere sorumluluk alanlarında yürütmekle görevli oldukları görev ve sorumlulukları daha iyi yapabilmelerini sağlamak üzere merkezi idareden kaynak transferiyle ilgili parasal ve mali düzenlemeler.

4. Bazı yerel yönetim faaliyetlerinin bölgesel veya merkezi otoritelere devredilmesine yönelik merkezîyetçilik yoluyla yapılan düzenlemeler. Bu yerel yönetimlerin gelişmesi ve yerel demokrasi anlamında çok iyi bir seçenek değildir.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerde etkinliğin arttırılmasına yönelik arayışlar doğrultusunda en çok ön plana çıkan yöntem, birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasıdır.

Batı Avrupa ülkelerinin önemli bir kısmında 1960'lı ve 1970'li yıllarda belediyelerin görev ve fonksiyonlarında değişimlere ve kademelendirme çalışmalarına gidilmiş; ayrıca, belediye sayıları da önemli oranda azaltılmıştır. Bulgaristan, Danimarka ve İsveç belediye sayısında %80'i aşan Belçika, Almanya ve İngiltere ise %60'ın üzerinde azaltmaya gitmişlerdir. Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç ise belediye sayılarında %40'ın üzerinde azaltma yapmışlardır (Canpolat, 2010: 83). 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan reformlarla ilçe sayısı 236'ya, belde sayısı 8.500'e, şehir-ilçelerin sayısı ise 87'ye düşürülen Federal Almanya'da ise 1960 yılında 475 ilçe, 24.371 ilçeye bağlı belde, 141 şehir-ilçe bulunmaktaydı (Koçdemir, 1998: 61).

İngiltere'de 1974'e kadar 58 bölge meclisi, 82 bölge ili, 259 belediye ili, 522 kentsel ilçe, 469 kırsal ilçe var iken; 1974 reformlarından sonra ülke 47 il ve 333 ilçeye ayrıldı; ayrıca 6 metropoliten bölge ve 36 metropol alt kademe belediyesi kuruldu. Daha

sonra, 1986 yılında 6 metropol bölge idaresi kaldırılmış ve 1996 yılında kurulan komisyon tarafından 47 olan il sayısı 46'ya düşürülmüştür.

Yunanistan'da belediyeler kırsal ve kentsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Kırsal belediye, nüfusu 9.999 kadar olan yerleşim yerlerine, kent belediyesi ise nüfusu 10.000'den fazla olan yerleşim yerlerine karşılık gelmektedir. Kırsal belediye sayısı 5.561, kent belediyesi sayısı ise 361'dir. Yunanistan'da kırsal belediyelerin ortalama alan büyüklüğü 21 km<sup>2</sup>, kent belediyelerinin ortalama alanı ise 35 km<sup>2</sup> olup belediyelerin %79'nun nüfusu 1.000'den, %96'nın nüfusu ise 5.000'den azdır (Ünüsün, 1998: 22).

## **2.9. Fransa'da Yerel Yönetimler ve Küçük Belediyelerin Durumu**

Fransa'da köy olmaması, her yerleşimin belediye statüsü bulunması ancak nüfuslarına ve kapasitelerine göre farklılaşan yetki ve işlevlere sahip olması durumu vardır.

Fransa kamu yönetimi sistemi ve anlayışı 2003 yılında önemli değişiklikler geçirmiştir. Değişiklikten önce Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da idari örgütlenmede merkezi idare ve mahalli idare ayrımı mevcutken, 2003 yılı itibariyle mahalli idare terimi yerine hem merkezi idarenin taşra örgütlenmesini hem de yerel yönetimleri kapsayacak şekilde "ülkesel yönetim" kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Karahanoğulları, 1998: 78).

Fransa'da idari teşkilatlanma iki temel üzerine inşa edilmiştir. Bunlardan ilki devletin üniter bir yapıya sahip olması, ikincisi ise, yetki genişliği ve yerelleşme ilkelerinin benimsenmiş olmasıdır. Fransa, üniter bir devlet olduğu için işlev ve yetkilerin önemli bir kısmı siyasal iktidar olarak devlet tüzel kişiliğinde toplanmıştır. Devletin egemenliği altında olan herkes, tek ve aynı yetkiye uyarlar, aynı anayasal rejim altında yaşarlar ve aynı yasalarla yönetilirler.

İngiltere'de yerel yönetim birimleri olarak Londra anakent meclisi, il meclisleri ile ilçe meclisleri bulunmaktadır. İl meclislerinin (county councils) temel işlevinin eğitim ve sosyal hizmetler ile ana yollar ve stratejik planlama alanında olduğu söylenebilir. İlçe meclisleri (district councils) ise konut, yerel planlama, çöp toplama ve yerel (council) vergileri toplamadan sorumludur. Temsili bir kurum olmalarının ötesinde mahalle (parish) ve kasaba (town) meclislerinin çok fazla işlevi yoktur. İngiltere'de tek kademeli 36 metropol otorite bulunmaktadır. 33 tane Londra ilçesi de



(borough) tek kademeli olup 34 il meclisi (county councils) ve 238 ilçe meclisi (district councils) oluşturulmuştur (Al, 2008: 125).

Fransa'da 1983'te bağımsız bir kurul olarak kurulan Denetim Komisyonu belediyelerin etkinlik ve verimliliği ile performans denetimi yapmaktadır. Komisyon yaptığı bu denetimlerde belediyelerin performanslarını ölçmekte, sunduğu hizmetlerde etkin ve verimli olan belediyelere ilave serbestlik ve özgürlük sunulurken; performansları düşük olan belediyelere merkezi idarenin müdahale düzeyi arttırılmaktadır. Fransa'da Hazine ile yerel yönetimler arasında yapılan yerel bölge mutabakatları yoluyla yerel yönetimler belli bir performans artışını taahhüt etmekte, bunun karşılığında merkezi yönetim de başarılı olabilenleri ödüllendirmeyi taahhüt etmektedir.

İngiltere'de 1997 yılında yerel yönetimleri daha iyi duruma getirmek için Yerel Yönetimler Birliği kurulmuştur. 2006 yılında Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanlığı (Department for Communities and Local Government) oluşturulmuştur. Bu Bakanlığın yerel yönetimlere ilişkin konut, kentsel dönüşüm, planlama, yangın, kurtarma konularında politika geliştirme işlevleri bulunmaktadır. Birliğe üyelik zorunlu olmasa da yerel yönetimlerin tümü Birliğe üye olmuştur. Ayrıca yangın, polis, ulaştırma otoriteleri gibi yerel hizmet sunan çok sayıda kurum da Birliğe üyedir. Birlik hükümetle kurulan ilişkilerde aktif bir rol oynamaktadır (Karasu, 2009: 224).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE ÖLÇEK VE KAMU REFORMLARI SONRASI KÜÇÜK BELEDİYELERİN DURUMU VE SORUNLARI

Osmanlı Devleti ve sonrasında kurulan yeni Türkiye Cumhuriyeti döneminde tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimlerin sahip olması gereken optimal ölçeğin ne olması gerektiği buna bağlı idari taksimatlandırma konusunda pek çok akademik, yasal ve kurumsal düzeyde çalışma yapılmıştır. Yapılan tüm bu çalışmaların ortak hedefi, yerel yönetimlerin hizmet vermekle yükümlü oldukları coğrafya içindeki nüfusa, kendisine sağlanan imkânlar ve mali durumu içinde hizmetlerin, etkin, verimli, ekonomik ve nitelikli olarak sunulmasıdır.

Reform süreçleri ve ölçek çalışmaları incelendiğinde görülmektedir ki, dinamik bir yapı olan yerel yönetimlerin, ölçek konusunda istikrarlı bir yapıya kavuşturulması pek de mümkün olmamıştır. Dinamik ve çok aktörlü bir çevresi olan yerel yönetimlerin optimal ölçeğe kavuşturulması ve hizmet konusunda yaşanan sıkıntıların çözümlenmesi devamlı bir amaç olarak kamu yönetimi ve bürokratların gündeminde yer almaya devam etmektedir.

#### **3.1. Türkiye’de Hızlı Belediyeleşme Sürecinin Etmenleri**

Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970’li yılların ortalarına kadar belediye sayısı istikrarlı şekilde ancak nispeten yavaş arttı. 1976’da 1.654 belediye varken bu sayı 2010’da 2.950’ye ulaştı. Türkiye’de belediye sayısı daha ziyade 1970’li, 1980’li ve 1990’lu yıllarda artmıştır.

2004 yılındaki 5215 sayılı (veto edilen) Kanun’dan itibaren bir yerleşimin belediye tüzel kişiliği elde edebilmesi için üç koşulun yerine getirilmesi gerekir. Öncelikle o yerleşim yerinde yaşayan nüfusun genel nüfus sayımında 5.000’den fazla olması gerekir. 5393 sayılı Kanun’dan önce nüfus için gerekli sayı 2.000’di. İkincisi, belediyeye tüzel kişiliğinin verilmesi ekonomik, idari ve sosyal açıdan yararlı olabilir. Üçüncüsü, bir belediyeye o belediye tarafından tüzel kişilik verildiğinde, kendi gelirlerinin belediyelerin ihtiyaç duyduğu hizmetleri ve görevleri yerine getirmek için yeterli potansiyele sahip olması gerekir. Devletin bölgesel yerleşim sürecine katkıda bulunan son iki koşul bazen ihmal edilmekte, ancak ilk koşul olan nüfus asgari şartı karşılandığında bir belediye kurulması son derece önemli ve yeterli bir koşul olarak kabul edilmektedir (Güler, 1989: 31). Gerek 1580 sayılı eski / mülga Belediye Kanunu

gerekse 5215/5272 mülga veya geçersiz kalan kanunlarla ve nihayet yürürlükteki 5393 sayılı Kanun'la il veya ilçe merkezi yapılan her yerde otomatik olarak bir de belediye kurulur; bu da belediye kurmanın ikinci ana yoludur.

Gelişmiş liberal Batı demokrasilerinde 1970'lerin başlarından 2000'li yıllara kadar belediye sayısını azaltma eğilimi varken, Türkiye'de aynı dönemde belediye sayısındaki hızlı artışın beş temel nedeni bulunmaktadır: 1) Bireysel ve partizan politik (siyasal) nedenler, 2) ekonomik ve mali faktörler, 3) statü ve prestij faktörleri, 4) nesnel/objektif nedenler, 5) diğer nedenler.

AK Parti iktidarları öncesinde, bir belediye tüzel kişiliğinin elde edilmesi için, nüfus gibi objektif ve nesnel kriterler ortaya konmaması veya sağlıklı biçimde işletilememesi durumunda politikacılar ve siyasi partiler halka popülist yaklaşarak onların oyunu alabilmek amacıyla belediye kurulmasını kolaylaştırma yoluna gidebilmekteydi. Bu durumda daha fazla belediyeyi kazanma uğruna siyasi tavizler verebilmekteydi. Küçük siyasi hesaplar uğruna belediye veya büyükşehir ilçe belediyesi kurulması AK Parti iktidarları döneminde oldukça azaldığı gibi çok sayıda belediye köy veya mahalleye çevrilerek statüsünü yitirmişlerdir.

Köylerde ve mahallelerde muhtarlık için siyasi partiler açıkça aday gösteremezler. Ekonomik faktörler ise özetle bir yerde belediye kurulmasının o yerleşimin kalkınması ve gelişmesine katkı sağlayacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Aşağıda Türkiye'de hızlı belediyeleşmenin etmenleri daha genişçe aktarılmakta ve tartışılmaktadır.

### **3.1.1. Hızlı Belediyeleşmeye Neden Olan Siyasal (Politik) Etmenler**

Türkiye'de özellikle 1950'li yılların başından 2000'li yılların ortalarına kadar gerek belediyeleşme ve ilçeleşme gerekse belediye kapatma eğiliminin hızlanmasının altında yatan temel faktör siyasi bakış açısının ve hesapların etkili olmasıydı. Bir yerleşim merkezini belediye yaparken kullanılan ölçütlerde nüfus ve siyasi tercihler öne çıkmaktaydı. 1580 sayılı eski Kanun döneminde gerçekte 2.000 veya açıkça / resmîyette 2.000 nüfus şartını karşılayamayan ve ilçe merkezi olmayan belde belediyelerinin kapatılmasında siyasetçiler ve il yönetimleri belediyelerin köye dönüştürülmesi yönünde hareket etme ve gerekli kararları alıp süreci başlatma konusunda oldukça isteksiz olmuşlardır. 1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı Belediye Kanunu'yla getirilen belediye kurmak için ya il veya ilçe merkezi olmak ya da çoğu örnekte en az 2.000

kişilik nüfusa sahip olmak şartı, şehirleşme ve ülke genelindeki hızlı nüfus artışı nedeniyle artık 1980'lerde ve 1990'larda uygun bir ölçek ve asgari kriter olmaktan çıkmıştı.

Belediye kurmak için gerekli olan asgari 2.000 nüfus düzeyinin 7., 8. ve 9. ulusal kalkınma planlarında ve çeşitli kamusal raporlarda yükseltilmesi gereği üzerinde durulmuştu. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar hiçbir hükümet bu nüfus kriterini artırmaya istekli olmamıştır. Nitekim önce 2004 yılında 5215 ve 5272 sayılı belediye kanunlarının sonra da 2020 yılı itibariyle halen yürürlükte olan ve 2005 yılında 5215 ve 5272'nin ardılı olarak yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun kabulüyle belediye kurulması için asgari şart olan 2.000 nüfus 5.000'e çıkarılmasına kadar nüfus şartı değişmemiş ve zamanla küçük/sınırlı kalmıştır. 2004 yılına, AK Parti iktidarlarının ilk yıllarına, kadar hiçbir siyasi iktidarın (hükümetin) belediye kurulmasındaki asgari nüfus eşiğini artırmaya yönelik çeşitli kalkınma planları, raporlar ve akademik çalışmalarda bu yeniliği yapmaya yanaşmaması Türkiye'de belediyeleşme sürecinin gelişiminde politik kaygıların ve küçük hesapların rasyonel hukuki düzenlemeler yapılmasını engellediğine işaret ediyor olabilir.

Küçük yerleşim yerlerinde yaşayanların belediye veya üst yönetim birimi istemelerinin altında yukarıda sıraladığımız beklentiler yer alsa da, bir üst yönetim biriminin faaliyete geçmesiyle birlikte bu beklentilerin tam olarak karşılanmadığı, bir üst birim olmakla sorunların kendiliğinden çözülemeyeceği ve gerekli hizmetlerin verilmediği hızla anlaşılmaktadır. Yani merkezi yönetimden beklenen kaynakların doğru tahsisi sağlanamazsa, il, ilçe ve belediye sayısının artması, gerekli hizmet birimlerinin oluşturulamaması, yeterli araç-gereç ve mali kaynaklara sahip olmayan yönetim birimlerinin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu nedenle, yerel halkın daha kaliteli ve daha verimli hizmet alma ve bölgenin ekonomik, ticari ve sosyal hayatında canlılık katacağı beklentileri geçersizdir.

Sürecin diğer tarafındaki topluluk genellikle politikacıların bu tür popülist tutumlarından memnun; çünkü bu süreç genellikle herhangi bir sorumluluk yüklememektedir. Aslında konunun özüne bakarsak, kaynaklar israf edilip iyi kullanılmayınca sonuç olarak bu durum vatandaşlara ek vergi ve mali yük olarak geri dönecektir. Ancak bu ilişki dolaylı olduğu için yerel halk bu süreci geç değerlendirmekte, beklentilerinin karşılanmadığını gördükçe de sisteme olan güveni azalmaktadır.

### 3.1.2. Hızlı Belediyeleşmeye Neden Olan Mali Etmenler

1930 yılında yayımlanan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye kurulması için kriter olarak getirilen 2.000 nüfus şartı baştan itibaren bulunmakla birlikte, nüfus artış hızının düşük olduğu 1950'li yılların sonlarına kadar nüfusu 2.000 olan yerleşim yerlerinde otomatik olarak belediye teşkilatı kurulurken, bu tarihlerde 2.000 nüfus kriteri otomatik sonuç yaratan koşul olmaktan çıkarılmıştır. 1960 yılından beri nüfus ölçütü aslında tek başına yeterli olmamıştır. Nüfus kriteri ile beraber faydalılık ve mali yeterlilik kriterleri de aynı eşit ağırlıktaki koşullardandır (Güler, 1989: 30).

Genel olarak, bir yerleşim biriminde belediye kurulup kurumsallaşabilmesi için, belediye kurulduğunda bu yeni kurulan birimin yerel hizmetleri karşılamasına yetecek mali kapasiteye sahip olması gerekmektedir. Belediye hizmetlerini karşılayacak kadar mali kaynağınız yoksa ya da kaynakları harekete geçirecek kadar yeterli sermaye birikiminizin olmadığı bir durumda ne yapılması gerekir? Bu durumda yeni kurulan bir belediyenin de tüzel kişiliği olacağı için bazı devlet destekleri ve yardımları bu kuruma aktararak, devlet mekânsal düzeyde yerel birimin gelişim sürecini desteklemiş olacaktır.

Türkiye'de belediye kurumunun ülke genelinde sermaye birikimi sürecini destekleyici bir araç olarak kullanıldığını varsayarsak, bu durumda belediye dışında ki idari birimlerde görülen artışı açıklamak oldukça zor olacaktır. Türkiye'de belediye sayılarının artmasının yanı sıra ilçe sayılarında da önemli artışlar olmuştur. 1980'li yıllardan itibaren, Dünyada yaşanan küresel değişim ve dönüşümün etkisiyle Türkiye'de de ölçek ekonomisi ve yerel yönetim anlayışı bağlamında önemli değişimler yaşanmıştır. Bu durumda çalışmanın savunduğu en önemli argümanları desteklediğini ortaya koymaktadır. Türkiye'de 1980 sonrası dönemde, özellikle liberalleşme ve genel olarak küreselleşmenin etkilerine bakıldığında, hem kamu yönetimi alanında (Acar ve Sevinç, 2005) hem de özel olarak yerel yönetimlere dair yoğun bir reform sürecine girildiği söylenebilir. Bu süreçte kentsel yoğunluk alanlarının bir kısmında, hatta Muğla gibi kentsel yoğunluğun ve il merkezinde parçalanmış idari yapının olmadığı yerlerde bile, üstelik ilin tamamına denk gelen sınırlarda, büyükşehir belediyeleri oluşturulurken köylerin belediyelere veya ilçelere dönüştürülmesi gibi çelişkili uygulamaların var olduğu, en azından 1980'li ve 1990'lı yıllar özelinde, gözlemlenmiştir.

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere, Türkiye’de 5393, 5747 ve 6360 sayılı kanunlarla 2000’li yılların ortalarında, 1920’ler ve 1930’larda Cumhuriyetin ilk yıllarındaki düzenlemeler istisna, 1940’lardan 2000’lerin ortalarına kadarki dönemde, yerel yönetimlerin ölçekleri, yönetimi ve işleyişi ile ihtiyaç duyduğu diğer tamamlayıcı kanunlara yönelik olarak tarihteki en kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Kısaca bu düzenlemeler bir yandan belediye kurulması zorlaştırmış, diğer yandan önce 5216 ve 5747 ile bazı büyükşehir belediyeleri bünyesindeki ilk kademe belediyeleri ve 2.000 nüfusun altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından da 6360 ve 6447 sayılı 2012 ve 2013 yıllarında yasalaşan kanunlarla ilçe statüsü verilmeyen tüm belde belediyeleri ve kalan tüm köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu kanunlar Türkiye’deki yerel yönetim anlayışındaki ezberi bozarak merkez (kentsel) yönetimden mekânsal alan yönetimine doğru geçiş sürecinde önemli birer adım olmuşlardır (Gürbüz, 2013: 2).

Gerçekte bu durum, Türkiye’nin uzun yıllardan beri kronikleşmiş yönetsel bir sorunu olan küçük ölçekli belediyeler sorununu çözmek için kalıcı olabilecek bazı çözümler geliştirip yasalaştırmasına ve kararlı biçimde uygulamasına yol açmıştır. Bu çözümlerin bir kısmı, bu tezin 2.5 nolu alt başlığında özetle ele alındığı üzere, 1996–2001 yılında yasalaşamayan yerel yönetimlerle ilgili çeşitli kanun tasarılarında yer bulduğu ancak yasalaşmasının ve/veya kararlı olarak uygulamasının ancak 2005 yılından itibaren gerçekleştiği, kimi düzenlemelerin 2012 yılındaki 6360 sayılı Kanun ve onun Mart 2014 yerel seçimlerinden itibaren uygulanan kimi hükümlerine kadar devam eden bir dönemde hayat bulduğu hatırlanmalıdır. Öte yandan, yasalaşma şansı bulan kanunlar bağlamında bu süreçte 2004 yılında 5215 sayılı Kanun’la başlayan, 5216, 5272, 5390, 5393, 5747, 6360 ve 6447 ile 2004–2013 döneminin belediyelerde ölçek sorununa ve bazıları dolaylı da olsa küçük belediyeler konusuna yönelik düzenlemelerinde, Türkiye’de yerel yönetimlerin en uygun ölçeğinin ne olması gerektiği konusunda öncesinde ve sırasında ciddi, doyurucu ve uzun soluklu tartışmalar olmaksızın yasalaşma süreci tamamlanmıştır denebilir. Bazı akademik çalışmalar, kimi raporlar, lisansüstü tezler ve 1996–2001 dönemi yasalaşamayan torba kanun tasarılarının 2004–2013 dönemi kanunlarını etkilediği söylenebilir; ancak yasalaşan kanunların içinde mali ve finansal kaygıların ve tasarruf etme tedbirlerinin, en küçük belediyeleri kapatma isteğine dair siyasi ve idari kaygıların önemli rolleri vardır denebilir. Elbette önceki bazı önermelerin ve düzenlemelerin zaman içinde hayat bulduğu görülmektedir.

Türkiye’de artan belediye sayılarıyla birlikte toplam nüfus açısından belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın genel nüfusa oranı zaman içerisinde artış göstermekle birlikte, son yıllarda nüfus ölçeği temel alınarak küçük belde belediyelerinin kapatılması ve yeni belde belediyesi kurulmasının zorlaştırılması yönünde atılan adımlar sonrası bu oranda genel bir düşüş gözlenmiştir.

### 3.1.3. Hızlı Belediyeleşmeye Neden Olan Statü ve Prestij Etmenleri

İl, ilçe ve belde belediye teşkilatlarının oluşturulan yerlerde yeni hizmet binaları inşa edilmekte, çok sayıda yeni çalışan istihdam edilmekte ve merkezden bölgeye kaynak aktarımı hızlanmaktadır. Bu durumda bu yerleşimlerde ekonomik, ticari ve sosyal canlılık yaratılmakta, taşınmaz mal değerleri artış eğilimi göstermektedir. Köyden belediye statüsüne geçilmesi ayrıca yerel topluluk ve üyeleri için onur konusu olmaktadır (Yalçındağ, 1992b; 1996: 21).

Yerel halkın birinci ve ikinci beklentileri tam olarak karşılanmasa bile siyasetçilerin bu konudaki temel güdüleri olan üçüncü faktör baştan gerçekleşmekte, yerel halka bir üst yönetim birimine geçme onuru verilmektedir. Buna karşılık olarak politikacıların beklentisi siyasal destek yani oy beklentisidir.

### 3.1.4. Hızlı Belediyeleşmede Nesnel/Objektif Etmenler

Bilimsel anlamda “yönetim” sözcüğünün *görevsel (fonksiyonel)* ve *organik* olmak üzere iki anlamı vardır. “*Görevsel (fonksiyonel) anlamda kamu hizmetlerinin yönetimi faaliyetleri anlamına gelir. Organik anlamda ise yönetme hizmeti ile kamu kurumu (örgüt) anlamına gelmektedir. Bu açıdan yönetim biliminin konusu, kamu hizmetlerinin yönetimi ile görevli kamu kurumu olarak tanımlanan kamu yönetiminin incelenmesi ile ilgilidir*” (Tortop, İspir ve Aykaç, 1999: 8). Bu tanımdan hareketle yönetim konusuna idari coğrafya açısından bakacak olursak, ülke arazisinin yasalara bağlı kalarak sistemli bir şekilde kontrol altında tutulması, ülkedeki toplum hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi ve denetlenmesiyle ilgili faaliyetlerin bütünü *idarî (yönetmel) faaliyet* kapsamındadır. Ülke alanları içindeki her türlü idarî faaliyetin coğrafi şartlara olan bağımlılığının ortaya çıkarılması gündeme geldiğinde, *idarî coğrafya* devreye girmektedir.

Türkiye’nin idari bölünüş sistemi içinde tabanı oluşturan muhtarlar ve ihtiyar heyetleri tarafından yönetilen köy idari alanları, “*belirli bir idarî sınırı bulunan ve bu*

*sınırlar içerisinde yer alan sürekli ve dönemlik kır yerleşmeleriyle ekonomik faaliyet sahalarından oluşan, hammadde üretimi (tarım, hayvancılık, ormancılık, avcılık, toplayıcılık) ve evsel sanayi ile ilgili faaliyetlerin egemen olduğu ülkemizin kırsal kesimini oluşturan en küçük idarî sahaları"* durumundadırlar (Özçağlar, 1996: 8). Bu tanımda vurgulanan husus, idarî anlamdaki köyün, herhangi bir coğrafi mekânda yer tutan, sınırları belirli bir yönetim alanı olmasıdır.

Benzer şekilde, ülkemizdeki kasaba ve şehirleri özelde herhangi bir fonksiyonel ayrıma tabi tutmadan genelleştirerek "*kentsel yerleşmeler*" başlığı altında toplamak mümkündür. Belediye teşkilatına sahip olan ilçe merkezi, il merkezi durumundaki kentsel yerleşmelerle, ilçe ve il merkezliği görevi olmayan belediye örgütlü kentsel yerleşmelerin (=beldelerin) içerisinde yer aldıkları idari alanlara "*kentsel idari alan*" denmektedir. Bir yerleşim alanında belediye kurulması için 5.000 nüfusun üzerine çıkılması koşulu getirildiğine göre, köy tanımında kullanılan 2.000 rakamı yerine 5.000 rakamının genel anlamda *ortalama sınır* kabul edilmesi zorunluluğu belirlemiştir. Ülkemizde nüfusu 5.000'i aştığı halde belediye teşkilatı kurulmayan çok sayıda köyün bulunduğu bilinmesi ve bu bağlamda tek başına nüfus miktarını esas alarak köy tanımı yapılmaması gerekmektedir (Özçağlar, 2005: 6).

Salt nüfus kriteri baz alınarak yapılan belediyeleşmeler sebebiyle hızla aratan belediye sayılarına mukabil, nüfusu 5.000'i geçmediği halde gerçekten de büyük sanayi ve turizm yatırımları ve potansiyelleri nedeni ile sosyo ekonomik gelişim gösteren/gösterebilecek yerleşimlerde belediye olabilmektedir.

### **3.1.5. Hızlı Belediyeleşmenin Diğer Etmenleri**

Belediyeleşme sürecinin hızını arttıran diğer faktörler arasında, kentleşme ve buna bağlı olarak yerel hizmet ihtiyacının artması, sanayileşme, göç alma ve nüfus artışı gibi faktörler sıralanabilir. Özellikle belediyelerin hizmet sunma kapasitesi ve sahip olacağı imkânlar, nüfus artışı ve kentleşme sayesinde oluşan yerel hizmetlerin etkin ve nitelikli şekilde sunulması amaçları yerleşimlerin belediyeleşme isteğini motive etmektedir.



**Tablo 3: Yıllara Göre İl ve İlçe Merkezleri - Belde ve Köylerde Yaşayan Nüfus (2007-2019)**

Yıl	Toplam	İl ve ilçe Toplamı	İl ilçe Nüfusu / Toplam Nüfusa Oranı	Belde ve Köy Toplamı	Belde ve Köy Nüfusu / Toplam Nüfus
2007	70.586.256	49.747.859	0,70	20.838.397	0,30
2008	71.517.100	53.611.723	0,75	17.905.377	0,25
2009	72.561.312	54.807.219	0,76	17.754.093	0,24
2010	73.722.988	56.222.356	0,76	17.500.632	0,24
2011	74.724.269	57.385.706	0,77	17.338.563	0,23
2012	75.627.384	58.448.431	0,77	17.178.953	0,23
2013	76.667.864	70.034.413	0,91	6.633.451	0,09
2014	77.695.904	71.286.182	0,92	6.409.722	0,08
2015	78.741.053	72.523.134	0,92	6.217.919	0,08
2016	79.814.871	73.671.748	0,92	6.143.123	0,08
2017	80.810.525	74.761.132	0,93	6.049.393	0,07
2018	82.003.882	75.666.497	0,92	6.337.385	0,08
2019	83.154.997	77.151.280	0,93	6.003.717	0,07

**Kaynak:** Genel Nüfus Sayımı sonuçları, 1927–2000 ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları, 2007-2019 <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>

### 3.2. Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları

Subsidiyarite (hizmette halka yakınlık) ilkesi gereği halka en yakın hizmet birimleri olarak faaliyet gösteren yerel yönetimler arasında yer alan belediye idarelerinin önemini kamu hizmetlerinde yaşanan niceliksel ve niteliksel dönüşümler her geçen gün arttırmıştır. Halka yerel ihtiyaçları sunma, kalkınmada sosyal ve ekonomik açıdan üstlendiği roller belediyelerin üzerindeki hizmet sunma yükümlülüğünü arttırmakta bu durum aynı zamanda belediyeler açısından ciddi bir gider yükü altına girmesine sebep olmaktadır. Dinamik bir birim olarak belediyelerin faaliyetlerini etkin, verimli ve ekonomik biçimde gerçekleştirilmesi sonucu ulaşılabilecek faydaların en üst seviyeye çıkarılma mücadelesi, belediyelerin yaşadıkları problemlerin belirlenmesi ve bu sorunlara ivedilikle çözüm bulunmasına yönelik gayretlerin artmasına neden olmaktadır. Kurumsal ve yasal düzeyde gerçekleştirilmeye çalışılan değişim ve reformlar yerel yönetimlerin ölçek ekonomisi dikkate alınarak daha etkin ve verimli çalışma yürütmelerini amaçlamaktadır.

### 3.2.1. Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunlarını Sistemize Eden Çalışmaların Analizi ve Sistematiği

Küçük belediyelerin sorunlarını kısmen veya tüketici biçimde sistemize eden çalışmalar arasında Geray ve Keleş (1969), Yayla (1998), Eryılmaz (1997); Özgür (2002), Genç, Özgür ve Acartürk (2004; 2008), Kutlar, Yüksel ve Bakırcı (2011: 202-209), Kutlar, Bakırcı ve Yüksel (2010: 133-139), Ulusoy ve Akdemir (2014: 445-453), Özer ve Akçakaya (2014: 428-442), Parlak ve Ökmen (2015: 323-324), Genç (2015: 280-305) sayılabilir. Bunlardan Fatma Neval Genç’in (2015) özgün biçimde sunduğu ve çok sayıda maddeyi içeren listesi aslında sadece küçük belediyeler düşünülerek oluşturulmuş değildir, her türlü belediyeyi dikkate almaktadır; ancak küçük belediyeler için de geçerli olabilecek sistematikte tespitler içermektedir. Bu çerçevede Türkiye’deki belediyelerin genel olarak tespit edilen ortak sorun alanları ana başlıklar halinde şu şekilde sıralanabilir:

- Görev ve sorumluluk sınırlarının belirsizliğinden kaynaklı merkez ve yerel arasında yaşanan yetki, görev ve koordinasyon eksikliği ve çatışmaları.
- Merkezi idareye olan mali bağımlılık, bütçe açıkları, belediye gelir kaynaklarının yetersizliği ve yeni kaynak oluşturmada yaşanan sıkıntılar.
- Belediyeye ait teşebbüs, emlak ve diğer malların etkin ve verimli şekilde değerlendirilememesi.
- Belediyelere ilişkin mevzuatta sık yapılan değişimler, mevzuat konusunda belediyelerde görevli ve yetkili kişilerin yeterli bilgi sahibi olmaması nedeniyle yapılan hukuka aykırı uygulamalar.
- Yerel halkta yeterli düzeyde hemşerilik bilincinin oluşmaması dolayısıyla yerel yönetimlerle yeterli iletişimin kurulamaması, demokratik katılımın düşüklüğü.
- Teknik bilgi ve nitelikli kapasiteye sahip yeterli personelin bulunmaması.
- Belediyeye bağlı kuruluşların ve belediye iktisadi işletmelerinin yönetim ve denetim sorunları.
- Merkezi idarenin katı vesayetçi anlayışı ve yaptığı düzenlemeler. Merkezi yönetim ile belediyeler arasında dengeli ve sağlıklı bir iletişimin kurulamaması.

- Belediye başkanlarının meclis karşısındaki güçlü konumu ve belediye meclislerinin başkan karşısında yeterince güçlü olamaması,
- Turizm, sanayi, eğitim, sağlık ve tarım gibi gelişme alanlarına özgü yapılandırılmış belediye modellemesinin olmaması.
- Belediye hizmetlerinde ortak bir standardın olmaması.
- Seçim odaklı siyasal yozlaşma, popülist istihdam politikaları ve siyasi patronaj.

Yukarıda toplu halde verilen bu sorunların hemen hemen tamamıyla yüzyüze olan belde ve küçük ölçekli ilçe belediyeleri açısından bu sorunlarla mücadele stratejisinin doğru tespit edilmesi önem taşımaktadır. Bu bağlamda, küçük belediyelerin, en yerel ve küçük ölçeğin bile optimal veya en azından verimli olabildiği hizmetlerde maliyetlerin düşürülmesi, halkın katılımının ve demokrasinin gelişimi, yerleşim birimleri ve coğrafi bölgeler arasında dengeli nüfus dağılımının sağlanması, en büyük kentlerin daha da büyümesinin durdurulması veya yavaşlatılması, hizmetleri hemşerilerin önceliklerine göre sunmak açılarından önemleri vardır (Özgür, 2002).

### **3.2.2. Türkiye’de Küçük Belediyelerin Ölçek ve Yönetim Kaynaklı Sorunları**

Türkiye’nin belediye yönetim sistemi temel olarak 1930 ile 2004 yılları arasında 74 yıllık uzun bir süre boyunca 1580 sayılı Belediye Kanunu ve onu bir ölçüde tamamlayan belediye yönetimlerini ve hizmetlerini etkileyen bazı maddeler içeren çok sayıdaki kanun ile ikincil düzenlemeler çerçevesinde yürütülmüştür. Nüfuslarına, büyüklüklerine ve özelliklerine bakılmaksızın tüm belediyeleri aynı kategoride değerlendiren 1930’da kabul edilen eski 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 yılındaki 5215 sayılı Kanun’a kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak değişen koşullar, dinamik kentleşme süreci, yeni ihtiyaçlar ve hizmetler, hızlı kentleşme ve göç olgusu (süreci) gibi nedenlerle şehirler çevrelerine doğru büyümüş, çevredeki kasaba ve köylerde merkez belediyeye doğru genişlemişler ve zaman içinde şehir merkezlerine dâhil olmuşlardır. Bu durumda bir şehirde sadece bir belediye değil kimisi bazen köy statüsünde birden çok yerel yönetim birimi ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, çoğu şehirde, özellikle de metropolitenleşme sürecinde olanlarda, hatta bazı orta ölçekli ve küçük kasabalarda yerel yönetimlerin yerel hizmetleri başarıyla ve verimli biçimde yürütmesi hayli zorlaşmaktadır.

Öte yandan, Anadolu'nun birçok yerinde, belki Marmara, Ege ve Akdeniz sahil şeritlerindeki hariç, ilçe merkezi olmayan veya ciddi bir geçim kaynağına ve yüksek sosyo-ekonomik imkânlarla sahip olmayan, ana yol ağının uzağında sapa ve izole kalmış birçok Anadolu kasabası, bazen bunlara küçük nüfuslu ilçe merkezleri de dâhil olmak üzere, nüfus, cazibe, nitelikli insan gücü ve mali kaynaklarını ciddi ölçüde yitirerek çok boyutlu erozyona uğramışlardır. Coğrafya, Sosyoloji, Şehir ve Bölge Planlama, Antropoloji, Etnoloji, Tarih, Kamu Yönetimi alanındaki çok sayıda lisansüstü tezinde, az sayıda bildiri ve makalede bunlara dair örnek spesifik örnek bulmak mümkündür. Bu çalışmalar genellikle belediye üzerinden gitmek yerine yerleşim ve topluluklar üzerinden giderek konuyu ele almaktadırlar. Bu tip çalışmalar içerisinde Tütüneli takma adıyla Ula, Muğla (Benedict, 1971), Çayırhan (Kili, 1978), Datça, Muğla (Unbehaun, 2006), yeni belediye ve ilçe olan Sumbas, Osmaniye (Karagel, 2010) örnekleri gibi birkaçı belediye yönetimi ve sorunlarına dair bazı önemli bilgiler vermekte ve belediye sorunları konusunu makul ölçüde irdelemektedirler. Farklı disiplinler penceresinden ve çok farklı dönemlerde tamamlanan bu araştırma yayınları tek bir yerleşim özelindeki derinlemesine çalışmalar oldukları için de bu tezde atıf verip özetlemeye uygundur. Ula, Datça, Sumbas örnekleri gibi bir önceki paragrafta yer alıp belediye konusuna da kısmen yer ayıranlar dışındaki belediyeden ziyade neredeyse tamamen yerleşime odaklanan önceki dönemlerdeki diğer çalışmalar bu doktora tezinde referans olma noktasında eksik ve yeterince uygun olmamaktadırlar.

Tek bir kente ve dolaylı ve/veya sınırlı ölçüde belediyenin durumu ve sorunlarına odaklanan Kili (1978), Benedict (1971), Karagel (2010) gibi derinlemesine araştırmaya dayalı yayınlar yanında tek bir ildeki tüm belediyelere veya sadece küçük belediyelere odaklanan ve yerel yönetimlerin o il veya ilçedeki sorunlarını toplu olarak irdeleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Bu grup eserlere Trabzon (Topal, 2011), Kahramanmaraş (Gürbüz, 2013), Tokat (Gündüzöz, 2005), Kütahya (Karakaya, 2013) Uşak (Öner ve Şen, 2008) gibi çalışmalar akla ilk gelen örnekler arasındadır. Bazen de tek veya komşu birkaç ilçede küçük belediyeler odaklı veya aralarında bolca küçük belediyenin de bulunduğu ilçe temelli alan araştırmaları yoluyla belediyelerin sorunlarına yönelik çeşitli alan araştırmaları tamamlanmıştır. İlçe temelli yerel yönetimler özelinde alan araştırmaları için Denizli Merkez İlçe (şimdiki Pamukkale ve Merkezefendi İlçeleri) (Ciğeroğlu, 2007), Acıpayam, Denizli (Dal, 2006), Sumbas, Osmaniye (Karagel, 2010), Antakya, Hatay (Daplan, 2011), Simav, Kütahya

(Gökdemir, 2019), Emet ve Simav, Kütahya (Sezgin, 1997), Kuşadası, Söke ve Merkez, Aydın (Genç ve Özgür, 2008) gibi çalışmalar örnek verilebilir.

1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı Belediye Kanunu, nüfusu ne olursa olsun, 2.000'den fazla nüfusu olan yerleşim yerlerinde isteğe bağlı, eğer o yerleşim il veya ilçe merkezi ise otomatik olarak belediye teşkilatlarının kurulmasını öngörüyordu. Yalnız 1580 sayılı Kanun çok farklı büyüklük ve özelliklere sahip belediyeler için tek tip yönetim sistemi kurulmasını öngörüyordu. Büyük şehirler, kıyı kentleri, turistik kasabalar ve kırsal yerleşimler gibi farklı özellikleri bulunan yerleşim yerleri için farklı yönetim modelleri öngörmeyen 1580 sayılı Kanun bu anlamda sorunludur (Keleş, 2006; Özgür, 2002; 2014; Yalçındağ, 1992b).

Belediye kurumunun sermaye birikim sürecini desteklemek için bir araç olarak kullanılması, ülke çapında belediye sürecine benzersiz bir boyut katmıştır. Sermaye birikimi sürecinde mekânsal düzeyde devletin rolü, bu sürece öncülük etmek değil, onu desteklemektir. Bu nedenle, ülkenin nüfus artış hızı arttıkça, 2.000 nüfus eşiği artık belediyelerin kurulması için otomatik bir koşul olmaktan çıkmıştır (Geray ve Keleş, 1969: 62-63; Güler, 1992: 71; Zeyneloğlu, 2007).

Yerel yönetimlere tahsis edilen yerel gelir kaynaklarının yapısı, bu kurumların sorumlu olduğu görevlerin niteliğinin ve harcamaların yapıldığı kentsel yerleşimlerde yerel yönetim kurumunun bir tür yerel özerk yönetim olduğunu göstermektedir. Bir kurumun doğası gereği gücü ve sürdürülebilirliği, bir veya daha fazla kentsel ekonominin varlığına bağlıdır. Ancak uygulamada sermaye birikimini harekete geçirmek için belediyelerin kullanılması, bu kurumların bir şehir yönetim birimi olarak faaliyet göstermesini olumsuz etkileyebilmektedir.

Bu geçiş döneminde, belediye harcamaları, kalkınmayı hızlandıran veya yönlendiren bir faktör olarak hareket edecektir. Son olarak, belediye ile kamu idaresinin etkileşimini içeren yerel ekonomik dönüşüm, Belediye Kanunu ve mevcut sistem tarafından tanımlanan çerçeveye yerleştirmektedir. Belediye hizmetlerinin temel bir unsuru olan altyapının dönüşümünü etkileme ve hızlandırma yeteneği, ancak böyle bir gelişme anı söz konusu olduğunda var olabilir.

Yerel yönetim kurumunun sosyo-ekonomik ve yönetsel sistemdeki yeri ve işlevi bazı yerleşimler için tartışmalı olabilmektedir. Tarımsal üretimin hakim olduğu bir yerleşimde aslında kentsel yönetim modeli olan belediyenin kurulması bir tür “kan

uyuşmazlığına” neden olabilmektedir. Ana özelliği kırsal üretim yapısı olan çoğu küçük yerleşim biriminde kentlere göre tasarlanmış özel yapılar, eğlence merkezleri, çok katlı binalar, otopark ihtiyaçları olmasını beklemek ve var olan ticaret yapısıyla vergilendirmek zordur. Benzer şekilde, böyle bir kırsal yerleşim yerinde geçerli olan üretim biçimleri ve sosyo-ekonomik yapı, kentsel sosyo-ekonomik hayatta mevcut değildir. Bu nedenle eski ve yeni Belediye Kanunu’nda yer alan yerel vergi ve harçlar kırsal bir sistemde etkili olarak uygulanamaz. Kaynakların transferi ve tahsisıyla ve yerel düzeydeki kurumların harcamaları/giderleri konusunda da benzer sorunların ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunlar küçük yerleşim yerlerini değişen derecelerde etkiler.

Türkiye’de yerel yönetim düzeyinin kapitalist üretim ilişkilerinin genişlemesine paralel olarak arttığı görülmektedir. Kırsal yerleşimlerin büyüdüğu bölgeler doğu ve güneydoğu Anadolu değil, öncelikle İç Anadolu ve İç Ege Bölgesidir. Bu durumda, kaynak transferinin kapsadığı kırsal toplumsal kesimler, bir şekilde kapitalist üretim ilişkilerine eklenenlerdir. 1970’lerden bu yana, kırsal alan tamamen kapitalist ilişkilerin rengini aldı. Bu bakımdan, kırsal belediyelerin çoğalması ve kaynak tahsisi, genel olarak belediye politikasının “birikim sürecini harekete geçirmek ve hızlandırmak” amacından saptığı anlamına gelmemektedir.

Öncelikle söz konusu araç bir kentsel yönetim modelidir; Kırsal ekonomik yaşam göz önüne alındığında, bu araçla yerel vergilendirmenin sonuçlarına ulaşmak zordur. Benzer şekilde, modelin kırsal ekonominin vergilendirilebilir kaynaklarını hariç tutması da bu özelliği pekiştiriyor. Bu nedenle, kırsal yerleşimlerin belediyenin kendi kendine yeterliliği, yerleşimin sermaye birikimini harekete geçirecek gibi görünmemektedir.

Öte yandan, belediyelerin devlet vergi gelirleri içindeki payı, bölgede yapılacak yatırımlara dönüştürülerek yerelde kalkınma sağlanabilir. Bölge, uzak gelecekte ortaya çıkabilecek sabit yatırım artışından faydalanabilir. Yatırım harcamaları yoluyla kaynak aktarımı daha karayolu ağına daha iyi erişim gibi çeşitli nedenlerle o belediyeye değil ancak yakın belediyelere yapılabilir. Kentleşmenin ilk çarpıcı etkisi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Belediyeler küçük-kırsal yerleşimleri iç pazarlarla birleştirirler, yani iç pazarı genişletirler. Muhtarın bulunduğu dönemde çevre yerleşimlere toplu taşıma yoluyla yolcu taşımacılığını organize eden köy yerel yönetimi, belediye olunca bu işi daha verimli ve düzenli yapabilir. Birçok kırsal yerleşim, yakın çevresindeki kentsel yerleşimleri besler. Diğer bir deyişle, ikincil kentsel yerleşim yerlerine kaynak

aktarılarak, devletin sermaye birikim sürecine katkısı artırılmaktadır. Bu durumda, birçok belediyenin kaynakları küçük parçalara ayırarak verimsizliğe ve israfa neden olduğu iddiasına şüpheyle de yaklaşılabilir. Aksine, küçük belediyelerin kullandığı kamu kaynakları, kentsel banliyö merkezleri tarafından bölgesel veya ulusal düzeyde emilirken, ulusal-kentsel bütünleşme eşzamanlı olarak sağlanmaktadır.

Burada üzerinde durulmak istenen diğer bir konu da, belli bir yörede veya bölgede, sermayenin doğrudan yerel yönetimler aracılığıyla seferber edilip edilemeyeceği sorusudur. Türkiye’de bazı yerleşimler belediye statüsüne sahip olmasına rağmen ekonomik ilerleme sağlayamamışlar, aksine ülkenin hızlı nüfus artışına rağmen büyümeyen belediye sayısı oldukça fazladır. Pratik yaşamın kendisi yerel sermayenin her zaman ve zorunlu olarak yerel yönetimler yoluyla seferber edilemeyeceğini gösterir. Bu durum da şaşırtıcı değildir; çünkü birikim sürecini belirleyen faktörler itici güçler olmayıp ekonomik bir karaktere sahiptir; liderlik unsurlarının rolü bu süreci etkilemekle sınırlıdır. Belediyeler yerel birikim üzerinde otomatik olarak bir çarpan etkisi yaratmaz, belirli bir bölgede yaşayan insanlara modern yaşamın kurallarını ve demokratik değerleri aktarma konusunda mucizevi gücü sahip değildirler.

Yeni yerleşim yerlerinin ve eski fakat küçük nüfuslu belediyelerin finansmanında yerel gelirlerin seviyesi dikkate alındığında yetersiz görünmektedir. Rakamlar ayrıca, ekonomik yaşamın düşük hareketliliğine ve ekonomik faaliyet çeşitliliğine sahip belediyelerde, kısaca henüz kentsel karakter kazanmamış belediyelerde belediye statüsünün kazanılmasının getirdiği vergi yüklerinden şikâyetçi olmak için hiçbir neden olmadığını göstermektedir. Ayrıca tüzel kişiliğin değişmesiyle bir yıldan diğerine değiştiğinde, tamamı yerel gelirlere dayanan 10 milyon köyün bütçesinin yerini 200 milyon “dış” gelir almaktadır. Bu yeni kaynak ve arazinin köy arazisinden kentsel toprağa dönüşmesi, belediyenin getirdiği yerel yükleri katlanılabilir kılmaktadır. Hem köylüler arasında hem de ilçe ve il yerleşimleri arasındaki mücadele, öncelikle bu dış kaynağa erişimle ilgilidir.

Yasal tanım ve sosyo-ekonomik sistemdeki işlevleri açısından belediyeler kentsel yerleşimlerin idari kurumlarından birisidir. Kırsal yerleşim yerlerinde veya bir kent niteliği taşımayan yerleşimlerde belediye kurumu, altyapı ile üstyapı arasındaki uyumsuzluk nedeniyle bir tür “fosilleşme” sürecine girer. Diğer bir deyişle, kent ekonomisinden uzak bir yerleşim, birikim sürecini harekete geçiremez veya mevcut birikimi hızlandıramaz.

Özyönetim yoluyla iç pazarla ilişki, her zaman belirli bir belediyeye ait yerel sermaye üzerinde harekete geçirici bir etkiye sahip değildir. Bu, idari müdahalenin ötesinde, bölgesel-yerel sosyo-ekonomik gelişme düzeyine bağlı olduğundan. Ulusal düzeyde, özyönetimin birikim sürecine doğru temel genişlemesi incelenmektedir. Bu, birikim kalıplarıyla ve dolayısıyla modele göre tanımlanan birikim sürecindeki devletin rolüyle ilgili bir süreçtir.

Küçük ve büyük belediyeler arasında önemli farklılıklar vardır. Bu niteliksel farklılık, derece farkından çok yapısal farklılığa dayanmaktadır. Küçük belediyeler, köy liderlerinden belediye örgütlerine dönüşen bir örgütsel biçimi temsil etmenin yanı sıra, köyü özgürleştirmenin ve bir kent olmanın eşliğinde olan bir sosyal ortamda benzersiz bir kişiliğe sahiptir. Kısacası küçük nüfuslu belediyeler liderlik, sorunlar, ihtiyaçlar, yerel kaynaklar, fırsatlar, devlet-belediye ilişkileri açısından büyüklerden çok farklı bir sosyal yapıdadır. Dolayısıyla köyler ve kalabalık nüfuslu il ve ilçe merkezlerindeki belediyeler aynı kurallarla yönetilemez (Geray ve Keleş, 1969: 80) ve yönetilmemelidir.

Çayırhan örneği ideal bir sermayenin yerel dinamiklerle hareketinin somut bir örneğidir. Küçük bir yerleşim yerinin sosyal, politik ve ekonomik anlamda yerel nüfusun refahını nasıl artırabileceğini gösteren bir modeldir. Özetle, Suna Kili'nin (1978) bu çalışmasında, Çayırhan'ın kırsal yönetimden (köy statüsünden) belediyeye geçişin yerel ekonomi, sosyal yaşam, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve demokratikleşme performansı gibi olumlu katkıları nedeniyle bir belediye yaratmanın idealleştirilmiş hedeflere hizmet edebileceğini --en azından Çayırhan ve benzeri geçim kaynakları kuvvetli diğer küçük belediyelerde de olabilirliğini-- göstermektedir. Çayırhan Belediyesi'nin kurulmasıyla birlikte kasabadan dışarıya göç engellenerek nüfus artmış, yeni iş birimleri ve üretim alanları oluşturulmuştur. Çayırhan özelinde sosyal fayda, bireysel faydaya tercih edildiği, üretim alanının genişlediği ve dış ilişkilerin geliştiği bir yerel yönetim birimi olmuştur. Siyasi alanda demokratikleşme arzusunun varlığı, yerel yönetimler ve kamuoyu üzerindeki siyasi baskının yoğunluğunu azaltmıştır (Kili, 1978).

Benzer bir yaklaşımı, özellikle katılım ve birleşmeyi çözüm olarak ifade edecek şekilde; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun nüfus ve yüzey ölçülerine göre ilgili maddesinde, *“merkeze tahsis edilecek bir köy veya yerleşim alanı arasında en fazla 500 metre mesafe olan bazı köyler veya bir köyün bazı kısımları veya bir köyün farklı bölümleri birleştirilebilir”* denmektedir. Herhangi bir yerleşim merkezinde belediye



kurulabilmesi için, son nüfus sayımına göre asgari nüfusunun 2.000 olması gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla nüfus kriteri en az 5.000 olarak değiştirilmiştir. Köyler ve köy bölümlerinden bir belediyeye 5.000 metre mesafeye kadar olan yerleşimler, yerleşim alanlarını birleştirip belediye oluşturabilmeleri için, toplama alanlarından belediye olan merkeze uzaklığı en fazla 5.000 metre olması ve toplam nüfusun da en az 5.000 olması gerekmektedir.

### 3.2.3. Türkiye’de Küçük Belediyelerin Optimalite ve Maliyet Sorunları

Belediyelerin optimal ölçeğini belirlemede kullanılacak kriterler açısından nüfus büyüklüğü ve belediyeler arasındaki uzaklık belediyelerin optimal ölçeğini belirlemede temel iki faktör olmamalıdır (Genç, Özgür ve Acartürk, 2008; Özgür, 2008; Polatoğlu, 1996: 31-32; Ulaş, 2002). Belediyeler, belediye sınırları ve varsa mücavir alanında yaşayan ve çalışan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik yerel düzeydeki hizmetlerin çoğunu sunan yerel yönetim birimleri olduğundan, belediyelerin vermek zorunda olduğu hizmetler dikkate alınarak optimal ölçek belirlenmelidir. Ek olarak, optimum ölçek belirlenirken yerleşim yerlerinin bölgesel özellikleri ve büyüklüğü dikkate alınmalıdır. 5.000’den az nüfusa sahip belediyeler veya daha genel anlamda az nüfuslu belediyeler yerel hizmetlerin maliyetini bu küçük boyutlarda etkili ve makul düzeyde ve optimal sınırlar içinde karşılamaya uygun büyüklükte değildirler (Network, 1996: 11). Canpolat (2010) optimal ölçekli belediyeler yaratma baskısının küçük ölçekli belediyelerin daha verimli ve etkin çalışmalarını sağlamayı amacından kaynaklandığını ifade etmiştir.

Akdede ve Acartürk (2005), Canpolat’a (2010) benzer biçimde, optimal ölçekli teklifin arkasındaki temel düşüncenin, kaynakların verimli ve etkili kullanılması olduğunu ifade etmektedirler. Yazarlar Türkiye çapındaki tüm belediyelerin optimal ölçeğini ve bu ölçekten sapmaları ikincil verilere ileri istatistiksel tekniklerle analizler uygulayarak ölçmektedirler.

Kartal ve Demirhan’a (2010: 78) göre, ayrıca kırsal kesim yerleşim birimleri çok dağınık ve birçok hizmetin etkin ve verimli sunulması için çok küçük kalmaktadır.

Yoloğlu’na (2011) göre, katı atık, su ve imar hizmetleri özelinde yapılan çalışmalar sonucunda bazı değişkenler açısından 10.000-20.000 arasındaki nüfus büyüklüğünün kritik bir değer olduğu söylenebilir. Ancak, yeni kurulacak belediyeler için nüfus büyüklüğünün 5.000 olduğu göz önüne alınacak olursa nüfusu 5.000 ile

10.000 arasında değişen yaklaşık 400 belediye, hizmet verimliliği ve etkinliği açısından siyasa yapıcılar önünde hala bir sorun olarak durmaktadır.

Türkiye’de belediyelerin küçük ölçekliliği sorunu köy idarelerinin idari ve mali sorunlarıyla da ilgilidir. Köylerin içinde bulunduğu sorunlardan kurtulma çabaları belediyeleşmeyi ve küçük ölçekliliği teşvik etmiştir. Küçük ölçekliliğin ortadan kaldırılması hiç şüphesiz etkin kaynak dağılımını sağlamaya yönelik sonuçlar doğuracaktır (Gündüzöz, 2008: 144).

Özetlemek gerekirse, literatürde küçük belediyelerin dezavantajları değerlendirilirken, kentsel kamu hizmetlerine talep yetersizliği nedeniyle küçük belediyelerde ölçek ekonomisi yaratmanın mümkün olmadığı üzerinde durulur. Yerel yönetim reformu tartışmalarında ölçek ekonomileri ile ilgili literatürün dikkate alınması gerektiği vurgulanır.

Akademik dergilerdeki makaleler, lisansüstü tezler, akademisyenlerin yayımladığı kitap ve kitap bölümleri dışında çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının konuşmalar ile bildirimlerin basılı olarak araştırmacıların ve profesyonellerin ilgisine sunulduğu ayrı ayrı veya ortaklaşa düzenlediği ve etkinlikler de bulunmaktadır. Bu etkinliklerde de satır aralarında veya doğrudan yerel yönetimlerde optimalite ve maliyet sorunlarına genişçe yer verilmekte ve doğrudan uygulamanın içinden gelen katılımcılar tarafından çarpıcı somut örnekler verilmektedir. Bu etkinliklerin çoğu yerel yönetimlere dair reformların hemen öncesinde, sırasında veya hemen ardından gerçekleştirilmiştir. Örneğin, şimdiki adı ve statüsü Türkiye Belediyeler Birliği olan o zamanki adıyla Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı’nın (1996) ortaklaşa düzenlediği etkinliklerden birisinin adı “*Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması*” adını taşımaktadır. Bu tezin İkinci Bölümünde 2.5 nolu başlıktaki reform çabalarına denk gelen kanun taslakları üzerine yapılan konuşmalar bahsedilen eserde birebir basılı hale getirilmiştir. Bu etkinlikte konuşmalar daha çok büyükşehir belediye sistemi üzerine olsa da satır aralarında ölçek ve küçük belediyeler sorunsalı da yer almıştır.

### **3.2.4. Türkiye’de Küçük Belediyelerde Demokratik Katılım Sorunu**

Refaha dair yerel hizmetleri sağlamak için, riski kendilerine ve yerel toplumun çıkarlarına uygun hareket eden yerel yönetimler, yerel halkın ortak çıkarlarına hizmet etmek, ekonomik, politik ve sosyal olarak oluşturulan bu yetkileri yerine getirir; Halkın

yerel demokrasinin temeli olduğu, işleyişinin şeffaf olduğu, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerinin belediyeye en yakın idari birim tarafından kullanıldığı, kamu kişiliğine sahip özerk ve demokratik bir yönetim sistemi olarak kabul edilmektedir (Tortop vd., 2008: 23).

Bugün hemen hemen her ülkede yerel yönetimler, önde gelen demokratik kurumlardan biri olarak kabul edilmektedir. Bunun temel nedeni, yerel yönetimlerin insanların kendi kendilerini yönetmelerine imkân veren yapılar olmasıdır (Keleş, 2006: 61). Diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de belediyeler insanlara en yakın kamu yönetimi birimi olarak görülmektedir; çünkü yerel yönetimler, içmesuyu temini, şehiriçi ulaşım, katı atıkların toplanması, pazaryerleri, inşaat denetimi, şehirlerarası otobüs garajı işletmeciliği gibi yaptığı iş ve işlemleriyle insanların günlük yaşamlarıyla ve ihtiyaçlarıyla yakından ilgilidirler (Nadaroğlu, 1991: 195).

Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halkın katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere hesap verebilirlik gibi demokratik değerlerin yerel yönetimlerde uygulanması daha kolaydır. Siyasal katılım yerel yönetimlerde, ulusal düzeydeki siyasal katılıma göre daha yoğun ve doğrudandır (Hill, 1974: 22-24). Katılımın gerçekleşmesi için yerel yönetim ile halk arasında yakın etkileşim olmalıdır. Bu etkileşimi sağlayabilmek için, yerel yönetimlerin ve halkın bir araya gelmesi ve halkın dilek ve şikâyetlerini aktarabilecekleri fırsatlar veya kurumlar olmalıdır. Türk yönetim sisteminde, katılım fırsatlarını geliştirmek ve fikrini hızlandırmak için halk merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarıyla birebir görüşmek yerine, halen en etkileşimli yöntem ve seçenek olarak seçimler ana katılım mekanizması olarak kullanılmaktadır (Polatoğlu, 1996: 28). Bu bağlamda, günümüz dünyasında temsili demokrasinin işleyişindeki eksiklikler yeni bir demokrasi arayışını ortaya çıkarmış ve bu yönde katılımcı demokrasi ön plana çıkmıştır; oysa müzakereci demokrasiye ve daha sık katılım yapılabilen mekanizma ve anlayışlara doğru geçişe ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, küçük ölçekli yerleşimlerde yüzyüze katılımı daha sık ve kolayca gerçekleştirebilme şansı bir fırsat ve avantajdır, ancak bu katılım her zaman kendiliğinden ve sağlıklı oluşmayabilir. Caddede yürüyen veya komşusu belediye başkanı veya yardımcısına toplum için faydalı olmayan ama kendi bireysel çıkarlarını maksimize eden istekleri iletmek anlamında vatandaşların erişebilirliği küçük belediyelerde olumsuz anlamda kullanıyor olabilirler.

Kamu yönetiminde “verimlilik ve etkinlik” büyük ölçüde “yerel yönetim” ve “katılım” ilkelerine ve anlayışına dayanmakta olup bu yaklaşım dünyanın birçok

yerinde test edilmiş ve olumlu sonuçlar vermiştir. Türkiye'nin de aynı yönde ilerlemesi beklenmekte iken, Türkiye'nin sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik yapısının bazı özellikleri ile yönetim anlayışı ve işleyişinin bu alandaki gelişmeleri yavaşlattığı ve aksattığı görülmektedir.

Yerinden yönetim ve katılımcı mekanizmalarla güçlendirilen yerel yönetimler, kaynakların dağıtımı adil ve demokratik bir hayata yakınsa demokrasiyi güçlendirebilir. Aksine, ciddi bölgesel dengesizliklerin olduğu, sivil toplumun zayıf olduğu ve anti-demokratik ve korumacı-kollamacı ilişkilerin yaygın olduğu yerleşimlerde ve bölgelerde ise mali kaynak kapasitesi güçlü belediyelerin nepotik ilişkilerin olası varlığı nedeniyle tam tersine demokrasiyi zayıflatma ve mevcut anti-demokratik yapıların güçlenmesine yol açma riski bulunmaktadır. Özellikle feodal veya yarı-feodal ilişkilerin halen sürdüğü yörelerde ve yerleşimlerde bu tip ilişkiler ve sistemin yerel katılımı zorlaştıran bir baskı aracı haline gelme ve demokratikleşmeyi zayıflatma tehlikesi olabilir. Bu bölgelerdeki sivil toplum anlayışının gelişmemiş olması, katılımcı anlayışı geciktirerek mevcut siyasi güç yapısını daha da güçlendirebilir (TESEV, 2004: 8).

Her ne kadar etkinlik ve demokrasi kavramları bugün yerel yönetimlerin vazgeçilmez unsurları olsa da, bu iki kavramın bir arada eksiksiz şekilde uygulanması pek mümkün değildir. Etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kavramları, nispeten büyük ölçekli yerel idareleri işaret ederken, demokrasiyi merkeze alan anlayış haliyle küçük ölçeği işaret etmektedir. Kamu hizmetlerinin etkili sunumu, kaynak israfının önlenmesi, koordinasyon ve ölçek ekonomilerinin sağlanmasının, büyük ölçekli yerel yönetimlerde daha başarılı sonuçlar verdiği düşünülmektedir. Burada asıl sorun, ölçeğin ne kadar büyük olması gerektiğidir. Ölçeğin büyüklüğü ve etkinlik her zaman paralel midir? Optimal ölçek her zaman büyük ölçek anlamına mı gelmektedir? Büyük ölçekle ölçek ekonomilerinin sağlanabileceği ve kamu hizmetlerinin daha etkin sunulabileceği savı her coğrafya için geçerli midir? Bu soruların cevaplanabilmesi büyük ölçek tartışmalarında önem arz etmektedir. Öte yandan, demokratik yönetimin temelinde, halkın karar alma mekanizmasında söz sahibi olması için hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması yer almaktadır. Bu durum, küçük ölçekli birimlerin daha demokratik yönetim tarzına büyük ölçekli yerel yönetim birimlerine nazaran nispeten daha yakın durduğunu ve katılım fırsatının daha fazla olduğunu göstermektedir (Demirer, 1995; Eryılmaz, 1997; 2002; Karasu, 2018; Korkmaz, 2017: 453).

### 3.2.5. Türkiye’de Küçük Belediyelerde Yerel Kamu Hizmetlerini Sunumda Yaşanan Sorunlar

Belediyelerde doğru büyüklük (optimal ölçek) tartışmasının farklı boyutları vardır. Ancak, çok geniş bir ifadeyle, iki ana boyutu olan bu tartışmanın bir tarafı hizmetlerle, diğer tarafı da toplumla ilgilidir. Hizmet açısından verimlilik kavramı önemli rol oynar; çünkü belediyelerin büyüklüğü ile belediyelerin verdiği hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki vardır. Ancak belediyenin büyüklüğü sorununa hizmet boyutundan ele alırsak, bu sorunun tek bir cevabı yoktur. Daha spesifik olarak, doğru boyut, hizmetin türü ve kalitesiyle doğrudan ilgilidir. Bazı hizmetler nispeten küçük belediyeler tarafından başarılı şekilde sağlanabilirken, bazı hizmetlerin verimlilik düzeyi çok daha büyük ölçeklerde verilmesini gerektirir. Bu durumda, farklı hizmet türleri sağlayabilen bir belediyenin büyüklüğü sorusuna cevap vermek kolay değildir. Ek olarak, çeşitli dış faktörlerin varlığı göz önüne alındığında, bunların doğru bir şekilde ölçülmesi zordur (MİGM, 1995: 13-25).

Ülke genelinde tüm belediyelerde hemen hemen ortak bir sorunu olan altyapı, gecekondulaşma ve çevre kirliliğini önlemeye yönelik kamu hizmetleri konusunda yaşanan sıkıntılar, belde belediyelerinin kaynak yetersizliği, gerekli araç-gereç, teknolojik imkân ve nitelikli personel eksikliği nedeniyle daha yoğun şekilde göze çarpmaktadır.

Altyapı yetersizliklerinin başlıca nedeninin kaynak yetersizliği olduğu yönündeki düşünceler artış göstermektedir. Üretken ve kaynağını kendi yaratan bir konumdan yoksun olan pek çok belde belediyelerinin yol, kanalizasyon, kentsel içme suyu, atıksu arıtma, itfaiye, vb. yerel kamusal hizmetlerin sunumu çok pahalıya mal edilmektedir. Dolayısıyla, kaynak maliyetinin artması, belde belediyelerinin bu tür hizmet sunumlarının aksamasına ya da ciddi bir borçlanma içine girmelerine sebep olmaktadır.

Özellikle gecekondulaşma konusunda belde belediyeleri cazip yerleşim yerleri olarak görülmekte ve gecekondulaşma bu tür yerleşim alanlarında cazip hale gelmektedir (Daplan, 2011: 28).

### 3.2.6. Türkiye’de Küçük Belediyelerin Teşkilatlanma ve Görev Sorunları

Küçük belediyelerde, yönetim organizasyonu genellikle birimlere uygun şekilde bölünmediği, roller ve sorumluluklar açıkça belirtilmediği için birimler içiçe geçmiştir.

Küçük belediyelerde çalışan ve birim sayısı az olmasına rağmen birimler arası iletişim zayıf olabilmektedir. Bu belediyelerde yetkiler hiyerarşinin en tepesinde belediye başkanı ve birim amirlerinde toplanmıştır. Seçilmişler ve üst düzey yöneticiler değişik nedenlerle görevlerine ara verdiklerinde, görev, yetki ve sorumluluklar eğitimsiz ve ehliyetsiz personelin eline geçmektedir; kurumsal öğrenme, nitelikli personel ve meclis üyesi yetiştirme kültürü ve kapasitesi zayıftır. Bu durum küçük belediyelerin yönetimlerinde önemli sorunlara yol açmaktadır. Küçük belediyeler de orta düzeyde görev yapacak, uzman teknik ve birikimli iyi eğitilmiş ve alanında bilgi ve tecrübe sahibi personel sorunu önem taşımaktadır.

Uygun sınıflandırmanın sağlandığı durumlarda bile, belediye işlerini daha rasyonel bir şekilde yürütme becerisine ve deneyimine sahip personel yoktur. Yeterli düzeyde bilgi ve beceri donanımına sahip personelin olduğu durumlarda bile akılcı yönetimin gerektirdiği psikolojik ve kültürel yapının eksikliğinden dolayı sorunlar ortaya çıkmaktadır (Yılmaz, 1998: 3584).

Küçük belediyelerde yapılacak işlerle ilgili olarak, her müdürlük ve memur tarafından yapılacak işler arasında önemli düzeyde olumsuz farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar arasında zabıta personeli en ilginç ve önemli olanıdır.

Zabıta kimi zaman yaptırım uygulayan, kimi zaman teftiş eden, kimi zaman bakıcılık yapan, belediye binasında koruma görevini üstlenen, belediye başkanıyla tören yapan, yıkım emrinin tebliğini yapan, şikâyetleri değerlendiren, özellikle küçük belediyelerde bunları gerçekleştiren kişilerdir. Günümüz küçük belediyelerinin eli-ayağı durumundaki zabitanın, örgütlenmeden ve iç yapılanmadan kaynaklanan görevlerinin tanımı, bu görevlerini yaparken nelere dayanarak görev yapacağı, kendilerini nasıl savunacakları, yetkilerinin nereye kadar olduğu, zor kullanma yetkisinin sınırları gibi konularda çeşitli sorunları bulunmaktadır (Hizmet-İş Sendikası, 1999: 123). Zabitanın küçük belediyelerdeki durumu ise daha da olumsuzdur; çünkü Türkiye’de artık zabıta konusunda hizmet öncesi eğitim veren önlisans programları bulunmakla birlikte, çoğu belediye uygun programlarda hizmet öncesi eğitim almış personel adaylarına ve programlara duyarsız davranarak her lise, önlisans ve lisans programı mezununu zabıta personeli olarak istihdam edilebilmektedirler. Zabıta konusunda yapılan hizmet içi eğitimler daha ciddi ve sayıca daha çok olsa da halen yetersiz kalmaya devam etmektedir. Zabıta ve itfaiye personeli eski (1580) ve yeni (5393) sayılı Belediye Kanunları içerisinde ayrıca düzenlenmiş ve teşkilatta özel bir yeri olsa da küçük

belediyelerin, hepsinde olmasa da, çoğunda nitelikli ve profesyonel bir zabıta ve özellikle de itfaiye hizmeti sunmak mümkün olmamaktadır. İtfaiye hizmetlerindeki sorun gelişmiş itfaiye araç gereçlerinin pahalılığı ve 7 gün 24 saat temelinde itfaiye hizmeti sunmanın personel giderleri açısından yarattığı yüküle açıklanabilir.

### **3.3. Küçük Belediyelerin ve Belediyeli Yerleşimlerin Sorunlarına Dair Yapılan Tespitler**

Türk kamu yönetiminde belediyelerin nüfus ve alan büyüklükleri açısından ciddi sorunlar bulunmaktadır. Türkiye’de belediye sayıları önemli oranlarda arttırılmış; sonuç olarak ortaya etkin ve verimli hizmet arzı sağlayabilecek uygun büyüklüklerden yoksun, çoğunluğunu küçük ölçekli birimlerin oluşturduğu bir yerel yönetim yapısı ortaya çıkmıştır (Topal, 1999; 2000; 2005: 468). Ulusoy ve Akdemir (2006) ile Özgür (2002; 2008) de Türkiye’de bazı belediyelerin gereğinden fazla büyük iken, birçok belediyenin ise optimal hizmet yürütme açısından çok küçük olduğunu belirterek, bu sorunun küçük belediyelerde kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediğini vurgulamaktadır. Hizmetlerin etkin yürütülmesi ve katılımın sağlanabilmesi için belediyeler uygun büyüklükte olmalıdır.

Küçük belediyelerin sorunlarına dair çözüm önerileri Özgür (2002), Genç, Özgür ve Acartürk (2004; 2008) tarafından en doyurucu şekilde sistematize edilmiştir. Türkiye küçük yerleşimlerin ve yönetim birimlerinin çok yaygın olduğu bir ülke idi, 2005 yılından itibaren çeşitli kanunlarla küçük belediye sayısını azaltma yönünde mevzuata düzenlemeler konarak sayısı azaltma çabası ve niyeti dışında başta 5747 ve 6360 olmak üzere bu sayıyı gerçekten hızlı şekilde ve tek seferde azaltabilen torba kanunlar da yasalaşmış ve uygulamaya girmiştir. Yine de çok sayıda küçük nüfuslu ilçe merkezi statüsü olan veya sadece belde statüsündeki belediyelerin 6360 sayılı Kanun öncesi dönemdeki varlığı durumu uygulamada büyüklük, hizmet alanı, coğrafi alan, büyüklük, idari ve politik parçalanma gibi sorunları ortaya çıkarmaktaydı (Genç, Özgür, Acartürk, 2008; Genç, 2015). Küçük belediye sayısının 2008 yılındaki 5747 sayılı Kanundan itibaren ve özellikle 2012 yılında yasalaşan 6360 sayılı torba Kanun’un etkisiyle hızlı azalmasına rağmen, Kütahya, Afyon, Osmaniye, Kastamonu gibi illerde çok sayıda küçük belediyenin varlığı sorunların sistematik olarak Türkiye’nin siyasal ve idari sistemi içerisinde doğru bir çerçevede anlaşılması ve etkili olabilecek çözüm önerileri geliştirilmesi açısından önemini korumaya devam etmektedir.

Küçük belediyelerin özellikleri ve sorunlarının çoğu diğer yerleşim yerlerinden yapısal ve hizmetler açısından farklıdır. Özellikle küçük ölçekli ve nispeten homojen sosyal yapıdan kaynaklanan sorunlar büyükşehirlerle tamamen bir tezat teşkil etmektedir. Örneğin, büyükşehir belediyeleri bazı hizmetleri sunarken nüfus ve mekânsal olarak optimal ölçeği aşarken, küçük belediyeler ise optimal ölçeğin çok altında bir alana ve nüfusa sahiptirler.

Belediyelerin hizmet sunumu açısından ekonomikliğe ve etkinliğe ulaşma eşiğini ifade eden optimal büyüklük kavramı, aynı zamanda nüfus ve bölge ile birlikte belirli kamu hizmetlerinin verimli şekilde sunulmasını sağlayan belediyenin büyüklüğünü de temsil etmektedir. Çoğu kamu hizmetinin ortalama maliyeti, hizmetin sunulduğu nüfus arttıkça azalmaktadır. Belirli bir nüfus büyüklüğü için ortalama maliyet minimumdur ve nüfus eşiği aşıldıktan sonra popülasyondaki herhangi bir artış, marjinal maliyetler arttıkça ortalama maliyeti artırır. Nüfus açısından bir belediyenin optimum büyüklüğü, nüfusun büyüklüğüne eşittir ve bu da ortalama maliyetleri en aza indirir. Hizmet ölçeğini optimal bir düzeye çıkarmak, uzmanlaşmayı ve işbölümünü sağlar. Bu durum üretkenliğe doğrudan katkıda bulunur ve kamu hizmetlerini üretmek için daha gelişmiş araç ve araçların kullanılması için fırsat sağlar. Üretim-teknoloji ilişkisi olumlu şekilde güçlendirilirse üretimde önemli maliyet tasarrufu sağlanabilir (Kızılböğâ ve Alıcı, 2013: 361).

Küçük ve büyük belediyeler arasındaki fark, bir derece farkından ziyade yapısal farklılıklara da dayanan niteliksel değişikliklerdir (Yasa, 1971; Yasa ve Geray, 1968; Özgür, 2002; 2008). Küçük belediyelerin çoğu, örgütsel açıdan köy muhtarlığından belediye teşkilatına geçiş; toplumsal olarak da köylülükten ve kırsallıktan kasabalılığa ya da belde olmaya ve hatta kentliliğe geçiş aşamasında olduklarından ikili bir yapı ve kendine özgü kimlik özellikleri göstermektedirler. Kısacası, küçük belediyeler, önderlik, sorunlar, ihtiyaçlar, mahalli kaynaklar, halk-belediye ilişkileri, toplumsal özellikler, ölçek, geçim kaynakları açılarından genellikle büyük belediyelerden önemli farklılıklar göstermektedir (Geray ve Keleş, 1969: 81). Küçük bir belediye, yeterli kaynak sağlasa bile, genellikle ekonomik ve optimalite ölçütlerine uygun kapsamlı bir belediye teşkilatı kuramaz, nitelikli personeli kendisine çekemez, yeni teknolojiyi satın alıp verimli ve etkin çalıştıramaz, güçlü bir makine parkı ve şantiye kuramaz. Kısacası, küçük belediyelerin bu sorunları arasında bağlantılar ve geçişler vardır. Sorunları ana



başlıklarla ortaya koymak kadar her bir sorunun detaylarını ve sorunlar arasındaki geçişleri de tespit etmek hayli önemlidir.

Belediyeler; boyutlarından, aralarında büyük çeşitlilik ve farklılık olduğu gerçeğine rağmen tek bir kanun (1580 sayılı Belediye Kanunu) tarafından düzenlenmelerinden ve halkın belediye yönetimine katılımındaki eksiklikten kaynaklanan çok çeşitli problemlerle karşılaşmaktadırlar (Özgür, 2008; Polatoğlu, 2000: 170; Ulaş, 2002). Bu nedenle belediye yönetimlerinin daha etkin ve verimli olabilmesi için belediyeler; büyüklüklerine göre gruplandırılmalı ve görev dağıtımı yapılmalı; kaynaklar büyüklükleriyle orantılı olarak bölüştürülmeli ve halkın yönetime katılımını arttıracak yeni mekanizmalar oluşturulmalıdır.

“Üretken Belediye” kavramının ortaya çıkabilmesi için, Birlikçi-Bütünlükçü Belediyecilik anlayışı oluşturulmalı; ortak amaçlar doğrultusunda irili ufaklı tüm belediyeler, bilgi alışverişinden çok amaçlı birlikler kurmaya hatta birbirlerine yakın belediyelerin bazı hizmetleri ortak yürütmelerine kadar olan konularda yakın işbirliği ve yardımlaşma içinde olmalıdırlar (Göymen, 1997: 27).

Keleş (2000: 287) ile Üzmez (2012) orta büyüklükteki belediyeler ile küçük belediyeler arasında çok önemli yapısal, yönetsel ve toplumsal farklılıklar bulunduğunu, kent yönetimlerinin yeniden düzenlenmesinde bunların yapısına uygun farklı modellerin geliştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Üzmez (2012) ayrıca ve daha ziyade orta ölçekli kentler ile metropoller kentler ve her ikisindeki yerel yönetimler arasında sorunlar ve çözüm önerileri bağlamında önemli farklılıkların olduğuna vurgu yapmaktadır.

Tortop (1995: 24-25) da, optimal kent ölçeğinin belirlenmesinde nüfus kriterinin yanında siyasi kaygılardan uzak kalınarak mekân özelliklerinin, ekonomik durumun ve kamu hizmetlerini sunma gereklerinin dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır.

Tuzcuoğlu (2003: 349), bir kentsel alanda büyükşehir belediyesi kurulması yasayla olduğu için isin içine zaman zaman siyasetin karışabildiğini, büyükşehir olmayı çoktan hak etmiş yerlerin bu haklarını elde edemediklerini belirtmektedir. Coğrafi, ekonomik ve demografik farklılıklar dikkate alınmadan anakentlerin tümü aynı düzenlemeye tabi tutulmuştur. Hâlbuki liberal Batı ülkelerinde her bir metropol için ayrı bir düzenleme yapılmış ve dolayısıyla o metropolün özellikleri yönetim biçiminin organizasyonunda göz önünde bulundurulmuştur (Yeter, 2002: 15).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### KÜTAHYA'DAKİ KÜÇÜK BELEDİYELERİN VE YERLEŞİMLERİN SORUNLARI

Kütahya'daki küçük belediyelerin ölçek ve yönetim sorunları; Kütahya'da küçük belediyelerin birçok yönetim ve ölçek sorunu bulunmaktadır. Bazı ilçe merkezlerinin nüfusu oldukça düşüktür. Örneğin Dumlupınar İlçesinin merkez (belediye) nüfusu 1.225'tir. Bu durumda merkezden yeteri kadar pay alamamakta, belediye hizmetleri istenen düzeyde verilememektedir. Belde belediyelerinde yeterince eğitilmiş ve vasıflı personel bulunmamakta, ayrıca belediyeler kendilerine yetecek araç ve gerece de sahip olamamaktadırlar. İnsan hayatı açısından son derece önemli olan ambulans ve itfaiye aracı eksikliği bile yaşanmaktadır. Kütahya'da ilçe ve belde belediyelerinin nüfuslarının oldukça düşük olması dolayısıyla merkezi bütçeden aldıkları pay düşüktür. Bu durumda da belediyeler yerel hizmetleri yeterli düzeyde vermekte zorlanmaktadırlar. Aşağıda bu konular Kütahya belde ve küçük ilçe belediyeleri özelinde çeşitli bilgi ve veri kaynaklarından yararlanılarak detaylı olarak ele alınmaktadır.

#### **4.1. Küçük Belediyelerin Sorunlarına Dair Alan Araştırması İçeren Literatürün Özeti**

Küçük belediyeler üzerine yapılmış ve alan araştırması içeren çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Genç, Yılmaz ve Özgür (2008) tarafından editörlüğü yapılan *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler* adlı kitapta Türkiye'de kentsel değişim, dönüşüm ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar ve parçalanmış idari ve siyasi yapı özelliği gösteren orta ölçekli kentsel alanların yönetim sorunları, mücavir alan (örneğin, Yılmaz ve Bozkurt, 2008) ve birlik uygulamaları ve son yıllarda yürürlüğe giren yeni çeşitli yerel yönetim yasaları dikkate alınarak incelenmektedir. Çalışmada özellikle, Yerel Yönetimlerde Değişimin Dinamikleri ve Görünümleri, Orta Ölçekli Kentler ve Kentsel Alan Yönetimi Mücavir Alan ve Kentsel Büyüme Yönetimi kimi konularda küçük ve orta ölçekli belediyelerin sorunları detaylı şekilde ayrı bölümlerde ele alınmaktadır (Genç, Özgür ve Yılmaz, 2008).

Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt, yerel yönetimlerde ölçekle ilgili bir diğer alt başlık olarak mücavir alan kavramı ve bu kavrama ilişkin olarak mücavir alanın genişletilmesi ve daraltılmasının hangi kriterler ve ilkeler doğrultusunda yapılması gerektiğine ilişkin bir alan araştırması yapmışlardır (Kütahya Üçler Belediyesi).

Belediyelerin mücavir alan içerisinde görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirme kapasitelerini ve mücavir alan tespiti konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıkları yargı kararları çerçevesinde tartışmışlardır (Yılmaz ve Bozkurt, 2008: 333-355).

Çınar, Duru, Çiner ve Zengin tarafından 2013'te yapılan çalışmada, belediyelerin sınır genişletmesi çabalarının gerekçeleri analiz edilmiştir. Nüfus artışı ve ekonomik gerekçelerle sınırların sürekli genişleme eğilimi gösterdiği ve Kentlerin genişleme aşında bulunan kasaba belediyeleri ve köylerin sahip oldukları yönetsel yetkiler ve yetki alanı itibarıyla kentsel gelişime engel teşkil ettikleri tespit edilmiştir. Çalışmada ayrıca, küçük ölçekli yerel yönetim birimleri gelir kaynaklarının yetersizliği, personel eksikliği gibi sıkıntılardan ötürü vatandaşın ihtiyacını gidermeye dönük hizmet üretme ve sunma kapasitesine sahip olmadıkları etkin, verimli, maliyet tasarrufu, kaynakların israfı ve gecekondulaşma konusunda da yetersiz oldukları alan çalışmaları yoluyla (Aksaray, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Denizli, Düzce, Kahramanmaraş, Karabük, Kırıkkale, Kütahya, Malatya ve Niğde) desteklenen şekilde ortaya konmuştur (Çınar vd., 2013). Bunlardan 2020 itibarıyla büyükşehir belediyesi statüsü halen bulunmayan Aksaray, Bolu, Düzce, Karabük, Kırıkkale, Kütahya ve Niğde için bu sorunlar halen devam etmekte olup küçük nüfuslu belde ve ilçe belediyesi bol miktarda olan Afyonkarahisar, Çankırı ve Kastamonu için de bu sorunların devam ettiği söylenebilir.

Gülsüm Gürler Hazman tarafından 2009'da 241 belediye üzerinde yapılan çalışmada; küçük ve orta ölçekli belediyelerin performanslarını etkileyen faktörleri belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, belediyelerin performansı algılama düzeyleri, bilişim ve teknolojik yönden mevcut durumları ve hizmet kategorileri olmak üzere 40 gösterge geliştirilmiştir. Yapılan analiz sonucunda, belediyeler performans açısından başarı sıralamasına tabi tutulmuş; sonuç olarak, belediye ölçeği, teknolojik donanım, performansı sağlama yönündeki çaba ve kararlılık ile yerel yöneticilerin performans ölçümünü sağlama yönündeki inançları gibi unsurların belediyelerin hizmet performansı üzerinde etkili olduğu (Gürler Hazman, 2009: 53-66) ortaya konmuştur.

Karagel tarafından hazırlanan doktora tez çalışmasında; Türkiye'de kanunla belirlenen mülki idare alanlarının tespitinde işin uzmanları (coğrafyacı, ekonomist, şehir ve bölge planlamacıları, vb.) tarafından yapılmamasının hem idareye, hem de yerel halka getirdiği maddi ve manevi yükün ortaya konmaya çalışıldığı, Osmaniye Sumbas

örneğiyle detaylandırılan çalışma ölçek konusunda yapılan (Karagel, 2010) ve tek bir yerleşime derinlemesine odaklanan diğer bir önemli çalışmadır.

Yukarıda sayılan çalışmaların yanısıra, Ciğeroğlu (2007), Genç, Özgür ve Acartürk (2008), Karakaya (2013), Öner (2006), Gökdemir (2019), Dal (2006) ve Gündüzöz (2005; 2011) Topal (1999; 2000; 2011) tarafından belediyelerde ölçek, mücavir alan, belde belediyelerinin kapatılması sorunsallarına akademik açıdan uygulamalı saha çalışmalarından elde edilen sonuçlara dayalı olarak ortaya konulmuş önemli çalışmalar mevcuttur.

#### **4.2. Kütahya’da Bulunan Küçük Ölçekli Belediyelerin Genel Durumu**

Cumhuriyet kurulduğunda, Osmanlı Devletinden Türkiye’ye kalan kısımda 389 belediye kuruluşunun bulunduğu daha önceki bölümlerde belirtmişti. İşte bu belediyelerin 7’si Kütahya ilinde idi; 1960 yılına gelindiğinde bu sayı ikiye katlanmış ve 14 belediye idaresi kurulmuştu ve nihayet 1975 yılına kadar toplam belediye sayısı 28 olmuştu. 1975–1985 yılları arasında Kütahya ilinde belediye sayısında hiçbir değişiklik olmamışken belediye sayıları, 1990–1995 yılları arasında 15, 1995–2000 yılları arasında 25 olmak üzere toplam 40 artış göstermiştir. Kütahya ilinde belediye sayısında en fazla artışlar bu yıllarda olmuş ve 2000 yılında toplam belediye sayısı 72’ye ulaşmıştır. 2020 itibariyle, Kütahya Belediyesi dahil toplam 28 belediye bulunmakta olup bunların 14’ü belde belediyesidir.

Kütahya’daki belediye sayılarında en önemli artışların yaşandığı yıllara bakınca, Türkiye’de, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek adına yapılan birçok araştırmanın yapıldığı zamana ve bunların en önemlisi olan KAYA Raporunun hazırlandığı döneme denk gelmektedir. Bu çalışmaların raporlarında ise belediyelerin etkinlik ve verimliliklerinin düşük olduğu, belediyelerin ölçeklerine ilişkin yeniden düzenlemelerin yapılması gerektiği ve Türkiye’de çözüm bekleyen küçük belediyeler sorunu olduğu vurgulanmıştır. Bu anlamda bakıldığında, Kütahya ilindeki belediye sayılarında bu yıllarda yaşanan paradoksal artış bir hayli düşündürücüdür (Karakaya, 2013: 69-73).

Kütahya ili belde belediyelerinden sadece Tavşanlı ilçesine bağlı Tunçbilek Beldesi gerçek anlamda belde ve kent olma vasfına sahiptir. Beldede bulunan linyit işletmesi ve termik santral belde halkına doğrudan ve dolaylı çok geniş iş imkânları sağlamıştır. 6360 sayılı Kanun’un geçici 2. maddesi 1. bendi ile Türkiye İstatistik

Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür. Kütahya ilinde bu kapsamda olan ve Kanun'un ekli (27) sayılı listesinde yer alan belediyeler aşağıdaki tablodadır.

**Tablo 4: 6360 Sayılı Kanun Gereği Kütahya İlinde Kapatılan Belde Belediyeleri**

Sıra	İlçesi	Belediye	Sıra	İlçesi	Belediye
1	Altıntaş	Çayırbaşı	25	Simav	Bahtıllı
2	Altıntaş	Zafertepe-Çalköy	26	Simav	Beyce
3	Çavdarhisar	Hacıkebir	27	Simav	Çaysimav
4	Emet	Aydıncık	28	Simav	Demirci
5	Emet	Çerte	29	Simav	Gümüşsu
6	Emet	Eğrigöz	30	Simav	Hisarbey
7	Emet	Günlüce	31	Simav	Kalkan
8	Emet	Örencik	32	Simav	Karacahisar
9	Emet	Yenice	33	Simav	Kestel
10	Gediz	Akçaalan	34	Simav	Kuşu*
11	Gediz	Altınkent	35	Simav	Naşa
12	Gediz	Cebrail	36	Simav	Öreylar
13	Gediz	Erdoğan	37	Simav	Şenköy
14	Gediz	Fırdan	38	Simav	Yaykın
15	Gediz	Gümele	39	Simav	Yemişli
16	Gediz	Gürlek	40	Simav	Yeniköy
17	Gediz	Kayaköy	41	Simav	Yeşildere
18	Gediz	Üzümlü	42	Simav	Yeşilköy
19	Gediz	Yeşilçay	43	Şaphane	Karamanca
20	Gediz	Yunuslar	44	Şaphane	Üçbaş
21	Hisarcık	Dereköy	45	Hisarcık	Karbasan
22	Hisarcık	Hasanlar	46	Hisarcık	Şeyhler
23	Merkez	Kızılcaören	47	Tavşanlı	Aliköy
24	Pazarlar	Sofular			

**Kaynak:** 6360 sayılı Kanun, 2012.

\* 6360 sayılı Kanun'la kapatılan Kuşu belde belediyesi, konuyu idari yargıya taşıyarak 2017 yılında Danıştay kararıyla tekrar belde belediyesi statüsüne kavuşmuştur.

Kütahya ili belde belediyelerinin tamamında tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin az ya da çok yapıldığı görülmektedir. Ekonomisi sadece tarım ve hayvancılığa dayanan beldelerde yoğun şekilde dışarıya göç yaşanmış ve nüfus yaş ortalaması yükselerek bu beldeler emeklilerin yaşadığı yerleşim birimleri haline gelmişlerdir. İlçesine ya da komşu iline yakın belde halkı buralardaki iş olanaklarından faydalanmaktadır. Bazı beldelerde tarım ve hayvancılığın yanında madencilik, kaplıca ya da ufak tefek fabrika, atölye gibi yerler halka iş imkânı sağlamaktadır.

Tablodan 4'den de anlaşılacağı üzere, 6360 sayılı Kanunla Kütahya ilinde en çok belde belediyesi kapanan ilçe Simav (Simav özelinde daha detaylı bilgi için bakınız: Karakaya, 2013), Gediz ve Emet ilçeleri olmuştur. Bunun nedenlerinden en önemlisi ise bu ilçelerde belde belediyesi sayılarının zaten çok olmasıydı. Emet ilçesinde bulunan beldelerin tamamı kapatılarak köye dönüştürülmüştür. 2012 yılı ADNKS verilerine göre Kütahya ilinde 48 belde belediyesinin nüfusu 2.000'in altında olmasına rağmen kapatılan belde belediyesinin 47 olması Kanun'un 2011 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre işlem yapılmasını hükme bağlamasıdır. Ayrıca belediye nüfusu 2.000 altında olmasına rağmen Dumlupınar Belediyesi ilçe merkezi olduğu için kapatılmadığı hatırlanmalıdır. Bu anlamda 2011 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.002 olan Merkez İlçeye bağlı Seyitömer Belde Belediyesi kendi açısından şanslıdır denilebilir; zira 2012 nüfus sayım sonuçlarına göre Seyitömer'in nüfusu 2.000'in altında idi.

6360 sayılı Kanun gereği, Türkiye genelinde büyükşehir belediyesi statüsü bulunmayan 51 ildeki 559 belde belediyesinin tüzel kişilikleri 2014 yılında yapılan Mahalli İdareler Seçimlerinde kaldırılmış ve bu yerleşimlerin statüleri köye dönüştürülmüştür. Aynı 6360 sayılı torba Kanun'la eski ve yeni toplamdaki 30 büyükşehir belediyesi sınırlarında olduğu için kapatılarak mahalleye dönüştürülen çok sayıda belde belediyeleri de vardı. Ancak, Kanun'un geçici 2. maddesi 5. bendinde, Kanun'un yayımlandığı tarihe kadar 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesine uygun olarak birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkararak belediyelerin tüzel kişiliklerini koruma fırsatı verilmişti. Böylece, isabetli ve akılcı bir politikayla, birleşme ve katılma teşvik edilerek belediyelerin alan ve özellikle nüfus bakımından ölçeklerinin artırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, Kütahya dışında bu yolla birleşmeye giden belde belediyesi ve köy örnekleri hem hayli az hem de literatüre yansımamış olup, Kütahya ilinde gerçekleşen birkaç başarılı birleşme ve katılma örneği vardır ve bunlar

aşağıda anlatılmaktadır. Ayrıca Kütahya özelindeki bu belediye birleşmeleri lisansüstü tezlere (Gökdemir, 2019; Karakaya, 2013) de yansımıştır.

Simav ilçesine bağlı Demirci ve Naşa belde belediyeleri 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesine uygun olarak birleşme yöntemini tercih etmiştir (Kütahya Valiliği, 2013b). 2011 ADNKS sonuçlarına göre nüfusu 1.530 olan Simav ilçesi Demirci Belde Belediyesi; yine aynı ilçeye bağlı nüfusu 833 olan Öreylar Belde Belediyesi ve nüfusu 564 olan Çaysimav Belde Belediyesi ile birleşerek nüfusunu 2.927'ye çıkartmıştır. 2011 ADNKS sonuçlarına göre nüfusu 1.906 olan Simav ilçesi Naşa Belde Belediyesi ise; yine aynı ilçeye bağlı nüfusu 245 olan Hamzabey köyüyle birleşerek nüfusunu 2.151'e çıkartmıştır (Kütahya Valiliği, 2013b). Bunlar Türkiye'de 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesine uygun olarak gerçekleşen az sayıdaki birleşme örnekleri arasında yer almaktadır (Gökdemir, 2019).

### **4.3. Kütahya İlinde İlçe Merkezi Olan Küçük Belediyelerin Yerleşim, Coğrafi, Nüfus, Personel ve Meclis Üyelerinin Dağılımı**

Bu başlık altında Kütahya İlinde ilçe merkezi olan ve kaymakamı bulunan 1-ve 10.000'den az nüfusu olan ilçe belediyelerinin yerleşim ve belediye yönetimi sorunları her bir belediye için, harf sırasına göre giderek, Altıntaş İlçesi ve Belediyesinden başlamak üzere, özetle irdelenmektedir.

#### **4.3.1. Altıntaş Belediye Başkanlığı**

Altıntaş Ovası ve köyleri Malazgirt Zaferinden sonra Anadolu Fatih ve Osmanlı Beyliğinin kurucusu Kutalmışoğlu Süleyman Şah'ın kardeşi Melik Mansur tarafından 1074 yılında fethedilmiş ve o tarihten itibaren Anadolu Selçuklu Devletinin bir uç şehri olan Kütahya İlinin hudutları içinde kalmıştır. 1921 yılında nahiye merkezi olan Kurtköy, 1947 yılında ilçe merkezi olmuştur.

Altıntaş'ın ekonomisi genellikle tarıma dayanmaktadır. Küçük çapta sanayi tesisleri ekonominin diğer ayağını oluşturmaktadır. Kütahya, Uşak ve Afyonkarahisar hatta bir ölçüde Eskişehir iline hitap eden Zafer Bölgesel Havalimanı bu ilçe hudutları içerisinde. Altıntaş ilçesinde turizm amaçlı görmeye değer yerler Nilüfer Deresi (Mesire Alanı), Belediye Aile Çay Bahçesidir (Mesire Alanı). Her yıl geleneksel olarak kutlanan 30 Ağustos Kültür ve Sanat Etkinlikleri ilçenin en önemli kültürel faaliyetidir. Belediye Başkanı Arif TEKE'dir.

**Tablo 5: Altıntaş Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı .....	: 5	Belediye kuruluş Tarihi	:1947
Belediye Meclis Üye Sayısı:	9	Nüfusu	: 5.334
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 1	Yüzölçümü	: 90.500 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 8	İl'e Uzaklığı	: 47 km
Personel Sayısı Kadın	: 22	Rakım	: 1.030m
Personel Sayısı Erkek	: 26		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020

**Harita 1: Altıntaş Haritası**

#### 4.3.2. Aslanapa Belediye Başkanlığı

Aslanapa İlçesinin tarihi hakkında kesin bilgiler olmamakla birlikte Kütahya tarihiyle yakın bir ilişkisi bulunmaktadır. Yörede M.Ö. çeşitli medeniyetlerin yerleşim alanları kurdukları bilinmektedir. Yakın tarihimizde Bizans İmparatorluğundan sonra, Türklerin yerleştikleri bölgede önce Selçukluların daha sonra da Germiyanogulları Beyliğinin hâkimiyeti söz konusu olmuştur. Germiyanogullarının Osmanlı Devletine katılmasıyla birlikte bölge Osmanlıların kontrolüne geçmiştir. İlçe Cumhuriyet döneminde nahiye olmuş, 18 Haziran 1967 tarihinde belediye, 19 Haziran 1987 tarih ve



3392 sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun'la da ilçe statüsüne kavuşmuştur (RG, 1987).

İlçe halkının %97'si geçim kaynağını tarım ve hayvancılıktan karşılamaktadır. Ağırlıklı olarak buğday, arpa, nohut ve şeker pancarı üretimi yapılmaktadır. Son yıllarda İzmir Zirai Araştırma Enstitüsünce İlçe yöresinde yapılan toprak analizlerinde birkaç yıldır uygulamalı olarak patates ve patates tohumu üretimi yapılmış, alınan sonuçlara göre Aslanapa'nın Türkiye genelinde özellikle tohumluk patates için ideal bir araziye sahip olduğu tespit edilmiştir. Belediye Başkanı Gökhan GÜREL'dir.

**Tablo 6: Aslanapa Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 4	Belediye Kuruluş Tarihi : 18.06.1967
Belediye Meclis Üye Sayısı: 9	Nüfusu : 1948
Kadın Meclis Üye Sayısı : 1	Yüzölçümü : 65.900 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 8	İl'e Uzaklığı : 38 km
Personel Sayısı Kadın : 0	Rakım : 980 m
Personel Sayısı Erkek : 30	

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 2: Aslanapa Haritası**

#### 4.3.3. Çavdarhisar Belediye Başkanlığı

Herodot'un dünyanın en eski kavmi olarak nitelediği Frigler, Kütahya bölgesinde rastlanan ilk topluluktur. Büyük Frigya ve Küçük Frigya şeklinde ikiye ayrılarak yönetilen Frig Devleti içinde Aizanoi, Küçük Frigya'nın önemli şehirleri arasında yer almaktadır. Friglerden sonra bölgede sırasıyla Kimmer, Lidya, Pers, İskender İmparatorluğu, Bergama Krallığı ve M.Ö. 133'de Roma İmparatorluğunun hâkimiyeti görülür. Şehir Roma döneminde piskoposluk merkezi olarak önemini korumuştur. 1078'de Anadolu Selçuklu Devletini kuran Kutalmışoğlu Süleyman şah aynı tarihte Kütahya'yı fetheder. Bölge Germiyan Beyliği kuruluncaya kadar Türklerle Bizans arasında sürekli el değiştirmiştir. 1097 Haçlı Seferleri esnasında bölge Haçlılarca işgal edilir. 1176'da ise II. Kılıçarslan'ın Miryokefalon savaşında Bizans ordusunu yenmesinin ardından 1177 ve 1182'de Kütahya ve Eskişehir havalisini Türkleştirir. Osmanlıların'nın Batı Anadolu'ya yerleşmesi sırasında Çavdar Tatarlarının Aizanoi bölgesine yerleşerek üs olarak kullandıkları bilinmektedir. İlçenin Çavdarhisar adını bu boydan aldığı yönünde güçlü emareler bulunmaktadır.

Çavdarhisar'da halkın geneli tarım ve hayvancılıkla uğraşmaktadır. Hayvancılık genellikle köylerde yaygındır. İlçe merkezinde birkaç aile küçükbaş hayvancılıkla uğraşmaktadır. Bölgede çiftçiler çoğunlukla buğday, nohut ve şeker pancarı

yetiştirilmektedir. Sebze ve meyve yetiştiriciliği fazla yaygın olmamakla beraber domates, biber, marul, salatalık, ıspanak, lahana gibi sebzelerle; elma, armut, kiraz, vişne, çilek gibi meyveler yetişmekte, son zamanlarda özellikle patates üretiminde önemli artış olmuştur.

Çavdarhisar'da turizm amaçlı görmeye değer yerler olarak Aizanoi Antik Kenti, Zeus Tapınağı, Tarihi Borsa, Stadyum ve Antik tiyatro, Tarihi Köprü ve Hamamları bulunmaktadır. Çavdarhisar'da her yıl Kültür ve Turizm Festivalleri düzenlenmektedir. Çavdarhisar Belediye Başkanı Halil BAŞER'dir.

**Tablo 7: Çavdarhisar Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Belediye Meclis Üye Sayısı : 9	Belediyenin Kuruluş Tarihi : 1967
Kadın Meclis Üye Sayısı : 2	Mahalle Sayısı : 4
Erkek Meclis Üye Sayısı : 7	Merkez Nüfusu : 2.233
Personel Sayısı Kadın : 0	Yüzölçümü : 29.800 ha
Personel Sayısı Erkek : 11	İle Uzaklığı : 60 km
	Rakım : 1.004 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 3: Çavdarhisar Haritası**

#### 4.3.4. Domaniç Belediye Başkanlığı

İlçenin yerleşim tarihi M.Ö. 5.500-3.500 yıllarına kadar uzanmakta olup, merkez ve köylerinde Bizans dönemine ait mezar taşı, vb. kalıntılar bulunmaktadır. Domaniç'in

ilk adı Hisarköy'dür. Sürmeliçukur'dan Anadolu'ya gelen Ertuğrul Gaziye yaylak olarak verildiğinde yöreyi gören Ertuğrul Gazinin “*Bu yayla duman içinde Duman-içi Yaylaları bizim yurdumuzdur*” dediği Duman-içi ifadesinin zamanla Domaniç halini aldığı ilçenin isminin de buradan geldiği söylenmektedir. Domaniç Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet döneminde uzun yıllar nahiye olarak Bilecik İli-Söğüt İlçesine, Bursa İli-İnegöl İlçesine ve 1932 yılında da Kütahya İli-Tavşanlı İlçesine bağlı kalmış, 1 Nisan 1960 tarihinde Kütahya İli'nin 6. ilçesi olmuştur.

Domaniç halkının büyük çoğunluğu SSK emeklisidir. Halen Tunçbilek Linyit Madenlerinde çalışanlar olup gençlerin büyük çoğunluğu Bursa İnegöl İlçesindeki fabrikalarda mobilya ve tekstil işçisi olarak çalışmaktadır. İlçe topraklarının yarısından fazlası ormanlarla kaplı olup, geriye kalan arazi de tarıma elverişli değildir. Tarımdan iyi gelir elde edilememekte, halk tarımı genellikle kendi ihtiyaçlarını karşılamak için yapmaktadır. Süt ve besi sığırcılığı, koyun ve alabalık üretimine ilgi artmıştır.

Domaniç'te turizm amaçlı görmeye değer yerler olarak Hayme Ana Türbesi, Osman Beyin sallandığı çam olan Mızık (Beşik) Çamı, Sarıkız, Ebe Çamlığı ve Ebe Hatun Türbesi, Dere Çarşamba yaylası, Karagöl Yaylası ve Acısu, Pazaralanı Yaylası, Çatalalç Yaylası, Kızın Saray, Arap Dede bulunmaktadır. Her yıl Eylül ayının ilk pazar günü Hayme Ana Törenleri ve her yıl Yağlı Pehlivan Güreşleri yapılmaktadır. Belediye Başkanı Sahvet ERTÜRK'dür.

**Tablo 8: Domaniç Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 8	Belediye Kuruluş Tarihi	:1960
Belediye Meclis Üye Sayısı:	9	Nüfusu	: 4.680
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 1	Yüzölçümü	: 61.900 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 8	İl'e Uzaklığı	: 90 km
Personel Sayısı Kadın	: 0	Rakım	: 910 m
Personel Sayısı Erkek	: 36		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 4: Domaniç Haritası**

#### 4.3.5. Dumlupınar Belediye Başkanlığı

Dumlupınar'da ilk yerleşim izleri M.Ö. 3000–2500 yıllarına dayanır. Selçuklu Akıncı Beyi Cafer Gazi'nin Bizans'a düzenlediği seferler sırasında şehit düştüğü ve mezarının bulunduğu yerdir. Dumlupınar İlçesi adını Kurtuluş Savaşı'nda 30 Ağustos Başkomutanlık Meydan Muharebesi ile tarihe adını altın harflerle yazdırmıştır.

Toplumsal ve ekonomik yapı açısından İlçe ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır. İlçe ikliminin sert olmasından dolayı bağ ve bahçecilik yaygın olarak yapılamamaktadır. İlçenin yer altı kaynakları arasında koleon, grafit ve linyit kömürü yer almaktadır.

Turizm amaçlı görmeye değer yerler olarak Atatürk İlk Hedef Anıtı, Atatürk Karargâh Evi, Başkomutanlık Müzesi, Dumlupınar Kurtuluş Parkı ve Dumlupınar şehitliği bulunmaktadır. İlçede kültürel faaliyet olarak, Buzağı Yarışması ve 26-30 Ağustos Zafer Haftası etkinlikleri düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Şemsettin AKAĞAÇ'dır.

**Tablo 9: Dumlupınar Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 4	Belediye Kuruluş Tarihi	: 1956
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfusu	: 1.225
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü:	: 30.500 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İl'e Uzaklığı	: 80 km
Personel Sayısı Kadın	: 2	Rakım	: 1.222 m
Personel Sayısı Erkek	: 18		

**Harita 5: Dumlupınar Haritası****4.3.6. Emet Belediye Başkanlığı**

Emet'in yerleşim tarihinin kalkolitik dönem sonrasında Tunç Çağıyla sürdüğü arkeolojik buluntulardan, eski medeniyetlerden olan Friglerin burada yaşadığı kalıntılardan anlaşılmaktadır. Roma döneminde Tiberiapolis ismiyle anılmıştır. Germiyanoglularının sınır ilçelerinden olan Emet "Sınır, uç, hat" anlamını taşımaktadır. Devlet Hatun'un Yıldırım Beyazıd ile evlenirken Simav ve Tavşanlı ile birlikte çeyiz olarak Osmanlıya geçmiştir.



Emetli kadınların iş hayatında görülmeye başlandığı, son dönemde kurulan tekstil ve çini atölyesinde bayanların çalışması örnek olarak gösterilmektedir. Dini ve Milli Bayramlar büyük bir coşkuyla kutlanmaktadır. İlçede bulunan Bor İşletmesi ilçe ekonomisine çok önemli katkıda bulunmaktadır. İlçedeki termal tesisleri 5 yıldızlı otel şartlarını yerine getirerek turizm işletme belgesi için başvurusunu yapmış olup, yıllık yaklaşık 100 bin kişiye ev sahipliği yapmaktadır. Her yıl büyüyen yüksek okul ve öğrenci potansiyeli pansiyonculuğu arttırmış ve yeni işletmeler kurulmuştur. Bu durumda ilçe ekonomisinin gelişmesine ve nüfusun artmasına neden olmuştur. İlçenin Kutahya ile ulaşımı Tavşanlı üzerinden yapılmaktadır.

İlçenin görülmeye değer yerleri; Hisarlık Tepesi ve Hisarlık şelalesi, Tahtalı Göleti, Babuk Bey Camii ve Zeytinoğlu Hanı, İlçenin işgal yıllarında mücadele verdiği ve düşman kuvvetlerini bozguna uğrattığı Cevizderesi, Tetik Yaylası, Sarılan, Sarısu, Kovalı Mesire Yerleri, Termal Tesisleri, Kazıklı Voyvodanın hapsedildiği tarihi Eğrigöz Kalesi, Gencil, Emet Çayı Vadisi görülmeye değerdir. Her yıl İlçenin kurtuluş günü olan 3 Eylül Kurtuluş gününde Bor ve Termal Turizm Festivali yapılmaktadır. Ayrıca yöre halkı tarafından Tahtalı/Yenice Hıdırellez Yayla şenlikleri, Emet Azant Güzel Yayla şenlikleri de yapılmaktadır. Belediye Başkanı Hüseyin DOĞAN'dır.

Emet İlçesinin Çerte Köyünde 1990'lı yılların başlarında belediye kurma çabalarına dair bazı birinci el bilgilere Murat Sezgin'in (1997) yüksek lisans tezinden ulaşmak mümkündür.

**Tablo 10: Emet Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 8	Belediye Kuruluş Tarihi: 03.09.1912
Belediye Meclis Üye Sayısı: 11	Nüfusu : 11.157
Kadın Meclis Üye Sayısı : 1	Yüzölçümü : 140.600 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 10	İl'e Uzaklığı : 100 km
Personel Sayısı Kadın : 16	İlçeye Uzaklığı : 100 km
Personel Sayısı Erkek : 111	Rakım : 750 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 6: Emet Haritası**

#### 4.3.7. Eskigediz Belde Belediyesi

Önceleri Kadoi adıyla anılan kent Frigler Dönemi'nde Frigyalı kahraman Kadis adına yeniden kurularak Kadus adını almıştır. Frigya'nın Büyük ve Küçük Frigya olarak ayrılmasının ardından Kütahya'nın diğer ilçeleriyle birlikte Kadus Küçük Frigya'nın Epiked kısmı topraklarına dahil olmuştur. İskender zamanında bir Makedonya kolonisi olan Kadus, Roma döneminde Kadi adıyla bilinmektedir. Ramsay Frigya'nın şehirleri ve Piskoposlukları hakkında bilgi verirken yerleşimden de bahsederler.

Eskigediz'de doğası gereği koyundan çok keçi üretimi yapılır. Eskigediz'in dağlık coğrafyasında kekikle beslenen hayvanların lezzeti tüm çevrede ünlüdür. Küçükken kısırlaştırılan erkek keçi, oğlak ve çepişden yapılan sırik kebabları, Eskigediz'in en ünlü ziyafet yemeğidir. Yine bu hayvanların etlerinden yapılan Gediz Güveci de çevrede üne sahiptir.

Antik Kadoi Kenti kalıntılarının bulunduğu Asarardı Bölgesi, ikinci ve üçüncü derece arkeolojik alan olarak korunmaya alınmış olup 111 adet yapı, kentsel sit ve mimarlık örneği olarak seçilmiştir. Bunun yanında 10 çeşme, 11 cami, 4 köprü, 3 çamaşırhane, 1 su yolu, 1 su kemeri, 1 su deposu ve askeri binalar da aynı kapsamda koruma altına alınmıştır. Hacı Baba Köyü'ndeki mezarlık ve içindeki türbe ile bugün Eskigediz, Gedizlilerin adeta canlı fotoğraf albümü gibidir; çünkü onların her sokakta, her evde, her çeşme ve camide yaşanmış ve belleklerine kazınıp silinmeyen bir anısı

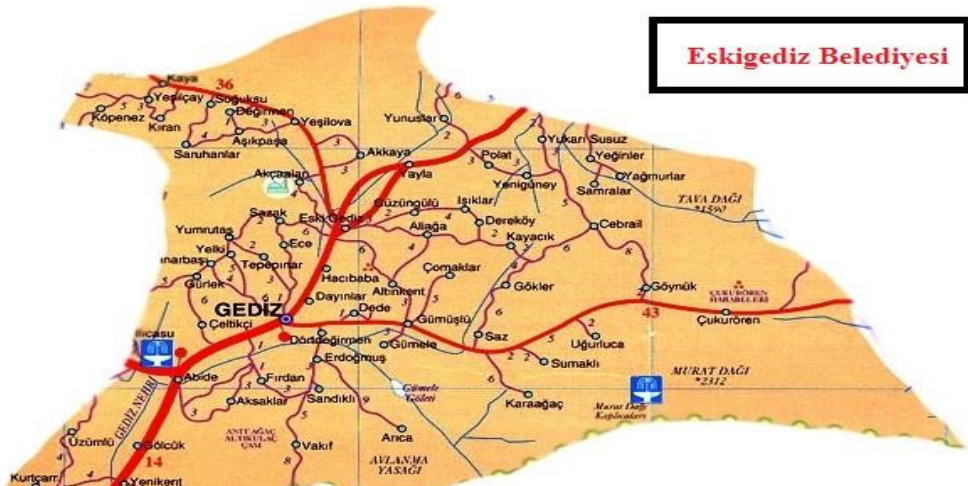


gizlidir. Topçu Kayasından her şeye rağmen ayakta kalabilen bu bahtsız kenti ve kanyonun sıradışı vahşi güzelliği kuşbakışı izlenebilir, kentin ve Gediz Çayının sesi dinlenebilir. Belediye Başkanı Mustafa ARSLAN'dır.

**Tablo 11: Eskigediz Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 7	Belediye Kuruluş Tarihi: 07.12.1988
Belediye Meclis Üye Sayısı: 9	Nüfusu : 3.403
Kadın Meclis Üye Sayısı : 0	Yüzölçümü : 132 hektar
Erkek Meclis Üye Sayısı : 9	İl'e Uzaklığı : 90 Km
Personel Sayısı Kadın : 1	İlçeye Uzaklığı : 5 Km
Personel Sayısı Erkek : 29	Rakım : 790 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 7: Eskigediz Haritası**

#### 4.3.8. Gediz Belediye Başkanlığı

M.Ö. 1000–700 yılları arasında Frigyalılar tarafından Kadoi adıyla kurulan Gediz, M.Ö. 133'te Roma coğrafyasına katıldı, Germiyanogulları döneminde Umurbey tarafından 1313'de fethedilerek kesin olarak Türklerin eline geçti. Türklerin Gedos ya da Gedus biçimlerinde telaffuz ettikleri Kadoi / Gedus 1429'da Osmanlı coğrafyasına katıldı. 1698–1820 yılları arasında Voyvodalıkla yönetildi. 1845'te nahiye olan Gedus 1851'de ilçe oldu ve 1866 yılında belediye teşkilatı kuruldu. Kurtuluş Savaşı sırasında 5 Eylül 1919'da Yunan işgaline uğradı. 1921'de üçüncü kez Yunan işgaline uğrayan Gediz, 1 Eylül 1922 Cuma günü Fahrettin Altay komutasındaki 5. Süvari Kolordusu

tarafından düşman işgalinden kurtarıldı. Milli Mücadele günlerinde Belova Murat Dağı kahramanları arasında Gediz'in evlatlarının ve İbrahim Efe'nin önemli yeri ve rolleri vardır.

Gediz İlçesinin ekonomisi tarıma dayalı iken özellikle 1970 depreminden sonra sayıları 10 bin civarında olduğu tahmin edilen ve yurt dışında çalışan işçilerin mali transferleri başlıca gelir kaynağı haline gelmiştir. İlçede mevcut kömür madenlerinde yoğun şekilde maden işçileri çalışmakta ve bunların gelirleri de ilçe ekonomisine katkıda bulunmaktadır. İlçede Murat Dağı ve Ilıca Kaplıcaları görülmeye değer önemli yerler arasındadır. İlçede her yıl Gediz Tarhana Festivali yapılmaktadır. Belediye Başkanlığı Muharrem AKÇADURAK'dır.

**Tablo 12: Gediz Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 25	Belediye Kuruluş Tarihi:	1866
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 11	Nüfusu	: 23.148
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 1	Yüzölçümü	: 144.200 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 10	İl'e Uzaklığı	: 96 km
Personel Sayısı Kadın	: 13	Rakım	: 736 m
Personel Sayısı Erkek	: 192		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 8: Gediz Haritası**

#### 4.3.9. Hisarcık Belediye Başkanlığı

Günümüzde Kütahya İline bağlı bir kaza merkezi olan Hisarcık toprakları, güvenlik ve tarıma elverişlilik bakımından son derece müsait bir konuma sahip olması nedeniyle çok eski bir yerleşim merkezidir. Ancak şu an itibarıyla ulaşılabilen en eski tarihi kalıntılar 1.900–2.000 yıllık olup Çavdarhisar'daki Roma dönemine ait tarihi eserlerle aynı özellikleri taşımaktadır.

Hisarcık İlçesinin genel ekonomisi Etibor Maden İşletmesinde çalışanlara ve emeklilere, tarım ve hayvancılıkla uğraşanlara dayanır. Pancar, buğday, arpa, mısır en çok üretilen tarımsal ürünlerdir.

1986 yılından itibaren 8-12 gün arasında süren ilk ismi Hisarcık Emtia-Hayvan Satışları ve Müzik Eğlence Panayırı olan daha sonraki ismiyle Geleneksel Hisarcık Kültür ve Sanat Festivali düzenlenmektedir. İlçe merkezine 7 Km mesafede toplam 20 odalı 2 apart ile Belediye tarafından işletilen Sefaköy / Esire Termal Tesisleri bulunmakta olup tesislerin etrafında ayrıca mesire ve piknik alanları da bulunmaktadır. Belediye Başkanı Fatih ÇALIŞKAN'dır.

**Tablo 13: Hisarcık Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayı	:6	Belediye Kuruluş Tarihi: 1967
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfusu : 4.926
Kadın Meclis Üye Sayısı	:2	Yüzölçümü : 55 000 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	:7	İl'e Uzaklığı : 110
Personel Sayısı Kadın	:2	Rakım .....:740
Personel Sayısı Erkek	:55	

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020

**Harita 9: Hisarcık Haritası**

#### 4.3.10. Pazarlar Belediye Başkanlığı

Kaynak kişilerden elde edilen bilgilere göre, Beldeyi; Ekitce, Derincöz, Çeke, Kosköy ve İbrahimplere gelen Türk boyları kurmuşlardır. Daha sonraları da şu anda Pazarlar'ın bulunduğu yere yerleşerek Pazarlar Çokyaka ve Pazarlar Azyaka adıyla isimlendirilmiştir.

İlçe halkının %90'ı tarımla uğraşmakta, besi-süt hayvancılığı, halı dokumacılığı ve tekstil ilçenin başlıca geçim kaynaklarıdır. İlçeye 3 km mesafede Pazarlar Göletinin çevresi mesire yeri olarak kullanılmaktadır. İlçede her yıl Pazarlar Altınkiraz ve Vişne Festivali düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Bilal DEMİRCİ'dir.

**Tablo 14: Pazarlar Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 8	Belediye Kuruluş Tarihi	: 10.02.1958
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfusu	: 3355
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 1	Yüzölçümü	: 18 200 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 8	İl'e Uzaklığı	: 127 km
Personel Sayısı Kadın	: 1	İlçe Rakım	: 900 m
Personel Sayısı Erkek	: 23		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 10: Pazarlar Haritası**

#### 4.3.11. Simav Belediye Başkanlığı

Simav'ın M.Ö. 4 binli yıllarda Sunauva – Synaus adında şehir kalıntısı üzerine kurulmuştur. Ünlü dil bilgini Şemsettin Sami'ye göre Simav 1812 yılında ilçe olmuş ve Kütahya Sancağına bağlanmıştır. Daha sonra Simav Derebeylerinin Padişah'a asker ve vergi vermemesi üzerine kaza statüsünden düşürülmüştür. 1866 yılında aşırı yağışlardan taşan Simav Gölünün etkisiyle Simav afet bölgesi ilan edilmiştir. Zamanın Bursa Valisi Ahmet Vefik Paşa'nın Simav'a gelerek Göl ve çevresinde taşkın önleme çalışmaları yaptırması neticesinde bölge tekrar yaşanabilir hale gelmiştir. Simav'da belediye teşkilatı 1867 yılında kurulmuş, 17 Şubat 1868 tarihinde Simav Kaza (İlçe) statüsüne kavuşmuştur.

Simav'ın ilçe merkezi ve köylerinde yaşayan halkın en önemli geçim kaynaklarının başında tarım ve hayvancılık gelmektedir. Bölgede hububat olarak, buğday, arpa, mısır, nohut, fasulye, mercimek; sebze olarak domates ve biber; sanayi bitkisi olarak şeker pancarı, haşhaş ve ayçiçeği ekilmektedir. Sebze tarımı sektöründeki maliyet artışları Simavlıların bir kısmını meyveciliğe yönlendirmiştir. Ceviz, kestane, erik, elma, armut, şeftali, kayısı, üzüm, kiraz ve vişne yetiştiriciliği yapılan önemli meyvelerdir. Ayrıca ilçeye bağlı Eynal bölgesinde 130 dekar alanda jeotermal suyla ısıtılan seralar faaliyet göstermektedir.

Ulu Cami, Üzüm Pazarı Cami, Şeyh Bedreddin Cami, Nasuh Ağa Cami, Ece Sultan Türbesi, Karşıyaka Dedesi, Cabire Sultan Türbesi, Acem Baba, Dokuzgöz Köprüsü, Eynal Kaplıcaları, Simav Belediyesi Kent Müzesi İlçede görülmeye değer yerlerdir. Kültürel faaliyet olarak Simav Panayırı, geleneksel büyük hayır etkinlikleri, Hıdırellez şenlikleri yapılmaktadır. Belediye Başkanı Adil BİÇER'dir.

Simav ilçesinin bir diğer özelliği Kütahya ilinde en çok belde belediyesi kapatılan ilçe olmasıdır. Belediye kurulması için 5393 sayılı Kanun'la, nüfus kriteri 2.000'den 5.000'e yükseltilmiş olmasına rağmen, aynı Kanun'da zikredilen 2.000 nüfusun altındaki beldelerin köye dönüştürülmesi hususu 6360 sayılı Kanun'un yayımlanmasına, 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimlerine kadar uygulanamamıştır. Kanunun uygulanmasıyla 559 belde belediyesi 30 Mart 2014 yerel seçimleriyle birlikte köye dönüşmüş olup bu listede en çok (18) belde köye dönüşen ilçe olarak Kütahya'nın Simav ilçesi karşımıza çıkmaktadır (Gökdemir, 2019: 2). Tersine, Simav İlçesinin Hisarbey ve Kusumlar köylerinin birleşerek 1994 yılında Hisarbey adıyla

belediye statüsüne kavuşması ve ertesi yıl da 260 köylüyü temsilen 5 köylü vatandaş tarafından da belediyeleşmeye itiraz edilmesine dair detaylı alan araştırması olarak köylerin belediyeleşmesi sürecine dair Murat Sezgin'in (1997) yüksek lisans tezinin ana konularından birisi olmuştur.

Simav ilçesi bağlı ve kapanan belde sayıları açısından örnek teşkil edecek yüksek sayılara sahipti. “*Simav ilçesine bağlı 18 beldenin nüfusu 2011 yılında 19.614 iken 2014 yılında 18 beldeye bir köyün dahil olmasına rağmen 17.371'e gerilemiştir. Ayrıca Kuşu beldesi hariç beldelerin tamamının nüfusu 3 yılda azalmıştır*” (Gökdemir, 2019: 70). Görülmektedir ki, Simav ilçesinde çok sayıda belde belediyesi sınırlı nüfusuna rağmen oluşturulmuş ve nüfusları asgari sınırın altına düştüğü halde kapatılarak statülerinin köye dönüştürülmesi yoluna gidilmemiştir. Türkiye geneli için de belde belediyelerinin köye dönüştürülmesi açısından idari işlemlerin yapılmaması durumu oldukça yaygındır. Az nüfuslu belde belediyeleri de köy statüsüne geri dönmek konusunda oldukça isteksizdirler ve yapılan çalışmalarda köye geri dönüştürülen belediyelerin, en azından eski belde belediye başkanlarıyla yapılan görüşmelerde, memnuniyetsizlikleri rahatlıkla görülmektedir (Cığeroğlu, 2007; Karakaya, 2013; Gökdemir, 2019).

**Tablo 15: Simav Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 36	Belediye Kuruluş Tarihi	: 1867
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 15	Nüfusu	: 26.265
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 1	Yüzölçümü	: 1.557 km
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 14	İl'e Uzaklığı	: 145 km
Personel Sayısı Kadın	: 11	Rakım	: 825m
Personel Sayısı Erkek	: 382		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020





**Harita 11: Simav Haritası**

6360 sayılı “Kanun’un geçici 2. maddesi 5. Bendi uyarınca, Kanun’un yayımlandığı tarih olan 06.12.2012 tarihine kadar, 5393 Sayılı Kanun’un 8. Maddesine uygun olarak birleşme ve katılma yoluyla nüfus toplamlarını 2011 ADNKS verilerine göre 2.000’in üzerine çıkaran 559 belde belediyesinden, Türkiye genelinde 33 belediye olmuştur (Gökdemir, 2019: 71). 6360 sayılı torba Kanun’un bu düzenlemesi sonucu nüfusları 2.000 sınırının üzerinde kaldığı için belediye tüzel kişiliğini devam ettirerek, 2014 yılında yapılan Mahalli İdareler Seçimlerine belde belediyesi statüsünde giren 33 belediye olmuştur. Bu 33 belde belediyesinden 2’si Kütahya İlinin Simav İlçesi sınırlarında yer alan Demirci ve Naşa belde belediyesi idi (Gökdemir, 2019: 71).



#### 4.3.12. Şaphane Belediye Başkanlığı

Kronolojik sıralamaya göre sırasıyla Friglerin, Büyük İskender İmparatorluğunun ve Bizanslıların hâkimiyeti altına giren şaphane 1234 yılında Konya Selçuklularının topraklarına katılmıştır. Daha sonra Germiyanogulları kökenli Osmanlı Sultanı Yıldırım Beyazıt'a çeyiz olarak devredilmiştir. Cumhuriyet Döneminde bucak olan Şaphane 19.06.1987 tarihinde ilçe statüsüne kavuşmuştur.

İlçede susuz tarımla vişne ve kiraz üretilmekte olup yaklaşık olarak 5.000 ton kiraz ve 15.000 ton vişne üretilmektedir. İlçe merkezinde besicilik ve arıcılık yapılmaktadır. Şaphane çam ağaçlarıyla kaplı iki sıradağın arasına kurulmuştur. Yaylaları, çeşmeleri ve evlerin saçaklarına kadar gelmiş çam ağaçlarıyla, Gökçukur, Alanocak ve Çarıklı Yaylaları, Rahat ve Beş Pınar Çeşmeleri ile Şaphane tam bir doğal mesire yöresidir. Şaphane İlçe merkezinde tarihi ve kültürel değeri bulunan Kocaseyfullah Camii bulunur. Her yıl Temmuz ayının ilk haftası İlçede Kiraz-Vişne ve Kültür Festivali düzenlenmekte, ayrıca her yılın Ağustos ayında Gökçukur Yayla şenlikleri yapılmaktadır. Belediye Başkanı Rasim DAŞHAN'dır.

**Tablo 16: Şaphane Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 7	Belediye Kuruluş Tarihi	:1914
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfus	: 3.135
Kadın Meclis Üye Sayısı	:1	Yüzölçümü	: 23.800 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 8	İl'e Uzaklığı	: 130 km
Personel Sayısı Kadın	: 1	Rakım	: 990 m
Personel Sayısı Erkek	: 40		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 12: Şaphane Haritası**

#### 4.3.13. Tavşanlı Belediye Başkanlığı

M.Ö. 3.000 yılına ait buluntular Tavşanlı İlçesinde köklü ve kültürel bir mirası belgelemektedir. Tavşanlı'nın çeşitli yerlerinde yapılan araştırmalarda elde edilen buluntular, tarihin Kalkolitik Çağda başladığını göstermektedir. Tavşanlı'ya 5 Km uzaklıktaki Frig kaya mezarı, bu bölgenin, Fhrygia Epictetus (küçük Frigya) olarak adlandırılmasının en önemli işareti sayılmaktadır. Henüz kazı yapılmamış, Tavşanlı Höyüğü ve yakın çevredeki üç höyük, Tavşanlı'nın tarihini daha fazla aydınlatma potansiyeli taşımakta olup bu höyükler kültür hazinesi olarak dört önemli yerleşkenin tarihi zenginliğinin göstergesidir. Tavşanlı 1921 yılına kadar Kütahya'ya bağlı nahiye merkezi iken 1921 yılında ilçe olmuştur.

Tavşanlı İlçesinde okuma-yazma oranı %98'dir. Tavşanlı ilçesinin temel ekonomik yapısı, tarım, hayvancılık, madencilik ve diğer sektörlere dayanmaktadır. Leblebicilik uzun yıllardır Tavşanlı ve Kütahya ekonomisinde önemli bir yer teşkil etmektedir.

Tavşanlı İlçesinde Göbel Termal Tesisleri, Balıklı Parkı, Tavşanlı Müzesi, Tavşanlı camileri ve Tarihi Tavşanlı Evleri bulunmaktadır. 30 Ağustos - 3 Eylül tarihleri arasında Leblebi ve Kömür Festivali ile Haziran ayının ilk haftası Şaban Dede Leblebi ve Bahar şenlikleri düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Mustafa GÜLER'dir.

**Tablo 17: Tavşanlı Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 39	Belediye Kuruluş Tarihi:	1885
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 25	Nüfusu	: 70.630
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 2	Yüzölçümü	: 19.125 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 23	İl'e Uzaklığı	: 45 km
Personel Sayısı Kadın	: 11	Rakım	: 832 m
Personel Sayısı Erkek	: 124		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 13: Şaphane Haritası**

#### **4.4. Kütahya’da Belde Belediyelerinin Coğrafi, Yerleşim Durumu, Belediyelerdeki Meclis Üyelerinin Sayısı ve Dağılımı, Personel Durumları ve Dağılımı**

Bu başlık altında; Kütahya ilinde 2019 yılı itibari ile mevcut küçük belediyelerin, Coğrafi yerleşim durumları, genel sosyo-ekonomik ve demografik özellikleri, belediyelerin meclis aritmetiği ve üyelerin nitelikleri, belediye personelinin nicel ve nitel görünüşleri durumları ele alınmıştır. Bu genel durum analizinin yapılmasındaki temel amaç küçük belediyelerin organizasyonel, coğrafi ve beşeri açıdan belediye hizmetlerinin sunumu ve hizmetten yararlanan kişiler açısından yeterlilik ve verimlilik açısından analiz yapılmasında kolaylaştırıcı etki yapmasını sağlamaktır.

##### **4.4.1. Akdağ Belde Belediye Başkanlığı (Simav)**

Savcılar Mahallesi'nin Germiyanoğulları zamanında Türkler tarafından kurulduğu konusunda veriler bulunmaktadır. Mahallenin temelinin Dağlıoğlu adlı bir sülale tarafından kurulduğu sanılmaktadır. Mahalle daha sonraları Hamzaoğulları ve Abazaoğulları adlı sülaleler tarafından yerleşim yeri olarak seçilmiştir. Kınık Mahallesi'nin ise Germiyanoğulları zamanında Türkler tarafından kurulduğu düşünülmektedir; Mahallenin, Dağlıoğlu adlı bir sülale tarafından kurulduğuna dair belgeler vardır. Daha sonraları Hamzaoğulları ve Abazaoğulları adlı sülaleler bu yerleşim merkezine yerleşmişlerdir.

Belde halkı tarım, hayvancılık ve orman işleriyle geçimini sağlamaktadır. Beldede 1 adet orman deposu, 1 tekstil atölyesi, 5 bakkal dükkânı bulunmaktadır. Yerleşim yerinde kültürel ve tabiat varlıklarına rastlanmamıştır. Geleneksel olarak düzenlenen herhangi bir festival bulunmamaktadır. Belediye Başkanı Yakup ORHAN'dır.

**Tablo 18: Akdağ Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 3	Belediye Kuruluş Tarihi	: 01.01.1992
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 10	Nüfusu	: 2.112
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü	: 4,7 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 10	İl'e Uzaklığı	: 162 Km
Personel Sayısı Kadın	: 0	İlçeye Uzaklığı	: 17 Km
Personel Sayısı Erkek	: 11	Rakım	: 850

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020

**Harita 14: Akdağ Haritası**

#### 4.4.2. Balıköy Belde Belediye Başkanlığı (Tavşanlı)

1992 yılında Balıköy; Merkez ve İstasyon Mahalleleri ile o zaman köy olan Çıvgalar ve Kadıköy'ün birleşmesiyle Balıköy Belediyesi kurulmuştur. Çıvgalar ve Kadı Mahalleleri Emet Çayının kuzey doğusunda, Balıköy Merkez Mahallesi ise Emet Çayının güney batısında kurulmuştur. Çıvgalar ve Kadı Mahalleleri de tek muhtarlık,

Merkez ve İstasyonun birleşimiyle Merkez Mahalleleri de tek muhtarlık görev yapmaktadır. 2008 yılında Kışla, Kardeşir ve Soluğanlar Köyleri Belediyeye katılarak mahalle olmuşlardır.

Belediye kurulmadan önce, belde halkı tarımsal üretim, küçükbaş hayvancılık, pancar üretimi ve ormancılıkla uğraşıyorlardı. Belde halkı daha sonraları Değirmisaz Kömür Ocağının açılmasıyla kömür ocaklarında çalışmaya başlamışlardır. Yurt dışında çalışan vatandaşların da Beldenin gelişmesine ve kalkınmasına katkıları olmaktadır.

Belde sınırları içerisinde turizm amaçlı görülmeye değer yer olarak Çobanlar Köyü sınırları içinde Çatak Dağı bulunmaktadır. Belediyece her yıl Balıköy Kültür ve Turizm Festivali düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Ahmet ARTUN'dur.

**Tablo 19: Balıköy Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 6	Belediye Kuruluş Tarihi:	07.06.1992
Belediye Meclis Üye Sayısı:	9	Nüfusu	: 1751
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü	: 4.600 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İl'e Uzaklığı	: 100 km
Personel Sayısı Kadın	: 0	İlçeye Uzaklığı:	50 km
Personel Sayısı Erkek	: 14	Rakım	: 752 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 15: Balıköy Haritası**

#### 4.4.3. Çitgöl Belde Belediye Başkanlığı (Simav)

Çitgöl Beldesinin kuruluş tarihi kesin olarak bilinmemekle birlikte, ilk kuruluş yeri şu andaki Üyücek Tepesidir; daha sonra şu andaki yerleşim yerine taşınmıştır. 1956 yılına kadar belde kendisini Çitköy olarak isimlendirmiş, 1956 yılında belediye meclis kararıyla gölden de esinlenerek Çitgöl adını almıştır.

Belde halkının gelir kaynakları çeşitlilik göstermekle birlikte, hasır ve halıcılık başlıca gelir kaynağı iken, son yıllarda nakliyecilik, hayvancılık ön plana çıkmıştır. İşletmede olan 72 apart otel, sosyal tesisler, kapalı halı saha, umumi hamam ve tarihi Dokuz Göz Köprüsü bulunmaktadır. Her yıl Mayıs ayının ilk haftasında Hıdrellez şenlikleri düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Güray GÜNER'dir.

**Tablo 20: Çitgöl Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 2	Belediye Kuruluş Tarihi: 1956
Belediye Meclis Üye Sayısı: 10	Nüfusu : 3513
Kadın Meclis Üye Sayısı : 0	Yüzölçümü : 1.563 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 10	İl'e Uzaklığı : 150 km
Personel Sayısı Kadın : 6	İlçeye Uzaklığı : 3 km
Personel Sayısı Erkek : 36	Rakım :700 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020





**Harita 16: Çiftgöl Haritası**

#### 4.4.4. Çukurca Belde Belediye Başkanlığı (Domaniç)

Beldenin yerleşimi çok eski tarihlere dayanmakta, M.Ö. 5.500–3.500 yıllarına kadar uzanmakta olup, beldede çok eskilere yönelik yerleşim kalıntıları bulunur. Çukurca Beldesi; Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet döneminde uzun yıllar Bilecik İli Söğüt İlçesine, Bursa İli İnegöl İlçesine ve 1932 yılında da Kütahya İli Tavşanlı İlçesine bağlı kalmış, 1 Nisan 1960'da İlçe olan Domaniç'e bağlanmıştır.

Belde halkının büyük çoğunluğu SSK emeklisidir. Gençlerin büyük bir çoğunluğu Bursa İnegöl İlçesindeki fabrikalarda mobilya ve tekstil işçisi olarak çalışmaktadır. Belde topraklarının yarıdan fazlası ormanlarla kaplı olup, geriye kalan arazi de tarıma elverişli değildir. Son yıllarda süt ve besi sığırcılığı, koyun ve alabalık üretimine ilgi artmıştır. Kızınsaray, Karagöl, Sarıkız ve Selim Dede Türbesi





#### 4.4.5. Demirci Belde Belediye Başkanlığı (Simav)

Demirci Beldesi Simav İlçesine 5 km uzaklıkta şirin bir kasabadır. Belde Simav Dağlarının eteğinde kurulmuş olup doğusunda Beyce Kasabası ve Batısında Ahmetli Köyü, Kuzeyinde beldenin ovası ve Gümüşsu Köyü olup, Güneyinde Simav Dağları sıralanmaktadır. Ulaşımı kolay olan belde, yeşilliklerle içiçe ve huzurlu bir yaşam sürdürülecek oksijen deposu olan bir yerdir. Demirci’de belediye 1965 yılında kurulmuş olup Simav’ın en eski belediyelerindendir.

Demirci Beldesi tarımsal yapı olarak polikültür bir yapıdır. Çok çeşitli ürünler yetiştirilmektedir. Beldenin tarım alanlarının %50’si sulanabilir olup, sulanan arazi 50.000 dekadır. Sulanan alanlarda fasulye, mısır, barbunya, biber, şeker pancarı, darı, muhtelif diğer sebze ürünleri ve meyve bahçeleri teşkil bulunmaktadır. Sulanmayan alanlarda ise arpa, buğday, nohut, ayçiçeği, yem bitkileri ve diğer ürünler yetiştirilmektedir. Beldede ayrıca meyvecilik olarak kestane, elma, armut, kiraz ve diğer meyveler yetiştirilmektedir. Hayvancılık olarak büyükbaş hayvan yetiştiriciliği ve besiciliği yapılmaktadır.

Beldede; Frig Hamamı, şelale, Eski İlkokul (Yeni Adı Kültür Müzesi), 1001 yıllık kestane ağacı ve 800 yaşında çınar ağacı bulunmaktadır. Kültürel aktivite olarak Hıdrellez şenlikleri ve Kestane Festivali düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Cahit ONAR’dır.

**Tablo 22: Demirci Belde Belediyesi Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 4	Nüfusu	: 2655
Belediye Meclis Üye Sayısı:	9	Yüzölçümü	: 4724 ha.
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	İl’e uzaklığı	: 150 km
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İlçeye Uzaklığı	: 5 km
Personel Sayısı Kadın	: 0	Rakım	: 800m
Personel Sayısı Erkek	: 12		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 18: Demirci Haritası**

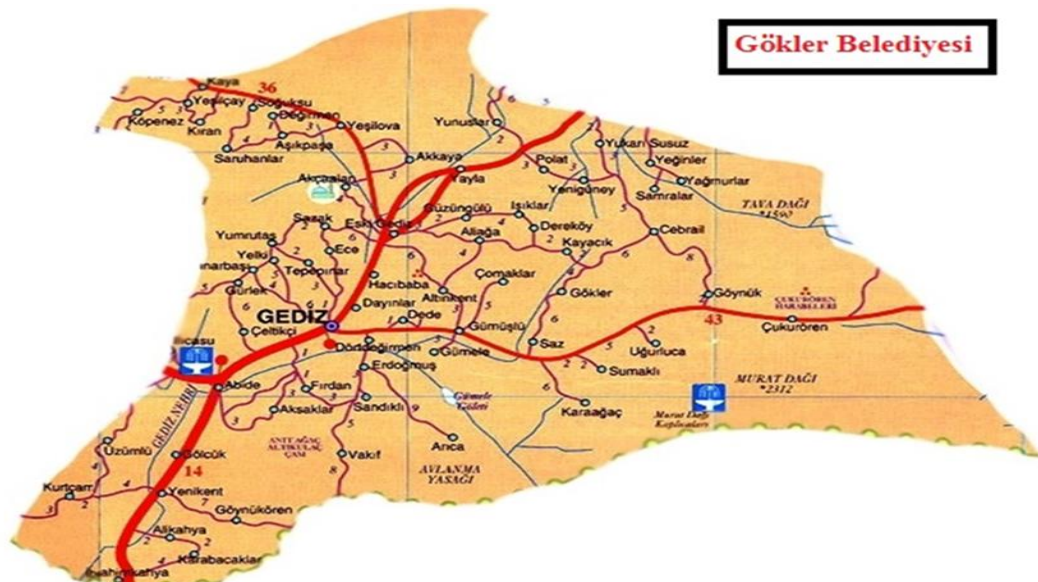
#### 4.4.6. Gökler Belde Belediye Başkanlığı (Gediz)

Gökler Beldesi 1970 Gediz Depreminden sonra belediye olmuştur. Beldede dört büyük linyit işletmesi faaliyettedir. Kasabada iki adet İlköğretim Okulu, PTT, Sağlık Ocağı ve Jandarma Karakolu bulunmaktadır. Sınırlı ölçüde hayvancılık ve tarım yapılmaktadır. Belde maden işletmeleri için ucuz işgücü deposu durumundadır; çünkü Belde halkının en önemli geçim kaynağını linyit kömürü işletmelerinde işçi olarak çalışmak oluşturmaktadır. Kasabada her yıl Kültür ve Maden Festivali düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Yüksel ARIK'dır.

**Tablo 23: Gökler Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 2	Belediye Kuruluş Tarihi : 1970
Belediye Meclis Üye Sayısı : 9	Nüfusu : 2357
Kadın Meclis Üye Sayısı : 0	Yüzölçümü : 42 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 9	İl'e Uzaklığı : 120 km
Personel Sayısı Kadın : 0	İlçeye Uzaklığı : 20 km
Personel Sayısı Erkek : 18	

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi: 23.07.2020

**Harita 19: Gökler Haritası**

#### 4.4.7. Güney Belde Belediye Başkanlığı (Simav)

Tarih kitapları Kasabanın Kontimur Aşireti'ne bağlı Yörük / Türkmen topluluğunun yerleşik olduğunu yazmaktadır. Önceki ismi Çüküler Köyü olarak geçmektedir; ancak bu isim daha sonraları Güney Köyü olarak değişmiştir. Simav İlçesine 13 Km uzaklıkta olan Güney Beldesi, Kütahya İli Simav İlçesinin Kuzey batısına düşmektedir. Komşu kasaba ve köyler ise doğusunda Naşa Kasabası, Kuzey doğusunda Hamzabey Köyü, Kuzey batısında Koyunoba köyü Batısında ise Akdağ Kasabası ve Örenli Köyü, Güneyinde ise Simav Gölü bulunmaktadır. Belde halkının geçim kaynağını çiftçilik, hayvancılık, halı dokuma ve nakliyecilik oluşturmaktadır.



#### 4.4.8. Kuruçay Belde Belediyesi (Tavşanlı)

16. Yüzyıldan önce kurulan Kuruçay Köyünün adı 1534 yılı 439 numaralı Muhasebe-i Vilayet-i Anadolu Defteri C tahririnde geçmektedir. Kuruçay Osmanlı döneminde Hüdavendigâr Vilayetinin Kütahya Kazasının Tavşanlı Nahiyesine bağlı idi. Kuruluşundan belde statüsüne kavuştuğu 1998 yılına kadar köy olarak kalmıştır.

Kuruçay Beldesinin temel geçim kaynağı tarım ve hayvancılıktır. Bunun yanında, Tavşanlı ilçe merkezine yakın olmasının sonucu olarak, ilçe merkezinde esnaflık yaparak geçinen ve inşaat, kömür ve enerji sektöründe çalışanların sayısı da oldukça fazladır. Beldenin 3 Km güneyinde bulunan Kuruçay Göleti ve çevresi görülmeye değer bir mesire yeridir. Belediye Başkanı Erhan DEMİRAY'dır.

**Tablo 25: Kuruçay Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 3	Belediye Kuruluş Tarihi:	08.12.1998
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfusu	: 1.916
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü	: 320ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İl'e Uzaklığı	: 52 km
Personel Sayısı Kadın	: 0	İlçeye Uzaklığı	: 5 km
Personel Sayısı Erkek	: 11	Rakım	: 835 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020





**Harita 21: Kuruçay Belde Haritası**

#### 4.4.9. Kuşu Belde Belediyesi (Simav)

Yaklaşık olarak 1.400 ile 1.500 yılları arasında kurulduğu ve yaklaşık olarak 600 yıllık bir geçmişi olduğu sanılmaktadır. Kasabaya ilk yerleşenlerin Yörüklerden olduğu ve rivayetlere göre Kuşu ismini alması ise Yörüklerin yerleşmesi sırasında kuşların uçtuğu yerde su bulmalarının sebep olduğu rivayet edilmektedir.

Beldenin nüfus yoğunluğu iyi olmasına rağmen, genç nüfusu beldede tutmak zorlaşmakta, iş imkânı yetersiz olduğu için de belde her yıl göç vermektedir. Belde nüfusunun %95'i okuma yazma bilmektedir. Halk tarım ve hayvancılıkla uğraşmakta olup vişne üreticiliği oldukça yüksektir. Kültürel etkinlik olarak her yıl Haziran ayının ikinci haftası sonunda geleneksel gözleme günü düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Feridun AKTAY'dır.

**Tablo 26: Kuşu Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 4	Belediye Kuruluş Tarihi: 1952
Belediye Meclis Üye Sayısı: 9	Nüfusu : 2.294
Kadın Meclis Üye Sayısı : 0	Yüzölçümü : 133,5 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 9	İl'e Uzaklığı : 140 km
Personel Sayısı Kadın : 2	İlçeye Uzaklığı : 18
Personel Sayısı Erkek : 4	Rakım : 999

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020

#### 4.4.10. Naşa Belde Belediye Başkanlığı (Simav)

“Naşa” (su kaynağı) kelimesinin Kıpçak Türkçesinden geldiği düşünülmekte ve Naşa'ya yerleşen ilk Türklerin Kıpçak Türkleri olduğu sanılmaktadır. Naşa 1971 yılına kadar gelişimini köy olarak sürdürmüş olup bu tarihte belediye statüsünü kazanmıştır.

Naşa Beldesi insanları çiftçilikle uğraşmakta olup, kasaba halkı devletten kiralanmış 3.000 dönüm göl arazisini değerlendirmektedir. Ürün olarak mısır, şeker pancarı, buğday, fasulye, nohut ve ayçiçeği ekilmektedir. Beldede yaklaşık 600 kişi göl arazisinden faydalanmaktadır. Beldenin ekonomik durumu emekli maaşı, kerestecilik, halıcılık, orman, tarım ve hayvancılıktan elde edilen gelirlere dayanmaktadır. Asar ve İnkaya'da Naşa Kaplıcaları bulunmaktadır. Yerleşim yerinde kültürel ve tabiat varlıklarına kayıtlı Eski İlkokul binası bulunmaktadır. Belediye Başkanı İbrahim YAVUZ'dur.

**Tablo 27: Naşa Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 3	Belediye Kuruluş Tarihi: 01.01.1971
Belediye Meclis Üye Sayısı: 9	Nüfusu : 1943
Kadın Meclis Üye Sayısı : 0	Yüzölçümü : 3.228 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 9	İl'e Uzaklığı : 140 km
Personel Sayısı Kadın : 1	İlçeye Uzaklığı : 7 km
Personel Sayısı Erkek : 14	Rakım : 850 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020





**Harita 22: Naşa Beldesi Haritası**

#### 4.4.11. Seyitömer Belde Belediye Başkanlığı (Merkez)

Seyitömer Beldesi 3 mahalleden oluşmaktadır. Selçuklu, Germiyan ve Osmanlı devirlerinde şeyh Ömer olarak anılan, XVIII. Yüzyılda Seydi Ömer ve Seyyid Ömer olarak anılan Seyitömer Köyünün adı Cumhuriyet devrinde günümüzde söylendiği şekliyle Seyitömer olarak değiştirilmiştir. Seyitömer ile özdeşleşen kömür madeni Cumhuriyet öncesi dönemde bulunmuştur. Cumhuriyetten sonra Seyitömer Köyü ve çevresinde zengin kömür rezervlerinin olduğu tespit edilince Köyün önemini arttırmıştır. Türkiye Kömür İşletmeleri ve Termik Santralının faaliyete geçmesiyle hızlı nüfus artışı yaşanan Seyitömer'e 1972 senesinde belediye statüsü verilmiştir (Çayırhan özelinde benzer bir hikâye için bakınız: Kili, 1978). Seyitömer Beldesi arazileri ve yerleşim yeri Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafından istimlak edilmesi üzerine 1980 yılında eski yerleşim yerinden kaldırılarak yaklaşık 8 Km kuzeyine kendi sınırları içindeki şimdi bulunduğu Kaylan Mevkiindeki yeni yerleşim yerine nakledilmiştir.

Belde sınırları içinde bulunan Kömür İşletmesi ve Termik Santrali tek çatı altında birleştirilerek 2012 yılı sonunda özelleştirme kapsamında Çelikler Holding'e devredilmiştir. Tesisler Haziran 2013'ten itibaren Çelikler Seyitömer Elektrik Üretim A.Ş. tarafından çalıştırılmakta olup Belde sakinlerinin çoğunluğu bu kuruluşlarda çalışmaktadır. Araziler kamulaştırıldığı için, beldede tarım ve hayvancılık yok denecek kadar azdır.

Seyitömer beldesi adını aldığı Seyitömer Hazretleri Türbesi ve Seyitömer Kömür Sahasında Seyitömer Höyüğü de bulunmakta olup bu Höyük çok önemli bir tarihi değer olup kazı çalışmaları devam etmektedir. Seyitömer Höyüğündeki yerleşim Orta Anadolu, Suriye ve Mezopotamya ile ticari ilişkiler ağı içinde idi. Arkeolojik kazılar, Höyüğün 5.000 yıllık bir geçmişe sahip olduğunu; Tunç (Orta ve Erken Tunç), Akhaemenid, Helenistik, Roma dönemlerinde yoğun olarak iskân edildiğini göstermektedir. Mimari kalıntılar ve buluntular, burada maden ve seramik üretiminin gerçekleştiğini göstermektedir. Belediye Başkanı Halil ÖZTÜRK'dür.

**Tablo 28: Seyitömer Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı : 3	Belediye Kuruluş Tarihi : 1972
Belediye Meclis Üye Sayısı: 9	Nüfusu : 1962
Kadın Meclis Üye Sayısı : 0	Yüzölçümü : 16 180 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı : 9	İl'e Uzaklığı :30 km
Personel Sayısı Kadın : 1	Rakım : 1 205 m
Personel Sayısı Erkek : 22	

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 23: Seyitömer Beldesi Haritası**

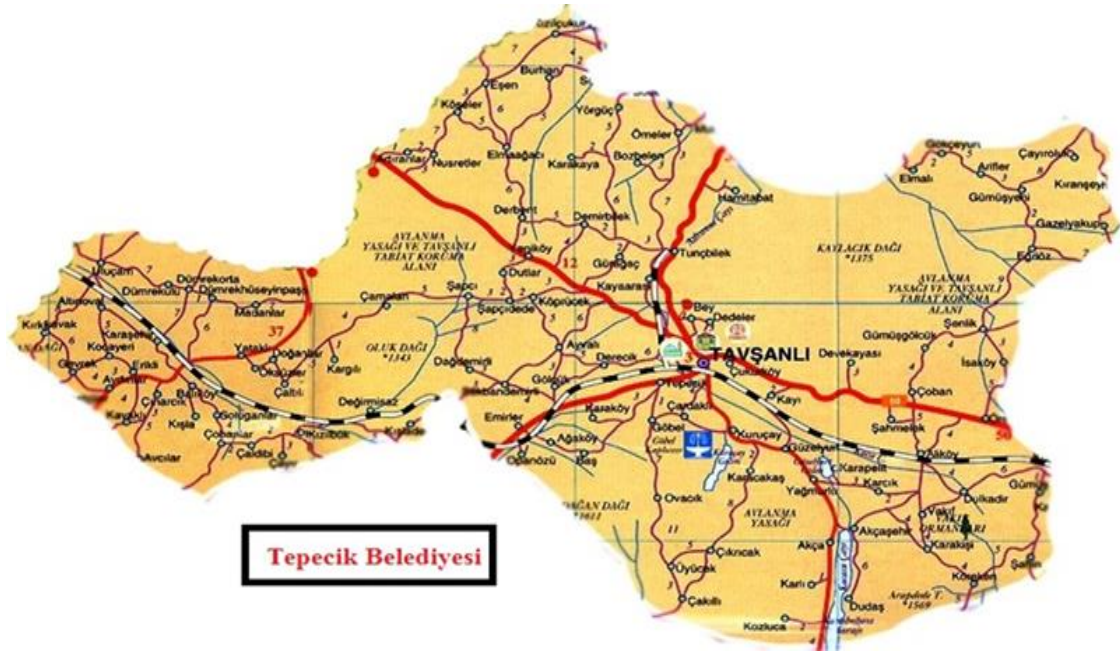
#### 4.4.12. Tepecik Belde Belediye Başkanlığı (Tavşanlı)

Tavşanlı (Adranos) Çayının Güneybatı yönündeki ovanın ortasında bir tepe ve çevresinde kurulmuştur. Kuruluşundan beri aynı isimle anılan Tepecik üç mahalleden oluşmaktadır. Tavşanlı–Emet-Simav Karayolu beldenin içinden geçmektedir. Beldenin ekonomik geçimi taş döşemeciliği, hayvancılık ve tarım yapılmaktadır. Belde halkının %90'ı kaldırım (beton parke döşeme) işiyle geçimini sağlamaktadır. Belediye Başkanı Ahmet Tekin'dir.

**Tablo 29: Tepecik Belde Belediye Başkanlığı Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 3	Belediye Kuruluş Tarihi:	30.12.1987
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfusu	: 2788
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü	: 150 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İl'e Uzaklığı	: 50 km
Personel Sayısı Kadın	: 1	İlçeye Uzaklığı	: 3 km
Personel Sayısı Erkek	: 13	Rakım	: 860 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 24: Tepecik Beldesi Haritası**

#### 4.4.13. Tunçbilek Belde Belediye Başkanlığı (Tavşanlı)

Yörede ilk linyiti bulan 1869 Tavşanlı doğumlu Süleyman oğlu Akkaş Mehmet Soyadı Kanunuyla birlikte Tunçbilek soyadını almıştır. Günümüzde Tunçbilek'in Köprübaşı, Küçükilet, Işık Sitesi, Madencilik, Çamaltı ve Hamitabat olmak üzere 6 mahallesi bulunmaktadır. Tunçbilek halkının etnik kökenini Oğuzların Boz kolundan Kayıthan'a bağlı Kayı boyu oluşturur. Kayılar Oğuzların en eski, en köklü ve en şerefli boyudur.

Ekonomik yönden gelişmeye müsait olan Tunçbilek topraklarının altındaki kömür rezervi araştırılmış, 250 milyon ton linyit kömürü bulunduğu tespit edilmiştir. Zengin orman örtüsü, Bursa-Tavşanlı Karayolu üzerinde bulunması, İstanbul-Antalya trafiğinin önemli bir kısmının bu yolu kullanması, çevre köylere yönelik merkezi bir konumda olması nedeniyle Tunçbilek Beldesinin ilçe olmaya aday olduğunu düşünenler bulunmaktadır. Bölgenin merkezi Tunçbilek ekonomik ve kültürel yönden de çevredeki köylerin hatta yakın çevredeki ilçelerin ekonomik bakımdan bir cazibe ve çekim merkezidir. Tunçbilek verimli tarım arazileri açısından çok zengin değildir.

Yaylacık Dağı, tertemiz havası, dereleri ve bakir ormanlarıyla piknikçiler için çok elverişlidir. Merkez mahalle olan Küçükilet'in Yaylacık Dağına bakan kesimi doğa yürüyüşleri ve kamp için gayet uygundur. Linyit Kültür ve Sanat Etkinlikleri, Gaip ve Tokatlı Dede şenlikleri düzenlenmektedir. Belediye Başkanı Mustafa DÜZGÜN'dür.



**Tablo 30: Tunçbilek Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 8	Belediye Kuruluş Tarihi:	1964
Belediye Meclis Üye Sayısı:	9	Nüfusu	: 5.542
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü	: 9.535 ha
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İl'e Uzaklığı	: 50 km
Personel Sayısı Kadın	: 2	İlçeye Uzaklığı	: 10 km
Personel Sayısı Erkek	: 68	Rakım	: 930 m

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020

**Harita 25: Tunçbilek Belde Haritası**

#### 4.4.14. Yenikent Belde Belediye Başkanlığı (Gediz)

Yenikent'in ilk kuruluş yeri şimdiki Hamzabey Mahallesi olup o zamanki adının da Mahamzabey olduğu bilinmektedir. Köy halkından bir kısmı zaman içinde (bundan önceki Gediz Çayının batısındaki yere) taşınmış ve bu yeni yerleşim yeri Yeniköy adını almıştır. Bu suretle Yeniköy ve onun mahallesi Hamzabey olmuştur. 1960 yılında başlayan toprak kayması sonucunda köy 1967'de şimdiki yerleşim yerine taşınmıştır. Konumu itibariyle ulaşım sorunu yoktur.

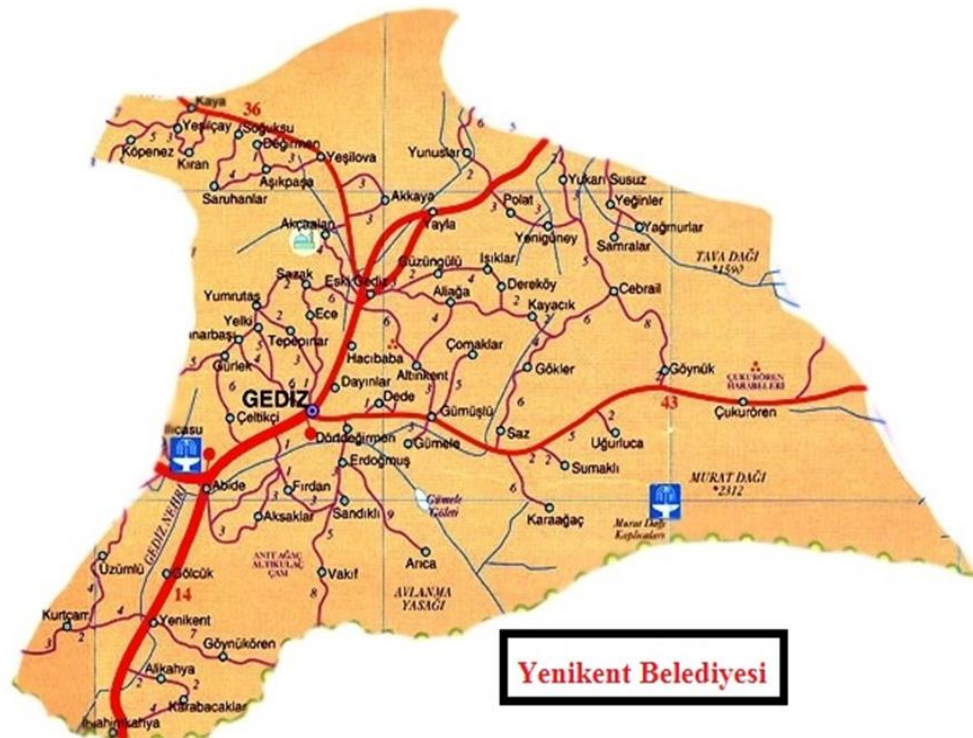
Toplumsal ve ekonomik yapı tarım, hayvancılık, Uşak Organize Sanayii ile irtibatlı olarak orada işçilik ve nakliyeyle dayanmaktadır. Buğday, arpa, mısır, nohut, fasulye ve haşhaş ekimi yapılmaktadır. Beldede akaryakıt istasyonu, fırın, lokanta, kahvehane, bakkal, marangoz, oto lastikçi, ahşap empenye tesisleri, tarımsal kalkınma kooperatifi ve sıcak demirci faaliyet göstermektedir.

Gediz Ilıca Tesislerine 10 Km, Gediz Murat Dağı Dinlenme Tesislerine 35 Km, Çavdarhisar Aizonai Antik Kentte 58 Km metre mesafededir. Belediye Başkanı Mehmet KARACA'dır.

**Tablo 31: Yenikent Belde Belediyesi Bilgileri**

Mahalle Sayısı	: 4	Belediye Kuruluş Tarihi:	1991
Belediye Meclis Üye Sayısı	: 9	Nüfusu	: 24.261
Kadın Meclis Üye Sayısı	: 0	Yüzölçümü	: 46.640
Erkek Meclis Üye Sayısı	: 9	İl'e uzaklığı	: 107 km
Personel Sayısı Kadın	: 7	İlçeye uzaklığı	: 17 km
Personel Sayısı Erkek	: 7		

**Kaynak:** <http://www.kutahya.gov.tr>, Erişim tarihi:23.07.2020



**Harita 26: Yenikent Beldesi Haritası**

#### **4.5. Kütahya’da Küçük Belediyelerin Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Raporlarında Yer Alan ve Mülakatlarda Tespit Edilen Başlıca Sorunları**

Çalışmada Kütahya’da bulunan küçük ölçekli belde belediyesi ve ilçe belediyelerinin başlıca sorunları Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kontrolörleri tarafından yapılan belediye denetimleri sonucu hazırlanan raporlar ve belediye başkanlarıyla yapılan mülakatlar sonucu elde edilen veriler değerlendirilmek suretiyle tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca belediyelerde görevli halkla direkt etkileşimde bulunan kamu çalışanlarıyla yapılan mülakatlar ilgili belediyelerin sorunlarının tespit edilmesinde ve uygulamada yaşanan sorunların niteliğine ilişkin değerli veriler sağlamıştır. Michael Lipsky (2010) tarafından “Street Level Bureaucracy” (sokak düzeyi bürokrasi) olarak da tanımlanan halkla direkt etkileşimde bulunan kamu çalışanlarından elde edilen veriler çalışmaya önemli katkılar sunmuştur.

Lipsky’nin sokak düzeyinde bürokrasi ile kastettiği, devlet kurumlarında veya diğer kamu hizmetlerinde vatandaşlarla veya kamu hizmetlerinden yararlananlarla doğrudan ve ilk temas kuran çalışanlar olması beklenir. Öğretmenler, doktorlar, memurlar sokak bürokratlarına örnektir. Bu bürokratların bürokrasi için önemi, siyasi kararları alırken ve uygularken geniş yetki ve inisiyatif kullanma yeteneklerinden kaynaklanmaktadır. Tanım gereği bürokrasinin yapısı, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları ayrıntılı olarak tanımlanır ve çalışanlar tarafından bunlara uyulması beklenir.

Bununla birlikte, uygulamanın gözden geçirilmesi, bir kamu hizmetinin sağlanmasında son rol oynayan ve dolayısıyla bu hizmetin sunumunu doğrudan etkileyen görevlilerin kişisel tutumlarının, bilgi birikimlerinin, becerilerinin ve anlayışlarının, hizmet kullanıcısının memnuniyeti olduğunu göstermektedir. Bununla hizmetlerin her zaman planlandığı şekilde sunulmadığını ve bürokratların bunda etkili olduğunu kastediyoruz.

Devlet adına sağladıkları hizmetler ve gerçekleştirdikleri görevler açısından sorgulanamayan devlet düzeyindeki politika kararlarını yerel olarak uygulayan alt düzey yetkililer, alt düzey çalışmalarda kritik bir noktadır. Sokak seviyesi görevlileri, hükümetin politika kararlarını anlar ve destekler, bunları benimser ve uygulamaya çalışır (Murphy, 2018: 141-143). Üst düzeyde oluşturulan politikaların gerçek değeri, uygulandığında ortaya çıktığına göre, planlanan ve benimsenen politikaların belirlenen

şekilde uygulanması başarısını sağlar. Bunlar hizmetin son alıcıya ulaştırıldığı ‘sokak düzeyindeki bürokratlar’ tarafından yürütülür.

Çalışmada hem belediye başkanlarıyla hem de belediyelerde çalışan bürokratlarla yapılan mülakatlarda Lipsky’nin sokak düzeyi bürokratlarının idari işleyiş ve kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması ve anlaşılmasına yaptığı vurgudan esinlenerek araştırma yürütülen Kütahya ilindeki küçük belediyelerin sorunlarını bürokratların sorulara verdikleri cevaplar yardımıyla tespit etmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın bu bölümünün temel dayanaklarından birisi de; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler kontrolörlerince hazırlanan Kütahya’daki küçük ölçekli belediyelerin denetim raporlarında öne çıkan sorunlara ilişkin ortaya koydukları tespitlerdir. İdari vesayet birimi olarak İçişleri Bakanlığınca yapılan bu denetimlerde kategorize edilen sorunlar özellikle uygulamada küçük belediyelerin yaşadığı sorunların doğru tespiti ve analiz edilmesi anlamında önemli bir başvuru kaynağı niteliği taşımaktadır.

**Tablo 32: Kütahya İlindeki Küçük Ölçekli Belediyelerin Temel Sorunları**

Belediyeler/ Sorunlar	Mali Sorunlar	Nitelikli Personel Eksikliği	Görev ve Yetki Paylaşımı S.	Fiziki Araç- Gereç Sorunu	Katılım Sorunu	Siyasal Sorunlar
Kütahya	√				√	√
Gediz	√				√	√
Simav	√				√	√
Çavdarhisar	√	√		√	√	√
Domaniç	√	√		√	√	√
Şaphane	√	√		√	√	√
Aslanapa	√	√		√	√	√
Hisarcık	√	√		√	√	√
Emet	√	√		√	√	√
Çitgöl	√	√		√	√	√
Güney	√	√	√	√	√	√
Kuşu	√	√	√	√		√
Akdağ	√	√		√	√	√
Demirci	√	√	√	√	√	√
Naşa	√	√		√	√	√

**Kaynak:** Yazar tarafından, denetim raporlarından ve belediye başkanları ile yapılan görüşmelerden elde edilen veriler analiz edilerek oluşturulmuştur.



Genel olarak, Türkiye’de büyük ya da küçük ölçekli tüm belediyelerin yaşadığı sorunlar büyük oranda benzer ortak sorunlar olmakla birlikte ölçek farklılığı spesifik olarak bazı ek sorunları ortaya çıkarmakta ya da ortak bazı sorunların derinleşmesine yol açmaktadır. Çalışmada denetim raporları ve mülakatlar sonucu elde edilen bilgiler küçük belediyelerin sorunları olarak kategorize edilip Kütahya’daki küçük ölçekli belediyeler özelinde analiz edilen başlıkları halinde incelenen sorunlar anlatılmaktadır.

#### **4.5.1. Kütahya’da Belediye Organlarının İşleyiş Sorunları**

Yerel yönetimlerde artık çoğu karar, herhangi bir otoritenin onayı olmadan alınır. Belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğinin en büyük ve en önemli karar alma organıdır. Yerel düzeyde çoğulcu ve demokratik yapıların temsilcilerini temsil eden belediye meclisinin tüm üyeleri, yüzde on barajıyla orantılı temsile dayalı olarak, doğrudan yerel halk tarafından seçilir (Eryılmaz, 2019). 5393 sayılı Kanun uyarınca, bir belediyenin birincil karar alma organı belediye meclisidir ve ilgili kanunda belirtilen ilke ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Kütahya mikro bölge belediyelerinin iş ve işlemlerinin ve aldıkları kararların pek çok açıdan mevcut belediye kanun ve yönetmeliklerine uymadığı yapılan denetimlerden anlaşılmaktadır. Bu temelde, söz konusu belediye meclislerinin, bazı durumlarda yetkileri ve sorumlulukları olmasa da karar aldıkları, tersine de, bazı durumlarda yetkileri ve sorumlulukları olmasına rağmen karar almadığı görülmektedir. Buna göre aşağıdaki maddeler Kütahya’nın küçük belediyelerinin meclislerindeki hatalı işlemlerin ortak özelliklerini özetlemektedir:

- Kütahya’nın bazı küçük belediyelerinde belediye meclisi görüşme tutanaklarına rastlanılmamıştır. Meclis toplantısına ilişkin tutanaklar ayrıntılı olarak (ret oyu verenler, müzakere konuşmaları, toplantıya katılanlar vs. bilgileri) tutulmamıştır. Meclis kararlarının bir yıldan itibaren her yıl ardışık karar numaraları verilmediği ve aynı oturumda alınan birden fazla kararın tek bir karar numarasıyla numaralandırıldığı görülmüştür. Temelde Belediye Meclisi İçtüzüğü’nün 16. Maddesi meclis toplantılarının meclisin sorumlu üyeleri veya yetkilileri tarafından kaydedildiği ve encümen tarafından imzalandığı ve meclis toplantılarının meclis tarafından ses ve / veya görüntü yoluyla kaydedilebileceği belirtilmektedir (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019–2020: 1).

- Meclis karar defterlerine gereği gibi uyulmadığı, bazı kararların defterlere yazılmadığı, defterlerde boş sayfaların kaldığı ve defterlerin onaylanmadığı görülmüştür.

- Kütahya’da bazı belediye meclislerinde iç ve dış evrak yükleme defterleri tutulmamaktadır. Ek olarak, standart arşiv sistemi konusunda henüz uygulamaya geçilmediği görülmüştür.

- Kesinleşmiş belediye meclisi kararlarının yayınlanmamasını haklı kılacak hiçbir belge ve gerekçe sunulmamıştır.

- İncelenen belediyelerin birçoğunda meclisler “vermek” veya “yapmak” gibi kararlar almışlardır; ancak, belediye meclisleri mal veya hizmetlerin satın alınması veya teslimatı konusunda karar verme yetkisine sahip değildir. Kamu İhale Kanunu’nun 13. Maddesi uyarınca satın alınacak mal ve yapılacak hizmetler ihaleye konu ise 2886 sayılı Kanun’a göre ihale organı olarak belediye meclisi ilgili ihaleyi başlatmak ve sonuçlandırmakla yükümlüdür. Bu nedenle, meclislerin yetki alanına girmeyen konular, belediye meclislerinin gündemine alınmamalı ve bu tür hatalı kararların önüne geçilmelidir (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019: 1).

- Meclis toplantı gündemleri meclis üyelerine tebliğ edilmemektedir.

- Belediye başkanı tarafından divan üyelerine duyurulan gündemde yer alan maddeler arasında “dilek ve talepler” şeklindeki maddelerin olup olmadığı incelendiğinde görüşme kapsamında yapılan toplantılarda ve bir dilek olarak belirlenen gündemdeki değişikliklerin tartışılıp kabul edilmediği görülmüştür.

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre yapılacak ihalelerin tahmini bedelini, usulünü ve zamanını belirlemeye yönelik olarak bazı belediye meclisleri kararlar almıştır. Benzer şekilde, örneğin Demircili Belediyesi tarafından, miktar veya oranları Belediye Gelirleri Kanunu’nda kesin olarak belirlenen vergiler ile Bakanlar Kurulunca maktu tarifeleri saptanan harçlar konusunda Belediye Meclisince tarife düzenlenmiş olup bu durum belediye mevzuatına aykırıdır (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019: 3).

- 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 34 (b) Maddesi uyarınca; yıllık çalışma programında yer alan eserlerle ilgili kamulaştırma kararları belediye encümenlerinin

sorumluluğunda olduğundan, belediye meclislerinin yetki alanlarında olmayan konularda karar alınmamasına özen gösterilmelidir.

- Bazı belediyelerde belediye meclisi toplantı tutanaklarının tartışılan tüm konuları içermediği ve tutanakların belgelerde yer almadığı görülmüştür.
- Meclis toplantılarında hazır bulunmayan meclis üyelerine karşı işlem yapılmadığına dair örnekler rastlanmıştır.
- Bazı belediyelerde, belediye meclisinin toplantı yeter sayısı olmadığı için eksik olan toplantıların ertelenme sürelerinin belirlenmesinde ilgili kanun ve yönetmelik hükümlerine uyulmamıştır.
- Belediye meclisleri tarafından belediye encümenlerine yedek üye seçildiği görülmektedir; fakat 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33 ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin 20. maddelerine göre; “encümen üyeleri bir yıllığına seçilir ve bir yılın sonunda tekrar seçim yapılır”. Bu düzenlemeler uyarınca, kesinleşen meclis kararları özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka encümenin seçilmiş üyeliklerinde herhangi bir nedenle boşalma olması halinde meclisin ilk toplantısının ilk birleşiminde kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019–2020: 6).
- Cadde ve sokaklara isim verilmesiyle ilgili meclis kararlarının kaymakamın onayına sunulmadığı bilinmektedir.

Görüldüğü üzere, Kütahya mahalli idarelerinin müfettişleri benzer bir yöntem ve çalışma için ilgili belediye meclislerini birçok yönden incelerken, kullanılan yöntem ve alınan kararlar pek çok durumda mevzuata uymadığı tespit edilmiştir. Söz konusu belediyelerin hemen hemen hiçbiri belediye meclisi tutanaklarına dair kayıt tutmamakta veya kayıt tutmaları halinde meclis karar defterine düzenli olarak bunları kaydetmemektedir. Diğer bir deyişle, yetkili belediye meclisleri en basit asgari görevleri bile yerine getiremez durumdadır. Bununla birlikte, belediye meclisleri, kendi sorumluluk alanına girmeyen bir dizi konuda kararlar almaktadırlar.

#### **4.5.2. Kütahya’da Belediye Encümeniyle İlgili İş ve İşlemlerde Yaşanan Sorunlar**

Belediye başkanı, belediyenin karar alma, danışma ve yönetim organı olan encümenin gündemini belirler. Encümen, sadece başkanın atıfta bulunduğu ve tevdi ettiği konuları görüşebilir, kendisine havale edilmemiş ve/veya gündemde bulunmayan

konuları otomatik olarak görüşüp karar veremez. Belediye meclisi yerine encümen tarafından alınan kararların yeniden müzakere edilmesine ve belediye meclisi tarafından onaylanmasına gerek yoktur. Teorik olarak, belediye meclislerinin yürütme rolü yoktur; belediye meclisleri, yukarıda belirtildiği üzere, yürütme görevleri yerine yürütme organlarının ve bürokrasinin denetimini gerçekleştirir; fakat zaman zaman meclis ile encümenin görevleri birbirleriyle çakışır. Normalde, encümen, meclisin görevlerini yapamadığı gibi, meclis de encümenin görevlerini yapamaz. Sadece, yukarıda sözü edildiği üzere, Belediye Kanunu'nun 34. Maddesinin 1. fıkrasında, çeşitli özel kanunlarla belediye encümenine verilen görevlerin gerçekleştirilmesi söz konusudur (Azaklı ve Özgür, 2005: 314).

Küçük ölçekli belediyelerde, belediye meclisi, ikisi kendi üyeleri arasından gizli oyla her yıl seçilen mali hizmetler birimi başkanı ve belediye başkanı tarafından seçilen bir üye olmak üzere toplam dört üyeden oluşur. Ayrıca yönetim kurulu üyeleri ehliyetsizlik hakkında karar veremez ve güven prosedürü tesis edemez. Belediye başkanı, şehrin genel idaresinden sorumludur ve encümen üyeleri, görevleri için meclise karşı sorumludur (Azaklı ve Özgür, 2005: 314).

Belediye encümeni tarafından yapılan iş ve işlemlerin denetiminde Kütahya'da küçük ölçekli belediyelerle ilgili olarak birçok sorun alanı tespit edilmiştir. Buna göre, söz konusu belediyelerin encümenlerinin hususiyetle görev ve yetki gaspı yaparak üzerlerine vazife olmayan konularda kendi kendine karar aldıkları ve bunu belediye meclisine bildirdikleri görülmektedir. Başka bir deyişle, belediye encümenleri bazı durumlarda belediye meclisi ve belediye başkanının yapması gereken iş ve eylemleri yaparak bu birimleri aşmaktadırlar veya by-pass etmektedirler. Aşağıda söz konusu belediyelerin encümenlerinde görülen başlıca sorunlar özetlenmektedir.

Belediye encümenin görevleri arasında yer almayan çeşitli konularda belediye başkanına yetki veya izin verilmesine dair belediye encümenlerince karar alındığı incelenmiştir. Oysaki belediye encümeninin, belediye meclisinin veya başka bir kişi veya organın belediye başkanına izin verebileceğine dair bir hukuki düzenleme yoktur (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019: 1).

Denetime tabi dönemde ilgili belediye encümenlerinde düzenli olarak toplantı yapıldığının belirtilmesine rağmen görüşülecek konu olmadığından toplantının bir

karara bağlanmadığı, dolayısıyla encümen kararlarının düzenli olarak dikte edilmediği, buna bağlı olarak; encümen karar özetleri tutanak defterinin tutulmadığı, encümen kararlarının dayanağı olan yazı ve belgelerin encümen kararlarına eklenmediği Kütahya ilindeki birçok küçük belediyede rastlanan genel bir sorundur.

Bütçenin encümenlerde görüşülmesi sırasında hukuki prosedürün izlenmediği de tespit edilen sorunlar arasındadır. Buna göre belediye encümenlerince bütçelerin ve kesin hesapların incelemeye tabi tutulmadan ve bütçe ve kesin hesaplarla ilgili rakamlara dahi yer verilmeden, sadece bütçenin belediye meclisine sunulmasına dair karar alınmaktadır. Ayrıca belediye meclislerinin bütçe ve kesin hesaplarla ilgili kararlarının incelenmesinde; bütçelerin vergi gelirlerinin ve giderleri toplamı üzerinden, Kesin hesapların sadece gelir ve giderlerin tutarları belirtmek suretiyle ve bir bütün olarak müzakere edilip karara bağlandığı, bütçe kararnamesinin ise bir bütün olarak müzakere edilip karara bağlandığı görülmektedir.

Bazı belediye encümenlerince otobüs ücret tarifesi düzenlendiği incelenmiştir. Fakat 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde, belediye encümeninin görev ve yetkileri sayılmış olup belediye encümenine ücret tarifesi düzenleme görev ve yetkisi verilmemiştir (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019–2020: 6).

Bazı belediye encümenlerince 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'yla (KİK) ilgili hususlarda karar alındığı incelenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34 üncü maddesinde, belediye encümeninin görev ve yetkileri sayılmış olup, bu hususta encümene herhangi bir görev verilmemiştir.

Bazı belediye encümenleri tarafından yoksul ve muhtaçlara ayni ve nakdi yardım yapılması hususunda karar alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38/n maddesinde; bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere/engellilere yönelik hizmetleri yönetmek ve özürllüler merkezini oluşturma yetkisi belediye başkanına verildiğinden encümenlerin bu yönde kararlar almaması gerekir.

Bazı belediye encümenleri tarafından belediyeye taşıt alımı kararı alındığı tespit edilmiş olup bu durum encümenlerin yetkisi dahilinde değildir.

Belediye encümenince alınan kararların düzenli olarak deftere kaydının tutulmadığı gibi karar defterine birçok karar yazılmamaktadır. Belediye encümen karar

defterinde encümen üyelerinin imza eksikleri bulunduğu, defterde boş sayfa bırakıldığı, karar numaralarının müteselsil verilmediği, bazen yazılı sayfaların deftere yapıştırılmak suretiyle encümen karar defterinin oluşturulduğu yönünde sorunlar tespit edilmektedir.

Belediye encümenleri tarafından temsil ve ağırlama giderleri hususunda karar alınması encümenin görevleri arasında bulunmamaktadır. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38/o maddesinde, “temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanma” yetkisi belediye başkanına aittir (Kütahya Valiliği Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları, 2019: 5). Bazı belediyelerde belediye encümeni toplantılarının haftanın hangi gün ve saatinde yapılacağı konusunda herhangi bir karar alınmamıştır.

Zaman zaman belediye meclisinin yerine de karar verebilen ve sadece başkanın havale ettiği konuları yine belediye başkanının başkanlığında görüşerek karara bağlayan encümenin bu durumu esasında başkanı güçlendirmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005: 313). Encümenin yukarıda sayılan görevleri gerçekleştirmesi için temel şart, bu meselelerin belediye başkanı tarafından encümene havale ve tevdi edilmesidir. Encümen bu konuları bir hafta içinde karara bağlamak zorundadır. Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir (Azaklı ve Özgür, 2005: 313).

Yukarıda ortaya konulan hatalı ve yanlış uygulamalar Kütahya'da küçük ölçekli / nüfuslu belediyelerde genellik teşkil etmektedir. Fakat asıl işi belediye meclisi tarafından verilen görevleri, belediye meclisi toplu bulunmadığı zaman tetkik eden ve karara bağlayan organ olan belediye encümenleri kimi durumlarda meclis adına kararlar alırken kimi durumlarda görev ve yetkisi olmadığı halde belediye başkanına izin verirken, bazen otobüs ücret tarifesi düzenleyebilmektedirler. Buna karşılık asli görevleri arasında yer alan bütçelerin ve kesin hesapların incelemeye tabi tutulmadan ve bütçe ve kesin hesaplarla ilgili rakamlara dahi yer verilmeden, sadece bütçenin Belediye meclisine sunulmasına dair karar aldıkları görülmektedir. Bu durum encümen üyelerinin, belediye başkanlarının ve belediye meclisi üyelerinin belediye mevzuatını bilmediklerini veya bilseler bile “nasıl olsa diğer belediyeler de böyle yapıyor, bu nedenle bir şey olmaz” mantığıyla hareket ettiklerini göstermektedir.

#### 4.5.3. Kütahya Belediyelerinde İnsan Kaynaklarıyla İlgili Sorunlar (Nitelikli Personel Eksikliği)

Seçilen belediye başkanlarının çoğu, meclis üyeleri belediye örgütünde ilk kez çalıştıklarından kendi görev ve sorumlulukları, birimlerin görevleri konusunda yeterince bilgi sahibi olmamaktadırlar (Hizmet-İş, 1999: 97). Bu durum özellikle kuruluş aşamasından büyük sıkıntıya neden olmaktadır. Belediye yönetiminde karar organı olarak önemli yetkileri ve sorumlulukları bulunan encümenlerde görevli üyelerin çoğunluğunun çiftçi, küçük esnaf, tüccar gibi belediyecilik alanında mesleki öğrenimi ve deneyimi olmayan kişilerden oluşması da eleştirilmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005; Geray ve Keleş, 1969: 78; Yavuz, 1962: 114; Yavuz, Keleş ve Geray, 1973). Türkiye çapında, küçük nüfuslu belediyelerde belediye işlerini en rasyonel şekilde yürütecek yetenek ve tecrübede personel genellikle bulunamamakta; yeterli bilgi düzeyinde personel bulunduğu hallerde ise, rasyonel bir yönetimin gerektirdiği psikolojik ve kültürel yapıdan yoksunluk dolayısıyla sıkıntılar yaşanmaktadır (Yılmaz, 1998: 3584). Elbette nitelikli personel bulundurma konusunda 1990'lı yılların sonunda 2020 yılına geçen sürede bazı olumlu gelişmeler gerçekleşmiş ve daha fazla küçük belediye nitelikli personel bulundurabilir hale gelmiş olabilir.

Belediyelerin işgücü harcamaları ile tüketim malları, hizmet ve malzeme alımlarından oluşan cari giderleri diğer kalemlerine göre daha yüksektir. Gelirlerin yatırım ve hizmet giderlerinden daha ziyade personel giderleri gibi etkin olamayan mal ve hizmet temininde kullanılması hususiyetle küçük ölçekli belde ve ilçe belediyelerini hizmet sağlamaktan çok personel çalıştıran yönetimler haline dönüştürmüştür. Bu durum belediyelerin birçoğunu merkezi idareye mecbur kılarak özerk ve güçlü bir mahalli idare sisteminin gelişmemesine sebep olmuştur (Türkoğlu, 2009: 116).

Belediyelerin çok yönlü hizmetleri için gerekli ihtisasa sahip çeşitli uzman personele ihtiyaçları vardır. Küçük bir belediye ne bu kadar uzman personeli bulabilir, ne de bu personeli bulup atayabilse bile, bunları ekonomik ve verimli çalıştırabilir. Bunun en büyük engelleri, küçük belediyelerin nüfus boyutu (Çoker, 1988; 1989; 1995: 72), mali imkânları, yaşam olanakları ve çalışma ortamıdır. Küçük belediyelerde belirtilen nedenlerle uzman personel çalıştırılması günümüz koşullarında hem çok zor hem de verimsiz ve irrasyonel olduğundan teknik özellikte ve/veya uzman personel gerektiren hizmetlerin büyük çoğunluğu ya hiç yapılmamakta ya da yetersiz biçimde yerine getirilmektedir (Çoker, 1988; 1989; 1995: 4).

Kütahya’da küçük ölçekli belediyeler açısından belki de en sıkıntılı sorun insan kaynakları konusunda yaşanmaktadır. Her ne kadar belediye ölçekleri ve alan olarak küçük olsalar da hizmet sunmak için hiçbirinin gerekli personel sayısına ulaşamadıkları görülmektedir. Fakat istihdam edilen personelin yapısı incelendiğinde iş üreten kişilerin değil çoğunlukla belediye başkanı ve diğer belediye organlarında görevli kişilerin yakın akraba veya eş-dostlarından oluşmaktadır. Bu kapsamda incelendiğinde, Kütahya merkez ilçe belediyesi, Simav ve Gediz belediyeleri hariç, söz konusu küçük belediyelerin hepsinin nitelikli personel ihtiyacı bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 48. maddesine göre, belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır ve söz konusu birimler norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak oluşturulmalıdır. Belde nüfusu, fiziki ve coğrafi yapı, toplumsal ve kültürel hususiyetlerle gelişme potansiyeli göz önünde tutularak, yine norm kadro ilke ve standartlarına uygun şekilde, gerekmesi durumunda sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla gerçekleştirilmektedir (Karasu ve Sezen, 1999; Parlak, 2015: 110; Yüceyılmaz, 2016; Yüceyılmaz ve Özgür, 2018; 2019). Olması gereken personel sayısı ile mevcut personel sayısı arasında Kütahya’daki küçük ölçekli belde belediyelerinde makasın oldukça açık olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan denetim raporlarında söz konusu belediyelerin neredeyse hiçbirinde memur personel yetersizliğinden dolayı birimlerin oluşturulmadığı mevcut personelin birden fazla birimi ilgilendiren iş ve işlemleri yürüttüğü görülmektedir. Belediyelerin mali imkânlarının yetersizliği nedeniyle de yeni personel istihdam edilemediği ve personel sayısı yeterli olmadığından müdürlük ve diğer kadrolara atama yapılmadığı görülmektedir. Ayrıca belediyenin teşkilat şeması hazırlanmadığından ve personelin görev yetki ve sorumlulukları düzenlenmediğinden hangi personelin hangi iş ve işlemleri yürüttüğü ve sorumlu olduğuna dair düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Başka bir deyişle, bu belediyelerde kimin ne işle ilgilendiği veya kimin kime karşı sorumlu olduğu belli olmamaktadır. Bunun yanında, söz konusu belediyelerin hizmet binalarının fiziki durumlarının yeterli olmadığı, tüm birim ve personelin aynı yerde hizmet verdiği görülmektedir. Bu durum günümüz modern yönetim anlayışından oldukça uzak bir durumu gözler önüne sermektedir.



Türkiye genelinde olduğu gibi Kütahya özelinde de küçük ölçekli belediyelerin en başta gelen sorunlarından birisi teşkilatlanmayla ilgili sorunlardır. Buna göre Kütahya'daki söz konusu küçük ölçekli belediyelerin hiç birinin normal rutin işlerini yürütecek yeterli personel ve doğru düzgün bir teşkilatının olmadığı denetim raporlarında açıkça görülmektedir. Bu durumun yansımalarından birisi olarak yeterli sayıda personel ve ekipman olmadığından bir belediyenin sunması gereken en basit altyapı hizmetlerinin bile yapılamadığı görülmektedir.

#### 4.5.4. Kütahya Belediyelerinde Mali Sorunlar

Belediyelerin genel olarak üç gelir kaynağı vardır; Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamı (GBVGTT) üzerinden ayrılan paylar; mahalli idarelerin öz gelirleri ve borçlanma. 2380 sayılı Kanunla, GBVGTT üzerinden belediyelere %5 oranında pay verilmesi öngörülmüş, bu pay yıllar içinde farklılaşmıştır. 2002'den itibaren, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere %6 oranında pay verilmesi kararlaştırılmıştır. GBVGTT üzerinden verilecek bu pay, İçişleri Bakanlığı emrindeki bir hesaba kaydolmamak üzere İller Bankasına aktarılmakta, İller Bankasında toplanan belediye payları, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre dağıtılmaktadır (Türkoğlu, 2009: 98).

**Tablo 33: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (1000 TL)**

Belediye Türü	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir *	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	9.272.900	37.911.916	24,46	12.624.482	46.170.934	27,34
İl Belediyeleri	2.602.541	6.006.549	43,33	3.040.143	7.213.268	42,15
İlçe, Belde Belediyeleri	20.972.240	37.224.648	56,34	24.479.369	43.922.940	55,73
Toplam	32.795.182	80.994.408	40,49	40.059.330	97.148.981	41,23

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün mahalli idarelerin 2018 gelir verilerine dayalı olarak hazırlanmıştır.

Vergiler, ücretler, katılım ücretleri, harçlar, faaliyet kiralamalarından elde edilen gelirler ve satış ve işletme kârları kanuna uygun olarak belediyeler tarafından toplanmakta ve %15'i il idaresi özel payı olarak ayrılmaktadır (Genç, 2015: 301).

Yerel yönetimlerin diğer gelirleri borçlanmadır (kamu kredileri, özel krediler ve dış krediler, vb.). Bütçe yapısına göre belediye harcamaları cari, yatırım ve transferler

olmak üzere üç türe ayrılabilir. Cari harcamalarda personel, yatırım harcamalarında altyapının oluşturulması, transfer harcamalarında borç geri ödemeleri ağırlıklı olarak maliyet kalemidir (Mecek vd., 2015: 301).

Belde belediyelerine kamu vergi gelirleri üzerinden nüfus oranlarına göre ayrılan ödenekler haricinde bir gelir elde edemediklerinden dolayı çoğu zaman borçlanmak zorunda kalmışlardır. Nüfusu az olan beldelerde bütçeden ayrılan kaynaklar çoğu zaman belediye başkan maaşı vb. gibi personel harcamaları ve diğer cari giderleri ancak karşılayabilecek düzeyde kalmıştır. Belde halkı tarafından seçim ile göreve gelen idareciler personel giderlerini dahi karşılayamaz durumlara düşmüşlerdir. Özgelirleri ve giderleri arasında ciddi dengesizlikler barındıran bu tür belde belediyelerde toplumsal yatırım ve hizmetler sunulamaz hale gelmiştir (Gökdemir, 2019: 2).

**Tablo 34: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Personel Harcamaları (1000 TL) 2016–2017**

Türü	Personel Harcamaları, 2016	Toplam Harcamaları, 2016	(%)	Personel Harcamaları, 2017	Toplam Harcamalar, 2017	(%)
Belediyeler	12.290.220	91.269.961	13,47	12.917.332	112.048.078	11,53
Belediye Bağlı İdareleri	2.316.769	20.966.714	11,05	2.357.014	24.823.300	9,50
İl Özel İdareleri	1.720.636	7.882.697	21,83	1.862.229	9.266.959	20,10
Mahalli İdare Birlikleri	160.986	2.168.906	7,40	139.417	2.636.840	5,29
Toplam	16.488.611	121.184.088	13,61	17.714.301	151.262.912	11,71

Kaynak: MİGM, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, 2018: 64.

Küçük yerleşim yerlerinin durumu incelendiğinde, gelirlerinin çoğu merkezi yönetim tarafından karşılanmasına rağmen hiçbirinin yeterli bütçesi olmadığı ve bütçelerinin neredeyse yarısını personel giderlerine harcadığı açıktır. Tabloda da belirtildiği üzere, bu durum Türkiye geneliyle örtüşmektedir. Bütçede gözlemlenen yüksek personel harcamaları oranı nedeniyle kamu hizmetleri için mevcut mali kaynak miktarı azalmaktadır. Bazı dönemlerde yerel yönetimlerin personel masraflarını ödeyemedikleri veya personel masraflarını karşılamak için borçlanamadıkları görülmektedir. Kütahya'da neredeyse tüm belediyelerin su ve emlak vergileri dışında kendi gelirleri olmadığını, cari gelirlerin tahsilatının düzgün kontrol edilmediğini, nüfus eksikliği nedeniyle genel bütçe payının yetersiz olduğunu ve belediyenin memur, işlem

ve işlemlerinin olmadığını söylemeye gerek olmayıp düzenli olarak yapılabilir (Kütahya Devlet Arşivleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Denetim Raporları, 2019–2020).

Belediye kuruluşlarının harcama karması, sorumlu oldukları görevleri yerine getirmek için yapılan ödemeler ile kuruluşlarına ve çalışanlarına yapılan ödemelerden oluşan harcamaları ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 277).

İl düzeyinde yerel yönetim kuruluşlarının harcamaları 5393 sayılı Kanununun 60. Maddesiyle düzenlenmektedir. Bazı maddeleri 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerini değiştirdi. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri için tarım ve hayvancılığı destekleyici her türlü faaliyet 6360 sayılı Kanuna göre desteklenebilmektedir. 2005 yılından önce belediye harcamalarında ekonomik işlevlerine göre cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye oluşumu ve transfer harcamaları şeklinde üçlü ayrışma gözlenmiştir (Çiçek vd., 2015: 61). Ancak bu durum küçük belediyeler arasında değerlendirildiğinde, işletmelerin büyüklüğünün optimal verimliliği sağlayacak şekilde hesaplanmadığı ve gelirlerin çoğunlukla yatırım yerine asgari hizmet sağlamaya harcadığı görülmektedir. Kütahya'nın küçük yerleşim yerleri için de aynı şey geçerlidir denebilir. Belediyelerin verdiği hizmetleri değerlendirirken hizmet sundukları alanlarda dahi su, kanalizasyon, yol ve kanalizasyon gibi basit hizmetleri sağlayamadıkları söylenebilir.

#### **4.5.5. Kütahya Belediyelerinde Kamu Hizmetleri İçin Gerekli Araç-Gereç Eksikliği**

Denetim raporları ve yapılan mülakatlardan elde edilen bilgiler, Kütahya'daki küçük belde belediyelerinin hemen hemen hiçbirisinde makine parkı, üstlenmiş oldukları kamu hizmetlerini tam olarak karşılayabilmeleri için gerekli olan araç gerece sahip olmadığını göstermektedir. Kütahya'nın belde ve küçük nüfuslu ilçe belediyeleri kamyon, silindir, tır, vidanjör, kazıyıcı, ekskavatör, ambulans, çöp kamyonu, servis aracı, itfaiye aracı gibi belediyelerin asli kamusal görevlerini icrası için gerekli makine ve araçlar konusunda ciddi sıkıntılar yaşamaktadırlar.

İlçe belediyesi statüsünde bulunan küçük belediyeler, belde belediyeleri kadar olmasa da, benzer araç ve makine sıkıntısı yaşamaktadırlar. Bazı küçük belde belediyeleri, kardeş belediyelerden veya hayırseverlerden hibe ve bağış gibi yöntemlerle bu eksikliklerini gidermeye çalışsalar da, makine ve araç gereç parkını tamamlamanın yüksek maliyetli olması nedeniyle bu konuda kalıcı ve etkili çözüm bulamamışlardır.

#### 4.5.6. Yerel Demokratik Katılım Sorunu

Demokrasi tartışmalarında yerel yönetimler, yaygın olarak ideal demokrasi okulu, pratikteki birincil yeri, temeli ve demokrasinin beşiği olarak görülmektedir (Keleş, 1998: 121). Vatandaşların yaşam standardını ve yaşam kalitesini iyileştirmek için kamu hizmetleri sunulmaktadır. Gün geçtikçe hem görevler artıyor hem de kaynak kullanımı da artıyor. Bu nedenle, sınırlı ve kıt kaynakların yönetiminde ekonomik ilkelere uyulması, kaynakların verimli, akılcı ve verimli kullanılmasının sağlanması kamu yönetiminin gündemindeki en önemli konulardır. Yerel yönetimler tarafından kamu hizmetlerinin sağlanması yoluyla, kıt kaynakların kullanımı sosyal, ekonomik ve toplumsal faydaları maksimize edebilir ve böylece ekonomik refahı maksimize edebilir. Bu, kamu hizmetlerinin uygulanmasında kaynakların en verimli şekilde kullanıldığı anlamına gelmektedir (Mahmutoğlu, 2004: 228).

Dünya, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinde de faaliyet gösterdiği için, özellikle kent belediyelerinin halk katılımı açısından önemli olan ve azalacak olan görevler için yerel yönetimler dendiğinde çok yakından ilgilenilmesinden dolayı halk daha çok çekilmektedir (Özden, 2020a; 2020b). İnsanların liderlik faaliyetlerine katılımının sağlanmasının sadece halkın inisiyatifiyle değil, yerel yönetimlerin baskısı altında da mümkün olduğuna inanılmaktadır.

Bu anlamda Türkiye’de yapılan bazı araştırmalar (örneğin, Benedict, 1971; Bayrakçı, 2009) halkın yerel düzeyde siyasal ve yönetsel kararlara etkili katılımının zayıf olduğunu göstermektedir. Konuyla ilgili bir saha çalışmasında, halka danışarak belediye kararlarıyla ilgili görüşleri sorulmuş ve katılımcıların %86’sı “belediyenin karar verirken halka danışması gerektiğini” söylese de hemen takip eden, “belediye tarafından düzenlenen halka açık toplantılara hiç katıldınız mı? Sorusuna katılımcıların %90’ı “hiç katılmadım” şeklinde aksi yönde cevap vermiştir; söylem-eylem uyumsuzluğu oluşmuştur. 278 yerleşim yerinde yapılan bir başka araştırmada ise insanlara belediye meclis toplantılarına katılıp katılmadıkları sorulmuş ve yerleşim yerlerinin %75’inin halk katılımı olmadığı görülmüştür (Bayrakçı, 2009: 48-49).

Türkiye’de genel bir fenomen olarak siyasal kültürümüze katılım için yeterli imkânı sağlamak ve bilinçte ortaya çıkan eksiklikleri ortak bir anlayışla yönetmek. Türkiye’de küçük belde vatandaşlarının faaliyetlere ve idareye katılma konusundaki tutum ve davranışları, özellikle Kütahya belediye başkanlarıyla yapılan görüşmelerden

elde edilen bilgiler bu gerçeğe denk gelmektedir. Vatandaşların katılımcı davranışının zihinsel düzeyi aşmaması ve katılımcı davranışının oylamayı aşmaması gerektiği söylenebilir. Genelde vatandaşlar kendilerine en yakın idari birimlerde yani yerel yönetimlerde yönetim süreçlerine dâhil olmak isterler. Eksik gördükleri ve ihtiyaç duydukları ancak uygulamada çok tatsız ve utangaç oldukları konularda görüşlerini kolaylıkla ifade edebilirler (Zeren ve Özmen, 2010: 172).

Elde edilen veriler ışığında Kütahya’da küçük ölçekli belediyelerin yaşadıkları sorunlar verilmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere, Kütahya’da küçük ölçekli belediyelerin tamamının yaşadığı iki temel sorun mali (bütçe) sorunlar ve siyasal sorunlardır. Kuşu beldesi hariç, diğer tüm belediyelerde katılım sorunu deklare edilmiştir. Kuşu beldesinin katılım sorunu bulunmaması, özellikle belde belediyesi statüsünü kaybetmesi sonrasında verilen hukuk mücadelesi sırasında halkın katılımcı bir anlayışla sürece sahip çıkarak bilinçlenmesinin etkili olduğu söylenebilir.

Görüldüğü üzere, küçük belediyelerden ilçe belediyeleri hariç tüm belde belediyelerinde nitelikli personel ve araç gereç, makine parkı eksikliği sorunu bulunmaktadır. Bu sorunun mali yetersizliklerle doğru orantılı bir sorun olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca Güney, Kuşu ve Demirci belde belediyelerinin diğer idari birimlerle kamusal hizmet sunumunda görev ve yetki paylaşımı sorunu (çatışma) yaşadıkları tespit edilmiştir.

#### **4.6. Kütahya’daki Küçük Belediyelerin Sorunları İçin Dile Getirilen ve Önerilebilecek Çözüm Önerileri**

Araştırmacı tarafından belediye başkanları veya başkan yardımcılarıyla yapılan mülakat çözümlerinde ve literatürde dile getirilen çözüm önerileri, tüm Türkiye’de ki benzer büyüklükteki belediyeler veya belde statüsündeki belediyeler için de elbette geçerli olabilecek önerilerdir.

##### **4.6.1. Akademik Literatürde Kütahya’da Küçük Belediyelerin Sorunlarına Dair Çözüm Önerileri**

###### **4.6.1.1. Mücavir Alan Genişletme Uygulamaları**

Metropoliten ya da orta ölçekli, kentsel alanlarda var olan yönetsel sorunları çözmeye başvurulabilecek bir yöntem de mücavir alan uygulamasıdır. Uluslararası literatürde” *extraterritorial power*” olarak tanımlanan mücavir alan uygulaması,

yabancı ülke yerel yönetimlerinin de başvurdukları yöntemlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Ciğeroğlu, 2007: 49).

Komşu alan anlamına gelen mücavir alanlarda belediyeler karar almaya ve denetim yapmaya yetkili kılınmıştır. Böylelikle komşu alanlar da bir nebze kontrol edilebilecektir. Ancak, mücavir alan uygulaması idari bir sınır niteliği taşımadığı için kendi içinde birçok sorun doğuracaktır. Ayrıca, mücavir alan uygulaması ne yeni belediyelerin kurulmasını, ne de mekânın daha da çok bölünerek idare edilmesini önlemiştir. Bir belediyenin mücavir alanında bulunan alanların bir kısmı veya tamamı yeni bir belediye olarak ilan edilebilmektedir, bu durum uygulamada sorunlara neden olmaktadır (Köroğlu, 2011: 4).

2004 yılı ortasına kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı ve 1930 tarihli eski Belediye Kanunu ile 1956 yılında yürürlüğe giren ve 1985 yılında 3194 sayılı Kanun numarasıyla yenisi yasalaşsa da mücavir alanla ilgili benzer düzenlemeleri içermeye devam eden İmar Kanunu köylerin veya köy kısımlarının bir belediye tarafından mücavir alana alınması düzenlemesi devam etmekteydi. Mücavir alan düzenlemesi, idari açıdan parçalanmış veya çevresine doğru gelişme gösteren merkezde yoğun ancak çevrede köy ve köyaltı (köy bağılı) yerleşimlerin varlığı halinde seyrek dokulu kentsel alanları yönetmek için getirdiği nadir mekanizmalardan birisidir (Yılmaz ve Bozkurt, 2008: 380-381).

#### **4.6.1.2. Birlik Uygulamaları**

Çoğunlukla gönüllü katılım ilkesine dayalı olarak oluşturulan bu birliklerde, üye yönetimler işbirliği içerisinde hareket ederek yerel ve bölgesel çaptaki sorunlara çözüm aramaktadırlar. Mahalli idare birlikleri kurarak bazı hizmetleri, bu birlikler vasıtasıyla yerine getirilmesidir. Belediyelerin kendi aralarında ya da köylerle birlikte kurdukları bu birliklerin, kentsel alanda giderek yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir.

Kavruk'a (2002) ve Keleş'e (2006a) göre; yerel kentsel birlikler, bir kanuna dayanarak yerel yönetimlerce kurulurlar ve bu birliklere katılım genellikle isteğe bağlı olarak gerçekleşmektedir. Birlik kurma yolunda, kamu görevleri ile yetkiler birliği oluşturan birimlerle birlik arasında paylaşılmaktadır. Bu paylaşımda, birliklerin yerel birimlerin yalnız baslarına gerçekleştiremeyecekleri planlama, altyapı, ulaşım vb. büyük çaplı görevleri, yerel birimlerin ise, metropoliten alanda eşgüdüm gerektirmeyen daha

küçük çaptaki görevleri üstlenmesi söz konusu olmaktadır (Kavruk, 2002: 51; Keleş, 2006a: 277).

Kısmen de olsa kentsel alandaki kimi hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan bu birlikler, faaliyet gösterdikleri alanlara ilişkin hizmetlerin gerçekleşmesini ve/veya sunumunu kolaylaştırsalar da, kentsel alanda var olan sorunların çözümünde kısıtlı bir etkiye sahip olmaktadır (Ciğeroğlu, 2007: 102).

Kavruk (2002: 51) metropoliten alanlarda var olan yerel yönetim birimlerinin yanında bu tarz birliklere de yer verilmesinin bir nevi iki kademeli yönetsel yapı olarak düşünülebileceğini; ancak, bu yapının yerel federasyon şeklinde örgütlenmeden oldukça farklı olduğunun ve bu sistemde birliğe üye olan yerel yönetimlerin yapılarını ve özerkliklerini koruyarak, yetkilerini kendi ellerinde bulundurdıklarının unutulmaması gerektiğini belirtmektedir.

#### **4.6.1.3. Ana Belediye/Yönetim Tarafından Hizmet Sunumu (Yönetimler arası Hizmet Anlaşmaları)**

Yönetimler arası anlaşmalar ile ana belediye ya da yönetim tarafından hizmet sunumu, anakentsel sorunların çözümü çabaları çerçevesinde, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yaygın uygulama alanı bulan bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Los Angeles County yönetiminde belirgin olarak kendini göstermiş olan bu yol zamanla yaygınlaşmış ve diğer kentler de bu yolu tercih edip uygulamaya başlamışlardır. Özünde hizmet anlaşmalarını içeren bu uygulama, yerel yönetimlerin kendi aralarında, eyaletle ya da diğer kamu ve/veya özel kuruluşlarla hizmet alım satımı amacıyla yaptıkları anlaşmalardan oluşmaktadır. Bu uygulamayla, belirli bazı hizmetleri sunmaya gücü yetmeyen, istenilen kalite ve nitelikte hizmet sunamayan ya da bu hizmetlerin sunumunu oldukça pahalıya mâl eden yerel yönetimler bu hizmetleri satın almak amacıyla anlaşmalar yapma yoluna gitmekte ve bu yolla hem kendi özerkliklerini ve yapılarını koruyarak hem de hemşerilerinin bu hizmetlerden faydalanmasını sağlayarak hizmet sunumunu gerçekleştirmektedirler (Eke, 1982: 18; Kavruk, 2002: 51).

#### **4.6.1.4. Birleştirme ve Katma**

Geçmiş deneyimler ve dünyadaki örnekler incelendiğinde, konumları itibariyle birbirlerine yakın olan yerel yönetimlerin bazı kamu hizmetlerini yerine getirmede

sıkıntılar yasamaları durumunda başvurdukları yöntemlerden birinin de birleştirme (amalgamation) ya da katma (annexation) olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler arasında meydana gelen birleşmelerin farklı şekillerde gerçekleştiği görülmektedir. Katma (annexation) ile birleşmede, merkezi bir yerel yönetim birimi, kendine komşu küçük birimlerin topraklarının bir kısmını ya da tamamını kendi sınırları içine almaktadır (Mabuchi, 2001: 1). Bu yöntemde, yerel yönetimler, kendi tüzel kişiliklerini yitirerek, katıldıkları yerel yönetimin bir parçası haline gelirler (Tuzcuoğlu, 2003: 138). Birleşmenin ikinci bir yöntemi de, kaynaşma (merging ya da combination) olmaktadır. Kaynaşma ile birden fazla yerel yönetim birimi bir araya gelerek yeni bir yerel yönetim birimi oluştururlar. Son olarak, üçüncü bir birleşme yöntemi de, bir yerel yönetim biriminin sınırlarının yeniden çizilmesi (redivision) olmaktadır (Keleş, 2006: 400).

Keleş'e (2006) göre, gelenekçilik, değişmeye karşı direnme, denenmemiş yeni örgütlenme birimlerine karşı duyulan güvensizlik ve tarihsel kökleri olan kimi birimlerin tüzel varlıklarının son bulmasının yadırganacağını vurgulamaktadır. Ayrıca, birleşmesi söz konusu olan birimlerin kendilerini ilgilendiren konularda eskisi gibi söz sahibi olma yeteneklerini yitirmeleri ve küçük birimin çıkarlarının yerini, büyük ve yeni birimin çıkarlarının alması birleşme uygulamasının eleştirilmesine yol açmaktadır (Keleş, 2006: 401).

#### **4.6.2. Akademik Literatürde Kütahya Özelinde Dile Getirilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Akademik çalışmalarda Kütahya ilinde bulunan küçük belediyeler sorununa özgü olarak yapılmış teorik ve uygulamalı çalışmalarda geliştirilen temel çözüm önerilerinden ilki Ayman Güler tarafından ortaya atılmış öneridir. Bu öneriye göre; Bir beldede harekete geçmek için devlet desteğine gerek duyacak ölçüde sermaye birikimi varsa, o beldede devlet kaynakları hak edilmiş demektir ve belediye aracılığıyla birikim sürecini desteklemek üzere kullanılmalıdır. Aksi halde kamu kaynaklarının o yöreye aktarılması yersizdir. Karşıt görüş ise şunu savunmaktadır: Belediye kurma işlemi için eşik çok yüksek tutulursa, belli bir birikime ulaşmış yörelerde (devlet kaynaklarından yararlanma aşamasına gelmiş yörelerde) sermayeyi harekete geçirme olanağı ortadan kaldırılmış olabilir. Hem bu riskten kaçınmak hem de yerel sermayeye ivme kazandırarak içgöç gibi toplumsal sorunların da çözümüne katkıda bulunmak üzere belediyeleşme eşiği düşük tutulmalıdır. Görüldüğü üzere, tartışmada, bir beldede



sermaye birikimi hiç yoksa, orada devletin birikim sürecinin başlatıcısı olarak devreye girip girmemesi gibi bir sorun yer almamaktadır (Güler, 1992: 72-73).

Bir diğer öneri ise Yılmaz ve Bozkurt'tan gelmiştir. Yılmaz ve Bozkurt (2008), belediye örgütlerinin kurulmasında kıstasların birkaç kıstastan ibaret olmaması gerektiğini, olay bütüncül bir açıdan bakmak suretiyle yerel şartlar, toplum çıkarı, çevre ve imara ilişkin mevzuat hükümleri, planlama ilkeleri gibi husulardan daha geniş bir açı ile yaklaşılması gerektiğini belirtmişlerdir. Yılmaz ve Bozkurt ayrıca, yerel düzeydeki küçük belediyelerin sorunlarının çözümünde nitelikli, yetişmiş, vizyon sahibi yönetici ve bireylerin sayılarının artırılması ile daha kolay ulaşılabileceğini belirtmişlerdir (Yılmaz ve Bozkurt, 2008: 389).

#### **4.6.3. Saha Çalışmasına Dayalı Olarak Araştırmacının Önerdiği Çözüm Önerileri**

Çalışmada yapılan literatür taraması, mülakatlar, ve bireysel mesleki tecrübeler doğrultusunda küçük ölçekli belediyelerin yaşadıkları sorunlara ilişkin bazı çözüm önerileri ortaya konarak tezin sonuç kısmında maddeler halinde sıralanacak öneriler sırasıyla ifade edilmektedir.

Belediye başkanlarıyla yapılan mülakatlarda çoğunlukla küçük ölçekli belediyelerin sorunları üzerine yoğunlaşmış, çözüm önerileri hususunda, somut bir çözüm önerisi ya da uygulama sunmaktan ziyade, sorunların ancak kendileri dışında yer alan üst makamlarca çözülebileceğine dair yaygın kanaat ifade edilmiştir. Ancak sorunların çözümü noktasında, belediye başkanları tarafından temelde sorunların mali yetersizlikler nedeniyle ortaya çıktığı ve mali olanakların artırılmasıyla sorunların büyük oranda çözülebileceğine olan inanç dile getirilmiştir.

Belediye başkanlarınca görülen ve yaşanan sorunlar ile akademik literatürde ifade edilen sorunlar birbiriyle örtüşmektedir. Ancak sorunlara çözüm getirilmesi hususunda yerel idarecilerin sorun çözme yöntemi oldukça basite indirgenmiş bir şekilde ifade etmişlerdir. Akademik literatürün çözüm konusundaki seçenek zenginliğini ortaya koymuş olmaları anlaşılabilir ve doğal bir durumdur. Doğrudan hizmet ve memnuniyet odaklı olarak çalışan ve siyasal iktidar ve istikrar kaygısı taşıyan belediye başkanlarının çözüme rasyonel ve kısa vadeli çözüm aramaları buldukları konuların doğal bir sonucu olarak görmek gerekir.

Nüfusu belli bir düzeyin altında olan belediyelerde yeterli gelir elde edilemediği için zorunlu belediye hizmetlerinin sunumunda aksamalar yaşanmakta ve bütçe açıkları

oluşmaktadır. İl özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi sureti ile desteklenmeye çalışılan belediyelerin bu desteklerden adil bir biçimde yararlanması sorunu sebebi ile mali anlamda yeterli kaynağa kavuştukları da söylenemez. Özgelirleri bağlamında ciddi farklılıklar gösteren belediyelerin hizmet maliyetlerinin karşılanması bir taraf personel ödemelerini dahi karşılamakta zorluk çektikleri gerçeği karşısında mali bakımdan daha rasyonel bir formülasyon ile merkezi idare tarafından desteklenmesine yönelik bir yaklaşım geliştirilmelidir. Yerel yönetimlere yardım amacıyla, bakanlıkların, bağlı ilgili ve ilişkili kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla bir ödenek koyulamayacağı hükme bağlanmış olup, bunun yerine denkleştirme ödeneği getirilmiştir (Özer, 2015: 549).

Denkleştirme ödeneğine ilişkin 5779 sayılı kanundaki hükümlere bakıldığında bu hükümlerin 6360 sayılı Kanun sonrası revize edildiğini görmekteyiz. Ancak revize edilmesine rağmen belediyeler arasındaki ödenekten yararlanma anlamında nüfusu 5.000'e kadar olan küçük belediyeler ile nüfusu 5.000 ile 9.999 (10.000'e kadar) olan belediyeler arasındaki ödenekten yararlanma konusunda adaletli dağıtımın tam olarak sağlandığını söylemek güçtür. 6360 sayılı Kanun sonrasında, 5779 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklere göre ödeneğin dağıtımında %65'lik kısım nüfus farkı gözetilmeksizin eşit şekilde dağıtılmaktadır. Bu durum nüfus olarak dezavantajlı belediyeler ile nüfusu 5000'in üzerindeki belediyeler arasında makasın daha da açılmasına neden olmaktadır. 5779 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemesi şöyledir:

*“Kesinleşmiş en son G.B.V.G. tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktarır. İbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.”*

Henüz büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmayan 51 ilde Belediye Kanunu gereğince, belde belediyesi kurulması için en az 5.000 nüfus şartı olmasına rağmen, bu illerimizdeki belde belediyelerinin hemen hemen tamamına yakınında nüfus 5.000'in altındadır. Bunların da büyük bölümünün nüfusu 2.000 civarındadır. Bu durum küçük belde belediyelerinde denk bütçe yapılmasını mümkün kılmamaktadır. Yapılan çalışmalar göstermiştir ki, nüfusu 7.000'in altında bulunan belde belediyelerinde mali olarak denk bütçe yapma imkânı bulunmamaktadır. Bu temel sorun, yeterli belediye hizmetleri alamayan yerel halkın başta en yakın gelişmiş merkezler olmak üzere, başka yerleşim birimlerine göç etmesi olmak üzere pek çok sorunların kaynağını teşkil etmektedir. Genel bütçe gelirlerinden aldıkları pay ile tüm belediye hizmetlerini

sunmakta zorlanan bu küçük nüfus ölçeğine sahip belediyeler her geçen yıl daha fazla bütçe açığı vermeye ve borç sarmalının içine girmektedirler.

Mevcut bu yetersizliğin en aza indirilerek yaşanan sorunların hafifletilmesi ve denkleştirme ödeneğinin daha adil bir şekilde nüfus bazlı dağıtımı bağlamında, nüfusu 7.000'in altında olan belediyeler için genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payların hesaplanmasında *İtibari Nüfus İlave Yöntemi* kullanılması yararlı olabilecektir. Bu yöntemle göre, nüfusu 5.000'in altında olan belde belediyelerinin nüfusuna (7.000 - belde belediyesinin nüfusu / 2) formülüne göre hesaplanacak itibari nüfusun eklenmesiyle erişilecek nüfus ve artış hesaplaması aşağıdaki tablo 35'de verilmektedir.

**Tablo 35: Küçük (7.000'den Az) Nüfuslu Belde Belediyelerine İlave Edilmesi Önerilen İtibari Nüfus**

A Belediyesinin Öz Nüfusu	B İlave Edilecek İtibari Nüfus	C Genel Bütçeden Verilecek Paya Esas Nüfus	C/A Lehteki Artış Oranı %
2.000	2.500	4.500	125
2.500	2.250	4.750	90
3.000	2.000	5.000	66
3.500	1.750	5.250	50
4.000	1.500	5.500	37
4.500	1.250	5.750	27
5.000	1.000	6.000	20
5.500	750	6.250	13
6.000	500	6.500	8
6.500	250	6.750	4
6.998	1	6.999	0,001
7.000+-	-	ÖZNUFUS	-

İlçe belediyeleri de, ilçe olmasının gerektirdiği birçok kamu hizmetini sağlamada benzer mali sorunları yaşamaktadırlar. Hatta belde belediyelerine nazaran üstlendikleri kamu hizmeti sorumluluğunun fazla olması nedeniyle bazı küçük nüfuslu ilçe belediyeleri, mali sıkıntıları daha büyük ölçüde yaşayabilmektedirler. Nüfusu 10.000'in altında olan ilçe belediyelerinin yansıra nüfusu 1.000'in bile altında olan ilçe belediyelerinin varlığı düşünüldüğünde sorunun büyüklüğü ve önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Yukarıda sayılan mali sıkıntılar küçük ilçe belediyelerinde de mevcut

olmakla birlikte, bu durum borçlanma baskısını arttırmakta ve böylece belediyelerin bütçe açıklarının ve borç ödemelerinin artışına neden olmaktadır.

İtibari nüfus ilave yöntemi kullanılmak suretiyle nüfusu 10.000'in altında olan ilçe belediyelerinin mali sıkıntılarının hafifletilmesi ve kendi kendilerine yetecek kapasiteye kavuşturulmaları mümkün kılınabilir. Bu durum belediyeler arası hizmet sunumu makasının da kapanmasına imkân sağlayacaktır. Nüfusu 10.000'in altında olan ilçe belediyelerinin nüfusuna itibari nüfus ilave formülü ( $10.000 - \text{ilçe belediyesinin öz nüfusu} / 2$ ) kullanılmak sureti ile yapılan hesaplama örneği aşağıdaki Tabloda belirtildiği gibi olacaktır.

**Tablo 36: Küçük (10.000'den Az) Nüfuslu İlçe Belediyelerine İlave Edilmesi Önerilen İtibari Nüfus**

A Belediyesinin Öz Nüfusu	B İlave Edilecek İtibari Nüfus	C Genel Bütçeden Verilecek Paya Esas Nüfus	C/A Lehteki Artış Oranı %
1.000	4.500	5.500	450
1.500	4.250	5.750	283
2.000	4.000	6.000	200
3.000	3.500	6.500	116
4.000	3.000	7.000	75
5.000	2.500	7.500	50
6.000	2.000	8.000	33
7.000	1.500	8.500	21
8.000	1.000	9.000	12
9.000	500	9.500	6
9.998	1	9.999	0,001
10.000+		ÖZNUFUS	

Bu açıklamalar bağlamında Kütahya'da bulunan nüfusu 10.000'in altında bulunan ilçe belediyeleri ve nüfusu 7.000'in altında bulunan belde belediyelerine itibari nüfus ilave yöntemi uygulanmasına ilişkin tablo verileri aşağıdaki şekilde gerçekleşir. Yöntemi kullanılarak eklenecek nüfusa dair bilgi Tablo 37'de sunulmuştur.

**Tablo 37: Kütahya Özelinde Küçük (5.000'den Az) Nüfuslu Belde Belediyelerine İlave Edilen İtibari Nüfus**

<b>Belde Belediyesinin Adı</b>	<b>A Belde Belediyesinin Öz Nüfusu</b>	<b>B İlave Edilecek İtibari Nüfus (7.000-Öznüfus/2)</b>	<b>A+B Artırımlı Nüfus</b>
Akdağ	1.959	2.521	4.480
Balıköy	2.105	2.448	4.553
Çitgöl	3.508	1.746	5.254
Çukurca	2.089	2.456	4.545
Demirci	2.607	2.197	4.804
Eskigediz	3.478	1.761	5.509
Gökler	2.198	2.401	4.599
Güney	1.681	2.660	4.341
Kuruçay	1.978	2.511	4.489
Kuşu	2.219	2.391	4.610
Naşa	2.012	2.494	4.506
Seyitömer	1.621	2.690	4.311
Tepecik	2.779	2.111	4.890
Tunçbilek	5.531	735	6.266
Yenikent	2.423	2.289	4.612

Kütahya İlinde 2019 yılı verileri dikkate alınarak, nüfusu 10.000'in altında bulunan ilçe belediyelerine ilişkin İtibari nüfus İlave oluşturulan tablo 38'dedir.

**Tablo 38: Kütahya Özelinde Küçük (10.000'den Az) Nüfuslu İlçe Belediyelerine İlave Edilen İtibari Nüfus**

	A	B	A+B
<b>İlçe Belediyesinin Adı</b>	<b>İlçe Belediyesi İlave Edilecek Öz Nüfusu</b>	<b>İtibari Nüfus (7.000-ÖzNüfus / 2)</b>	<b>Artımlı Nüfus</b>
Altıntaş	5.129	2.436	7.565
Aslanapa	2.095	3.953	6.048
Çavdarhisar	2.233	3.884	6.117
Domaniç	4.577	2.712	7.289
Dumlupınar	1.246	4.377	5.623
Hisarcık	5.089	2.456	7.545
Pazarlar	3.038	3.481	6.519
Şaphane	3.031	3.485	6.516

Küçük belediyelerin demokratikleşme ve katılım açısından yaşadıkları sorunlardan birisi olan katılım sorunu, genel olarak siyasal kültür kaynaklı olmakla birlikte bu problemlerin aşılması konusunda; aktif ve pasif katılım yöntemleri olarak adlandırılan iki tür yaklaşımla çözüm üretilebilir. Yerel yönetimlerde pasif katılım yöntemleri olarak şu uygulamalar gerçekleştirilebilir: Resmi yayın panosu kullanımı, basın duyurusu ve basın toplantıları, vatandaş bilgilendiren basılı yayın materyalleri kullanımı, web siteleri, medya reklamları yoluyla gerçekleştirilirken, aktif katılım yöntemleri ise; halk toplantıları düzenlenmesi, vatandaş danışma kurulları oluşturulması, katılımcı Bütçeleme uygulamaları, kent konseyleri faaliyetleri, vatandaş kartesi ve e-katılım (çevrimiçi katılım) (Özden, 2020a; 2020b: 103-140).

Katılımcı bir yaklaşımla yerel halkın genelini ilgilendiren konularda STK'ların görüşlerinin alma noktasında sürece dâhil edilmesi, belediyelerde kent konseylerinin kurulmasının ve nitelikli olarak çalıştırılmasının desteklenmesi, yerel politikaların oluşumu ve uygulanması aşamalarında mahalle muhtarlarının etkin paydaşlar olarak kullanılması, yerel hizmetlere gönüllü katılım hususunda katılımı engelleyici sorunların hafifletilmesi gönüllü katılımın geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerin hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik belediyelerde etkin bir şikâyet mekanizmasının oluşturulması, varsa geliştirilmesi, yerel yönetimlerin halka yönelik duyuru ve ilanlarının paylaşılacağı bir internet sitesinin oluşturulması,

üniversiteler, STK ve kalkınma ajanslarının yerel yönetimlerle ilgili araştırmalara yönelik faaliyetlerini teşvik etmek önemlidir. E-bilgilenme mekanizmalarının geliştirilmesinin sağlanması, teknolojik imkânların katılım sürecinde kullanılmasının sağlanması gibi yöntemler uygulanmak suretiyle demokratik katılım mekanizmaları güçlendirilebilir. Özellikle, demokrasilerin ihmal edilmiş yönünü oluşturan kadınların ve dinamik bir güç potansiyeline sahip gençlerin yönetime katılımı, siyasal katılımlarının teşvik edilmesi yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır.

## SONUÇ, GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Özellikle sanayi devrimi sonrası yaşanan ekonomik, sosyal değişim ve gelişmeler tüm dünyada 1950'lerden itibaren de Türkiye'de kentsel yoğunluk alanlarının bazılarında olağanüstü nüfus artışı ve yoğunluğuna yol açmıştır. Bu gelişmelerin iki yönlü olmasının bir diğer sonucu olarak da kırların ve kasabaların nüfus kaybetmesine veya gelişme hızının çok yavaşlamasına sebep olmuştur. Hızlı kentleşmenin doğal bir sonucu olarak yaşanan nüfus hareketlenmesi sonucunda hızlı nüfus çeken büyük kentlerde aşırı kalabalıklaşmanın getirdiği devasa kentleşme, yapılaşma ve kentlileşme sorunları oluşmuştur. Kırsal alanların ve küçük belde belediyelerinin bir kısmında yaşanmakta olan aşırı nüfus kaybının getirdiği sorunlar 20. Yüzyılın başından ve özellikle ikinci yarısından itibaren büyük kentlerin ve küçük beldelerin ölçeğine ve yönetimine dair farklı disiplinlerden çeşitli tartışmaları ve araştırmaları da beraberinde getirmiştir ve getirmeye devam etmektedir. Bu tartışmaların odak noktasını kent ve belde yönetimlerinin yerel hizmet ve ölçek sorunlarıyla nasıl baş edebileceği ve bu kapsamda kentsel yoğunluk bölgelerinin optimum ölçeğinin belirlenerek, bu ölçek çerçevesinde “yoğunluğun belli bir sınırdan nasıl tutulabileceği” konuları oluşturmaktadır.

Kentlerin optimal büyüklüğü konusunun iki boyutu vardır. Birincisi, çok küçük yerel yönetim birimlerinin, Türkiye'de köyler, belde belediyeleri ve küçük ilçe merkezleri, örneğin nüfusu 10.000 altında olan belediye yerleşimlerin, yerel kamu hizmetleri için gerekli mali, teknik ve insani kaynakları yeterli düzeyde sağlayamamalarıdır. Optimal kent büyüklüğüne dair ikinci ana sorun alanı ise çok büyük kentlerde ortaya çıkan ek maliyetler sebebiyle verimliliğin ve etkinliğin düşmesidir (Aslan, 1997). Bu bağlamda, trafik sıkışıklığı, hava kirliliği, artan konut maliyetleri, yeşil alan yetersizliği ve dengesiz dağılımı, karmaşık ve sofistike suçların daha fazla işlenmesi, diğer güvenlik kaygıları gibi büyük kentlere özgü sorunların ortaya çıkmakta ve üretilen çözümlere rağmen karmaşıklaşmaktadır.

Küçük belediyeler verimli ve etkili olmayan amatör yönetimleri, ölçeklerinin küçüklüğü, bütçelerinin içinde personel ve diğer cari giderlerinin büyüklüğüne karşın yatırım giderlerinin hayli yetersizliği ile çeşitli diğer nedenlerle eleştiriye açık durumdadırlar. Ancak, bu eleştirilerde dikkate alınmayan önemli bir sorun alanı da; küçük belediyeler için yöneltilen eleştirilerin çoğu, büyük belediyeler, Türkiye'nin kamu bürokrasisi, özerk kamu kurumları ve merkezi yönetimin diğer birimleri için de



önemli ölçüde geçerlidir. Dolayısıyla, küçük belediyelerin görevlerinin kısmen veya tamamen ilçe özel yönetimi (örneğin, Yalçındağ, 1977), köykent, köy yönetimi, merkeze bağlı teşkilatlanma, mahalli idare birlikleri gibi alternatif teşkilatlara tamamen devredilmesi, küçük belediyelerin sorunlarını çözecek durumda değildir; çünkü alternatifler de büyük ölçüde ortak hastalıklara ve sorunlara maruzdur. Yine de Geray ve Keleş'in (1969), Özgür'ün (2002; 2008), Polatoğlu'nun (1996; 2000) ve Ulaş'ın (2002) vurguladığı üzere küçük belediyelerin kendine özgü sorunları veya bu tezde ele alınan sorunları yaşama ve üstesinden gelme açısından bazı önemli nitelik, işleyiş ve kapasite farklarının da olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Küçük ve büyük belediyeler arasındaki gerek yapısal gerekse derece farklılıklarının değişik yönetim modellerini gerektirdiği (Genç, Özgür ve Acartürk, 2008; Geray ve Keleş, 1969; Öktem vd., 1988: 285; Özgür, 2002; 2008) literatürde değişik dönemlerde sıkça dile getirilmekte; nitekim birbirine benzer veya farklı çeşitli modeller önerilmekte veya tekrar gündeme getirilmektedir.

Önerilen modellerin bazılarında, hukuki düzenlemeler, yeniden yapılanmalar ve yeni örgütlerde esas amacın kırsal yörelerde ve küçük yerleşimlerde yaşayanların ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanması olduğu bir nebze de olsa unutulmaktadır. Çeşitli öneriler arasından seçim öncelikle modelin bu ihtiyaçları karşılamayı ne kadar önemseydiği ve bu model içinde yerel halkın müşterek ve medeni ihtiyaçlarının merkezin minimum müdahale ettiği bir ortamda yerinden karşılanıp karşılanamayacağı olmalıdır. Modellerin diğer özellikleri ancak bu iki soruya verilecek olumlu cevaplardan sonra tartışma ve tercih konusu yapılmalıdır. 8. BYKP'ında (DPT, 2001: 2-3, 18-19), güzel bir şekilde ifade edildiği üzere, ülkemiz için önerilen çeşitli yerel yönetim kademelenmesi modelleri, mevcut durum analizindeki yetersizlik, amaçların formüle edilmesinde belirsizlik ve veriler bakımından yetersizlik sorunu ile karşı karşıyadır. Kademelenme sorunu, merkezi-yerel yönetimler arasında ve yerel yönetim kademeleri (il özel idaresi, belediye ve köy) arasında yapılacak görev ve yetki dağılımı ile kaynak paylaşımı sistemini doğrudan belirleyen en temel sorundur.

Küçük belediyelerin verimli ve etkili olmayan amatör yönetimleri, ölçüklerinin küçüklüğü gibi nedenlerle eleştirilmektedir. Ancak, bu eleştiriler yapılırken değinmekten kaçınılan önemli bir sorun daha vardır. Küçük belediyeler için yöneltilen eleştirilerin çoğu, büyükçe belediyeler, Türk kamu bürokrasisi, özerk kamu kurumları ve merkezi yönetimin diğer örgütleri için de geçerlidir. Dolayısıyla, küçük belediyelerin

görevlerinin kısmen veya tamamen ilçe özel yönetimi, köykent, köy yönetimi, merkeze bağlı teşkilatlanma, mahalli idare birlikleri gibi alternatif teşkilatlara tamamen devredilmesi, küçük belediyelerin sorunlarını tamamen çözecek gibi durmamaktadır. Alternatifler de büyük ölçüde ortak hastalıklara ve sorunlara maruzdur. 442 sayılı Köy Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, köylere ve belediyelere tüzel kişilik tanımak suretiyle köy ve belediye idarelerinin kurulmasına imkân sağlamış; ancak onu izleyen dönemde köylerin ve küçük belediyelerin güçlenmesini sağlayacak mali ve personel desteği gibi tedbirlerle güçlendirilmemiştir.

Bir diğer deyişle, köyü ve küçük belediyeleri kalkındırabilecek hukuki koşullar gerçekleşmiş; ancak ekonomik koşullar üzerinde durulmamıştır. Küçük belediyeler sorununu giderme yönünde atılan önemli adımlardan biri de 5393 sayılı kanunla getirilen yeni belediyelerin kurulmasında 2.000 nüfus eşiğinin 5.000'e yükseltilmesi, katma ve birleşmeye imkân veren düzenlemelerle 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile getirilen yeni düzenlemelerdir. Kanunların gerekçesinde de küçük belediyelerin kaynak oluşturma kapasitelerinin yetersizliği dolayısıyla merkezden aktarılan kaynaklara bağımlı hale gelmesi; mali yapılarının bozuk olması nedeniyle borçlarının devamlı artması; idari ve teknik kapasitelerinin yetersiz olmasından dolayı temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanamaması başta olmak üzere belediye hizmetlerini yeterli kalitede ve mevzuata uygun biçimde verememesi; sürekli olarak nüfus kaybetmeleri gibi sorunlarından bahsedilmektedir.

Ağır idari vesayet, özerkliğe uymayan yerindelik denetimi, özerkliğin yeterince sağlanamaması, otonominin azlığı, mali kaynak sıkıntısı, kaynak açısından merkeze ve siyasi partilere bağımlılık, eskimiş mevzuat, siyasi ve partizan baskılar, niteliksiz personel, yerel meclislerin istenilen düzeye ulaşamamaları, Türk yerel yönetim sisteminin temel sorunları arasında hep bahsedilen konulardır. Bununla birlikte, ölçek, yerleşim birimleri sayısının çokluğu, köylerin ve küçük belediyelerin güçsüzlüğü, yerel yönetim birimlerinin işbirliğine gitmeyişi ve küçük belediyelerin kendine özgü diğer sorunları üzerinde nispeten daha az durulmaktadır. Az nüfuslu yerleşim birimlerine belediye statüsü verilmeyip köy olarak bırakılmaları da onların sorunlarını çözmekte, tam tersine derinleştirmektedir; çünkü büyükçe köyler, genel olarak, yaklaşık aynı nüfuslu küçük belediyelerden daha zayıf durumdadırlar ve hemşerilerine sunabilecekleri hizmetlerin bileşimi ve kalitesi daha sınırlıdır. Dolayısıyla, küçük yerleşim birimlerini

belediye yapmamak sorunu çözmekte; öte yandan, münferit küçük belediyeleri muhafaza etmekle de optimal ölçek yakalanamamaktadır. Türkiye'nin her ilçesinde ilçe özel yönetimi ve köylere hizmet götürme birliğini zorunlu olarak kurmak da tam bir çözüm değildir; çünkü buna ihtiyaç yoktur veya alternatif yapılar zaten oluşturulmuştur.

Bize göre, belediye kurulmasını halkın müşterek ve medeni ihtiyaçlarının karşılanmasını yaygınlaştırmak, yerleşim birimleri arasındaki yaşam kalitesi farkını azaltmak, devlet gelirlerinden küçük yerleşimleri de yararlandırmak, köy statüsünde kalabilecek mahalli hizmetlerin örgütlü birimler tarafından yerine getirilmesine fırsat tanımak gibi amaçlarla teşvik etmek gerekmektedir. Pirlar'ın (1988: 449) de belirttiği üzere, yeni belediye kurmakla hem o yerde yeni iş alanları açılmış olacak hem de müşterek ve medeni ihtiyaçların karşılanmasında kısmı de olsa bir iyileşme sağlanacağından köyden kente akın kısmen de olsa yavaşlatılabilecek ve nihayet merkezi idarenin ilgilenmesi gereken küçük yerleşim birimlerinin sayısı azalacaktır.

Türkiye'de küçük belediyelerin varlığı, yönetimi, rasyonelliği, optimalliği ve kaynakları üzerinde --çoğu genelde nesnel ve tutarlı-- yoğun eleştiriler vardır. Türkiye'de küçük belediyeler konusundaki literatür çözüm odaklı olmaktan ziyade fazlasıyla eleştiri odaklıdır. Küçük yerleşim birimlerinin rızaya dayalı veya zorlama ile ortadan kaldırılması mümkün olamayacağına göre, onların varlığını dışlamak, görmezlikten gelmek veya sadece eleştirmek akademik ve pratik olarak yetersizdir. Küçük belediyelerin sorunlarına çözümler önerirken, önerilen çözümlerin her belediye veya köy (yerleşim birimi) için zorunlu hale getirilmesi yerine, çerçeve yasalar ve ilkeler hazırlanmalı, köylere ve küçük belediyelere alternatifler sunulmalıdır. Tepeden inmece, küçük belediyelerde yaşayan halkı tamamen dışlayan, farklılıklara ve tercihlere izin vermeyen çözümlerden olabildiğince kaçınılmalıdır.

Bazı yeni fikir ve modeller birkaç yerleşimde veya ilçelerde denenmelidir. Ülkenin farklı bölgelerindeki yerleşimlerden elde edilen deneyimler ve uygulama sonuçları yayınlanmalı, bilimsel toplantılarda uygulama örneklerinde, deneyimlerde görev ve rol alanların da katılımlarıyla derinlemesine tartışılmalıdır. Belediyelerin ülkenin laboratuvarları olması avantajından bu şekilde yararlanılmalıdır. Üzerinde mutabık kalınan ve uzun süre zarfında yeterince tartışılan sorunlar, çözümler ve ilkeler üzerinde tekrar tekrar tartışmak yerine; enerji ve zamanımızı uzlaştılamayan, farklılıkların giderilemediği hususlarda tartışmalar yerine; uzlaşmaya, yanlış

anlamaların giderilmesine ve gerekçelerin anlaşılır bir dille açıklanmasına harcanmalıdır.

Diğer ülkelerin bu konulardaki sorunları ve çözümleri dikkatle incelenmelidir. Bir kişinin yaptığı incelemeler ile birkaç Avrupa ülkesiyle sınırlı incelemeler yerine Dünyanın farklı coğrafyalarındaki ülkelerde birkaç kişi hatta farklı disiplinlerdeki araştırmacı ve pratisyenler tarafından yapılan incelemelerden dersler çıkarılmalı, adaptasyonlar yapılmalı, tekerlek yeniden keşfedilmemeli ya da tecrübeler ışığında kendi tekerleğimizi daha kaliteli yapmalıyız. Modellerin çoğu, meslek ve unvan taassubundan olumsuz etkilenmektedirler. Sakınca, belirli mesleklerin, tecrübelerin, disiplinlerin ve unvanların etkileriyle öneriler ve modeller hazırlanmasında değil, aşırı bir meslek taassubu, kendi mesleğini, unvanını, tecrübesini, fikirdaşlarını ön plana çıkarma kaygısındadır. Modeller, yasa tasarıları, öneriler ve denemelere yapılan bu kişisel eleştiriler her model, taslak ve denemenin işe yaramaz, değersiz, katkı sağlamayan niteliklerde olduğu anlamına kesinlikle gelmemektedir.

Örneğin, Fikret Toksöz, kurduğu modelde insafılı, marjinallikten uzak, tutarlı, yabancı örneklerle karşılaştırma yapan bir yaklaşımla, köyler için önerilebilecek çözümün zorunlu belediyeleşmelerini sağlamaktan geçtiğini belirtmektedir. Toksöz bu konuda, bugünkü belediye kurulması için öngörülen 2.000 nüfus koşulunun korunarak, köylere çeşitli seçenekler sunulabileceğini ifade etmektedir (Toksöz, 1995: 356):

*“Köyler başka köylerle bir araya gelerek, 2000 nüfusa erişerek belediye kurabilirler. Bu belediye kuruluşunda, köylerin birbirleriyle sınır olması dışında başka bir koşul aranmaz. Köyler mevcut belediyelere katılarak da belediyeleşebilirler. Köylerin 2.000 nüfus bazında belediye kurmaları ile ortaya 7.000 dolayında (2.000 nüfusu geçen çok sayıda köyün varlığına ve bu durumun hayli ilginç olduğuna önceki kısımlarda değinilmişti) yeni belediye çıkacaktır. Bu sayı, Türkiye'nin genişliği ve nüfusu göz önüne alınırsa, Batı'daki örneklerle de kıyaslandığında korkulacak bir rakam değildir.”*

Nüfusu 5.000'i geçer geçmez çoğu köyün/köylerin belediye statüsüne geçmek için neden ve nasıl mücadele ettiği ya da bir belediyenin nüfusu 2.000 sınırı altına düşse de siyasiler, atanmış mülki amirler ve yerel halkın neden köy statüsüne dönmek için hiçbir girişimde bulunmadıklarına dair çok sayıda yerleşim örneğine rastlanmaktadır. Hatta eskiden gerek büyük köylerin belediye olmak için gerekse 2.000 nüfusun altına düşme durumundaki belde belediyelerin (ADNKS öncesi dönemde) hileli sayılabilecek yollarla nüfuslarını sayım dönemlerinde 2.000 üzerinde göstermek için çabalar içine girdikleri (Arıkboğa, 2007: 10; Zeyneloğlu, 2007) iyi analiz edilirse, küçük belediyelerde ve büyük köylerde yaşanan sorunlar ve belediye statüsünün buralardaki önemi, getirileri ve saygınlığı daha iyi anlaşılabilir. Elbette, belediye kurmak için asgari

2.000 nüfus gerektiren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun geçerli olduğu dönemde asgari nüfus şartının çok ötesinde nüfusa sahip olmasına rağmen, belediye kurmak için çabalamayan veya bu girişimlerinde yerel halkın bir kısmı imza ve referandum noktalarında isteksiz davrandığı için başarılı olmayan belediye örnekleri de olduğu hatırdta tutulmalıdır.

Belediye, yerel halka yeni vergiler, inşaat yapma konusunda sınırlamalar, yerleşim sınırları içinde hayvan besleme ve kesme konusunda sınırlamalar ve kırsal kesim insanları için sıkıntı olarak anlaşılabilen diğer düzenlemeler yaptığı halde, kırsal alanlarda yaşayan insanların önemli bir kısmı belediye teşkilatını köy statüsüne tercih etmektedirler. Bu durum, köylerimizin zayıf yapılı ve küçük belediyelerden de zor durumda olduğuna; dolayısıyla küçük belediyeleri belediye statüsünden çıkarıp köy statüsüne çevirmenin de faydasız olabileceğine işaret etmektedir.

Yeni kurulan belediyelerde halk belediyelerden hizmet alımı konusunda yüksek beklentiye girmekte, bu beklentiler belediye statüsüne kavuşmuş yerel yönetim birimi tarafından karşılanmayınca da halkta ve yerel esnafta hayal kırıklıkları yaşanabilmektedir. Yeni kurulan belediyeler teknik, ekonomik ve nitelikli insan gücünü aşan hizmetleri karşılamakta, özellikle ilk kuruluş yıllarında, zorlanmaktadırlar. Bu hizmetler arasında ancak bazı kent belediyelerinin yerine getirebileceği küçük belediyelerin ise bırakın kuruluş aşaması yıllar sonra bile muhtemelen yürütemeyeceği itfaiye ve yangın güvenliği gibi bazı hizmetler de bulunabilmektedir.

Kuruluş aşamasında ki belediyelerde, belediye binası ve diğer hizmet binaları, yeni personel alımı, araç-gereç alımı ve işletilmesi, motorlu araçların alımı ve bakımı gerekmektedir. Kısa zamanda çok kıt kaynaklarla karşılanması gereken bu giderlerin finanse edilmesi için küçük belediyelere ek destek ve kaynak sağlanmadan veya yaratıcı çözümler geliştirmeksizin oldukça zor gözükmektedir. Kuruluş aşamasında küçük belediyeler için yüksek maliyet gerektiren bu hizmetler, belediye bütçesini aşan borçlanmalarla karşılanmaya çalışılmakta, bu durum da çok uzun yıllar sürecek geri ödemelere yol açacağı için küçük belediyeler borç sarmalına gireceklerdir. Bu durum da eski makine, bina ve niteliksiz personelle sağlanmaya çalışılacak hizmetler, devlet yardımı, ek kaynaklar sağlanmadığı sürece veya olağanüstü gelirlerin yokluğunda vatandaşlara sunulan hizmetler yıllarca eksik ve aksak olarak verilmeye çalışılacaktır.

Kütahya'da çalışma yapılan beldeler ve küçük (10.000'den az) nüfuslu ilçe belediyelerinde başkan-meclis-encümen ilişkilerinin sağlıklı yürümediği, meclis ve encümen gündemleri ve toplantılarına dair mevzuata tam uygun kayıt tutmak, duyurmak konusunda eksikler ve hataların olduğu tespit edilmiştir. Bunun da ana nedeni belediye meclislerinde görev yapan yerel siyasilerin ve personelin yeterince bu konularda eğitilmiş ve donanımlı olmamaları olarak görülebilir. Küçük gibi görülen eksikliklerin doğurabileceği sorunların yeterince farkında olmamaları da bu aksaklıkların büyümesine yol açmaktadır. Elbette bir büyükşehir belediyesinde alınan bir kararın düzgün kayıt altına alınıp alınmaması ile en küçük kırsal belediyede kayıtlardaki aksaklıkların doğuracağı sorunların boyutları ve etkileyeceği hemşehri sayısı açısından ciddi farklar olacaktır fakat bu durum küçük belediyelerde yaşanabilecek sorunların hafife alınmasını gerektirmez. Hukuk Devletinde yapılan hukuksuzluğun küçük veya büyüğü olamaz.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, 50.000 altında nüfusu bulunan küçük belediyelerin stratejik plan ve performans planı yapma zorunlulukları olmadıkları için belediyenin encümen ve meclis kararlarında meclis ve encümen üyelerinin görüşlerini yeterince almadan, plan yokluğunun da verdiği rahatlıkla, yatırım ve harcama kararları alması küçük belediye yönetimlerinde başkanların keyfiliğe kaçabildikleri ve sonuç olarak başkan güdümünde alınan kararlar neticesinde kısıtlı mali kaynakların öncelik sırası olmadan tüketilmesi zor durumda kalabildiklerine dair çok sayıda örnek bulmak mümkündür. Küçük belediyeler bu durumda isabetsiz kararların mahkûmu olabilmekte, aşırı borçlanabilmekte, en temel yerel hizmetlerin sunumunda aksaklıklarla yüzyüze gelebilmektedir. Belediye personel giderlerini bütçenin yüzde 40 veya aşağısında tutmak zorunda kalan 10.000'den az nüfuslu belediyeler personel giderlerine çok daha yüksek oranda bütçeden harcama yaptıklarına dair örnekler mevcuttur. Meclis üyelerinin belediye meclisinde ve meclisin komisyonlarında görüşülen konularda, il, büyükşehir ilçe ve büyükşehir belediyeleri ile kalabalık nüfuslu ilçe belediyelerine göre daha az nitelik ve bilgi sahibi olması da komisyonlardan ve meclisten sağduyulu olarak direnme ve konuyu olgunlaştırarak mecliste nihai tartışmaların yapılması ihtimalini azaltmaktadır.

Soruna daha realist yaklaşarak, belediye kurulmasını halkın müşterek ve medeni ihtiyaçlarının karşılanmasını yaygınlaştırmak, yerleşim birimleri arasındaki yaşam kalitesi farkını azaltmak, devlet gelirlerinden küçük yerleşimleri de daha cömertçe

yararlandırmak, köy statüsünde kalabilecek mahalli hizmetlerin belediye örgütlü birimler tarafından yerine getirilmesine fırsat tanımak gibi amaçlarla teşvik etmek gerekmektedir. Bunu sağlamanın yollarından birisi yeni Belediye Kanununda yerleşimlerin birleşerek belediye kurması için uyulması gereken azami 2.500 metre nüfusun 5.000'e çıkarılmasından da yararlanarak daha fazla yerleşimi daha büyük bir belediye çatısı altında toplamak veya Hüseyin Aksu'nun (2000) önerisinde olduğu gibi Türkiye'deki her ilçeyi ilçe sınırlarında bir belediyeye çevirerek belde belediyelerini veya belde belediyeleri ile köyleri kapatmak olabilir. Elbette şu anda 2008 yılında yasalaşan 5747 ile kısmen ve 2012 yılında yasalaşan 6360 sayılı torba Kanunlarla tam olarak büyükşehir belediyelerinde geçerli olan ilçe sınırlarında ilçe belediyesi modelinin tüm Türkiye'de uygulanabilmesi için ilçelerin sayısı, sınırları gibi hususlara dair büyük ve kapsamlı bir çalışmanın yapılması gerekecektir.

Çalışmadan elde edilen veriler, tarihsel süreç içerisinde küçük belediyelerin sorunlarına yönelik diğer mesleki, profesyonel, kurumsal ve bu alanda yapılan akademik çalışmalarla birlikte dikkate alınarak, bazı somut ve uygulanabilir çözüm önerileri aşağıda öneriler halinde ve sistematik olarak sunulmaktadır:

Öneri 1: Ölçek sorunu nedeniyle yerel halka hizmet sunumunda güçlüklerle karşılaşan küçük belediyelerin, yapılan reformlar ve mevzuattaki düzenlemelerle daha etkin ve verimli çalışması için özellikle son 20 yılda ciddi çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar kısmen bazı iyi uygulama örnekleri ile olumlu sonuçlar verse de tam olarak istenilen düzeyde beklentilere cevap vermemiştir. Özellikle birleşme, katılma ve nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin kapatılması yöntemlerine karşı belediye idareleri ve yerel halktan ciddi itirazlar gelmiştir. Daha öncede belirtildiği gibi, belediye olmak bir itibar meselesi olarak algılanan ülkemizde, birleşme, başka bir belediyeye katılma ya da kapatılma uygulamalarına tabi tutulmak bir belediye ve o belediye sınırları içinde yaşayan, hizmet alan halk için saygınlık kaybı olarak algılanmaktadır. Pek çok belde belediyesi nüfuslarının 2.000'in üzerinde tutabilmek için nüfus sayımı öncesi ve sayım sırasında hileye ve hülleye varacak nitelikte stratejiler geliştirerek tüzel kişiliklerini koruma mücadelesi vermişlerdir Bu çalışmalar da küçük yerel yerleşimlerin özgün tarihi ve kültürel kimliklerini koruyarak, küçük yerel birimler arasında; birleşme, birlikler oluşturma veya büyük yerel birimlerden hizmet satın alma günümüzde de uygulanabilir seçenekler olarak önümüzde durmaktadır.

Öneri 2: Yerel idarecilerin özellikle belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları, meclis üyeleri ve encümen üyelerinin, kaymakam adaylarına benzer şekilde eğitimden geçirilmesi işleyiş, mevzuat ve örgütlenmede yaşanan pek çok sorunun azalmasını veya yok olmasını sağlayacaktır.

Özellikle belediye başkanlarına yönelik olarak, İçişleri Bakanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği ile YÖK arasında bir çerçeve anlaşması ve bundan yararlanarak yöredeki üniversiteler ile belediyeler veya varsa belediye birlikleri arasında yapılacak protokollerle hazırlanacak eğitim seminerleri ve yetiştirme kursları düzenlenebilir. Bu suretle yükseköğretim kurumları tarafından ilgili coğrafi alanda bulunan belediye başkanlarına ve belediyenin diğer üst düzey yöneticilerine temel mevzuat hükümleri, resmi yazışma teknikleri, protokol bilgisi, halkla ilişkiler gibi konularda eğitim verilmesi sağlanabilir.

Öneri 3: Türkiye’de vatandaşlar tarafından belediyelerin bir istihdam kapısı olarak görülmesi, belediye başkanlarıyla kurulan nepotik ilişkiler ve siyasi patronaja dayalı istihdam beklentileri, belediyelerin asli görevlerinden taviz vererek, ilave mali kaynakları kullanma pahasına bu beklentilere cevap verme arayışına ittiğini söylemek yanlış olmaz. Belediyelerin asli görevleri arasında seçimde verdikleri oy karşılığında insanlara veya yakınlarına bir iş imkânı sağlama gibi bir sorumluluğu bulunmadığı gerçeğine rağmen bu algı (patronage) kırılmamakta (Sayarı, 1977; Özbudun; 1981), özellikle küçük belde belediyelerinin halkla ilişkilerinin istihdam beklentisi ve bu beklentinin gerçekleşmesine endeksli yürütülmesine sebep olabilmektedir.

Datça üzerine monografik bir araştırma yapan Horst Unbehaun ilçedeki vatandaşlık zihniyetinin yayılmasında Erken Cumhuriyet döneminin ilçede gerçekleştirdiği altyapı imkânlarının etkisinin yadsınamayacağını ifade eder Bu kitapta özellikle Türkiye Cumhuriyeti ve demokrasi dışı “patronage”, patron-sadık adam ilişkilerinin küçük beldelerdeki ağırlığını Reşadiye’deki Mehmet Ali Ağa’nın akrabaları ile birlikte Muğla ilindeki bürokraside ne denli etkili olduklarına vurgu yapmaktadır (Unbehaun, 2006: 108).

Benzer bir çalışma Karasu tarafından, Şanlıurfa ili için yapılmış ve aşiretlerin Şanlıurfa’da devletin ve toplumsal yapının eksik bıraktığı alanlara girmek suretiyle, özellikle tarım ve hayvancılıkla geçinen eğitim düzeyi düşük bireylerin temsilcisi olarak rızaya dayalı bir şekilde, siyasi patronaj ilişkilerinin sürmesini sağlamaktadır (Karasu,



2018: 68). Pragmatist olarak kabul edilen bu ilişki yörenin ve yöre insanının bağımsız nitelikli siyasi ve ekonomik tercihlerinin gelişimini olumsuz etkilemekte yerel idarenin istihdam tercihlerinin aşiret üyeliği kriteri gibi objektif olmayan bir kıstasla realize edilmesine sebebiyet verebilmektedir.

Elbette bir yerel idare olarak, işsizlikle mücadelede belediyeler de önemli katkılar sunabilmelidir. Ancak siyasi patronaj ilişkilerinin etkisinde kalmadan belediye çalışanı olarak liyakat sahibi kimselerin istihdamı, belediye şirketleri vasıtasıyla yapılan istihdamlar bu noktada ideal olan bir fonksiyondur. Ancak, bu istihdam şekilleri çoğunlukla beklentileri karşılamakta yetersiz kalmakta ve belediye yönetimlerinin yaşadıkları istihdam baskısını hafifletmeye ve asli işlerine daha fazla odaklanmaya yetmemektedir.

Küçük belediyeler bu noktada, buldukları coğrafyanın ekonomik açıdan değerli olan, yatırıma ve üretime dönüştürülme kapasitesine sahip dinamiklerinin harekete geçirilmesi noktasında öncülük ederek geniş çaplı istihdam sağlanmasına olanak verecek girişimler konusunda yerel halka rehberlik ve danışmanlık fonksiyonunu arttırabilir. Her ölçekteki belediyeler özellikle kalkınma ajansları tarafından yapılan proje çağruları, tarımsal ve kırsal kalkınmaya yönelik proje destekleri konusunda teknik bilgi ve danışmanlık hizmeti sağlayarak yerel dinamiklerin harekete geçmesini, böylelikle üretim ve istihdamın artmasına katkı sunabilirler. Küçük belediyelerin kendi başlarına belde ve ilçelerle ilgili olarak projeler hazırlama ve uygulama anlamında sorunlar yaşadığı görülmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi için Kütahya örneğinde Kütahya Belediyesine böyle bir rol verilebilir; çünkü yapılan yüz yüze görüşmelerde il belediyesinde yeteri kadar teknik personel ve proje yapma kapasitesinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Öneri 4: Yerel halkın, birlikte iş yapmasını sağlayıcı, sinerji oluşturabilecek tarımsal ürünlerin üretimi ve pazarlanmasına yönelik kooperatifçilik uygulamaları konusunda halka destek verilmesi de benzer şekilde yerel ve bölgesel istihdamın artmasına katkı sunabilecektir. Bu katkının elde edilebilmesi için sınırlarındaki halkı yakından tanıma özelliğine sahip köylerin yanısıra kırsal nitelik gösteren az nüfuslu belde ve ilçe belediyelerinin de desteğinin ve işbirliğinin de alınmasında büyük fayda vardır. Belde belediyelerinin gösterdikleri performansa ve tamamlanan başarılı kalkınma projelerine göre merkezi bütçeden önceden belirlenen nispetlerde daha fazla pay almaları sağlanarak “*proje belediyeciliği*” anlayışı teşvik edilip yaygınlaştırılabilir.

Bu doktora tezinden yola çıkarak geleceğe yönelik kimi akademik önerilerde de bulunmak mümkündür. Bu doktora çalışmasının benzerlerinin az nüfuslu belde ve ilçe belediyeleri sayılarının çok olduğu başka illerde de gerçekleştirilmesi neticesinde iller arasında karşılaştırmalı analizler yapılarak daha somut, genellemeye daha müsait bulgular ortaya konması ile etkili ve daha uygulanabilir sonuçlar çıkarılan ve ikna edici çözümlere erişilmesi sağlanabilir. Özellikle de ileride yapılacak alan araştırmasına dayalı diğer çalışmalarda yerel halka ve idarecilere anket uygulanarak elde edilen verilerin analizi yoluyla akademik literatüre, uygulayıcılara ve politika yapıcılara yön gösterici sonuçlar ve bulgular elde edilebilir. Belediye meclis kararları derinlemesine incelenerek ve belediye meclis toplantılarına katılım suretiyle de ilerideki çalışmalarda ilave bilgiler elde edilebilir. Küçük belediyelerin kuruldukları dönemlerde yerel ve ulusal basına yansıyan haberler ile mesleki ve yarı akademik dergilerdeki ve İçişleri Bakanlığının arşivlerindeki belgelerin incelenmesiyle de belediyelerin ilk kuruluş dönemlerine dair daha detaylı bilgiler de ayrı lisansüstü çalışmalarının ve alan araştırmasına dayalı makalelerin konusu yapılabilir.

## KAYNAKLAR

- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütlerinde Yapılan Reform Çalışmaları”, *Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi*, 13, s. 19-37.
- Ağın, K. (1996). *Türkiye’de Demokratikleşme Sürecinde Örgütsel, Yönetimsel Sorunlar ve Halkın Katılımı Açısından Belediyeler*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Akdede, S. ve Acartürk, E. (2005). “Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14 (3), s. 5-17.
- Aktan, C. C. (1993). *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme*, TAKAV Matbaası, Ankara.
- Alada, A. (1991). “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930–1990)”, *Türk Belediyeciliği’nde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum: Bildiri ve Tartışmalar*, 23-24 Kasım 1990, Metropol İmar A.Ş. (Yayına Hazırlayan), Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s. 119-143.
- Alada, A. (2001a). “Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine ....”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 24, s. 35-46.
- Alada, A. (2001b). “Türkiye’de ‘Belediye’nin Yetmiş Yıllık Tarihine Kronolojik Yaklaşım’: 1930–2000”, A. Alada (Editör), *Cevat Geray’a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, s. 125-209.
- Anayasa Mahkemesi (2008). 31.10.2008 Tarih ve E: 2008/34, K: 2008/153; Danıştay 8. Daire, 19.12.2008 Tarih ve E: 2008/4826, K: 2008/8384; Yüksek Seçim Kurulu, 23.12.2008 Tarih ve 329 Sayılı Karar.
- Arıkboğa, E. (2007). “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, *KAYFOR 2007: V. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, s. 1-23.
- Arıkboğa, E. (2008). “Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Krizi”, F. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 299-330.

- Arnott, R. J., and Stiglitz, J. E. (1979). "Aggregate Land Rents, Expenditure Public Goods, and Optimal City Size", *The Quarterly Journal of Economics*, 93 (4), p. 471-500.
- Aslan, R. (1997). *Arazi Kullanış Ekonomisi*, Yıldız Teknik Üniversitesi (YTÜ), İstanbul.
- Austin, D. A. (1999). "Politics vs Economics: Evidence from Municipal Annexation", *Journal of Urban Economics*, 45 (3), May, p. 501-532.
- Aytaç, F. (1990). "Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler", *Türk Belediyeciliği'nde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum: Bildiri ve Tartışmalar*, 23-24 Kasım 1990, Metropol İmar A.Ş. (Yayına Hazırlayan), Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara.
- Aytaç, F. (1991). *Açıklamalı Belediye Kanunu*, Seçkin, Ankara.
- Azıklı, S. ve Özgür, H. (2005). "Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen", H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 297-319.
- Bakanlar Kurulu (1982). 8/5841 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 30.12.1982, S. 17914.
- Başaran, M. (2017). "1836 ve 1842 Tarihli Nüfus Defterlerine Göre Küre Köyü", *İzmir Araştırmaları Dergisi*, 5, s. 69-78.
- Bayrakçı, E. (2009). *Yerel Yönetimler Ders Notları*, Dizgi Ofset, Konya.
- Benedict, P. (1971). "Türkiye'de Küçük Kasabaların Etüdüne İlişkin Bazı Sorunlar", E. Tümertekin, F. Mansur ve P. Benedict [Yayına hazırlayanlar], *Türkiye Coğrafi ve Sosyal Araştırmalar*, İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Enstitüsü, İstanbul, s. 147-186.
- Benington, J., and Harvey, J. (1994). "Spheres or Tiers' The Significance of Transnational Local Authority Networks", P. Dunleavy and J. Stanyer (Editors), *Local Government Policy Making. Contemporary Political Studies, Volume 2*, Political Studies Association, Belfast, p. 943-961.
- Berber, M. ve Topal, A. K. (1996). "Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Ağustos, s. 446-448.

- Bircan, İ. (1988). “Mahalli İdarelerde Hizmet İçi Eğitimin Önemi ve Etkinliği”, *Türk İdare Dergisi*, 60 (378), Mart, s. 309-316.
- Bjerken, T. (1998). “İsveç’te Yerel Yönetim Birlikleri”, *Avrupa’da Yerel Yönetim Birlikleri: Uluslararası Konferans*, TBD ve KAV, Ankara, s. 98-155.
- Bostan, H. (2017). “Türkiye’de İç Göçlerin Toplumsal Yapıda Neden Olduğu Değişimler, Meydana Getirdiği Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Coğrafya Dergisi*, (35), s. 1-16.
- Boyne, G. A. (1996). “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective”, *Urban Studies*, 33 (4/5), p. 709-712.
- Brueckner, J. K. (1979). “Property Values, Local Public Expenditure and Economic Efficiency”, *Journal of Public Economics*, 11, p. 223-245.
- Bulutoğlu, K. (1988). *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Canpolat, H. (2010). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, 467, s. 79-113.
- Carey, M., Srinivasan, A., and Strauss, R. P. (1996). “Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs”, *Socio-Economic Planning Science*, 30, p. 103-119.
- CDLR - Steering Committee on Local and Regional Democracy (2000). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Greece*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Çenker, İ. (2004). *Yeni Mahalli İdareler Yasa Tasarısı Işığında Belediyelerin Ekonomik Girişimlerinin Yeniden Yapılandırılmasının Stratejik Analizi: Kütahya Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Kütahya.
- Ciğeroğlu M. (2007). *Denizli Kentsel Alanının Yönetim Alternatifleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Council of Europe (1995). “Regional Democracy”, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

- Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Tezkeresi, B.01.0.KKB.01-18/A-12-2003- 1461, 25.12.2003.
- Çadircı, M. (1997). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Çağlayan, S. (1967). "Belediye Kurulması", *İller ve Belediyeler Dergisi*, 261, s. 306-310.
- Çelik, B. (1995). "Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", *Yeni Türkiye (Dergisi)*, 1 (4), Mayıs-Haziran, s. 588-597.
- Çetin, B. (2012). "Antakya ve İskenderun-Dörtüyol Çevresinde Suburbanizasyon (Banliyöleşme)", *Doğu Coğrafya Dergisi*, 17 (28), Haziran, s. 259-282.
- Çınar, T., Çiner, C.U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yay. No. 352, YYM Yay. No. 26, Ankara.
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2013). *Belediyenin Sınırları*, TODAİE, Ankara.
- Çoker, Z. (1988). "Kırsal Alanda Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Yolları", *Türk İdare Dergisi*, 381, Aralık, s. 69-101.
- Çoker, Z. (1989). *Belediye Gelir ve Giderleri, KAYA Projesi*, TODAİE, Çoğaltma, Ankara.
- Çoker, Z. (1995). *Yönetimde Yeniden Yapılanma: Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli*, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.
- Çoker, Z. (1996). "Seçimlik Vali Üzerine Karşıt Düşünceler ve Yeni Bir Yönetim Modeli", *Türk İdare Dergisi*, 399, s. 9-19.
- Çoker, Z. (2003). *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- Dal, M. (2006). *Küçük Belediyelerin Sorunları: Acıpayam İlçesi Örneği*, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Tezsiz Yüksek Lisans Programı, Denizli.
- Daplan, N. (2011). *Belde Belediyelerinin Yönetimi ve Sorunları, Antakya Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.

- Davran, M. K. (2006). "Türkiye'de Kalkınma Sürecinde Kırsal Çevre Sorunları ve Toplumsal Bilinç Düzeyi", *V. Ulusal Sosyoloji Kongresi: "Türkiye'de Güncel Toplumsal Sorunlar"*, İnönü Üniversitesi, Malatya.
- DDKB / Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (1996). *Yerel Yönetimler: Sorunları - Çözüm Önerileri*, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını: 1, Ankara.
- Demirer, M. B. (1995). "İdarenin Yeniden Yapılanmasında Mahalli İdareler", *Yeni Türkiye (Dergisi)*, 1 (4), Mayıs-Haziran, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, s. 316-321.
- Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan'ın Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkındaki Kanun Teklifi, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, TBMM S. Sayısı 308; TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, E. 2/216, K. 53, 17.12.2003.
- Denizli Milletvekilleri Osman Nuri Filiz, Mehmet Salih Doğan, Mehmet Yüksektepe ve Ümmet Kandoğan'ın Denizli İline Bağlı Akköy İlçesi ile Bazı Belediye ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılarak Denizli Belediye Sınırları İçine Alınması Hakkında Kanun Teklifi, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, TBMM S. Sayısı 307.
- Dinler, Z. (1994). *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Dowding, K., John, P., and Biggs, S. (1994). "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature", *Urban Studies*, 31 (4/5), p. 767-797.
- DPT (1991). *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu*, DPT Yayın No: 2245-ÖİK: 370, Ankara.
- DPT (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu (YYÖİK) Raporu*, DPT, Ankara.
- Dursun, D. (2007). *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye; Aktörler Alanlar, Sorunlar*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Ergin, O. N. (1936). *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

- Ergün, T. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara.
- Ergüven, E. (Toplayan / Derleyen) (1938). *Şükrü Kaya: Sözleri – Yazıları, 1927-1937*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
- Ertürk, H. (1995). *Kent Ekonomisi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Eryıldız, H. S. (1989). *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*, TÜSES Vakfı, İstanbul.
- Eryıldız, H. S. (2006). *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma, İkinci Baskı*, TÜSES Vakfı, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(3), s. 6-21.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi: Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar – Politikalar, 11. Baskı*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Evans, A. W. (1972). “The Pure Theory of City Size in an Industrial Economy”, *Urban Studies*, 9 (1), p. 49-77.
- Fisch, O. (1977). “Spatial Equilibrium with Local Public Goods, Urban Land Rents, Optimal City Size and the Tiebout Hypothesis”, *Regional Science and Urban Economics*, 7 (3), p. 197-216.
- Garfinkel, R. S., and Nemhauser, G. L. (1970). “Optimal Political Redistricting by Implicit Enumeration Techniques”, *Management Sciences*, 16 (8), p. 495-508.
- Genç, F. N. ve Özgür, H. (2008) “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi: Kuşadası-Söke ve Aydın Merkez İlçe Örnekleri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (9), s. 195-225.
- Genç, F. N., Özgür, H. ve Acartürk, E. (2008). “Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *1 [3]. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi adına Erkam Matbaası, İstanbul, s. 399-418.
- Genç, F. N., Yılmaz, A. ve Özgür, H. (Editörler) (2008). *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara.



- Geray, C. (1999). “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve ‘İlçe Köy Birlikleri’ Önerisi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (2), Nisan, s. 11-42.
- Geray, C. ve Keleş, R. (1969). *Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları*, TODAİE, Ankara.
- Goldsmith, M. (1993). “The Europeanisation of Local Government”, *Urban Studies*, 30 (4-5), p. 683-699.
- Gökdemir, S. (2019). *Kütahya İli Simav İlçesinde Kapatılan Belde Belediyelerinin Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Açısından Değerlendirilmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Afyonkarahisar.
- Gönül, M. (1977). *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE, Ankara.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetim ve Belediyeler*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Görmez, K. (2012). “Türkiye’de Kent-Siyaset İlişkisine Dair Gözlemler”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak-Nisan, s. 16-26.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Boyut Matbaacılık, İstanbul.
- Gözler, K. (2013). *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?*  
<http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf>
- Gözler, K. (2018). *Yerel Yönetimler Hukuku*, Beta, İstanbul.
- Gül, H., Taşdan, N. ve Kiriş, H. M. (2008). “Kentsel Büyüme Yönetimi ve Isparta’da Komşu (Mücavir) Alan Uygulaması”, F. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 355-376.
- Güler, B. Ayman (1987). “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, *Türk İdare Dergisi*, 374, s. 130-131.
- Güler, B. Ayman (1992). “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), Eylül, s. 71-92.

- Güler, B. Ayman (1994). “Türkiye’nin Belediyeleşme Politikası Nedir?”, *Belediye Dergisi*, 1 (1) Temmuz, s. 44-47.
- Güler, B. Ayman ve Öktem, M. K. (1989). “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (2), s. 25-39.
- Gündoğdu, G. (1999). “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılmasında Bir Araç Olarak Toplam Kalite Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, Cilt -1*, TODAİE, Ankara, s. 349-358.
- Gündüzöz, İ. (2005). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek Sorunu: Tokat İli Örneği*, Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Gündüzöz, İ. (2008). *Köylerin Finansal Kaynakları ile Köysel Mahalli Hizmetleri Karşılama Sorunu ve Bir Örnek Model*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Gündüzöz, İ. (2011). *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı Avantajlar ve Dezavantajlar*, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), Ankara.
- Gürbüz, M. (2013). *Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisindeki Yerleşmelerin Fonksiyonel Özellikleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Projesi, KSÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kahramanmaraş.
- Gürel, S. (1970). *Kent Planlamasına Giriş ve Çevre Kavramı*, ODTÜ Mühendislik Fakültesi, Ankara.
- Gürler Hazman, G. (2009). “Küçük ve Orta Ölçekli Belediyelerde Performansı Etkileyen Unsurların Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18 (4), Ekim, s. 53-66.
- Hamamcı, C. (1990). “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış”, *Türk Belediyeciliği’nde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum: Bildiri ve Tartışmalar*, 23-24 Kasım 1990, Metropol İmar A.Ş. (Yayına Hazırlayan), Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s. 147-159.
- Hizmet-İş Sendikası (1999). *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Hizmet-İş Sendikası, Ankara.

- Hochman, O., Pines, D., and Thisse, J. F. (1995). "On the Optimal Structure of Local Government", *The American Economic Review*, 85 (5), December, p. 1224-1240.
- Hoyt, W. H. (1990). "Local Government Inefficiency and The Tiebout Hypothesis: Does Competition among Municipalities Limit Local Government Inefficiency", *Southern Economic Journal*, 57 (2), October, p. 481-496.
- İçişleri Bakanlığı (2002). *Mülki İdare Şurası*, 25-27 Nisan 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- İskender, B. (2009). *Mahalli İdarelerin Kuruluş Sürecinde Balıkesir Belediyesi (1864-1922)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Balıkesir.
- John, P. (2000). "The Europeanisation of Sub-national Governance", *Urban Studies*, 37 (5-6), p. 877-894.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Ankara.
- Karagel, H. (2010). *Türkiye'de İdari Alanların Belirlenmesi ve Sorunları: Sumbas Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Coğrafya Anabilim Dalı, Beşeri ve İktisadi Coğrafya Bilim Dalı, Elazığ.
- Karahanogulları, O. (1998). "Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler", *Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47 (1-4), s. 279-318.
- Karakaya, Ö. (2013). *Türkiye'de Belde Belediyelerinde Ölçek Sorunu: Kütahya İli Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Karaman, Z. Toprak (1998). *Yerel Yönetimler*, 4. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Karaman, Z. Toprak (2011). "Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜ HFMC)*, LXIX (1-2), s. 299-316.

- Karasu, K. (2009). "İngiltere'de Kamu Yönetimi", B. Ayman Güler (Yayına Hazırlayan), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Birinci Baskı*, Ankara Üniversitesi, KAYAUM, Ankara, s. 172-232.
- Karasu, K. ve Sezen, S. (1999). "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-54.
- Karasu, M. A. (2018). "Yerel Siyaset ve Yerel Siyasal Dinamikler Üzerinde Aşiret Etkisi (Şanlıurfa Örneği)", A. Mengi ve D. İşçioğlu (Editörler), *Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset*, Ankara Üniversitesi Ernst Reuter İskân Ve Şehircilik Uygulama ve Araştırma Merkezi: 22, Ankara, s. 55-81.
- Kartal, N. ve Demirhan, Y. (2010). "Kırsal Alana Yerel Hizmetlerin Götürülmesi ve İlçe Belediyesi Örneği", O. Gökçe ve M. A. Çukurçayır (Editörler), 5. *Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM): Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Konya, s. 77-86.
- Kavruk, H. (2002). *Anakent'e Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent*, Basılı Doktora Tezi, Hizmet-İş Sendikası, Ankara.
- Keleş, R. (1970). "Şehirleşme Sorunlarımız ve Plancılık Eğitimi Üzerine Düşünceler", *S.B.F. Dergisi*, CXXV (3), s. 9-28.
- Keleş, R. (1970). "Türkiye'de Şehirleşme Eğilimleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, XXV (4), Aralık, s. 41-83.
- Keleş, R. (1976). *Kentbilim İlkeleri*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Keleş, R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset, 3. Baskı*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme Politikası, 9. Basım*, İmge, Ankara.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 5. Basım*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset, 9. Baskı*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. ve Geray, C. (1969). *Küçük Belediyelerin Sorunları*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Kılıçer, T. (1990). *Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları, 1923-1990*, Adana Valiliği Yayınları -2, Adana.

- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15 (2) Nisan, s. 5-30.
- Kızılboğa, R. ve Alıcı, O. V. (2013). “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, *Türk İdare Dergisi*, 476, s. 361-385.
- Kili, S. (1978). *Çayırhan: Bir Orta Anadolu Köyünde Toplumsal Değişme ve Siyasal Davranış*, Boğaziçi Üniversitesi, No 148, İstanbul.
- Koçdemir, K. (1995). “İlçe Sayılarının Arttırılmasına Aykırı Bir Uygulama: Doğu Almanya Örneği”, *Yeni Türkiye (Dergisi)*, 1 (4), Mayıs-Haziran, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, s. 277-283.
- Koçdemir, K. (1998). “Cumhuriyetin 75. Yılında Optimum İdari Ölçek ve Mahalli İdare Birlikleri”, *Türk İdare Dergisi*, 70 (421), Aralık, Cumhuriyetin 75. Yılı Özel Sayısı, s. 403-419.
- Koçel, T. (2015). *İşletme Yöneticiliği*, Beta, İstanbul.
- Korkmaz, H. (2017). “Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Demokrasi Sorunsalı”, *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2 (2) Aralık, s. 453-463.
- Köroğlu, N. T. (2011). *Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Bir İlçe İçin Bir Belediye Mümkün Müdür?*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), İstanbul.
- Kutlar, A., Bakırcı, F. ve Yüksel, F. (2010). *Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma*, Sivas, TÜBİTAK Proje No: 107K490, Ankara.
- Kutlar, A., Yüksel, F. ve Bakırcı, F. (2011). *Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- Kütahya Valiliği (2013). *6360 Sayılı Kanun Kapsamında Oluşturulan İşlemler Dosyası*, Kütahya.

- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition*, The Russell Sage Foundation, New York.
- Mahmutoğlu, A. (2004). “Merkezi Yönetim–Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler”, *Türk İdare Dergisi*, 76 (445), s. 224-235.
- Mazı, F. ve Arslan, N. T. (2003). “Şehirleşme Sürecinde Mücavir Alan Uygulamalarının Hukuk ve Planlama Açısından Değerlendirilmesi”, *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4 (2), s. 39-56.
- Mecek, M. (2015). *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Mahalli İdareler*, BEKAD, Antalya, s. 275-309.
- Meriç, O. (1981). “Yerel Yönetimler ve Vesayet”, *XII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, Ankara Üniversitesi (AÜ) SBF İskân ve Şehircilik Enstitüsü, Ankara.
- MİGM - Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995). *Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*, MİGM, Ankara. (İngilizce aslı: CDLR - Steering Committee on Local and Regional Democracy, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) (2018). *2017 Yılı Faaliyet Raporu*, MİGM, Ankara.
- Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 Numaralı Kararı, RG: 11.12.1980, S. 17187.
- Mucuk, İ. (1989). *Modern İşletmecilik*, Der Yayınları, İstanbul.
- Murphy, M. (2018). *Sosyal Teori ve Eğitim Foucault, Habermas, Bourdieu ve Derrida’yı Anlamak*, M. Korumaz ve Y. E. Ömür (Çevirenler), Eğitim Yayınevi, Konya.
- Musgrave, P. B. (1991). “Merkezi ve Mahalli İdareler arası Mali İlişkilerin Prensipleri, Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler”, *VII. Maliye Sempozyumu*, Ankara, s. 140-165.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması, Yenilenmiş 6. Bası*, Beta Yayıncılık, İstanbul.

- Nadaroğlu, H. ve Keleş, R. (1991). “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler”, 23-25 Mayıs 1991, *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Marmara Üniversitesi (MÜ) İİBF, İstanbul, s. 195-213.
- Öktem, K. (1988). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, 60 (378), Mart, s. 271-308.
- Öncel, Y. (1992). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Öner, Ş. ve Şen, M. L. (2008). “5747 Sayılı Yasanın Kentsel Alan Yönetimine Etkileri: Uşak Kentsel Alan Örneği”, 1 [3]. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi adına Erkam Matbaası, İstanbul, s. 419-444.
- Özbudun, E. (1981). “Turkey: The Politics of Political Clientelism”, S. N. Eisenstadt and R. Lemarchand (Eds.), *Political Clientelism, Patronage, and Development*, Sage Publications, Beverly Hills, California, p. 249-268.
- Özbudun, E. (1991). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayın, Ankara.
- Özçağlar, A. (1996). “Türkiye’nin İdari Coğrafyası Bakımından Köy, Bucak, İlçe, İl ve Belde Kavramları Üzerine Düşünceler”, *Ankara Üniversitesi, D.T.C.F. Coğrafya Araştırmaları Dergisi*, 12, s. 7-24.
- Özçağlar, A. (2005). “Türkiye’de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 3 (1), s. 1-25.
- Özden, M. (2020a). *Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimlerde Katılım: Trakya Örneği*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yerel Yönetimler Anabilim Dalı, İstanbul.
- Özden, M. (2020b). *Katılımcı Demokrasi: Trakya’da Yerel Katılım Pratikleri*, Basılı Doktora Tezi, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özdeş, G. (1972). *Şehirciliğe Giriş ve Toplum Ölçeği*, İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ), İstanbul.
- Özer, M. A. (2015). “Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu Ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, 481, s. 525-559.

- Özgür, H. (2007). “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 100-142.
- Özgür, H. (2008). “Belediye Sayısının Azaltılmasının Tarihsel Sürecine Dair Bir Deneme”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Mart 2008, s. 43-50.
- Özgür, H. (2014). “Denizli Kenti ve İlinde Yönetimsel Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi/Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (3), Özel Sayı, s. 30-53.
- Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P. (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), s. 903-926.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. ve Ciğeroğlu Öztepe, M. (2006). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasalar”, *V. Ulusal Şehircilik Kongresi, (30. Ulusal Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu)*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, s. 295-326.
- Özyurt, H. ve Topal, A. K. (1999). “Avrupa Ülkelerinde Yerel Birimlerin Büyüklüğü Üzerine Tartışmalar ve Sonuçları: Belediyelerin Konsolidasyonu”, *Türk İdare Dergisi*, 424, s. 73-96.
- Parlak, B. (2015). “Türkiye’de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Kanundan 6360 Sayılı Kanuna Büyük Dönüşümün Analizi”, *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Mahalli İdareler*, BEKAD, Antalya, s. 110-143.
- Pirler, O. (1988). “Yeni Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, 60 (378), Mart, s. 447-453.
- Polatoğlu, A. (2000). “Turkish Local Government: The Need for Reform”, *Middle Eastern Studies*, 36 (4), p. 156-171.
- Polatoğlu, A. (1996). “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasa Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (3), s. 25-34.
- Polatoğlu, A. (2000). “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (1), s. 3-24.



- Quinn, J. F., and McCormick, K. (1981). "Wages, Rates and City Size", *Industrial Relations*, 20 (2), p. 193-208.
- RG (1924). *Köy Kanunu*, Kanun No: 442, Kabul Tarihi: 18/3/1924, RG Tarihi: 7/4/1924, RG Sayı: 68.
- RG (1960). *1580 sayılı Belediye Kanununun 7078 sayılı Kanununla Muaddel Yedinci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında 7469 sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 4.5.1960, RG: 10.5.1960, S. 10501.
- RG (1981). *Büyük şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun*, RG: 8.12.1981, S. 17538.
- RG (1984). *Büyük şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*, Kabul Tarihi: 27.6.1984.
- RG (1987). *103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun*, Kanun Numarası: 3392, Kabul Tarihi: 19/6/1987, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 4/7/1987, Sayı: 19507.
- RG (2003). *Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun*, Kabul Tarihi: 21.12.2003.
- RG (2003). *Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun*, Kabul Tarihi: 21.12.2003.
- RG (2003). *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*, Kabul Tarihi: 11.12.2003.
- RG (2005). *Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5390 Sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 2.7.2005.
- RG (2005). *Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun*, RG: 16.06.2005. S.25866.
- RG (2007). *Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında 5594 Sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 6.3.2007.
- RG (2008). *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, RG Tarih: 22/3/2008, RG Sayı: 26824.

- RG (2012). *On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, RG Tarih: 6.12.2012, RG Sayı. 28489.
- RG (2013). *On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, Kanun Numarası: 6447, Kabul Tarihi: 14/3/2013, RG Tarih: 22 Mart 2013, RG Sayı: 28595.
- Richardson, H. W. (1972). "Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy: A Sceptic's View", *Urban Studies*, 9 (1), p. 29-48.
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania*, McGill-Queen's Press, London, Canada.
- Sayarı, S. (1977). "Political Patronage in Turkey", E. Gellner, and J. Waterbury (Eds.), *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Duckworth, London, p. 103-113.
- Sezgin, M. (1997). *Belediyeleşme ve Türkiye'de Köylerin Belediyeleşme Süreci*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü / Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Sezgin, M. (2008a). *Türkiye'de Belediyeleşme Süreci (1854-1997)*, Tablet Yayınları, Konya.
- Sezgin, M. (2008b). "1854-1997 Yılları Arasında Türkiye'deki Belediyeleşme Sürecindeki Genel Eğilimler", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 10 (1-2), s. 477-496.
- Taylor, L. L. (1995). "Allocative Inefficiency and Local Government", *Journal of Urban Economics*, 37 (2), p. 201-211.
- Tekeli, İ. (1978). "ODTÜ Şehir ve Bölge Planlaması Eğitiminin Değerlendirilmesi Üzerine", *O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Bülteni*, 1 (1), s. 9-22.
- Tekeli, İ. (1983). "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), Haziran, s. 3-22.
- TESEV (2004). *Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine Rapor*, TESEV, İstanbul.
- TOBB / Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılanması, ÖİK Raporu*, TOBB, Ankara.

- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Yönetim Kurulu Raporu, 2. Baskı*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor (KAYA)*, TODAİE, Ankara.
- Toksöz, F. (1995). “Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış: Yeni Bir Model Arayışı”, *Yeni Türkiye (Dergisi)*, 1 (4), Mayıs-Haziran, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, s. 352-360.
- Topal A. K. (1999). “Türkiye’de Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, 4 (11), Kasım, s. 52-56.
- Topal, A. K. (2000). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu*, Basılı Doktora Tezi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Ankara.
- Topal, A. K. (2005). “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 449-470.
- Topal, A. K. (2011). “Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği”, *Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. (İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi) Dergisi*, 31 (2), s. 367-380.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, N. (1995). “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (6) Kasım, s. 21-25.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A. (2008). *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, N., İspir, E. G. ve Aykaç, B. (1999). *Yönetim Bilimi, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tuna, Y. ve Ceritli, İ. (1997). “Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6 (4), Ekim, s. 19-44.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropolitan Yönetim: Kentleşmenin Temel Kavram ve Kuramları ile Dünya’da ve Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi*, Basılı Doktora Tezi, Sakarya Kitabevi, Sakarya.

- Tümerkan, S. (1946). *Türkiye’de Belediyeler*, R. Zelliç Basımevi, İstanbul.
- Tümertekin, E., Mansur, F. ve Benedict, P. (1971). “Önsöz”, E. Tümertekin, F. Mansur ve P. Benedict [Yayına hazırlayanlar], *Türkiye Coğrafı ve Sosyal Araştırmalar*, İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Enstitüsü, İstanbul, s. IX-XIV.
- Tümertekin, E., Mansur, F. ve Benedict, P. [Yayına hazırlayanlar] (1971). *Türkiye Coğrafı ve Sosyal Araştırmalar*, İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Enstitüsü, İstanbul.
- Türk Belediyecilik Derneği (TBD) ve Konrad Adenauer Vakfı (KAV) (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması*, TBD ve KAV, Ankara.
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği / TÜSİAD (1997). *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, TÜSİAD, İstanbul.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Mahalli İdarelerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Ulaç, M. (2002). *Turkish Local Government and the Problem of Scale*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2014). *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Unbehaun, H. (2006). *Türkiye Kırsalında Klintelizm ve Siyasal Katılım: Datça Örneği, 1923-1992*, Ütopya Yayınevi, Ankara.
- Ünal, F. ve Kavuncuoğlu, S. (2015). “Prens Sabahattin ve Adem i Merkezizetçilik Anlayışı”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (45), s. 118-129.
- Ünusan, T. (1998). “Seçilmişler-Atanmışlar”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Cumhuriyet Özel Sayısı -V, 23-24, Eylül-Aralık, s. 3696-3701.
- Üzmez, U. (2012). “Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (2), s. 1-32.

- Yalçındağ, S. (1977). *İlçe Özel Yönetimi: Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi*, TODAİE, Ankara.
- Yalçındağ, S. (1992a). *F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara.
- Yalçındağ, S. (1992b). *Kırsal Kalkınma Projeleri İle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar*, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul.
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*, TODAİE, Ankara.
- Yapıcı, M. (1995). *Beydağ, Palyambolu, Palaipolis*, Sembol Matbaacılık, İzmir.
- Yasa, İ. (1971). "Küçük Belediyelerin Sorunları", *Onuncu ve Onbirinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları: Şehirciliğin Bazı Genel ve Özel Sorunları*, Ankara Üniversitesi SBF, Ankara, s. 257-274.
- Yasa, İ. ve Geray, C. (1968). "Basic Problems of Small Municipalities in Turkey", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XXIII (2), s. 117-135.
- Yavuz, F. (1962). *Belediyelerin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Yavuz, F. , Keleş, R. ve Geray, C. (1973). *Şehircilik: Sorunlar: Uygulama ve Politika*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Yayla, Y. (1998). "Türk İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", *Yeni Türkiye Dergisi*, 4 (23-24), Cumhuriyet Özel Sayısı, Cilt -V: Ekonomik, İdari, Hukuki Değerlendirme, s. 3754-3759.
- Yaylı, H. (2008). *Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yeter, E. (1995). "Mahalli İdareler Reformu Üzerine Düşünceler", *Yeni Türkiye Dergisi*, *Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, 1 (4) Mayıs-Haziran, s. 347-351.
- Yeter, E. (2002). "Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar", *Yerel Yönetimler*, 11 (2), s. 15-23.

- Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve IULA EMME adına Kent Basımevi, İstanbul.
- Yılmaz, A. (1998). “Bürokratik Devletten Demokrasiye Türk Kamu Yönetimi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 4 (23-24), Cumhuriyet Özel Sayısı, Cilt -V, s. 3578-3585.
- Yılmaz, A. ve Bozkurt, Y. (2008). “Kütahya’da Mücavir Alan Sorunları: Üçler Belediyesi Örneği”, A. Yılmaz, F. N. Genç ve H. Özgür (Editörler), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 379-391.
- Yinger, J. (1982). “Capitalization and the Theory of Local Public Finance”, *Journal of Political Economy*, 90 (5), p. 917-943.
- Yoloğlu, A. C. (2011). “Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 20 (3), s. 47-68.
- Yörükoğlu, F. (2009). “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, *Mevzuat Dergisi*, 12 (135), s. 1-16.
- Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel Yönetimlerde Norm Kadro ve Personel Temini: Aydın Örneği*, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2018). “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (Mart), s. 87-115.
- Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2019). “Eski Hikâye, Yeni Uygulama; Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (1-2), Ocak-Nisan, s. 81-114.
- Zeren, H. E. ve Özmen, A. (2010). “Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği”, *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, s. 165-173.
- Zeyneloğlu, S. (2007). “Belediye Nüfus Kurulumu ve Nüfus Sayımında Hayali Yazımlar: Sıra-Büyüklik Dağılımı Üzerinden Bir Analiz”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 2 (4), 2007/4, s. 96-112.

**ÖZGEÇMİŞ**

- Adı Soyadı** : Halil İbrahim ERTEKİN
- Doğum Tarihi-Yeri** : 30.10.1970 / Konya
- Adres** : Kütahya Valiliği Merkez / Kütahya
- E-mail** : hibrahimertekin@hotmail.com
- Yabancı Dil** : İngilizce
- Eğitim Lisans:** Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
- Yüksek Lisans** : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi (TODAİE), Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı (KYUP), Ankara
- İş Tecrübesi** : Eskişehir / Beylikova, Van / Gürpınar, İzmir / Kiraz, Şanlıurfa / Siverek Kaymakamlıklarında bulunmuştur. Denizli ve Trabzon illerinde de Vali Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Halen Kütahya İlinde Vali Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.