

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE MAHALLİ YÖNETİMLER REFORM ÇALIŞMALARI KAPSAMINDA
KÜÇÜK ÖLÇEKLİ BELEDİYELER: TOKAT REŞADİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Turgay GÜLENÇ

MAYIS - 2018

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE MAHALLİ YÖNETİMLER REFORM ÇALIŞMALARI KAPSAMINDA
KÜÇÜK ÖLÇEKLİ BELEDİYELER: TOKAT REŞADİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Turgay GÜLENÇ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL

MAYIS-2018

TRABZON

ONAY

Turgay GÜLENC¸ tarafından hazırlanan ‘‘T¸rkiye’de Mahalli İdareler Reform alışmaları Kapsamında K¸çük lekli Belediyeler Sorunu: Tokat Reşadiye rneęi’’ adlı bu çalışma 22.06.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği /oyçokluğu ile başarılı bulunarak j¸rimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

J¸ri yesi		Karar		İmza
Unvanı – Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL	Başkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Doç. Dr. Nihat YILMAZ	ye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Öęr. Üyesi Suna E.KAVANOZ	ye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen ęretim üyelerine ait olduklarını onaylıyorum.

Prof. Dr. Yusuf SÜRMEN
Enstit¸ M¸d¸r¸

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Turgay GÜLENC
28.05.2018

ÖNSÖZ

Mahalli idareler ve amme idaresi üzerinde yapılan tekrardan yapılandırma çalışmaları, hususiyetle İkinci Dünya Savaşından sonra tüm dünyada hız kazanmıştır. Bu konuda dünya genelinde ve hususiyetle içinde yer almaya çalıştığımız Batı dünyasında belediye ölçekleri ile ilgili belli mücadeleler verilmiş, reformlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de ise hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlar ve talepler; merkezi hükümetin aşırı yüklenmişliği ve borçlanmışlığı; mahalli idarelerin kaynak yetersizlikleri, sıklıkla yaşanan iktisadi krizler; Avrupa Birliği ile bütünleşme süreci gibi faktörler tekrardan yapılanma ve reform çalışmalarının hızlanmasına neden olmuştur. Fakat ülkemizde yapılan reform çalışmalarında Türkiye’de uzun yıllardan beri kamuda kaynak israfına neden olan küçük ölçekli belediyeler sorununa ve bu kapsamda optimal ölçeğe yönelik konulara siyasi ve idari şartlar nedeniyle uzun yıllar dokunulmamıştır. Bu durum Türkiye’de kağıt üzerinde var olan Fakat vatandaşa hizmet götürme noktasında ortada olmayan birçok işlevsiz belediyenin oluşmasına neden olmuştur.

Türkiye’de mahalli idarelerin reform çalışmaları kapsamında küçük ölçekli belediyelerin sorunlarını Tokat ili Reşadiye ilçesi örneğinde incelemeyi hedefleyen bu çalışmada genel olarak Türk yönetim sisteminde mahalli idarelere özeldir ise optimal ölçeğe sahip olmayan belediyelere yönelik reform çalışmaları tarihsel süreç içinde incelenerek yapılan düzenlemeler analiz edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca ne dünyada ne de Türkiye’de optimal kent büyüklüğüne yönelik olarak yapılan arayışlar incelenerek bu durumun neden mahalli idareler açısından önemli olduğu ve kamu kaynaklarının israfının önlenmesi için gerekli olduğu detaylı olarak tartışılmıştır. Bunun yanında yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan, küçük ölçekli belediyelerle ilgili olarak hususiyetle son dönemde yapılan kamusal reformların, mahalli idare sistemimizi nasıl değiştirdiği ve bu değişimin neden gerekli olduğu konusu, Tokat ili Reşadiye ilçesinde tüzel kişilikleri, kanuni düzenleme ile kaldırılan sekiz küçük ölçekli belediyenin durumu incelenerek ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca çalışmada ülkemizdeki optimal ölçekten küçük belediyeleşmenin ortaya çıkardığı problemler incelenerek bu durumu aşmak için ne tür bir modele geçilmesi gerektiği konusunda bir tartışma yapılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanması sürecinde ve eğitimim sırasında bilgi ve tecrübeleri ile bana yol gösteren değerli danışman hocam Sayın Prof. Dr. Abdulkadir Topal’a ve çalışma boyunca destek olan eşim ve çocuklarıma teşekkür ederim.

Mayıs, 2018

Turgay GÜLENÇ

İÇİNDEKİLER

ONAY	II
BİLDİRİM	III
ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	IX
ABSTRACT	X
TABLolar LİSTESİ.....	XI
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIII
RESİMLER LİSTESİ.....	XIV
HARİTALAR LİSTESİ.....	XV
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XVI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XVII
GİRİŞ	1-5

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE’DE MAHALLİ YÖNETİM REFORM ÇALIŞMALARI VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR	6-37
1.1. Cumhuriyet Öncesi Türkiye’de Mahalli İdareler	8
1.2. Cumhuriyet Sonrası Türkiye’de Mahalli İdarelerin Genel Durumu	13
1.3. Cumhuriyet Sonrası Türkiye’nin Amme İdaresinde Mahalli İdarelere Yönelik Önemli Reform Çalışmaları	15
1.3.1. Planlı Dönem Öncesi Amme İdaresinde Reform Çalışmaları	16
1.3.1.1. Neumark Raporu.....	17
1.3.1.2. Barker Raporu.....	17
1.3.2. Planlı Dönemde Amme İdaresinde Reform Çalışmaları.....	18
1.3.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	18
1.3.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	19
1.3.2.3. 1998 Mahalli İdareler Reform Tasarısı.....	20

1.3.3. 2004 Sonrası Dönem: Yeni Amme İdaresi Anlayışı ve Mahalli İdareler Reform Çalışmaları	22
1.4. Türkiye'deki Mahalli İdareler Reform Çalışmalarının Nedenleri.....	23
1.4.1. Türkiye'deki Mahalli İdare Reformlarına Etki Eden Dış Faktörler.....	25
1.4.1.1. Dünyada Amme İdaresi Anlayışında Meydana Gelen Değişim:	
Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı	26
1.4.1.2. Globalleşme ve Globalleşmenin Mahalli İdarelere Etkileri	28
1.4.1.3. Uluslararası Aktörlerin Mahalli İdarelere Etkileri.....	32
1.4.1.4. Dünyada Meydana Gelen Değişimlerin Mahalli İdarelere Etkisi.....	34
1.4.2. Türkiye'deki Mahalli İdare Reformlarına Etki Eden İç Faktörler	34
1.4.2.1. Mahalli İdarelerde Karşılaşılan Yapısal ve İşlevsel Sorunlar.....	35
1.4.2.2. Mahalli idarelerle Merkezi Yönetim Arasındaki Yetki ve Kaynak Bölüşümü.....	36
1.4.2.3. Mahalli İdarelerin Performans Düşüklüğü	36

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRK MAHALLİ YÖNETİM SİSTEMİNDE ÖLÇEK SORUNU VE ÇÖZÜM

ARAYIŞLARI	38-99
2.1. Ölçek Ekonomileri ve Optimal Kent Büyüklüğünün Tespiti.....	39
2.1.1. Optimal Alan Yönetimi Açısından Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması	41
2.2. Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesinde Kullanılan Bazı Ölçütler	43
2.2.1. Kentlerin Nüfus ve Coğrafi Alan Büyüklüğü	45
2.2.2. Verilen Hizmetlerin Etkinliği	49
2.2.3. Demokratik Katılımın Sağlanması.....	50
2.3. Kentlerin Optimal Ölçeğine İlişkin Avrupa'da Yapılan Bazı Düzenlemeler.....	50
2.4. Türkiye'de Mahalli İdarelere Yönelik Optimal Ölçek Arayışları	54
2.4.1. Optimal Kentsel Ölçek Düzenlemeleri ve Modele Yönelik Arayışlar.....	57
2.4.1.1. Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda (KAYA) Ölçekle İlgili Yer Alan Öneriler.....	57
2.4.1.2. Kalkınma Planlarında Optimal Ölçekle İlgili Öneriler.....	58
2.4.1.3. Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Tekrardan Yapılandırılması Raporu	61
2.4.1.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Optimal Ölçek Arayışları İle İlgili Çalışmaları	62
2.4.2. Türkiye'de Optimal Kentsel Ölçek Düzenlemeleri: Köy Kent Yaklaşımı	63

2.5. Türkiye’de Mahalli idarelere Yönelik Optimal Ölçek Arayışları Kapsamında Yapılan Kanuni Düzenlemeler	63
2.5.1. 3030, 5216 ve 6360 Sayılı Kanunlarda Ölçekle İlgili Değişiklikler	64
2.5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	67
2.5.3. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu: Küçük Ölçekli Belediyeleri Kapatma Kanun	68
2.5.4. 6360 Sayılı Yeni Büyükşehirler Kuran ve Küçük Ölçekli Belediyelerin Tüzel Kişiliklerini Sona Erdiren Kanun	70
2.5.5. Son Yapılan Düzenlemelerin Türkiye’deki Küçük Ölçekli Belediyelere Etkileri	76
2.5.6. Türkiye’de Küçük Ölçekli Belediyelerin Temel Özellikleri ve Başlıca Sorunları ...	80
2.5.6.1. Ölçek ve Maliyet Sorunları	83
2.5.6.2. Coğrafya ve Yerleşim Sorunları	86
2.5.6.3. Gelir-Gider Sorunları	87
2.5.6.4. Personel Sorunları	90
2.5.6.5. Yapı ve Görev Sorunları	93
2.5.6.6. Yönetim Sorunları	94
2.5.6.7. Yerel Halktan ve Siyasetten Kaynaklanan Sorunlar	95
2.5.6.8. Başkan ve Diğer Yönetim Organlarından Kaynaklanan Sorunlar	96
2.5.6.9. Merkezi Yönetim ve Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE ÖLÇEK VE KAMU REFORMLARI SONRASI KÜÇÜK ÖLÇEKLİ BELEDİYELERİN DURUMU: TOKAT REŞADİYE ÖRNEĞİ.....	100-124
3.1. Son Yapılan Kanuni Düzenlemelerin Tokat ve Reşadiye’deki Küçük Ölçekli Belediyelere Etkileri	100
3.2. Tokat Reşadiye’de Kapatılan Küçük Ölçekli Belediyelerin Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Raporlarında Yer Alan Başlıca Sorunları	106
3.2.1. Teşkilatlanma Sorunu	106
3.2.2. Belediye Meclisi ile İlgili İş ve İşlemler	108
3.2.3. Belediye Encümeni ile İlgili İş ve İşlemler	110
3.2.4. İnsan Kaynakları İle İlgili İş ve İşlemler (Personel Sorunları)	113
3.2.5. İmar İşleri İle İlgili Sorunlar	116
3.2.6. Bütçe ve Borçlanma İle İlgili Sorunlar	118
3.2.7. Yatırım Faaliyetleri İle İlgili Sorunlar	122

SONUÇ ve ÖNERİLER.....	125
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	134
ÖZGEÇMİŞ.....	148



ÖZET

Mahalli yönetimler, demokratik alanda üstlendikleri roller ve kamusal hizmetlerin sakinlerine verilmesinde ve ulaşımında üstlendikleri işlevler nedeniyle vatandaşların idareye katılmasının ilk ayağıdır. Bu açıdan tüm ülkelerde mahalli idareler amme idaresinin önemli ve vazgeçilmez parçası olarak değerlendirilmektedirler. Bu nedenle ülkelerin kamu yönetimlerinde yapılan reform ve düzenleme çalışmaları doğrudan veya dolaylı olarak mahalli idareler üzerinde de etkili olarak mahalli idareleri çağın ve ülkelerin içinde buldukları şartlara göre tekrardan şekillendirmektedir.

Türkiye’de son dönemde mahalli idare alanında tekrardan yapılanmayı ve reformu gerektiren sebepler ve bu çerçevede yapılan kanuni düzenlemeler bir taraftan toplumsal, iktisadi ve siyasi yapımızda meydana çıkan değişimler ve iç dinamiklerin sonucuyken, öbür taraftan da global gelişmelerin gerektirdiği bir zorunluluk olmuştur. Türkiye’de temel mahalli idare birimi olan belediyelerin hizmet verme zorunluluğu yanında, yerleşim birimlerinin çapı, nüfusu ve mahalli idare organizasyonlarının çapı, kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanımı ve sunumunun sağlanması açısından mahalli idarelerde optimal ölçek problemini ortaya çıkarmıştır. Türk mahalli idare sisteminin en sorunlu yönü, kaynakların etkili şekilde kullanılarak, hizmetlerin, kaliteli, hızlı, etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesidir.

Bu kapsamda ülkemizde kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını engelleyen ve uzun yıllardan beri kamuda kaynak israfına neden olan küçük ölçekli belediyeler, zaman içinde mahalli idare sistemimiz içinde büyük bir sorun haline gelmiştir. Mahalli birimlerin sayısı tüm dünyada zaman içinde azalırken, ülkemizde olağanüstü bir şekilde artış göstermiş ve adeta mahalli idare sistemini tıkanma noktasına getirmiştir. Bu çalışmada ülkemizde küçük ölçekli belediyeler sorunu; tarihsel süreçte yapılan reform çalışmaları ve ölçek düzenlemeleri kapsamında tartışılarak Tokat ili Reşadiye İlçesinde tüzel kişilikleri kaldırılan sekiz adet küçük ölçekli belediye örneğinde incelenmiştir. Çalışmanın sonunda Türkiye’deki söz konusu küçük ölçekli belediye birimlerinin kaldırılmalarının iktisadi ve siyasi açıdan gecikmiş fakat olumlu bir gelişme olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Optimal Kent Ölçeği, Küçük Ölçekli Belediyeler, Optimal Ölçek Sorunu, Türkiye’deki Mahalli idareler Reform Çalışmaları, Tokat Reşadiye’de Kapatılan Küçük Ölçekli Belde Belediyeleri

ABSTRACT

Local governments are the first step for accessing of local people to participate in management, due to they play roles in democratic life as well as loaded functions to be able to provide public services to local people. In this respect, local governments in all countries are seen as an important and indispensable element of public administration. Therefore, reform and regulation studies conducted in countries' about public administration systems directly or indirectly affected on local governments and reshaped the local governments according to conditions of era and the country.

The reasons that require for reconstruction and reforms recently in Turkey and in this context, enacted legal regulations in local government field have become an obligation. While in one hand they are consequences of social, economic and political changes occurring in the structure and internal dynamics, on the other hand, it have also become requirements of global developments. In our country, besides the obligation to provide public services of municipalities with the most basic local government units, the size of the area of the settlements to be established, the population and size of local government organizations, have revealed the optimal scale of the problem in local government in terms of ensuring the efficient use and allocation of public resources. Because the most problematic aspects of the Turkish local government system are not effectively using the resources, services, quality, fast, efficient, and cannot be performed effectively.

In this context, the small scale municipalities that cause wasting public resources has become a major problem from within our local government system over time. While the number of these local units have been increased extra ordinarily in our country unlike rest of the world and brought our local government system almost to the point of blockage. In this study, the small scale municipalities question in our country has been discussed under the framework historical process of reform efforts and scale arrangements and examined as an example of termination eight legal small municipalities in Tokat city Resadiye district of Turkey. As a result of study, termination of all small scale municipalities in Turkey has been seen as a positive but delayed development in terms of economic and political aspects.

Keywords: Optimal City Size, Small Scale Municipalities, Optimal Scale Problem, Local Government Reforms in Turkey, Closed Small Scale District Municipalities in Tokat Resadiye

TABLolar LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Nüfus Büyüklükleri Açısından Belediyelerin Karşılaştırılması.....	45
2	Seçilmiş Bazı AB Üyesi Ülkelerde En Küçük, En Büyük, Ortalama Belediye Nüfusu ve Yüzölçümleri (N=Nüfus, YZ=Yüzölçümü Km ²).....	47
3	2010 Yılı İtibariyle Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Yüzölçümü ve Nüfus Bazında Belediye Büyüklükleri.....	48
4	Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediye Sayılarındaki Değişim (1950-1992-2005).....	52
5	Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Türkiye'deki Belediye Sayılarında Değişim.....	54
6	Tablo 5 (devamı)	54
7	Ekim 2016 İtibariyle Türkiye'deki Belediyelerin Türlerine Göre Paylaşımı	55
8	2016 İtibariyle Belediyelerin Nüfus Büyüklüklerine Göre Paylaşımı	56
9	Mahalli idarelerle İlgili 1980 Sonrası Yapılan Bazı Önemli Kanuni Reformlar.....	64
10	5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türlerine Göre Belediye Sayıları	70
11	6360 Sayılı Kanunla Mahalleye Dönüşen Belediye Sayısı ve Yeni Kurulan İlçe Sayısı	72
12	6360 Sayılı Kanunla Kaldırılan İl Özel İdarelerinin, Belediyelerin ve Köylerin Oranları.....	72
13	Nüfusun Belediye Türleri ve Köyler Arası Paylaşımı	73
14	Mahalli idare Kanunlarına Göre Belediye Türlerindeki Sayısal Değişim	75
15	2013 Yılı Verilerine Göre Nüfusları 2.000'in Altına İndiği İçin Belediye Teşkilatları Kaldırılan Belde Belediyelerinin Bölgesel Paylaşımı	77
16	Yıllar İtibariyle Reşadiye İlçesinin Nüfus Yapısındaki Değişim	102
17	Tokat İli Genelinde Nüfusu 2.000'in Altına Düşerek Kapatılan Küçük Ölçekli Belde Belediyeleri.....	103
18	MİGM Verilerine Göre Tokat'ta Kapatılan veya Köye Dönüştürülen Küçük Ölçekli Belediye Sayıları	104

19	Reşadiye İlçesinde Yer Alan Küçük Ölçekli Belde Belediyelerin Nüfus Karşılaştırması	105
20	Reşadiye’de Kapatılan Küçük Ölçekli Belediyelerin Personel Durumları	107
21	D-1 ve D2 Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli.....	114
22	Reşadiye’de Kapatılan Küçük Ölçekli Belediyelerde Görev Yapan Personelin Norm Kadrolara Göre Paylaşımı	115
23	Reşadiye’de Kapatılan Belediyelerin Norm Kadro Doluluk Oranları	115
24	Büşürüm Belediyesinin 1999–2009 Dönemi Bütçe Gerçekleşme Oranları	119
25	Reşadiye’de Kapatılan Belediyelerin 2006–2009 Mali Yılları İçinde Gelir–Gider Durumları	120
26	Reşadiye’de Kapatılan Belediyelerin 2009–2010 Mali Yılları İçindeki Personel Giderlerinin Gelirlerine Oranı.....	122

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Ölçek Ekonomileri ve Ortalama Maliyetlerin Seyri	39
2	Ölçek ve Marjinal Maliyet İlişkisi	44



RESİMLER LİSTESİ

Resim Nr.	Resim Adı	Sayfa Nr.
1	Reşadiye İlçe Merkezinin Kuşbakışı Görünümü	101



HARİTALAR LİSTESİ

Harita Nr.	Harita Adı	Sayfa Nr.
1	Tokat'ın İlçelerinde Nüfusu 2.000'in Altına Düşerek Kapatılan Küçük Ölçekli Belediye Sayıları (İlçe isimlerinin üzerindeki sayılar kapatılan küçük ölçekli belde belediyesi sayısını göstermektedir)	104



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	Yerleşim Yeri Türüne Göre Türkiye'deki Nüfus Oranı	74
2	2013 Yılı Verilerine Göre Nüfusları 2.000'in Altına İndiği İçin Belediye Teşkilatları Kaldırılan Belde Belediyelerinin Bölgesel Paylaşımı Grafik Gösterim	78
3	1501-2000 Nüfus Aralığında Olan ve Belediyesi Kaldırılan Yerleşmelerin Coğrafi Bölge- Bölümlere Göre Paylaşımı.....	79

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ	: Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı
BELDES	: Belediye Altyapısını Destekleme Projesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DB	: Dünya Bankası
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GBVGTT	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İGK	: İdareyi Geliştirme Komitesi
KAYA	: Amme idaresi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
Md	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PFPSAL	: Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye İktisadi ve Toplumsal Etütler Vakfı
TKY	: Türk Amme idaresi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSES	: Türkiye Toplumsal İktisadi Politik Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	: Türk Endüstricileri ve İşadamları Derneği
YİKB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Mahalli idareler, insanın ortak ve mahalli özellikteki ihtiyaçlarını gidermek amacıyla hukuk sistemi içerisinde kurulmuş olan anayasal ve yönetsel birimlerdir. Bu şekliyle mahalli idare; bir yerleşimde bulunan kişilerin, kişi topluluklarının benzer ihtiyaçlarının giderilmesine, iktisadi zenginliğine ilişkin ortak mahalli konuların, kendi sorumlulukları altında toplumsal fayda amacıyla düzenlenmesi hakkının mahalli idare örgütlerine verildiği bir idare biçimi olarak tarif edilebilir. Belli bir yerde yaşayan mahalli topluluğun gereksinimlerine yönelik sağlıklı bir tanımlama yapılabilmesi, lokal düzeyde, şüphesiz daha kolay, daha pratik bir opsiyondur. Hizmetlerin arzında hız, iktisat ve etkinlik, mahalli büyüklükte daha çok sağlanabilir. Kamu hizmetlerinin hepsinin devlet örgütü tarafından gerçekleştirilmesinde zorluklar olduğu gibi, verimlilik açısından da tercih edilmediği görülmektedir. Hızlı kentleşmeyle grupların mahalli ölçüde talep ve ihtiyaçları artarken, kamusal hizmetlerin uygun şartlarda, hızlı ve iktisadi şekilde verilebilmesi ilkesi öne çıkmıştır.

Bu haliyle mahalli idareler kavram olarak; merkezi yönetimin haricinde, mahalli toplumların ortaklaşa ihtiyaçlarını gidermek maksadıyla kurulan, karar verici organlarını ve yöneticilerini dolaysız halkın belirlediği, bağımsız bir idare yapısına sahip ve bölgesel teşkilatlanma şekli olarak betimlenen bir idare şeklidir. Bu şekliyle günümüz dünyasında mahalli yönetimler, demokratik yönetim yapısının vazgeçilmez elementlerinden birisini meydana getirmekte ve mahalli toplumsal görevlerin sağlanmasında etkililiği çoğaltmak için her toplumda örgütlenmiş organizasyonlar olarak görülmektedirler. Bu organizasyonlar, mahalli alanda belli hedeflere erişmek ve belli ihtiyaçlara cevap vermek için, toplulukların tarihi gelişimlerine ve ihtiyaçlarına uygun şekilde meydana çıkmış ve zamanla büyük bir değişim arz etmişlerdir.

Mahalli topluluğun, ortaklaşa gereksinimlerini demokratik bir biçimde üstlenmek için oluşturulan mahalli idareler, günlük işleyişin devamlı şekilde sağlanması gayretleri ve zabıta tedbirleri ile uğraşmışlardır. Zamanla bu çalışmalara şekli kaygılarla fiziksel ortamı biçimlendirme çabaları katılmış, gitgide kültür, sağlık, toplumsal yardım, çevre meseleleri karşısında birçok işlevleri yüklenmek mecburiyetinde kalmışlardır. Mahalli idarelerdeki değişim, ilerlemiş batılı ülkelerde endüstriyel devrimin meydana geldiği ve çağdaş mahalli idare organizasyonlarının meydana getirildiği 18. ve 19. asırlarda ortaya çıkmış olup iktisadi, siyasi ve sosyal değişmeye benzer bir ilerleme göstermiştir. Endüstri devrimi sonrasında ortaya çıkan yeni üretim tarzı, iktisadi ve toplumsal hayata sayısız değişiklikler getirmiş, mevcut toplumsal yapıyı derinden etkilemiş ayrıca kent ve kentleşme biçimlerini tamamiyle biçimlendirmiştir. Bu süreçte iyi organize olmuş

mahalli idare birimlerinin, mahalli özellikli kamu hizmetlerini yönetmesi, ilkesel olarak yaygın kabul görmüş ve benimsenmiştir.

Buna karşılık Anadolu coğrafyasında mahalli idarelerin ve bu anlamda belediyelerin eski bir tarihi olduğunu iddia etmek zordur. Tanzimat fermanı ilan edilinceye kadar da ülke tarihinde çağdaş anlamda bir mahalli idare geleneğinin olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Türkiye'de gerçek anlamda tüzel kişiliğe sahip batı tarzı belediyelerin ortaya çıkması ancak 1930'da mümkün olabilmiştir. Bu dönemde Osmanlı'dan miras alınan belediye sistemi, batılı tarzda taklit edilmeye çalışılmış ve çoğunlukla Fransız kamu yönetimi sistemi doğrultusunda belediyeçilik anlayışı oturtulmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de belediyeçilik sistemi yaklaşık 75 yıl boyunca genel itibariyle mülga 1580 Sayılı Belediye Kanununa göre dizayn edilmiş ve bu kanuna göre belediyeler kurularak vatandaşlara hizmet sunmaya çalışmışlardır. 1580 Sayılı Kanunla belediye kurulabilmesi için iki kuruluş ölçütü getirilmişti. Bunlar, 2.000'den fazla nüfusa sahip olma, birden fazla yerleşim yerinin birleşmesi ile oluşacak belediyelerde mesafenin en çok 500 metre olmasıydı. Fakat bu ölçütlere şeklen uyulmakla beraber nüfusların hayali biçimde şişirilmesi ile çok küçük yerleşimlerin belediye olduğu görülmüştür. Ayrıca söz konusu kanun; ölçek, maliyet, etkililik gibi ölçütleri dikkate almadan nüfusu 2.000'i aşan köylerin belediye olabilmelerine imkan vererek Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana politik nedenler ve yanlış uygulamalar neticesinde zaman içinde sayıları binlerle ifade edilen birçok küçük ölçekli belediye idaresinin kurulmasına neden olmuştur. Şüphesiz bu durum zaman içinde Türk kamu yönetim sisteminin en kronik sorunlarından biri haline gelen küçük ölçekli belediyeler sorununa dönüşmüştür.

Bu tip mahalli idare birimleri genellikle kentli bir görünümünden çok, kırsal nitelikler gösteren, buna karşılık çok az da olsa kent niteliklerini taşıyan bir bakıma kent ile kırsal arasında köprü vazifesi gören yerlerdir. Bununla beraber bu birimler, yeterli mali kaynakları olmadıklarından, şehir hizmetlerinin üretilmesinde merkezden kendilerine aktarılan transferlerin miktarı oranında başarı sağlayabilmiş, sahip oldukları küçük nüfus ölçeği nedeniyle belediye hizmet sunumu ve üretimi sınırlı düzeyde tutulmuş, ölçek ekonomilerini ortaya çıkaracak şekilde gelişmemişlerdir. Bu durum, uzun yıllar boyunca devlet kaynaklarının israfına yol açmıştır.

Bu açıdan bakıldığında küçük ölçekli belediyelerin bir anlamda ülkemizde mahalli idarelerde ölçek sorununu, reform ve tekrardan yapılanma tartışmalarının en öncelikli sorun alanlarından biri haline getirdiğini söylemek mümkündür. Çünkü Türkiye'de Cumhuriyet sonrasında çoğunlukla siyasi sebeplerle küçük ölçekli belediyelerin sayıları hızlı bir şekilde artarken, sorunları da zaman içinde aynı hızla büyümüştür. Öte yandan bu birimlerin sorunları, tüm topluma maliyet faktörü olarak geri dönmektedir. Bu bakımdan etkin olmayan kaynak kullanımı, yüksek enflasyon, aşırı ve

fuzuli kamu borçlanması, temel kamu hizmetlerinin yetersiz sunumu gibi sorunlar, uzun yıllardan beri kamu yönetim sistemini meşgul etmektedir.

Söz konusu belediyeler, kent hizmetlerini büyük belediyelere kıyasla çok daha yüksek maliyetlerle üretmişler ve bir anlamda gelirlerinden çok daha fazla harcama yapmak zorunda kalmışlardır. Yaptıkları bu harcamalara rağmen ülkemizde küçük belediyelerin geleneksel hizmetlerden olan su, kanalizasyon ve yol yapımı gibi en basit işleri dahi yapamadıkları ve bir bakıma kendi bölgelerinde yaşayan belde sakinlerinin beklediği modern hizmet taleplerini gerçekleştirmekten de oldukça uzak kaldıkları görülmüştür. Sahip oldukları kısıtlı kaynaklarla zar zor cari ve personel giderlerini karşılayabilen bu birimler, başta teşkilatlanma sorunu olmak üzere zaman içinde birçok yönetsel sorunla yüz yüze kalmışlardır.

Çağımızda tüm dünyada ve özellikle içinde yer almaya çalıştığımız Avrupa Birliğinde, zaman içinde optimal belediye ölçeğinin ne olması gerektiği konusunda ülkeden ülkeye göre değişen belli mücadeleler verilmiş, reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu çabalar halen devam etmektedir. Bu konu ile ilgili olarak Türkiye’de tarihsel süreç incelendiğinde birçok hükümet, sivil toplum örgütü ve bilimsel kuruluş, belediyelerin küçük ölçek sorunu ile ilgili çeşitli çalışmalar ortaya koymuşlardır. Bu konuda hem ülkemizde hem de batıda meydana getirilen reform çalışmalarının, çoğunlukla ölçek büyütme üzerine odaklandığı ve teorik olarak bu tarz mahalli birimlerin devlete getirdiği mali yükün azaltılmasının amaçlandığını söylemekle beraber, Türkiye’de durum, Avrupa’nın tersine işlemiş; küçük ölçekli bir nüfus yapısına sahip çok sayıda belediye birimi oluşturularak, kamu kaynakları etkin kullanılmamıştır.

Bu olumsuz durumdan kurtulmak için ülkemizde birçok kanuni düzenleme yapılmıştır. Söz konusu bu kanuni düzenlemelerle daha demokratik ve daha katılımcı yönetilen mahalli idareler amaçlanmıştır. Hem demokrasi hem de Avrupa Birliği adına meydana getirilen bu değişikliklerin, esasında Tanzimat’tan bu güne yaşanan Batı orijinli çağdaşlaşma sürecinin zamanımızda etkili olduğunun kabulü gerekir. Bu yönde özellikle 2004 sonrasında yapılan son çalışmalar, yenilik şeklinde betimlenen hükümleri beraberinde getirmiştir. Mahalli idare birimleri olarak kabul edilen belediyeleri ve bir bakıma amme idaresini esas alan reformlar yapıldığı görülmektedir. Fakat ülkemizde geçmişte ve son yıllarda yapılan söz konusu bu çalışmaların geç kalınmakla beraber dünyadaki gelişmelerle paralel gittiği de görülmektedir.

Türkiye’de Mahalli idareler Reform Çalışmaları Kapsamında Küçük Ölçekli Belediyeler Sorununu Tokat Reşadiye örneğinden incelemeyi hedefleyen bu çalışmanın ortaya koymak istediği temel argüman, ülkemizde mahalli idarelerin Osmanlı’nın son dönemlerinden beri, bir değişim ve dönüşüm süreci içinde olduğunu vurgulayarak, yapılan reformların esasında belediyelerde küçük ölçek sorununu çözmek üzere yapıldığını ifade etmektir. Bu kapsamda çalışma üç bölüm olarak tasarlanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde; Türkiye’de modern anlamda belediye teşkilatının oluşturulmaya başlandığı Tanzimat döneminden günümüze kadar mahalli idare alanında ve amme idaresinde yapılan reform çalışmaları kronolojik olarak incelenmiştir. Bu doğrultuda Cumhuriyet dönemi öncesi ve sonrasında mahalli idarelerin genel durumları karşılaştırılarak, Cumhuriyet sonrası dönemde yapılan reform çalışmaları ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur. Ayrıca ülkemizde Planlı Dönem olarak adlandırılan 1960 sonrası dönemde amme idaresi alanında yapılan önemli reform çalışmaları ile Planlı Dönem sonrası yapılan reform çalışmaları araştırılarak söz konusu çalışmaların ortaya koyduğu Türk amme idaresinde var olan eksiklikler ve aksaklıklar vurgulanmıştır. Bunun yanında ülkemizdeki mahalli idarelerin yapılarını büyük bir oranda değiştiren 2000 yılı sonrasında yapılan kanuni düzenlemeler ve reform çalışmaları detaylı bir şekilde ortaya konularak Türkiye’deki mahalli idareler alanında yapılan düzenlemelere etki eden iç ve dış faktörler analiz edilmiştir.

İkinci bölümde optimal kent büyüklüğünün ne olması gerektiği noktasında dünyada ve ülkemizde süregelen tartışmalar incelenerek optimal kent büyüklüğünün tespitinde kullanılan ölçütler ortaya konulmuştur. Ayrıca kentlerin optimal ölçeğini bulmak için Avrupa ülkelerinde ve ülkemizde yapılan düzenlemeler ve reform faaliyetleri tartışılarak bu alanda yapılan çalışmaların benzerlikleri ve farklılıkları belirlenmeye çalışılmıştır. Bunun yanında ülkemizde optimal kent ölçeği düzenlemeleri ve modele yönelik arayışlar kronolojik olarak ortaya konularak bu alanda yapılan kanuni düzenlemelerin getirdiği yenilikler ve değişimler analiz edilmiştir. Bu konuda önemli kanunlardan olan 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5747 Sayılı Küçük Ölçekli Belediyeleri Kapatma Kanunu ile Yeni Büyükşehirler Kanunu ve Küçük Ölçekli Belde Belediyeleri İptal Eden Kanun olan 6360 Sayılı kanunlar detaylı bir şekilde irdelenmiştir. Bu bölümde ayrıca yapılan kanuni düzenlemelerin Türkiye’deki küçük ölçekli belediyelere etkileri, detaylı bir şekilde ortaya konularak, nasıl bir tablo ile karşı karşıya olunduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda; coğrafi bölgelere göre kapatılan küçük ölçekli belde belediyeleri, grafikler ve haritalar üzerinde detaylı olarak gösterilmiştir. Bunun yanında son olarak ülkemizdeki küçük ölçekli belediyelerin, temel hususiyetleri ile başlıca sorunları analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın Üçüncü bölümünde ise ölçek reformları kapsamında yapılan kanuni düzenlemelerin Tokat ili ve Reşadiye özelinde etkileri incelenmiş ve kapatılan beldelerin Tokat ili genelinde dağılımları tablo ve haritalarla ortaya konulmuştur. Bu noktada küçük ölçekli belediyeler konusunda öne çıkan ölçek ve maliyet sorunları, mali sorunlar, insan kaynakları sorunları, yönetim sorunları, yapı ve görev sorunları, mahalli halktan ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar detaylı olarak tartışılmıştır. Genel olarak, küçük ölçekli belediyelere özgü olan bu ve benzeri sorunların Reşadiye ilçesinde yer alan belediyelerde de görülüp görülmediği 2010 senesinde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğünce yapılan teftiş raporlarında tespit edilerek ortaya konulmuştur. Bu doğrultuda ilgili teftiş raporlarında Reşadiye’de nüfusu 2.000 altına düşerek tüzel kişilikleri kaldırılan belediyelerin kaldırılmasının uygunluğu tartışılmıştır.

Çalışmada küçük ölçekli belediyelerin, içinde buldukları durumu belli bir örneklem bazında daha iyi analiz edebilmek için kaymakam olarak görev yaptığım Reşadiye ilçesinde kapatılan küçük ölçekli belediyeler seçilmiştir. Söz konusu belediyelerin durumunu incelemek için Reşadiye Kaymakamlığı arşivlerinde yer alan 2010 senesinde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlerinin yaptıkları inceleme raporları kullanılmıştır. Bu raporlarda 5747 Sayılı Kanunla, tüzel kişilikleri sona eren belediyelerle ilgili yer alan sorunlar tek tek belediye bazında incelenmek yerine bir bütün olarak incelenmiştir.

Çalışmada izlenen yöntem; çoğunlukla literatür taraması ve arşiv incelemesi şeklinde olmuştur. Bu doğrultuda mahalli idare alanında ülkemizde yapılan reform çalışmaları, tarihsel bir bütünlük içinde anlatılmaya çalışılmış ve kronolojik sıraya mümkün olduğunca dikkat edilmiştir. Bunun yanında çalışmada savunulan görüşleri desteklemek ve anlaşılmasını kolaylaştırmak için tablo, grafik ve haritalardan yoğun biçimde faydalanılmıştır.

Çalışmanın sonuç ve öneriler kısmında ise ülkemizde yapılan ölçek ve alanla ilgili reform çalışmalarının gerekliliği ortaya konularak, yaşanan bu sürecin, dünyada yaşanan değişim ve dönüşüme ayak uydurma noktasında ülkemiz açısından ne derece kıymetli olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır. Bu noktada çalışmanın önceki bölümlerinde ortaya konulan olgular analiz edilerek, ülkemizde küçük ölçekli belediyelerin kapatılmalarının son derece doğru bir uygulama olduğu ve mahalli idare alanında radikal bir dönüşümü başlattığı ifade edilmiştir. Buna karşılık mevcut sistem içerisinde optimal ölçeğe sahip olmayan nüfusu 2000-5000 arasında seyreden belediyelerin olmasının mevcut durumda kamuda kaynak israfına yol açtığı vurgulanarak, tek tip belediyeçilik anlayışı yerine, farklı belediye modellerine geçmenin daha uygun bir yöntem olabileceği önerilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.TÜRKİYE'DE MAHALLİ YÖNETİM REFORM ÇALIŞMALARI VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR

Küresel tanımı ile mahalli idareler; belirli bir alanda yaşamakta olan yerli topluluğun fertlerine, birlikte yaşamak niyetiyle, kendilerini en fazla ilgilendiren alanlarda iş üretmek niyeti ile oluşturulan; karar verici organları yerli toplulukça seçimle göreve koyulan, kanunlarla belirtilmiş hizmet ve yetkilere, hususi gelirlere, bütçeye ve iş gücüne sahip, merkezle arasındaki ilişkilerinde idari özerklikten faydalanan kamusal hükmi şahsiyetlerdir (Köse, 2004: 8).

Bu örgütler, mahalli toplulukta belirli amaçlara varmak ve belirli ihtiyaçları karşılamak maksadıyla, toplulukların tarihsel süreçlerine paralel şekilde ortaya çıkmışlardır (Keleş, 2012: 29). Mahalli idarelerin gelişimini şu biçimde açıklamak olasıdır: Kendi kendini idare eden, belli bir kara parçasında yaşayanların kurduğu en küçük, demokratik bir idari birim olarak “site”ler, Roma da kimi mahalli yetkilere sahip olmakla birlikte, daha ziyade bir yönetsel özerklikten faydalanan “municipe”ler, Antik Yunan’da sosyal hayatın en gelişmiş organizasyon biçimi ve ütöpik toplumu yaratmaya en elverişli vasat şeklinde algılanan “polis” kent devletleri, mahalli idarelerin ilk misalleri şeklinde günümüz uygulamalarını aydınlatmıştır. (Keleş, 2012: 33-34). Bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda; şehirlerin özgürleşmesinde etkili rollere sahip olan “komün” lerin meydana çıkması, mahalli idarelerin önemini arttırmıştır. Zamanımızda halkın katılımının tam manasıyla sağlanması ve yönetsel birimler haline dönüşmesi ile birlikte bu birimler, mahalli idarelerin tam manasıyla kurumsallaştığı primitif misaller olarak kabul görmektedir (Tortop vd., 2006: 2).

Batıdaki toplumlarda mahalli idareler, merkez karşısında belirli bir alanın mali-idari açıdan özerklik kazanıp kuvvetlenmesiyle meydana gelmiş ve 12. asırdan günümüze değin tarihsel süreç içerisinde sürekli biçimde var olmuşlardır. 16. asırdan itibaren ulus-devletin kuvvetlenmesiyle beraber, devlet yegane dominant güç halini almış, komünler egemenliklerini kaybederek varoluşlarını sürdürmüş ve devletin şehirlere olan ideolojik üstünlüğü çoğalmıştır. Bu dönemle beraber iki asır boyunca ara kurum olarak görülen mahalli idareler 18. asrın sonu ve 19. asrın başlarıyla beraber yapılan reformlarla mahalli hizmet kurumları olarak iş görmeye başlamışlardır. Bu noktada merkezin bir parçası olarak kabullenilen mahalli idareler, aynı zamanda merkezin mahalli acenteleri biçiminde iş görmüşlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010: 25-26). Bununla beraber 20. asrın başları, mahalli idareler için “altın çağ” diye tanımlanabilir. Bu dönemde; yerel

yönetimler, zorunlu hizmetleri için imkan sahibi olabilmiş, yerli halka merkezi yönetimin sağladığından daha fazla hizmet sunabilmişlerdir (Keleş, 2012: 40). 21. asrın başıyla beraber artık mahalli idarelerin, uluslararası organizasyonların ve globalleşme sürecinin de etkileriyle, zamanla genel şekilde tüm dünyada kuvvetlendiği ve fonksiyonunu çoğalttığı; çeşitli organizasyon yapıları ile giderek genişleyen bir vasatta, yerel hizmet arzını etkinleştirmeye çabaladığı reddedilemez bir vaka halini almıştır (Berk, 2003: 50).

Osmanlı politik ve idari yapısında, mahalli idareler 19. asırdan önce Avrupa'daki anlamıyla görülmemektedir. Osmanlı döneminde mahalli idarelerin batılı tarzda 19. asırda, ilk ortaya çıktıklarında politik-yönetimsel gücün bütünlüğünü savunmak ve kuvvetlendirmek şeklinde meydana geldiği, bununla birlikte muhalefete sıcak bakılmadığı, özerkliği de tam anlamıyla sahiplenemediği söylenebilir. Fakat bu durumdan 19. asırdan önce Osmanlı İmparatorluğunda mahalli işlerin görülmediği ya da mahalli örgütlerin kurulmadığı sonucu da anlaşılmalıdır. Osmanlı idari yapısında, bu görevleri gerçekleştiren kendine has teşkilatlar mevcuttu ve bu teşkilatlar arasında loncalar, kadılar ve vakıflar büyük oranda bulunmaktaydı. Bu şekilde bakıldığında ülke tarihinde; Tanzimat fermanı ilan edilinceye kadar çağdaş anlamda bir mahalli idare geleneğinin olduğunu iddia etmek zordur (Çiçek, 2014: 54).

Osmanlı şehreminiliği genel olarak bir mahalli idare sistematikliğini yürütmekten çok, kentin hizmetlerinin görülmesinde ortaya çıkan bir yapı biçiminde işlev görmüştür. Osmanlı İmparatorluğunda, merkezi idare anlayışı egemen olduğundan bu teşkilatlar kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinden öte, mahalli niteliklere kavuşamamıştır (Görmez, 1997: 197). Osmanlı belediyesi, baskıcı bir merkezîyetçiliğin filizlendiği zamanda o sistemin mütemmim cüzü olarak ortaya çıktı. Bu sebeple ülkemizdeki mahalli idareler üzerindeki merkezîyetçi baskının bir gelenek halini aldığını söylemek zor değildir.

Osmanlı İmparatorluğundan bize kalan güçlü merkezi yönetim şekli, Cumhuriyetle beraber de varlığını muhafaza etmiştir. Tek partili rejim boyunca, iktidarın başkentte tekelleştiğini söylemek güç değildir. Milli beraberlik ve bütünlüğü tedarik etmek ve cumhuriyetin esaslarını kollama fikri burada temel edinmiştir. Fakr-u zaruret halindeki milletin imkânlarını verimli şekilde muhafaza zorunluluğu, devleti öne çıkarmıştır. Aynı zamanda özellikli işgücünün olmayışı da merkezîyetçiliği güçlendirmiştir. İmparatorluğun son dönemindeki yönetsel hiyerarşik durumu da, Cumhuriyet Türkiye'sinde merkezi idare-mahalli idare etkileşimine biçim vermiştir.

Kökleşmiş merkezîyetçi gelenek, merkezin değişik mahalli hizmetlerde yetkilendirildiği bir ortam meydana getirmiştir. Belediye yasası, mahalli görevleri vermekte belediyeleri yetkilendirmişken daha sonra çıkarılan yasalar belediyelerin yetkilerini merkezi kurumlara da geçirmiştir. Bu sebeple, görev ve yetkilerde karışıklığa sebep verilmiş ve yine birbirleriyle çatışan uyumsuz kararların meydana gelmesine neden olmuştur. Üstüne üsluk vesayet yetkilerine de

kullanmayı sürdürmüştür. Böylece belediye reislerinin işten el çektilmesi ve belediye meclislerinin etkisizleştirilmesi olasıdır (Bilgiç, 2005: 203). Bu halde son söz yargınıdır. Türk mahalli idareleri varlıklarını idame ettirmekle beraber, merkezin sert kontrolü altındadırlar ve merkezi kararlar dışında özerk siyaset üretmelerine müsaade edilmemiştir.

Ülkemizde ilk defa geniş kapsamlı düzeltme çalışmalarına Tanzimat fermanı zamanında başlanmış, Cumhuriyetin ilanıyla beraber bu konudaki çalışmalara devam edilmiştir. Bununla beraber genellikle mahalli idareler her zaman, merkezin yoğun gözetiminde ezilmiş ve merkeze bağımlı şekilde varlıklarını devam ettirmişlerdir. Bu açıdan bakıldığında zaman ortaya çıkarılan reformlar, geniş çaplı iyileşmelere imkan vermemiş ve mahalli idareler, merkezin gölgesinde kalmayı sürdürmüşlerdir. Fakat tarihi akış sürecinde oluşturulan düzenlemeler, mahalli idarelerle ilgili olarak hususiyetle de belediyeler için kıymetli gelişmelerdir. Ülkemizde yapılan bu çalışmaları, dünyadaki, çağdaş ve demokratik mahalli idarelere katılma hedefinin de bir göstergesi olarak görmek olasıdır.

1.1. Cumhuriyet Öncesi Türkiye’de Mahalli İdareler

19. asırla beraber Osmanlı Devletinde klasik kuruluşlar, iç ve dış sebeplere bağlı biçimde bozulmaya başlamış ve ülke üzerinde Avrupa’nın iktisadi etkisi ile mahalli örgütleri de kapsayan birçok değişiklik ortaya çıkmıştır. İmparatorluğun Batı’nın saldırısına karşı giriştiği savunma modernizasyonu diye tanımlayabileceğimiz reformist çabalar, bizatihi merkezi idareyi kuvvetlendirme amacından da meydana çıkmıştır. Bu açıdan, mahalli idare, merkezin yetkilerini mahalli alanda görececek yeni bir idare aracıydı (Göymen, 1999: 68). Merkeziyetçiliği arttırırken meydana gelen adem-i merkeziyetçi özellikteki mahalli idare uygulaması, Türk mahalli idarelerini Batı Avrupa mahalli idarelerinden ayıran önemli unsurlardandır.

Osmanlı döneminde mahalli idare örgütlenmesi, Avrupa’nın Osmanlı İmparatorluğundan güçlü kabul edilmesiyle askeri düzeyde başlayan reform hareketleri zaman içinde idari ve sosyal tarafa da sıçramasıyla görünmüştür (Urhan, 2008: 86). Bu çerçevede; çağdaş anlamda bir mahalli idare geleneğinin Tanzimat’ın ilanı ile oluştuğunu söylemek güç değildir. Osmanlı ve Selçuklu idareleri, adem-i merkeziyetçiliğin içinde bazı faktörlerini bünyesinde barındırmaktaydılar. Mesela, Selçuklu da iller, yerinden yönetim ilkesine uygun teşkilatlandırılmış ve bu iller bütünüyle özerk şekilde idare edilmişlerdir. Fakat süreç içerisinde illerin Selçukluya karşı özerk birer beylik şekline dönüşmesi, Selçuklu’nun bölünmesine sebep olmuştur.

Bu açıdan bakıldığında mahalli idareden uzaklaşmış, merkezcilik, Osmanlının başlangıç siyasetiyle kemikleşmiş bir yapı haline gelmiştir. Buradan bakıldığında tarihçiler, Osmanlı’da resmi bir mahalli idare yapısının, merkez sisteminin kurulma gereği ve genellikle azınlık

faktörlerinin birleşmesi ve haklarını almaları yönünde dış dünyanın baskıları neticesinde meydana geldiğini ifade ederler (Keleş, 2012: 157).

Bu çerçeveye beraber ilk şehremeni örgütünün oluşturulmasına dek Osmanlı'da mahalli idarelerin gerçekleştirdiği görevler, geleneksel kuruluşlarca yürütülmüştür. Geleneksel kuruluşların merkez karşısında bağımsızlığı olmamaktaydı. Osmanlı'da ve dış dünyada da görüldüğü gibi mahalli demokrasi anlayışı, tam olarak oturmamıştı. Mahalli toplulukların, lokal hizmetleri gerçekleştirecek kişi ya da kuruluşların seçilmesinde bir yetkisi olmamaktaydı. Mahalli işleri gerçekleştirecek yetkililer, tebaa marifeti ile değil merkez temsilcileri vasıtasıyla bizzat ya da bunların gözetiminde klasik kuruluşlarca yapıyordu (Şengül, 2012: 25). Bu yetkililer içerisinde; vakıf ve loncalar, kadı ile vali sayılabildi. Osmanlı İmparatorluğunda hükümet sisteminde her kadı, belli bir ilçe ya da vilayete atanır ve bu bölgeler içindeki kent, kasaba, köy ve nahiyelerde görevleri gerçekleştirmekle yetkilendirilirdi. Kadı'nın yargılama görevi dışında, vakıfların denetimi, şehrin yönetimi, okul ve cami yönetiminin denetimi, esnafın denetimi, pazarın kontrolü, fiyat kontrolü, asayiş, imar düzeni, temizlik ve alt yapısal tesislerin gözetimi gibi geniş çapta görevleri bulunurdu (Ünal, 2011: 243). Kadılık teşkilatının yanında Osmanlı İmparatorluğunda kent işlerinden sorumlu vakıflar da vardır. Okul, kütüphaneler, hastane, sebil, aşevleri, misafirhaneler gibi görevler, vakıflarca yapılmaktaydı. Benzer şekilde belediyenin işleri, tamamiyle vakıf esasına benzerdi (Ünal, 2011: 253).

Osmanlı İmparatorluğunda kent işlerinin görülmesinden yetkili diğer bir teşkilat ise loncalardır. Bunlar organize olmuş esnaf birliklerinden gelmektedir. Lonca teşkilatı, üyelerinin çalışmalarını kontrol etmiş, bunlar arasındaki sorunları çözmüş ve toplumla idare arasında ara bir birim olarak işlev yürütmüşlerdir (Ünal, 2011: 243). 19. asrın ortalarına kadar Osmanlı İmparatorluğunda mahalli hizmetler, bu kurumlarca gördürülmeye çalışılmış, daha sonra bu alanlarda reformun kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Bu açıdan reform hareketlerinin 19. asır ile beraber başladığını söylemek olasıdır.

Tanzimat fermanıyla beraber Osmanlı Devletinde her alanda ortaya çıkan yapısal dönüşüm kıpırdanmaları, yönetim alanında da meydana gelmiş ve hususiyetle yönetsel yapı ile yönetim hukuku transferinde misal alınan Fransız modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu çerçeveden bakıldığında mahalli idare birimlerinin, Anadolu'da kentlerin sorunlarının bütüncül bir anlayışla ele alınması, şehirleşmesinin toplu yerleşim alanında meydana getirdiği yapısal değişikliğin ışığında çağdaş anlamda 19. asırda ortaya çıktığı düşünülmektedir. Tanzimat döneminde Batılılaşma şeklinde gerçekleştirilen reformlar, bu coğrafyada mahalli idarelerin doğuşu için gerekli vasatı doğurmuştur. Fakat bu yeni yapılanma, Osmanlı toplumunun beklentileri ve çabaları sonucu oluşmuş bir durum olmayıp daha ziyade yöneticilerin istekleri ve beklentileri sonucu gerçekleşen bir yapı olarak meydana gelmiştir. Aslında söz konusu amme

idaresi ve mahalli idare yapısının başlangıç ve gelişim aşamalarında yadsınamayacak etkileri olan dış etkenlerin de göz ardı edilmemesi önemlidir.

Tanzimat dönemi reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketleri neticesinde; birçok yeni kanun ve yönetsel düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür (Tortop vd., 2006: 36). Aslında Tanzimat dönemi yönetsel modernleşme ihtiyacının duyulduğu dönem, imparatorluğun son asrıdır. Bu idari modernleşme, hukuki, kültürel ve toplumsal değişimle beraber gerçekleşmiştir. Tanzimat dönemi idari çalışmaları, ülkemizde mahalli idarenin doğuşu için gerekli vasatı hazırlamış olsa da merkezîyetçilik olgusu, Tanzimat yönetiminin temel özelliğidir (Akın, 2015: 36). Osmanlı döneminde 1854-1856 Kırım Savaşı yıllarında ilk belediye yönetiminin kurulması çalışmaları, Batı ülkeleri ile gelişen ilişkiler neticesinde oluşmuştur. Osmanlıda belediyenin kurulması Kırım Savaşında müttefik etkisiyle oluşmuştur. Çünkü o dönemde İstanbul'da 100 bin yabancı vardı ve Avrupalılar, bu uyrukların modern, temiz bir şehirde yaşamalarını tercih etmekteydiler (Türe, 2000: 38). Böylelikle Tanzimat'ı takip eden yıllarda Batı ülkeleri ile gelişen temas neticesinde, Fransız komün idarelerinden örnek alınarak 1855 senesinde İstanbul'da ilk kez belediye kuruluşu denemesi olmuştur. Oluşturulan belediyenin (şehremaneti) karar ve yönetme organları; şehremini ve şehir meclisinden teşkil olmaktadır. Şehremanetin, şehrin zorunlu ihtiyaç maddelerini temin etmek, yol ve kaldırım yapıp onarmak, temizlik ve esnafın kontrolü gibi görevleri vardı. Şehremanetin başında merkezi yönetimin atadığı şehremini vardı. Fakat hem mali yetersizlikler, hem de personel eksikliği gibi sorunlarla şehremaneti, çağdaş belediyecilik için iyi bir başlangıç olmamıştır. Şehremaneti ile başarısız deneme sürerken, Osmanlı hususiyetle yabancıların olduğu ve modern liman kentinin yüzleştiği sorunların yoğunlaştığı Galata ve Beyoğlu tarafında belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye'yi, Paris örneğini alarak başlatmıştır. İmtiyazlı bir bütçeye sahip olması nedeniyle Cumhuriyete kadar başarılı bir şekilde sürmüştür (Ünal, 2011: 243-244).

Sonrasında, 1869'da çıkarılan Der-saadet İdare-i Belediye Nizamnamesiyle belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata haricinde bütün İstanbul'a yayılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü oluşturulmuştur. Bu teşkilat iki düzeyli federal bir yapı şeklindedir. Alt düzeyde, Altıncı Daire modeline benzer biçimde, çeşitli semtlerin mahalli idarelerinden sorumlu 14 daire vardı. Üst kısımda ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında 14 belediye dairesi bulunurdu (Keleş, 2012: 159).

Nizamnameye göre mahalli temsilcilerin idareye katılımını sağlayan organlar; vilayet, liva ve kaza yönetsel meclisleri ve vilayet umumi meclisleriydi (Ortaylı, 2000: 70). Merkezi hükümeti, bu organlarda mutlak vesayete sahip olduğundan, bu meclisleri bir çeşit mahalli idare kurumu saymak kolay değildir. Temelinde bu meclislerin kuruluş ve çalışma biçimi, merkezi hükümet ile yerel eşrafın bütünleşmesine yöneliktir. Öte taraftan azınlıklarla ilgili konularda dış devlet temsilcilerinin etkilerine karşı valiler kurtuluşu, meclislerle istişarede bulmuşlardı. Özetle vilayetler de örgütlenen

bu meclisler, ilk Meclis-i Mebusan'a adam yetiştirme işlevini yüklenmiş oldu. Çünkü ilk Meclis-i Mebusan'ın bazı üyeleri, vilayet yönetim meclislerinden gelmişlerdir (Akın, 2015: 39).

1870 Tarihli Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulması kararlaştırılmıştı. 1876 Anayasası ise İstanbul da ve taşrada kurulacak belediyelerin, seçimle iş başına gelecek meclislerce yönetilmesini, kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçimine dair şeklin kanunla belirlenmesini şart koymuştu.

1871 Nizamnamesinin bir bölümü, bütünüyle şehir ve kasabalarda bulunan belediye dairelerinin ve meclislerinin teşkilini, yetkilerini ve çalışma usullerini belirlemekteydi. Böylece belediye örgütü, vilayet yönetimi içinde bir varlık kazanıyordu. Nizamnamenin 111. maddesi, vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehirde bir belediye meclisinin bulunmasını öngörüyordu. Belediye meclisi; başkan, yardımcısı ve seçilen altı üyeden oluşacaktı. Meclise üye seçilebilmek için Osmanlı uyruğundan olmanın yanında, cinayetten hüküm giymemek, zabıta ve memur olmamak ve 25 yaşını doldurmuş olmak gibi şartlar, ayrıntılı biçimde yazılmıştır. İstanbul'da belediye meclisinin vesayet organı Bab-ı Âli olup, vilayet ve livalarda ise idare meclisleri, belediye meclislerini idari ve mali yönden denetlemekle görevliydi. Bu bakımdan Merkezi hükümet, bu organlarda mutlak etkiye sahip olduğu için bu meclisleri, bir çeşit mahalli idare kurumu saymak zordur. Kısacası vilayetlerde her kademedeki örgütlenen bu meclisler, daha önce denildiği gibi, özerk bir kuruluş değil merkezi bir yönetimin bir parçası olarak düşünülmüşlerdi (Akın, 2015: 39).

Esas itibariyle; Türkiye'de Belediye örgütünün gerçek temelleri, 1. Meşrutiyetle atılmıştır. Meydana gelen belediye durumu ve uygulaması daha sonraki dönemlere de etkisini göstermiştir. İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı, İstanbul ve vilayetler için iki ayrı kanunu kabul etmiştir. Der-saadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu adını taşıyan bu kanunlarla belediye, yönetsel bir varlık olmaktan da öte adeta bir tüzel kişilik kazanmıştır. 1876 da düzenlenen İl Belediye Yasası, tüm vilayet ve kasabalarda birer belediye teşkilatı oluşturulmasını şart koşmuştur. 1877 tarihli Der-saadet Belediye Yasası, İl Belediye Yasasına ilaveten İstanbul'daki büyük meselelere çare bulabilmek niyetiyle getirilmiştir. Bu kanun, genel olarak belediyelere temizlik, aydınlatma, okul açmak, kontrol, bayındırlık hizmetleri, imar işlerini düzenleme, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, hijyenik tedbirler almak, pazar ve alışveriş kontrolü, mezbaha ve belediye gelirlerini tahsil etmek ve itfaiye görevi gibi görevler yükliyordu. Fakat bu yetkilerin büyük bölümü gerçekleştirilemedi. Bir bölümü ise uygulamada merkez tarafından yerine getirildi (Akın, 2015: 40).

Kanun, ilk kez tek dereceli seçim usulünü getirmiş ve seçimin gizli oy açık tasnif esasına göre yapılmasını benimsemiştir (Ortaylı, 2000: 188-190). Kanunun getirdiği ilginç bir yenilik de bazı mebusların itirazına rağmen belediye meclisi üyelerinin Türkçe konuşmasını mecbur

kılmasıydı. Anlaşılan o ki, hükümet, ülkenin birliği için egemen kültür ve devlet dili olan Türkçeyi, kabul ettirmek istiyordu. Meclis üyeleri arasından seçilecek belediye başkanının, Türkçe okuyucu olması şartı da aranıyordu. Bu kanunun getirdiği yapı genel olarak Osmanlı mahalli idareleri üzerinde uygulanmış ve 1912 senesinde Der-saadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile belediye birimleri sonlandırılarak, yerlerine belediye şubeleri getirilmiştir (Ünal, 2011: 244). Söz konusu bu yapı mevcudiyetini 1930 senesine kadar devam ettirmiştir.

Diğer taraftan mahalli idare birimlerinden biri olan il özel yönetimleri ise 19. asrın ikinci yarısından sonra gelişmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile valinin başkanlık ettiği il genel yönetiminin yanında her yandan seçilen dörder üyeden oluşan İl Genel Meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi de kurulmuştur. Fakat bu birimin, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yerinden yönetim birimi olarak kabul edilmesi, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatı” ile mümkün olmuştur. Ülkemizde il özel idarelerinin, özerk bir adem-i merkeziyet yönetimi haline getirilmesi 1876 Anayasası ile kabul edilmiş, tüzel kişiliğe sahip özerk bir kamu idaresi olarak kurulup düzenlenmeleri ise 1913 tarihli Kanun-ı Muvakkat (Geçici Kanun) ile gerçekleşmiştir (Öner, 2008: 6).

1913 tarihli geçici kanunun ilk 74 maddesi, illerin genel yönetimini düzenlemiş, 74. Maddesinden sonra gelen maddeleri ise il özel idarelerini düzenlemiştir. Kanunun, ilin genel yönetimini düzenleyen birinci kısmı (md. 1-74), 1929’da 1426 sayılı “Vilayet İdaresi Kanunu” ile kaldırılmıştır. 1426 sayılı kanun ise yerini 1949 senesinde çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa bırakmıştır. Geçici Kanunun “İdare-i Hususiye-i Vilayet” başlığını taşıyan ikinci kısmı (md. 75-149) 74 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1987’de çıkarılan 3360 sayılı kanunun temel çerçevesini oluşturmuştur. Anılan Kanun, eğitim, öğretim, bayındırlık, tarım, sağlık, toplumsal yardım, ekonomi ve ticaret alanında çağın en önemli hizmetlerini il düzeyinde yönetme sorumluluğunu, il özel idarelerine vermiştir (Akın, 2015: 41).

Bir diğer mahalli idare birimi olan köyler ise Türk mahalli idareleri içerisindeki ilk mahalli idare birimleridir. Osmanlı’nın kuruluşundan itibaren geleneksel olarak, toplu yaşam bilincinin neticesinde meydana çıkmış ve zaman içerisinde bir mahalli idare birimi olarak zamanımıza kadar varlığını sürdürmüştür (Ünal, 2011: 245). Asıl olarak köyler için yasal düzenlemelerin esas nedeni, merkezi yönetim için kırsal yerleşimlerde güvenliği ve de vergilerin düzenli toplanmasını temin etmektir. Bu açıdan ilk olarak; 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde köyler yer bulmuştur. Vilayet Nizamnamesi, köylere yönelik büyük düzenlemeler getirse de köylere tüzel kişilik vermemiştir. Bu kanunlara göre illerde, livalar ve ilçeler bulunmaktayken, ilçeler de köylere sahipti (Tortop vd., 2006: 39).

1.2. Cumhuriyet Sonrası Türkiye’de Mahalli İdarelerin Genel Durumu

Türkiye Cumhuriyeti, İmparatorluğun son dönemindeki iktisadi ve toplumsal yapısını, bürokratik biçimini ve yönetim sistemini miras edinmiştir (Tutum, 1994: 66). Cumhuriyetle beraber, devletin devraldığı kültürel mirasın, özellikle bürokratik kültürün, Osmanlının merkeziyetçi yapısı olduğunu, yani Osmanlının merkeziyetçi kültürünün, Türkiye Cumhuriyetini de önemli şekilde belirlediğini belirtmek gerekmektedir (Görmez, 1997: 99-100). Bu bakımdan düşünüldüğünde amme idaresinin formal görünümü ve merkez-mahalli ilişkileri, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e kalan miras olarak, ekonomiden toplumsal alana ve kültürden yönetime kadar kapsamlı bir çerçeveyi barındırmaktadır. Bu süreçte, Osmanlı bürokrasisinin formal yönü ile beraber, yönetim gelenekleri ve siyasal kültürü de miras olarak geçmiştir. Osmanlı ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki sürekliliğin en bariz hissedildiği yer, idari alandır. Adem-i merkeziyetçilik ilişkileri ve mahalli idare anlayışı büyük oranda Osmanlı’dan miras olarak kalmıştır. Günümüz merkezi yönetim bünyesi içerisinde yer alan temel kurumlar ve mahalli idareler, büyük oranda Osmanlıdan Cumhuriyet’e miras olarak geçmiştir. En önemli farklılık, yönetim organlarının Cumhuriyet döneminde gelişmesi, örgüt açısından büyümesi ve yayılması biçiminde görülmektedir (Çevikbaş, 2012: 34).

Kurtuluş mücadelesi sırasında kabul edilen 1921 Anayasası, 14 maddesini mahalli idarelere ayırarak, yerel yönetimlere verdiği önemi ortaya koymasına rağmen Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı dönemindeki mahalli idare anlayışının, genel olarak değişikliğe uğramadan aynı şekilde sürdüğünü söylemek olasıdır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında saltanat ve hilafet kaldırılmış, cumhuriyet ilan edilmiş, yeni Anayasa kabul edilmiş, tekke ve zaviyeler kapatılmış, şeyhülislamlık makamı ile Şeriyeye ve Evkaf Vekaleti kaldırılmış ve harf inkılabı yapılarak Latin alfabesi getirilmiştir (Savcı, 2003: 406-407).

Osmanlı Devleti’nden kalan mahalli idare kuruluşları, gerçek anlamda mahalli idarelerin görev ve işlevlerini gerçekleştirebilecek durumda değillerdi. İşlevleri çeşitli birimler arasında paylaşılmış ve maddi olarak güçleri kısıtlıydı. Personelinin de sayı ve kalite açısından yetersiz olduğunu söylemek doğru olacaktır.

Yeni dönemde; mahalli idareler alanında yapılan ilk düzenleme köylerle ilgilidir. Bugün bile yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu, 1924 senesinde çıkarılmıştır. Köyler, Osmanlı Devletinden bu güne bağımsız birimler olarak tesis olmuşlardır. İl özel idaresi ve belediye sisteminin, Fransa’dan kopyalanarak biçimlendirildiği Türkiye’de, köylerin Batıda olduğu gibi toplumsal, idari ve siyasi ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı inkar edilemez (Ökmen ve Parlak, 2010: 153). Bu dönemde mahalli idareler konusunda yapılan düzenlemelerin Belediyeler Bankası,

Yapı ve Yollar ve İstimlâk Kanunlarının peş peşe çıkarılmasıyla belirlendiği görülebilir (Akın, 2015: 42).

Aslında Cumhuriyet sonrasında 1930-1944 yılları, tüm belediye mevzuatının denenip, geliştirilip, yaygınlaştırıldığı, orijinal çözümlerin arandığı, Cumhuriyet belediyeciliğinin kuruluş dönemi olarak özetlenebilir (Akın, 2015: 42). Sayılan kanunlar, İzmir Belediye Başkanlığı yapan Şükrü Kaya'nın, İçişleri Bakanlığı sırasında yazılmıştır (Akın, 2015: 42). Bu açıdan 1580 sayılı kanunun cumhuriyet yerel yönetimleriyle ilgili, en temel düzenleme olduğunu söylemek doğru olacaktır.

Söz konusu kanunun gerekçesinde; Vilayet ve Der-saadet Belediye Kanunları ve bunların getirdiği yapı için “Açık söylemek gerekirse kanunun bazı önemli maddelerinin değiştirilmiş olmasına rağmen, hususiyetle belediye makinesinin çalışması ve denetlenmesi açısından kendilerinden beklenen yüksek idari işlev ve kabiliyeti göstermeye elverişsiz ve kuruluş itibariyle bütünüyle gayrı ilmi ve garip bir kurum olmaktan henüz kurtulamamıştır” denilmiştir (Görmez, 1997: 108). Bu çerçeveden bakışla söz konusu kanunun en temel hususiyetlerini şu şekilde ifade etmek gerekir.

- *İstanbul ve Ankara Belediyeleri dışındaki tüm belediyeleri eşit kabul etmektedir* (Akın, 2015: 43).
- *Bütün belediyeler merkezi yönetimin denetiminde kalmıştır.*
- *Belediyelere verilen görevler içerisinde “beldenin harita kadastro ve gelecek şekil planlarını yaptırmak ve en az beşer senelik bir imar programı hazırlayıp uygulamak” gibi görevler de mevcuttur* (Görmez, 1997: 109-110).
- *Belediyeler işlerinde serbest bırakılmıştır*
- *Nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulabilme izni verilmiştir*
- *Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetimi öngörülmüştür* (Akın, 2015: 43).

Cumhuriyetin en fazla geçerli kalan yasalarından birisi olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Yasası, İmparatorluğun son zamanlarından kaynaklanan tecrübelerin aktarıldığını ve beklentilerin uzun süre karşılanabildiğini göstermesi açısından da önemli bir özellik göstermektedir. 1580 sayılı kanunla belediyelere önemli vazifeler verilirken diğer taraftan da güvensizlik olarak değerlendirilebilecek belediyeler üstünde merkezin kontrol ve vesayetinin artırıldığı izlenmektedir. Belediye bütçelerinin mahalli mülki amirin kabulü ile yürürlüğe girmesi buna bir misaldir. Bununla beraber Belediyeler, karar alma süreçlerinde, kaynak ve yetki kullanımlarında merkezin sıkı ve ayrıntılı vesayetine tabi tutulmuşlardır. Bu olurken de belediyeler olarak, en küçüğünden en büyüğüne kadar tek tip biçimlendirilmişlerdir (Göymen, 1997: 23).

Aslında bu düşünce tarzı, Cumhuriyete özel olmamıştır. Bizans'tan Anadolu Selçuklularına ve Osmanlılara kadar benzerlikler göstermektedir. Her konuyu merkezin kontrolü ve denetiminde tutma düşüncesinin bir etkisidir. Belediyeler, karar oluşturma sürecinde yetki ve kaynak kullanımlarında merkezin sıkı denetimindeydiler. Cumhuriyet ilanından sonra merkezi idare, mahalli idareleri merkezi idarenin siyasetine yardımcı kuruluşlar olarak dizayn etmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Türkiye'nin birliği ve bütünlüğü tehlikeye girer anlayışıyla mahalli idarelere yönetsel ve parasal anlamda özerklikte konservatif bakılmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

1.3. Cumhuriyet Sonrası Türkiye'nin Amme İdaresinde Mahalli İdarelere Yönelik Önemli Reform Çalışmaları

Anadolu coğrafyasında 3. Selim zamanında başlayan, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde daha da ivme kazanan amme idaresinde reform çabaları, 2. Dünya Savaşı ile beraber yeni bir hız ve yeni bir boyut kazanmıştır. Bunun oluşmasında devletlerin savaşta zarar gören ülkelerini ıslah etme ve yara alan ekonomilerini onarma amaçlarının büyük rolü mevcuttur (Memişoğlu, 2006: 61). Avrupa'da birçok şehrin yıkıntıları içinde bir görünüm arz etmesi ve yıkılan şehirlerin yerine yeni binaların kurulması ve mevcut alanın en iyi şekilde değerlendirilmesine yönelik çalışmalar olmuştur. Savaş sonrası ABD'nin Marshall yardımları başta olmak üzere, Batı Avrupa'ya sağladığı çeşitli fonlarla, bu bölge demokratik bir mahalli idare anlayışı içerisinde bir kentleşme sürecine girmiştir. Söz konusu bu kentleşme olgusu, ciddi anlamda ilk olarak İngiltere'de yaşanmış ve İngilizlerin kentleşmeye yönelik çalışmaları, bütün dünya için bir örnek teşkil etmiştir (Sakal, 2000: 127). İngiltere'nin dışında ise neredeyse tüm Batı Avrupa ülkelerinde benzer reform çalışmaları görülmüştür.

Türkiye her ne kadar fiilen 2. Dünya Savaşı'na katılmasa da hem reforma duyulan ihtiyaçtan hem de ıslah çalışmaları gerçekleştiren yerlerle etkileşimden dolayı, amme idaresinde reform denemelerine kalkışılmamıştır. Fakat bu periyotta Türkiye'de bilgi birikiminin ve uzman sayısının azlığı nedeniyle daha çok araştırma raporları biçiminde ortaya çıkan reform çalışmaları, yabancı uzmanlarca hayata konulmuştur. Bu çalışmaların azlığı ise, Türk amme idaresi sisteminin bütünüyle ve sistemli bir biçimde incelenmesi sonucu yapılmaması ve kısıtlı bir araştırmanın sonucudur.

Ülkemizde 1945-1960 arasında siyasi-idari gelişmelere göre bazı olumlu değişimler olmakla beraber, pek kapsamlı bir değişim görülmemiştir. Tam tersine bu dönemde geleneksel Türk yönetim sisteminde ve dolayısıyla mahalli idarelerle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkeziyetçilik fikrinin büyük oranda sürdüğü iddia edilebilir. 1960 sonrasında da ne kanuni düzenlemelerin ne de planlı döneme geçiş anlamındaki gelişmelerin anlamlı bir yeri olmamıştır. Bu dönemde hususiyetle 1961 Anayasası ile mahalli idareler konusunda önemli düzenlemeler

gerçekleştirilmiştir. 1961 Anayasası, mahalli idareler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden idare ilkesini de koyarak adem-i merkeziyet-yerinden idare ilkesini anayasal olarak kabul etmiştir. Fakat bu dönemde de, anayasadaki adem-i merkeziyetçi hükümlere karşın, Türk yönetim sistemi aşırı merkeziyetçi faktörleri bertaraf edememiştir (Görmez, 1997: 131). Hem geleneksel merkeziyetçi yapı hem de dönemin kendine özgü politik-idari gelişmeleri, merkez-mahalli ilişkilerinde ve mahalli idarelerin yapısında geniş çaplı değişikliklerin oluşmasına engel olmuştur.

1.3.1. Planlı Dönem Öncesi Amme İdaresinde Reform Çalışmaları

Türk amme idaresinde yapılan reform çalışmalarından; yabancı uzmanlarca icra edilen çalışmalardan birincisi, 1933 senesinde Amerikalı uzmanlardan kurulan bir kurulca yapılmıştır. Bu kurul, ağırlıklı şekilde Türkiye'nin iktisadi durumuna çalışmakla beraber, idari konulara da değinmiş ve araştırma neticelerini "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" başlıklı bir raporla 1934 senesinde hükümete teslim etmiştir. Bunun dışında Cumhuriyet sonrasında planlı dönem olarak kabul edilen 1960 öncesi dönemine kadar, Türk amme idaresi sisteminde reform yapmak veya mevcut duruma dikkat çekmek için hazırlanan önemli çalışmalar ise şunlardır: Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951).

Genel itibariyle bir değerlendirme yapıldığında Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından Planlı Dönem olarak adlandırılan 1960 senesine kadar geçen zamanda gerçekleştirilen reform çalışmaları, amme idaresinin düzeltilmesine yönelik değişik yararlar sağlamış olmakla beraber, neticeleri itibariyle umulan faydayı sağlamaktan uzak kalmıştır. Bu durumun üç nedeni mevcuttur. Bunlar (Memişoğlu, 2006: 66):

- İdarede reform görevinin niteliğini, çerçevesini ve bu görevi yapması için kurulacak organizasyonları çıkaracak ciddi bir araştırma gerçekleştirilmemiş, şartlar göz önünde tutulmadan kişisel görüş ve bilgiler kılavuzluğunda ortaya koyulan tavsiyelere göre bakılmıştır.
- Bir teşkilat için en anlamlı faktör olan hizmete uygun yetenekli personel sağlanması sorunu üzerinde çalışılmamıştır.
- Reformun başarılı olması için ihtiyaç olan çevrenin hazırlanması işi bütünüyle unutulmuştur

Söz konusu 1923 – 1960 yıllarındaki arada Türkiye'deki idare ve personel sistemleri konularında çalışmalarda bulunan ve tekrardan düzenlemeler hakkında yabancı uzmanların yapmış oldukları raporlar personel sistemimiz hakkındaki belirlemeleri, Türk amme idaresi reformlarına yön veren çalışmalar olmaları açısından kıymetlidir. Bu çalışmalar, sonradan yapılan ve genelde yerli uzmanlar ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan amme idaresi reform tasarıları ve

uygulamalarına tartışma zemini sunmuştur. Altta detaylı olarak açıklanan bütün raporlar, üst yöneticilerce dikkate alınmanın uzağında, burada anlatılan öneriler uygulamaya dönük uzman fikirleri olarak kabul edilmiş ve belli uyarılma ve değişikliklerle beraber ileriki senelerde yaşama geçirilmeye çabalanmıştır (Kara, 2006: 160).

1.3.1.1. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi hocalarından Fritz Neumark, 1949 senesinde Başbakanlığın talebi ile “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adıyla bir çalışma hazırlayarak Başbakanlığa teslim etmiştir (Mihçioğlu, 2003: 391).

Yedi bölümden oluşan raporun ilk bölümünde; idari reform gerektiren nedenler üzerinde çalışılmış ve bu sebepler arasında memur sayısının paylaşımındaki nispetsizlik, memurların niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme sorunları, mevzuat yetersizlikleri, aşırı kırtasiyecilik ve denetleme sistemindeki eksiklikler anlatılmıştır (Memişoğlu, 2006: 63).

Son bölümde, ussal çalışma prensipleri için çeşitli önlemler sıralanıp; TBMM'nin çalışmalarının, teftiş sisteminin, kamu iktisadi teşebbüslerinin reformu, kanunların tekrardan yapılması, idari işlem ve usullerin kolaylaştırılması, devletin iktisadi ve mali işlerinde saydamlık sağlanması ve memur sayısındaki aşırılık konularında çeşitli öneriler sunulmuştur (Kara, 2006: 153).

1.3.1.2. Barker Raporu

Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın (IBRD) finansını karşıladığı 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker'in adına atfen Barker Raporu adı verilen çalışma, 15 Mayıs 1951'de dönemin cumhurbaşkanına arz edilmiştir. Benzerlerine göre daha kapsamlı olduğu görülen raporun temel meselesi, Türk ekonomisi olmakla beraber raporda amme idaresi ve personel rejimi üzerinde durulmuş ve bu konularda çeşitli öneriler sunulmuştur. 276 sayfa, 19 tablo ve 3 haritanın bulunduğu raporun, Türk Hükümeti ve Dünya Bankası işbirliği ile hazırlandığından bahis edilmekte ise de, çalışmayı yapan kurulda bir tek Türk uzmanın olmaması ilginçtir (Kara, 2006: 154-155).

İki temel bölüm ve 13 başlık altında toplanmış olan rapor, Türk amme idaresinin iyileştirilmesi için şu öneri ve tespitleri getirmektedir (Memişoğlu, 2006: 63-64):

- Tüm amme idaresini gözden geçirecek, inceleyecek bir kurul oluşturulmalı,
- İdarede yetki devri sağlanmalı ve yetki ve sorumluluklar tekrardan paylaşılmalı,
- İllere ve mahalli idarelere daha fazla yetki ve sorumluluk sağlanmalı,

- Cari memur rejimi bütünüyle yenilenerek kariyer esasına dayanan bir sistem bulunmalı
- Devletteki tüm personel politikalarını belirlemek ve bu konudaki uygulamaları tek elden yönetmek için merkezi bir personel idaresi oluşturulmalı
- Teknik hizmetlerden daha fazla faydalanılmalı,
- Amme idaresi ve işletme alanlarında uzman personelin yetiştirilmesi için hem üniversitelerde hem de kamu kurumlarında eğitim programları sunulmalıdır (Memişoğlu, 2006: 66).

1.3.2. Planlı Dönemde Amme İdaresinde Reform Çalışmaları

Ülkemizde Cumhuriyet'in kuruluşundan 1960 senesine kadar süren dönemde yapılan, amme idaresi reform çalışmalarından umulan sonuçlar elde edilememiştir. Bu nedenle 1960 yılı hem planlı kalkınma dönemine geçilmesi açısından hem de de Türk amme idaresinin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar açısından bir dönüm noktası özelliğindedir. Planlı kalkınmaya geçiş dönemi olarak adlandırılacak 1960'ların ilk yılları, "yönetime daha iyi bir yapı ve fonksiyon kazandırmak açısından bir arayış ve örgütlenme" dönemi olmuştur ve "idari reformun amaç ve kapsamı ve gerçekleştirecek örgütlenmenin" tespiti açısından belirleyicidir (Savaş, 2013: 36).

Bu dönemde 1960 senesinde, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve reformla ilgili olarak yetkilendirilmiştir. Yine bu senede merkezi bir personel dairesi oluşturmak ve personel reformunu hayata geçirmek üzere Devlet Personel Dairesi (DPD) teşkil edilmiştir (Akın, 2000: 80).

Öbür yandan, 1963 senesinde uygulamaya koyulan beş yıllık kalkınma planları, iktisadi alanda olduğu kadar, idari alanda yapılacak çalışmaları da şekillendirmiş ve belirlemiştir. Kalkınma planlarında öngörülen sosyal, iktisadi ve kültürel gelişmeleri gerçekleştirmek için amme idaresi etkin bir araç olarak kabul edilmiş ve kalkınma planlarında ve programlarda amme idaresi reformları görülmüştür (Gül ve Aktel, 2004: 82). Bu dönemin dikkat çeken bir diğer özelliği de reform çalışmalarını gerçekleştirenlerin Türk uzmanlar ve üst düzey memurlardan oluşan kurullardan olmasıdır.

1.3.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

1960 sonrası Planlı Dönemde ilk amme idaresi reform girişimi Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin isteği üzerine 1961 senesinde TODAİE'nin hazırladığı "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" adlı rapordur (Memişoğlu, 2006: 68). Çalışma, idari reform ve reorganizasyonun çerçevesi hakkında gerçekçi bir kaniya varılmasını sağlamak, Türk yönetim sisteminde yapılacak bir idari reformun neleri kapsayacağı ve reformların nasıl bir mekanizma ile hayat bulacağı hakkında somut bir fikir ortaya koymak amacıyla olan Kurulun çalışmaları neticesinde meydana gelmiştir (Savaş, 2013: 37).

Reformların amacına ulaşması için, reformun uygulanmasında pay sahibi olan görevlilerin ve reformun getirdiklerinden etkilenen vatandaşın desteği önemsenmelidir (Memişoğlu, 2006: 68).

1.3.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Türk amme idaresinin tekrardan düzenlenmesi ile alakalı en kapsamlı ve ilk ciddi çalışma, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir. MEHTAP, planlı dönemde çıkarılan ve amme idaresinin bütününe kapsayan, amme idaresini geliştirecek ilkelerin belirlenmesine esas teşkil eden dört önemli araştırmadan (merkezi hükümet teşkilatı, merkezin taşra teşkilatı, mahalli idareler ve iktisadi devlet teşekkülleri) birisidir (Öktem, 1998: 114).

MEHTAP, TODAİE ve DPT yetkilileri arasında yapılan ortak çalışmalar neticesinde hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na arz edilmiştir. Proje, yönetim sisteminde hızlı ve iktisadi gelişmeyi temin edecek bir düzenleme yapmayı hedeflemiştir. Proje neticesinde merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev paylaşımı, mahalli idarelerin yetkileri, teşkilatlanması gibi konuların çok önemli bir incelenme alanı olduğu, bu nedenle de ayrı ayrı ele alınması tavsiye edilmiştir. Bununla birlikte mahalli idareler ve bunların merkezi idare ile ilişkilerinin incelenmesi ve çalışılması üzerinde düşünülmüştür (Sakal, 2000: 129). Bununla beraber raporun temel motivasyonu genel olarak şu ölçütlere dayanmaktadır (Tatar, 2006: 27):

- Merkezi idare görevlerinin en doğru şekilde bölüşümünü sağlayarak, daha ussal teşkilatlanma ve usuller ortaya koymak,
- Sistemik planlama ve eşgüdüm gerçekleştirmek,
- Etkili bir mali denetim,
- İşlevsel çalışan sistemi kurmayı hedefleyen tedbirlerin yürütülmesi için doğru bir ortam sunmak,
- Bakanlıklar ve kurumların kendi teşkilat yapılarının iyileştirilmesi konusundaki çalışmalara yön vermek ve yönetimi geliştirme işini üstlenecek mekanizmayla ilgili öneriler sunmak,

Raporda hükümet görevlerinin yürütülmesi açısından göze çarpan temel sorunlar şöyle sayılmaktadır (Akin, 2000: 82):

- Mali imkânların azlığı,
- Personel yetersizliği,
- Yön gösterme ve gözetim sorunu,
- Örgüt bozuklukları,
- Kırtasiyecilik,

- Aşırı merkeziyetçilik,
- Aksaklıkları giderici olmayı idarenin kendi görevleri arasında düşünmemesi,

Bunun yanında MEHTAP'ta yer alan öneriler doğrultusunda “Türk Mahalli İdarelerinin Tekrardan Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adında bir rapor hazırlanmış ve bu çalışmada şu tavsiyelerde bulunulmuştur (Keleş, 2000: 413 – 414):

- Mahalli idarelerle ilgili kanun tasarılarının kıymetlendirilmesi
- İdarelerin sınıflandırılmasında gelir kriterinin göz önüne alınmasından cayılması,
- Vesayet görevini uygulayacak idareler arasında uyum olmaması,
- Gözetim ve denetim görevlerinin Kabineden ziyade bakanlıklarda olması,
- Merkezde reorganizasyon yapılırken mahalli idarelerin göz önüne alınmaması,

Bununla beraber, söz konusu önerilere uygun olarak belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesi düşünülmüştür. Söz konusu bu teşkilatlanma içinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” düşüncesinin uygulanması salık verilmektedir (Sakal, 2000: 129).

Genel olarak MEHTAP Raporu, reformun temel koşulunu üst düzey bürokratlara bağlamakta; üst düzey idareciler toplumsal sınıf ve katmanlardan, bağlantı ve düşüncelerden muaf sayılmıştır. Raporda idareyi geliştirme, tekrardan düzenleme hizmetlerinin her bakanlık ve dairenin görevi olduğu açıklanmakta; her bakanlık ve ilgili diğer kurumlarda ‘İdareyi Geliştirme Komitesi’ (İGK) kurulması tavsiye edilmektedir (Acar ve Sevinç, 2005: 27).

Raporun sunumundan on yıl sonra “MEHTAP tavsiyelerinin ne oranda ve nasıl uygulandığını, anlamak ve idari reformun nerede bulunduğunu açık olarak saptamak” amacıyla bir araştırma yayınlanmıştır. Araştırma neticesinde reformun, başsız ve systemsiz bir şekilde geliştiği, reforma sistem yaklaşımıyla değil, bireysel açıdan bakıldığı, uygulamada koordinasyonun sağlanmadığı, raporda yer alan önerilere olumlu bakıldığı, fakat uygulama seviyesinin düşük olduğu kanaatine ulaşılmıştır (Akın, 1998: 96).

1.3.2.3. 1998 Mahalli İdareler Reform Tasarısı

1997 senesinde ortaya konan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına 24.03.1998 tarihinde verilen Mahalli idare Reformu kanun taslağı, ilk olarak İdareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak sarf eden, kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir şekle kavuşturmak hedefini ön plana koymuştur. Burada yönetimin bir bütün olarak farz edilmesi oldukça önemlidir. Bundan önceki reform girişim ve çabalarının en büyük eksiği mahalli idare yapılarını tek başına ele almalarıdır. Bununla beraber, mahalli idarenin üç temel değeri olan

özgürlük, katılım ve etkinlik ilkelerinden biri olan etkinlik ve verimliliğin vurgulanmış olması kıymetlidir (Ökmen, 2003: 127).

Tasarıyla sunulan yeniliklerden biri, merkez ile mahalli idare arasında gerçekleştirilmesi öngörülen görev paylaşımıdır. Buna göre, savunma, güvenlik, adalet, sivil savunma, dış politika, dış ticaret ve diğer hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülecektir. Kanunlar tarafından yasaklanmamış ve belli bir idareye yüklenmemiş her çeşit hizmet de mahalli idareler tarafından verilecektir. Bu çalışma, merkezin hem etkinlik sahasını daraltıcı hem de etkinlik derinliğini azaltıcı niteliktedir (Sakal, 2000: 134).

Taslağın ilk amaçlarından biri de mahalli hizmetlerin, yerinden yönetim esasına uygun olarak mahalli idarelerce görülmesini sağlamak olarak ele alınmaktadır. 1982 Anayasasının 123. ve 127. Maddelerinde vurgulandığı gibi ayrıca Avrupa Konseyi Mahalli idareler Özerklik Şartı gibi uluslararası belgelerde de sıkça yer alan bir esastır. Ancak, tüm çalışmalarda olduğu gibi bunda da yönetim süreci çok anlamlı bir aşama olarak karşımıza gelmektedir (Ökmen, 2003: 127).

Taslakta öngörülen önemli bir hedef de, mahalli idarelerin hizmet üretimindeki payının %15'lerden, %35'lere çıkarılması, buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünün değiştirilmesidir ki, bu oldukça kıymetli bir amaçtır. Avrupa'dakilerin, o yıllardaki durumuna benzer bir oranı ifade eden bu oran uygulanabilirse, ülkemiz mahalli idareleri için oldukça olumlu bir gelişme sağlanacaktır. Bu bağlamda, mahalli idarenin mali, iktisadi ve hukuksal bir bütün olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Belediyelerde sağlanan bir diğer yenilik de, belediye kurulmasında gerekli minimum nüfusun iki binden beş bine yükseltilmesidir (Memişoğlu, 2006: 80).

Kanun Tasarısında vesayet idaresi ile alakalı düzenleme "Kararların Mülki Amire Sunulması" başlığı altında şekillenmiştir. Böylece, vesayet uygulamasının kapsamı genişletilerek belediye meclislerinin aldığı bütün kararlar, mülki amire sunulacaktır. Bu şekilde, bazı kararları kapsayan vesayet uygulaması, artık bütün kararları kapsayacak, mülki amir, belediye meclisinin aldığı bir kararı "hukuka ve kamu yararına" uygunsuz görürse, meclisten tekrar görüşülmesini talep edecektir. Seçilmiş üyelere kurulan bir meclisin çıkardığı kararların atanmış mülki amirlerce incelenmesi ve denetlenmesi ise, mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyici mahiyettedir (Polatoğlu, 2000: 17). Tasarının sunduğu diğer yenilikler arasında şunlar sayılabilir (Sakal, 2000: 135):

- Merkezin gerçekleştirdiği çok sayıda görevin il özel idarelerine verilmesi,
- Belediye işlerine sivil toplum kuruluşlarının da eklenmesi ile katılımcı demokrasinin geliştirilmesi ve yönetim anlayışının yürütülmesi,
- Fahri üyelik uygulaması,
- Hizmetlere gönüllü kuruluşların da eklenmesi gibi düzenlemeler yer bulmaktadır.

İdareyi bir bütün olarak gören ve ciddi reform önerileri ve yeniliklerle hazırlanan tasarı, uzunca bir zaman Mecliste kalmış fakat kanunlaşmamıştır.

1.3.3. 2004 Sonrası Dönem: Yeni Amme İdaresi Anlayışı ve Mahalli İdareler Reform Çalışmaları

Merkezi ile mahalli idareler arasında yeni bir görev paylaşımı yapılması ve mahalli idarelerin yeniden dizaynı, hususiyetle 2000’li yıllardan sonra Türkiye’de tartışılan önemli konulardan biri haline gelmiştir. Tekrardan yapılandırmanın gündemin en önemli öğelerinden biri olmasının nedeni, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sırasında istenilen etkinlik ve verimlilik düzeyine ulaşılamamasıdır. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, giderek büyüyen ve hantallaşan merkezi yönetim ve taşra örgütünün kamu hizmetlerini götürmekte yetersiz kalışı, karşılaşılan sorunlara zamanında müdahale edip etkili çözümler getirememesi, dikkatlerin mahalli idarelere çevrilmesini sağlamıştır. Eğer merkezi yönetim hantal yapısı nedeniyle kamu hizmetlerini gerçekleştirmekte yeterince etkili olamıyorsa hem merkezi yönetimin yapısını küçültmek hem de kamu hizmetlerinin etkili ve verimli verilebilmesi için bazı kamu hizmetlerinin mahalli idarelere devredilebileceğine dair fikirler ortaya çıkmıştır (Polatoğlu, 2000: 17).

Fakat 1998 senesinde Meclise verilen Mahalli idare Reformu kanun tasarısından sonra 2004 senesine kadar mahalli idarelerle ilgili önemli bir kanuni düzenleme yapılmamıştır. 2004’ten sonra ise mahalli idarelere yönelik birçok yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. 2002 senesinde Adalet ve Kalkınma Partisi’nin bir başına yönetime gelmesiyle beraber, merkezi yönetim ve mahalli idareler açısından bir tekrardan yapılanma süreci başlatılmıştır. 2004 yılı içerisinde AK Parti Hükümeti tarafından “Amme idaresinin Temel İlkeleri ve Tekrardan Yapılandırılması Hakkında Kanun”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve “6360 Sayılı Yeni Büyükşehirler Kuran ve Küçük Ölçekli Belediyelerin Tüzel Kişiliklerini Sona Erdiren Kanun” meclisten geçirilmiştir.

Bu kanunlardan ilki, cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek meclise geri gönderilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise cumhurbaşkanınca onanarak yürürlük kazanmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu ise, çeşitli maddelerin tekrar görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) iade edilmiş, bunun üzerine kanun, TBMM Genel Kurulu’nda tekrardan görüşülmüş ve bazı değişiklikler yapılarak TBMM tarafından kabul edilmiştir. 5302 sayılı söz konusu kanun, cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlük kazanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak uygulamaya giren 5272 sayılı Belediye Kanunu ise Anayasa Mahkemesi tarafından şekil açısından TBMM İç Tüzüğü’nün 81. maddesine, bu bağlamda 88. ve 148. maddelerine aykırı olduğu sebebiyle iptal edilmiştir. Bu kanunun yerine hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 3 Temmuz 2005 tarihinde TBMM

tarafından kabul edilmiştir ve bu kanun 13 Temmuz 2005 tarihinde resmi gazetede yayınlanmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 31).

5393 sayılı Kanunun genel gerekçesinde; dünyada bir değişim ve dönüşüm süreci yaşandığı, bu süreçte yeni amme idaresi, etkinlik, verimlilik (efficiency), katılım (participation), çoğulculuk (pluralism), saydamlık (transparency), öngörülebilirlik (predictability), hesap verebilirlik (accountability) ve sonuç odaklılık (result-oriented) gibi kavram ve anlayışların ortaya çıktığı ifade edilmektedir. *Bu amaçla, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımını tekrardan düzenlemek için 5393 sayılı Belediye Kanunu getirilmiştir* (Memişoğlu, 2006: 108). Kanun çıkarılırken, bir yandan Devletin tekil yapısına, Anayasa’da yer bulan idarenin bütünlüğü esası ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanıldığı, diğer yandan Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı’nın ve Türkiye’nin adaylık sürecinde yer aldığı Avrupa Birliği’nin mahalli idarelere yönelik genel bakışının göz önünde bulundurulduğu görülmektedir.

Ülkemizde yıllardır, mahalli idarelerin ve merkezi yönetim-mahalli idare ilişkilerinin bütüncül bir anlayışla ve modern amme idaresi sistemlerine uygun bir şekilde reforma tabi tutulması gerektiği bütün toplumsal kesimler tarafından dillendirilmiştir. Bu çerçevede, onaylanan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve görüşülmek üzere TBMM’de bekleyen amme idaresini tekrardan ele alan, Amme idaresinin Temel İlkeleri ve Tekrardan Yapılandırılması Kanunu Tasarısı, Türk mahalli idare sisteminde merkez-mahalli idare ilişkilerine hakim olan klasik eğilimi, daha katılımcı ve demokratik bir amme idaresi sistemine geçişi sağlama açısından yeni bir başlangıç sayılabilir (Arslan, 2009: 109).

1.4. Türkiye’deki Mahalli İdareler Reform Çalışmalarının Nedenleri

Türkiye’de amme idaresinin tekrardan yapılandırılmasını ihtiyaç kılan nedenler incelendiğinde sadece merkezi yönetim-mahalli idare ilişkileri çerçevesindeki yapısal sorunlarla sınırlı olmadığı görülmektedir. Bununla beraber örgüt kültürü, idare teknikleri vb. konulardaki amme idaresinin örgütlenmesini ve işleyişini etkileyen bazı iç ve dış etkenlerin farklı boyutlardaki etkileri de tekrardan yapılanmayı gerektirmektedir. Hususiyetle klasik yönetim anlayışından yeni amme idaresi anlayışına doğru yaşanan tartışmalar ve kamu örgütleri ile işletme yönetimlerini birbirine yaklaştıran pratik ve teorik ilerlemeler de amme idaresinin hem örgütsel, hem de işlevsel olarak tekrardan yapılandırılması ihtiyacını doğurmuştur. Bu bağlamda uzun zamandır gündemde olan Türk amme idaresini tekrardan şekillendirme çabalarının 1990’ların sonunda yeni gelişmeler ve gerçeklerle karşı karşıya kaldığı da bir vakadır. İktisadi, toplumsal, kültürel ve siyasi-idari içerikleriyle globalleşme, bölgeselleşme ve mahallileşme etkilerinin yönlendirdiği bu süreçte AB ile ilişkilerde geleneksel nokta da belirleyici bir etken olmaya namzet olmaktadır.

Genel olarak amme idaresinde özel olarak da mahalli idarelerde reform yapma düşüncesi, belli ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Bu ihtiyaçların, aynı zamanda reformun nedenlerini oluşturduğu da söylenebilir. Toplumun zamana göre değişen ihtiyaçlarını karşılama noktasında reform çalışmaları, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kaçınılmaz bir süreci ifade etmektedir.

Buradan hareketle esas itibariyle reformun amacı; idarenin işlevlerini daha verimli bir şekilde yapmasının ve zamana ayak uydurmasının teminidir. İdarenin işlevlerinde geri kalması halinde bir takım dış ve iç etkenler reform çabalarını tetikleyici şekle büründürerek kamu yöneticilerini harekete zorlamaktadır. Bu son dönem reform çabalarına yön veren etkenler, idari sistemde karşılaşılan aksaklıkların giderilmesini hedefleyen ve sistemden kaynaklanan iç dinamiklerden çok, mahalli idareleri diğer toplumların ve kuruluşların istek ve beklentilerine göre şekillendirme ve küresel değişim hareketine uyum sağlama arzusunun bir sonucu olarak meydana çıkan dış etkenlerdir (Emini, 2009: 32).

Mahalli idarelerin mahalli, milli, iktisadi, toplumsal, kültürel amaçlarına varmasına yardımcı olacak şekilde geliştirilmesi ve tekrardan düzenlenmesi amacıyla gündeme getirilen reform çabaları, 80'li yıllarda globalleşme akımının beraberinde getirdiği yeni amme idaresi anlayışı ile derin bir değişimin aracına dönüşmüştür. 80'lerden bu yana yapılan reform çalışmaları esasta şu konuları kapsamaktadır (Emini, 2009: 34):

- İdarenin ıslahı,
- Bürokrasinin eksiltilmesi,
- Kamusal borçların düşürülmesi,
- Ulusal tasarrufun çoğaltılması,
- Demokrasinin tekrardan kurulması ile beraber sivil toplumun cesaretlendirilerek idareye katılımının artırılması,
- Merkezin idari kapasitesinin fazlalaştırılması,
- Politik ve yönetsel iyileştirmeler ile serbest pazar esaslarının meydana getirilmesi,
- Finansal iyileştirme, özelleştirme ve mahallileşme,

Bu konularda yapılan çabalar ile toplumun isteklerine duyarlı, saydam, katılımcı, halka yakın, hesap verebilen, küçük fakat etkili ve nitelikli bir idare düzeni kurulacağı anlatılmaktadır. Bu beklentiler aslında 1980'lerden sonra tüm dünyayı etkileyen Neo-liberal bakışın bir yansımasıdır. Buna göre bütün dünyada meydana çıkan iktisadi ve toplumsal hayattaki hızlı değişimler hizmet çeşidindeki yükseliş, bütün kamusal hizmetlerin tek elden idaresini zorlaştırmakta ve yerinden idareyi mecbur kılmaktadır.

Buna 21. asır ile beraber global ölçekteki gelişmelerin getirdiği reform ihtiyacı sebebiyet vermiştir (Saran, 2005: 41). Bu asırda “devletin tekrardan tanımlanması” konsepti ile devletin

işleyişi değişik prensiplere bağlanmıştır. 1980’lerde hususiyetle gelişmiş ülkelerde geniş kapsamlı amme idaresi reformlarının yapılması ile başlayan ve amme idaresinde yeni bir paradigma’nın meydana çıkmasına yol açarak, reform çalışmalarının değişik bir boyutta ele alınmasına sebep olan bu süreçte, kamu kurumlarının, yeni teknolojiler ve yönetim yöntemleri kullanarak etkin ve verimli işleyen özel sektör karşısında, hantal ve büyük ölçekli yapıları ile gündeme gelmiştir. Bu durum kamusal kurumlara özel sektörde gelişen yaklaşımların adaptasyonu; dolayısıyla yeni kamu işletmeciliği düşüncesini beraberinde gündeme sokmuştur (Saran, 2005: 41). Bu yaklaşımın küresel kapsamda kabul görmesi, global çapta bir reform ve tekrardan yapılanma kaygısını beraberinde getirmiş, söz konusu bu çaba Türkiye’deki reform çabalarına da ivme katmıştır. Bu noktada amme idaresinde yapılmakta olan reformların temelini “Yeni Amme idaresi” yaklaşımı olduğunu söylemek olasıdır. Bu yeni yaklaşım anti-bürokratik yapıyı gerektirmekte, bürokrasi temelli ussallık anlayışı yerine, kanun mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik anlayışını tercih etmektedir (Eryılmaz, 2008: 34, 260).

Öyle ki 1980 ve 1990’larda Türkiye’de karşılaşılan iktisadi sorunların ve birçok toplumsal soruna çözüm bulunamayışının temelinde, global gelişmelerin arkasında kalmış hantal bürokratik yapının ve yönetim zihniyetinin olduğu söylenebilir. Cari yapıyla, pek çok konunun çözülemeyeceğinin belli olması, amme idaresini tekrardan yapılandırmanın kaçınılmaz olduğunu ifade etmektedir. Böylelikle hem halkın yönetime karşı inancı çoğaltılmış olacak, hem de kamusal kaynakların daha etkin biçimde kullanılması mümkün olacaktır (Çetin, 2010: 25-26).

Burada dikkat cezp edici bir konuya değinmekte yarar vardır. Cumhuriyetin kuruluşundan 20. asrın bitimine değin reform çalışmaları, özellikle idare biçiminin, vatandaşların özellikli kamu hizmeti beklentilerini giderememesinin; yani iç etkenlerin bir getirisidir. Fakat “son dönemde hız kazanan mahalli idare reform sürecini, ağırlıklı olarak dış etkenler yönlendirmektedir” (Emini, 2009: 36).

1.4.1. Türkiye’deki Mahalli İdare Reformlarına Etki Eden Dış Faktörler

Dünyada yaşanan globalleşme süreci, IMF, OECD, DB ve AB gibi uluslararası aktörlerin etkilerinin yanında öne çıkan en önemli dış dinamiklerden biri olan devletin faaliyet alanının küçültülmesi anlayışı, reform faaliyetlerine itici bir güç sağlamıştır. Buna göre merkezi devlet mekanizmasının faaliyet alanının daraltılmasıyla beraber “düzenleyici devlet” modeli ve mahallileşme eğilimi doğrultusunda devletin görev ve faaliyetleri tekrardan tanımlanmakta, devletin görev alanı küçültülmekte, kamu örgütleri bu tanımlama paralelinde tekrardan yapılandırılmakta, mahalli idarelerin görev ve faaliyet alanı genişletilmek istenmektedir. Bu kapsamda Neo-liberal anlayışın etkileriyle, iktisadi etkinlik ve demokratikleşme gibi hedefler belirlenmekte, katılımcı ve çoğulcu bir yönetim anlayışı öngörülmektedir. Bunun gerçekleşmesi için de yönetim ve mahallileşme olguları üzerine vurgu yapılmaktadır (Ataay, 2007: 168).

Amme idaresinin ve mahalli idarelerin politik müdahaleler ile tekrardan yapılanması, senelerden beri gündemde olan bir durumdur. Fakat 1980’li yıllarla birlikte yapısal uyum çalışmaları adı ile anılan ve devletin yapısal teşkilatlanmasını değiştirmeye yönelik etkinlikler olarak görülen bazı çalışmaların yapıldığı ve bu çalışmaların 1990’lı yıllardan sonra ivme kazandığı anlaşılmaktadır (Güler, 2005: 32). Mahallileşme vurgusunun şiddetli olarak hissedildiği bu çalışmaların ardından ülkemizdeki mahalli idareler reformunda dış etkenlerin etkili rol aldığına yönelik tartışmalar çoğalmıştır (Özel, 2008: 245). Bu tartışmalar, reform girişimlerinin globalleşme, dünyadaki sosyal ve iktisadi gelişmeler, neo-liberalizmin yükselişi, devletlerin uluslararası örgütler etrafında birleşmeleri ve dünyada yeni amme idaresi anlayışının ortaya çıkışı ve gelişimi ile yaygınlaştığı iddiası etrafında toplanmaktadır (Saran, 2005: 37-38).

1.4.1.1. Dünyada Amme İdaresi Anlayışında Meydana Gelen Değişim: Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Hala devletin tekrardan şekillendirilmesi ve küçültülmesi doğrultusundaki uygulamalar birçok ülkede tüm hızıyla sürmektedir. Bazı ülkelerde bir yandan özelleştirme ile devletin ekonomideki yeri ve görevleri azaltılmaya çalışılırken, öte taraftan toplam kamu kalite yönetimi uygulanarak cari kamu hizmetlerinde niteliğin ve verimliliğin çoğaltılmasına çabalanmaktadır. (Aktan, 2001: 1)

Bu arayış periyodunda, 1980’li yılların bitimiyle ileri ülkelerde kamu kesiminin idaresinde yeni bir yaklaşım meydana gelmeye başlamıştır. Yeni anlayış veya yaklaşım, işletmecilik (managerialism), yeni kamu işletmeciliği (new public management) ve kanun temelli amme idaresi ya da girişimci yönetim gibi kavramlarla açıklanmaktadır. Amme idaresinden kamu işletmeciliğine doğru ortaya çıkagelen bu değişim sürecini meydana getiren çeşitli unsurlar mevcuttur. Bunlar (Ökmen vd., 2004: 27–29):

- Kamu sektörü ve idaresi üzerinde yoğunlaşan tenkitler,
- İktisadi teorideki değişimler,
- İdare teorisinde farklılaşma,
- Özel kesimin rekabetçi yapısı ve kaydettiği gelişmeler.

1980’li yılların sonlarında kamu kesimi performansı ve işleyişi ile ilgili kapsamlı eleştiriler yapıldı. Bu zamanda, ABD’de ve İngiltere’de devleti teşkilatını küçültmek ve tekrardan şekillendirmek amacı taşıyan partiler yönetime çıktı. Bu yönetimler, kamu kesiminin yapısını, devletin işlev alanını ve teşkilatın iş görme sistemlerini masaya yatırdılar. Devletin boyutu, işlev alanı ve iş görme sistemleri üstündeki eleştiriler, devletin küçültülmesi ve yönetim anlayışının

değiştirilmesi konusunda hâkim bir inanç oluşturmuştur. Bu anlamda Yeni Sağ akımın, amme idaresi görüşündeki değişime etkili ilaveler yaptığını da belirtmek gerekir (Eryılmaz, 2001: 25).

Neo-liberal anlayışa yatkın kadroların yönetime gelmeleriyle daha 1950'lerde teorik temelleri atılmış olan Kamu Tercihi (Public Choise) yaklaşımının eleştirilerinden de yararlanan çıkış yolu Küçülmeci Devlet'e (Minimalist State) geçiş vasıtasıyla oldu. Ronald Reagan'ın ABD'de 1980 senesinde Başbakan Müsteşarı Turgut Özal'ın ülkemizde devlet politikalarını etkileyici yere gelmeleriyle, bu devletler, Yeni Sağcı siyasetlerin iktidarları çağına gelmiş oluyordu. (Ökmen vd., 2004: 36)

1970 ve 1980'lerde meydana çıkan neo-liberal minimal kamu anlayışıyla tabanlanan yeni amme idaresi anlayışı, bu arayışların ve çabaların bir neticesi olarak meydana gelen bir idare anlayışıdır. Bu noktada dikkati celbeden nokta, kamunun çalışma alanının pazar merkezli olarak tekrardan ifadesinin beraberinde, kamunun iş alanı içinde iş görme yöntemleri ve şekillerinin işletmecilik bakışı çerçevesinde tekrardan yapılandırılması ya da kısaca özel sektör girişim katkılarıyla yürütülmesidir (Gökçe, 2003: 213). Meydana çıkan bu yeni yönetim anlayışını, klasik amme idaresi paradigmasının temel ilkelerinden ayıran dört önemli özellik vardır. Bunlar (Ökmen vd., 2004: 31-32):

--Yeni idare anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı teşkilatlanmaya karşıdır: Bu örgüt modeli, Batı'da refahın ve demokrasinin güçlenmesine çok önemli katkılar sunmuşsa da, bundan sonra değişen koşullar karşısında verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin sebebi haline dönüşmüştür. Biçimsel bürokrasi modeli, idarecilerin risk almasını önlemekte, kıt kaynakları verimli bir şekilde kullanmak yerine onların israf edilmesi sonucunu getirmektedir. Yeni amme idaresi anlayışına göre, kamunun teşkilat yapısı, yumuşak hiyerarşi, dar ve az personeli merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkezizetçi olmalıdır. Bu noktada Osmanlıdan beri Weberyen tarzda teşkilatlanmış Türk Amme idaresi (Kutlu, 2006: 185), genel olarak *merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre iş görmektedir. Merkezi ile mahalli idareler arasındaki denge, merkezin mahalli üzerindeki vesayet denetimi ile görülmektedir.*

--Devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır: Yeni amme idaresi anlayışına göre devlete bazı roller verilmektedir. Buna göre, devlet, hizmet ve mal üreten şirketler arasında rekabeti arttırmalıdır. Devlet, idarede bürokrasinin yaptığı denetimi topluma yansıtarak vatandaşları görevlendirmelidir. Yine devlet, kendi kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılara yönlendirmek suretiyle ölçmelidir. Devlet kuruluşları çevrelerini müşteriler olarak tekrardan betimlemeli ve onlara yeni seçenekler sunmalıdır. Kamu kuruluşları, otoritelerini desantralize etmelidir. 1980'li yılların sonlarında, özetle yeni devlet işletmeciliği (new public management) ismiyle belirtilen yaklaşımın öncelikle savunduğu temel yaklaşım, verimsiz bürokratlardan

kaynaklanan problemlerin, bunun yerine özel kesim siyaset ve uygulamalarının getirilmesiyle çözümlenmesidir.

- **Yeni yönetim bakışı, performans amaçlarına, çıktılara, hizmetlerde kaliteye, etkinliğe, verimliliğe ve pazar sisteminin önemini vurgulamaktadır:** Kamuda, bürokratik ve çok aşamalı merkezi kontrol sistemi yerine, pazar sistemine dayalı bir denetimi önermektedir.
- **Yeni yönetim anlayışı, amme idaresinin sadece politik liderliğe değil, aynı şekilde kamuya karşı sorumlu olmasını tavsiye etmektedir:** Klasik amme idaresi teorisinde, emir verenlerle bunları uygulayanlar arasında bir ayırım bulunmaktadır. Yeni idare anlayışında idareciler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun hareket etme sorumluluklarının gereğini gerçekleştirmiş sayılmamakta, yaptıkları işlerin neticelerinden de sorumlu olmaktadır (Eryılmaz, 2001: 26-28).

Yeni yönetim tekniklerinin amme idaresine uygulanması gerektiğini savunan yeni kamu işletmeciliği anlayışı, amme idaresinin görev ve faaliyet alanının sınırlandırılmasını ve küçültülmesini, küçültülen bu alanların ise kamu işletmeciliği çerçevesinde tekrardan düzenlenmesini savunmaktadır. Buna paralel olarak hizmet sunumunda pazar mekanizmasından mümkün olduğunca yararlanılmasını, hizmetlerde etkinliği, verimliliği, rekabeti ve kaliteyi artıracak adımların atılmasını öngörmektedir. Vatandaş kavramına yönelik bakış açısını da değiştiren yeni kamu işletmeciliği anlayışı, tüketici merkezli bir bakış açısıyla kamu hizmetlerinden yararlananlara daha fazla tercih sunulmasını ve kamusal hizmetlerin sunumunda özel sektör ve gönüllü kuruluşlardan daha fazla yararlanılmasını benimsemektedir. Şekilci bürokrasinin katı hiyerarşiye, kaynak israfına ve kırtasiyeciliğe yol açtığını ileri süren yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamu kurumlarında esnek hiyerarşi ve örgüt yapısı, dar merkez geniş yatay çevre ve yerinden yönetim ilkelerinin tesis edilmesini savunmaktadır (Memişoğlu, 2015: 55-56).

Yeni kamu işletmeciliği, gelecekteki değişiklikler için tam bir açıklama getirmekten ziyade, şartlara bağlı değiştirilebilen kıstaslar anlamında tutarlı idare uygulamalarına ve karşılıklı ilişkiler ağıyla kurulmuş toplumsal, politik ve iktisadi yaşamımızda kötü yönetim/yönetişimin her çeşit maliyetinin çok fazla olacağına dikkat celp etmektedir (Palabıyık, 2003: 226).

1.4.1.2. Globalleşme ve Globalleşmenin Mahalli İdarelere Etkileri

Kavram olarak globalleşme (globalization), gezegenin “tek bir yer” olarak algılanması yönündeki “bilinç artışı” anlatan bir kavramdır (Aslanoğlu, 1998: 124). İktisadi bir süreç olarak kabul edilen globalleşme, sermayenin, insanların, ürünlerin ve düşüncenin devletler ve toplumlar arasındaki “akışkanlığın” hem ölçek hem de hız olarak artmasıdır (Akgün, 2003: 57). Globalleşme,

bir süreç olarak tanımlansa da, yeni bir ekonomi, siyaset, toplum ve diplomasi demektir. Klasiklerin hızla yer değiştirdiği, yerlerini yeni bir süreç ve pozisyona bıraktığı değişimlerin tamamıdır. Buna göre globalleşmenin başlıca iki algılaması vardır. (Çukurçayır, 2009: 14-15):

- *Globalleşmenin iktisadi bir fenomen olması algısı: Yani Kapitalizmle özdeşleşen globalleşme, “sürekli bir yayılma ve genişlemeyi zorlar.” Bunun için yeni pazarlara erişmek ve onları denetlemek, küresel kapitalizmin başlıca amacıdır.*
- *Globalleşmenin yeni bir “dünya düzeni” (new world order) olduğu algısı.*

Fakat, globalleşmenin her şeyden önce bir “zaman” ve “ortam” dönüşümü/evrimi olduğunu belirtmek daha doğru olacaktır. Globalleşme, kapsamlı bir sistem oluşturmakla kalmamakta aynı zamanda, bireysel ve mahalli toplumsal düzeyde bir dönüşümü ve tekrardan biçimlenmeyi de anlatmaktadır (Çukurçayır, 2009: 14-15).

Globalleşme sürecinde devletin değişen yeri, bilhassa iktisat alanında belirginlik arz etmektedir. Bütün dünyada devletin iktisadi hayattaki rolü değişmekte, buna bağlı olarak devletin yapı ve işlevleri dönüşmektedir. Devletin siyaset belirleme ve katalizör işlevi olarak idare kapasitesi gelişirken, hizmet üretimi ve arzında pazar ve sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Netice olarak; kamu kurumları daha az girdiyle, daha fazla ve kaliteli hizmet üretecek şekilde faaliyetlerini artırmakta ve güçlerini öncelikli alanlara yöneltmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 26).

Küreselleşme süreci, bilgideki, bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin ivme kazanmasında ve endüstri toplumu sonrası ortaya çıkmış bilgi toplumunun meydana çıkmasında önemli bir rol almıştır. Bunun neticesinde, ulus-devlet-siyaset oluşturma safhasında, yetkisini uluslararası ve ulus üstü kurumlarla ve mahalli idarelerle bölüşmek zorunda bırakılmıştır (Mahmutoğlu, 2005: 17).

Globalleşme ve beraberinde gelen bölgeselleşme, mahallileşme eğilimlerinin yönettiği süreçler içerisinde diğer unsurlarla birlikte, idare anlayışları ve yapılanmaları da önemli dönüşümleri deneyimlemektedirler. İdare eden-edilen arasındaki değişen ilişkilerin tekrar tanımlanmasını gerektiren bu süreçte, bir yandan sorumluluk, katılım, saydamlık gibi esaslar yönetim ve amme idaresi yaklaşımlarında öne çıkarken, diğer yandan ise, etkin ve verimli hizmet sunan birimler ve demokratik yönetim birimi olma gibi çift boyutu olan mahalli idareler hızla değerlendirilmektedir (Ökmen vd., 2004: 23).

Globalleşmenin meydana getirdiği ve günlük yaşam pratiklerinin vazgeçilmezi haline gelen değişim araçları ve mekanizmaları, amme idaresini ve elbette mahalli idareleri belli alanlarda kısmen veya tamamen tekrardan yapılanmaya itmektedir. Öncelikle bu zorunlu değişim belli sorun

alanlarından kaynaklanmakta ve beslenmektedir. Bunlar, en başta “etkinlik” ve “verimlilik”. Katı ve merkeziyetçi gelenek, kapasite geliştirme, performans sorunu, örgütsel yapı ve diğer süreçler, sistemi ve işleyişini baştan sona değişime zorlamaktadır (Kapucu, 2003: 279). Ayrıca globalleşme, amme idaresine giderek daha fazla “katılım”, “özerkleşme”, “mahallileşme”, “yönetişim”, “optimal hizmet sunumu”, “performans yönetimi” ve “profesyonel idare” gibi kavramları katmakta ve güçlü bir şekilde idari dönüşüm süreçlerinde yer almasını temin etmektedir (Parlak, 2003: 348). Başka bir deyişle globalleşme çağının getirdikleri, bireyseli, toplumsal, yönetseli ve özetle hayata dair ne varsa her şeyi dönüştürmekte ve değiştirmektedir.

Globalleşme kavramıyla beraber mahallileşme ve mahalli alan da yoğun olarak tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir. Globalleşmenin mahalli ve mahallileşmeyi yok ettiği düşüncesi, globalleşmenin, mahallileşmeyle beraber bir bütün olduğu düşüncesi karşısında daha güçsüz kalmış gibi görünmektedir. “Mahalli birimlerin bölge/kent özgün hususiyetleri” öne çıkarılarak yönetim mekanizmaları ile küresele eklenilebileceği görüşleri 1990’lı yıllarda güçlenmiştir (Eraydın, 2001: 363).

Ulus devletlerin sonunun geldiği düşüncesinin aceleciliğine rağmen, globalleşme dinamiklerinin kendisini daha açık bir biçimde hissettirdiği de yadsınamayacak kadar açıktır. Bu çerçevede, kentlerin, ya da zamanımızdaki popüler ifadesi ile mahalli birimlerin, diğer mahalli birimlerle birlikte kendilerini ulus devletin kurucu bir parçası olarak gördükleri bir bakıştan, küresel kapsamda dolaşan kapitali kendilerine çekmek için projeler geliştiren bir mahallilik anlayışına sapışın ipuçları ortaya çıkmıştır. Bu dönüşümün en çarpıcı sonucu, kendini kolektif hizmetlerin sağlayıcısı olarak gören mahalli idarelerin yerine, büyümeye önem veren, bu çerçevede de kapitalin taleplerine daha duyarlı olan bir mahalli idare anlayışının gelmesidir (Şengül, 1999: 12).

Bu açıdan globalleşme-mahallileşme ilişkileri çerçevesinde, mahallileşmenin küresel akımlara karşı hususiyetler taşımadığını belirtmek gerekir. Güçlü mahalli topluluk, güçlü demokrasi, güçlü ekonomi, kültürel ve toplumsal kalkınma demektir. Bu nedenle, ulus devlet ve mahalli idare ilişkilerinin, mahalli idarelerin güçlendirilmesi yönünde ağırlık kazanması gibi bir tartışmanın ulus devleti eriten bir durum varmış gibi gösterilmesi yanlıştır. Çünkü mahalli topluluğun çıkarlarını koruyacak olan, kamusal yararı gözetecek olan mahalli idarelerdir ve mahalli idareler amme idaresinin önemli bir parçasıdır. Mahallileşme eğilimleri, her şeyden önce mahalli topluluğun güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu da mahalli değerlerin ve mahalli yaşam biçimlerinin korunması ve tekrardan üretilmesi (Tekeli, 2001: 104-105) sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bu konuda merkezi yönetimin yapabileceği çok şey yoktur. Mahalli idarelerin güçlenmesi mahalli değerlerin korunması ve geliştirilmesi demektir.

Mahalli idareler için, globalleşmenin getirdiği olanaklarla daha fazla etkileşim ve daha çok işbirliği olanakları doğmaktadır. Genel amme idaresi ve mahalli idareler tarafından bakıldığında uluslararası ortamda son dönemlerin en önemli gelişme ve değişme meseleleri şunlardır (Çukurçayır, 2009: 24):

- Kamunun daraltılması: Özel kesim ve sivil toplumla kooperasyon,
- Vatandaş odaklı idarenin kuvvetlendirilmesi amacıyla yöntem çeşitlendirme,
- Kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması için desantralize/adem-i merkezi sistemlerin özendirilmesi – yerindenlik (subsidiarity) esası,
- Mahalli idarelerin tekrardan teşkilatlanması: Saydam, denetlenebilir, esnek ve hesap verebilir örgüt yapılarının düşünülmesi,
- Sonuncusu, bu amaca ulaşmak için özel kesim tekniklerinden de faydalanarak ussal bir personel sistemi tekniğinin oluşturulması.

Globalleşme-mahallileşme dinamikleri çerçevesinde, liberal demokrasinin bunalımı ve bu noktada çözüm arayışları, çoğulcu demokrasiyi öne çıkarırken, mahalli idareler de bir mahalli yönetim faktörü olarak önem kazanmakta, işlevleri artmaktadır. Çok aktörlü yönetim olarak ele alınabilecek yönetim, bürokrasi, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve mahalli idareler gibi aktörler arasındaki karşılıklı etkileşime vurgu yapmakta ve bu çerçevede ortaklık ilişkisi öne çıkarılmaktadır. Bu bağlamda yönetim modeli, beraber yönetim anlayışından yola çıkarak tek bir güç tarafından yönetilme yerine, karşılıklı etkilemeye dayanan ve merkezle mahalli arasında hiyerarşi bulunmayan yeni ilişkiler sistemini de gerektirmektedir. Dolayısıyla da etkili ve verimli ortaklıkların kurulabilmesi için devlet, ortaklık kuracağı diğer aktörlerin kapasitesini geliştirmeli ve kendi otoritesini de desantralize etmelidir. Yönetişimle bir taraftan yönlendirme gücüne vakıf idare dışı aktörleri de içine alan bir yapılaşmadan bahsedilirken, diğer yandan çoğulculuk, açıklık, demokratiklik, hesap verme ve alınan kararların ilgililere en yakın yerde oluşturulması (subsidiarity) ilkelerine vurgu yapılmaktadır (Gökçe, 2003: 216).

Mahalli idarede tekrardan yapılanma çalışmaları, politik iktidarların mahalli idare etkinliklerini kendi başarılarının mahalli alandaki göstergesi olarak görmelerinden dolayı son yıllarda yoğunlaşmıştır. Hem Türkiye’de hem de farklı ülkelerde tekrardan yapılanma yaklaşımları ağırlıklı olarak yurttaş odaklılık tezinden hareket etmektedirler: Halkın “mahalli” ve “ortak” gereksinimleri karşılanırken, halk sorumluluğa ortak edilecek ve katılımcı bir yöntem benimsenecektir (Çukurçayır, 2009: 24).

Mahalli demokratik yönetim; hesap verebilirlik, katılımcılık, sorumluluk ve artan ölçüde etkililik anlamında mahalli yönetişimin gerçekleştirildiği yöntem olarak düşünülmektedir (Palabıyık, 2003: 253).

Sonuç olarak yeni amme idaresi görüşü; niteliğin hedeflendiği ve performans yönetimini şart koşan, kişi odaklı, denetimin önem kazandığı, toplum-devlet ilişkilerinin sivil toplum unsurlarının da katkısıyla önem kazandığı saydam bir zemin üstünde oturmuştur (Demircan, 2007: 154).

1.4.1.3. Uluslararası Aktörlerin Mahalli İdarelere Etkileri

Uluslararası aktörler ve kanuni düzenlemeler, mahalli idarelerde reform çalışmalarını gündeme getiren önemli bir dış faktördür. Reformların ortaya çıkmasında, yaygınlaşmasında ve hız kazanmasında Uluslararası Para Fonu (IMF), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Bankası (DB), Avrupa Birliği (AB) gibi kuruluşların önemli etkisi olmaktadır. Bu kuruluşlar, raporlar hazırlamakta, reform ile ilgili görüş bildirmekte ve ülkelere reform haritaları sunmaktadır. Bu haritalar bazen tavsiye mahiyetinde olmakta, bazen de zorlayıcı bir özellik taşımaktadır. IMF gibi uluslararası finans kuruluşları hususiyetle gelişmekte olan ülkelerde, krediler için ön şart olarak reform uygulamalarını göstermektedir (Coşkun, 2004: 132). IMF'nin yanı sıra OECD ve Dünya Bankası gibi ulus üstü küresel örgütler ve aktörler sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programlarının uygulanmasını istemektedirler (Saran, 2004: 40).

Söz konusu bu programlar ve düzenlemeler, devletler için oyunun kurallarını tekrardan belirlemekte, yeni yaklaşım ve stratejilerin üretilmesini ve uygulanmasını gerektirmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 94). Türkiye açısından bakıldığında AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi ulus aşırı küresel aktörlerin sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları da reform yükümlülüklerini gündeme getirmektedir (Saran, 2005: 40).

Bu kapsamda Türkiye'de Avrupa Birliğine giriş sürecinin ve Avrupa yönetsel alanına uyum çabalarının mahalli idareler reformuna ilişkin politika belirleme sürecini önemli düzeylerde etkilediğini söylemek mümkündür. Türkiye açısından Avrupa Birliğine uyum programı kapsamında birçok kanuni düzenleme gündeme gelmiştir. AB'nin kamu yönetimleriyle belirlediği ilke ve standartların odak noktasında merkezi yönetim ve mahalli idareler arasındaki ilişkiler bulunmaktadır. Mahalli idareler, idari örgütlenmenin bir parçası olarak hem etkin, verimli hizmet sunan birimler hem de demokratik yönetim birimleri olarak ön plana çıkmaktadırlar. Yine AB'nin gündemindeki globalleşme, bölgeselleşme ve mahallileşme süreçlerinin odağında da mahalli idareler bulunmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 151). Başka bir deyişle AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülükler, reform ihtiyacını gündeme getirmektedir. Bu doğrultuda ülkemizde mahalli idareler reformunun uygulanması suretiyle, mahalli idarelerin Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ve Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda daha etkin, özerk ve katılımcı hale getirilmesi istenmekte ve bu yönde düzenlemeler yapılması gündeme gelmektedir (Özer, 2011: 26).

Türkiye'nin 1988 senesinde imzaladığı Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı, "mahalli idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanmıştır. 1993 senesinde yapılan Maastricht Antlaşmasından itibaren ise yerinden yönetim, Avrupa Birliği tarafından farklı bir biçimde tanımlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamdaki tanıma göre yerinden yönetim "özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü" dür. Bu bakış açısı, AB dilinde subsidiarite olarak adlandırılmıştır (Emini, 2009: 39). Bu çerçevede Türkiye'de son dönemde hazırlanan Amme idaresi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun amacı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyasetin müdahalesinden uzak bir idare yaratılması için çalışmalar yapan Avrupa Kurulu tarafından, yetkilerin ve görevlerin merkez, il, metropol ve belediye arasında bölüşülerek performansın artırılması olarak algılanmıştır (Akdogan, 2008: 164).

Türkiye'de mahalli idareler reformunda Birleşmiş Milletlerin de (BM) etkisi olduğunu söylemek mümkündür. BM reform sürecine Agenda 21 programı ile dâhil olmuştur. Bu programın bir parçası olan Mahalli Gündem 21 projesi ile proje kapsamına alınan elliye yakın belediyede Kent Konseyleri kurulması amaçlanmış, proje halkın katılımı yerine konseylere özel sektörün ortak olarak kabul edilmesi üzerinde yoğunlaşan hedefle mahalli yönetim uygulaması olmaya dönüşmüştür (Emini, 2009: 40).

Bu kapsamda uzun süredir merkezci bir bakışa sahip olan ülkemizde Dünya Bankası'nca gündemimize sokulan yönetim ve mahallileşme kavramları ulaşılmak istenen bir amaç olarak işaret edilmektedir (Kayıkçı, 2010).

Türkiye'deki mahalli idare reformlarına etkisi olan bir diğer örgüt İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'dür (OECD). İlgili örgüt, Türkiye'deki mahalli idareler açısından problemler alanları maddeler halinde sıralamış ve mahalli idarelerin yetki devri ile kuvvetlendirilmesinin önemini vurgulamıştır: (Emini, 2009: 40):

- Merkezi yönetim ve mahalli idareler arasında uygunsuz görev paylaşımı,
- Mahalli idarelerin mali kaynaklarının azlığı,
- Örgütlenme ve personel problemleri,
- Merkezin vesayet baskıları,
- Şeffaflık ve katılım azlığı,
- Merkeze fazla bağımlılık,

Görüldüğü gibi Türkiye'nin üyesi olduğu veya üye olmaya çalıştığı uluslararası örgütlerin ortaya koyduğu eksiklik ve reform talepleri, mahalli idare alanında şu ana kadar yapılan ve yapılmakta olan reform çalışmalarında itici bir dış faktör olarak yer almaktadır. Ayrıca söz konusu

örgütlerin ülkemizdeki mahalli idareler için ortaya koyduğu aksaklıklar ve çözüm önerileri dışarıdan bir gözle Türkiye'nin amme idaresi alanında objektif bir durum tespiti yaparak dünyadaki gelişmelere paralel çözüm önerileri sunmaktadır.

1.4.1.4. Dünyada Meydana Gelen Değişimlerin Mahalli İdarelere Etkisi

Dünya nüfusunun hızla artma eğilimi göstererek 7 Milyarı aşması ve kırsal kesimden kentlere göçün yaşanmasıyla beraber iktisadi, siyasi ve idari yapıda meydana gelen gelişmeler, kent ve kentleşmenin niteliğinin değişmesine neden olmaktadır (Ökmen vd., 2004: 63). Özel sektörün mal ve hizmet üretimi esnasında müşteri memnuniyetini ön plana alan girişimleri de vatandaşlar tarafından memnuniyetle karşılanmakta ve aynı davranış amme idaresi kuruluşlarından da beklenmektedir. Buna karşılık, artan ve çeşitlenen vatandaş taleplerine bürokratik modelin cevap vermekte yetersiz kalması, reform zorunluluğunu beraberinde getirmektedir (Saran, 2004: 115-117; Coşkun, 2004: 132).

Bunun yanında dünyada demokrasi anlayışının yaygınlaşması da vatandaşın talep ve beklentilerini etkilemekte ve yönlendirmektedir. Bu doğrultuda vatandaşlar, devlet işleriyle daha yakından ilgilenmekte, yöneticilerden hesap sormakta ve kendilerine daha iyi, daha kaliteli hizmet verilmesi için yetkilileri zorlamaya başlamaktadırlar. Bunun neticesinde amme idaresinde saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramlar ön plana çıkmakta ve bunların gereğini gerçekleştirebilmek için amme idaresinde çeşitli düzenlemeler yapılması gerekmektedir (Memişoğlu, 2015: 53).

1.4.2. Türkiye'deki Mahalli İdare Reformlarına Etki Eden İç Faktörler

Türkiye'nin genel olarak amme idaresi alanında yaşadığı sorunlara ve özel olarak mahalli idarelere yönelik düzenlenen reform çalışmalarına etki eden faktörler incelendiğinde bir dizi önemli iç faktörün olduğunu söylemek mümkündür. Fakat Türkiye'nin mahalli idareler alanındaki söz konusu bu değişimlerin temelinde çoğu zaman dış dinamiklerin ve dünyadaki gelişmelerin tetikleyici etkileri olduğunu unutmamak gerekir.

Ülkemizde mahalli idareler alanında yaşanan değişimlerin iç dinamikleri incelendiğinde ise hem mevzuattan hem de uygulamadan kaynaklanan birçok yapısal ve işlevsel sorunun reform sürecini tetiklediği görülmektedir. Birçok konuda tıkanma noktasına gelen mahalli idare sistemi reform faaliyetleri ile açılmak istenmiştir. Ayrıca mahalli idareler ile merkezi yönetim arasında yaşanan kaynak sorunları birçok belediye faaliyetinin yapılmasına engel teşkil ederek insanların yaşam kalitelerinin artmasına engel olmuştur. Bu süreçte mahalli idarelerin gösterdikleri düşük performans ise ülkemizdeki reform çalışmalarının artmasına neden olmuştur.

1.4.2.1. Mahalli İdarelerde Karşılaşılan Yapısal ve İşlevsel Sorunlar

Dış etkenler bağlamında ele alınan gelişmelerin amme idaresinin mevcut halini etkileyerek iç faktörlerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği fark edilmektedir. Buna göre Türkiye'deki mahalli idarelerde karşılaşılan başlıca yapısal ve işlevsel sorunların şunlar olduğunu söylemek mümkündür (Ekici, 2005: 59):

- Merkeziyetçilik,
- Mahalli idareler üzerindeki sıkı vesayet uygulamaları,
- Örgütlenme ve personel sorunları,
- Şeffaflık ve katılım azlığı,
- Politik yozlaşmaların yayılması,
- Bürokrasi ve kırtasiyecilik,

Söz konusu problemlerin bertaraf edilmesi ve dış etkenlerin baskıladığı yapısal değişimin uygulamaya geçirilmesi ülkemizde mahalli idarelerde reform çalışmalarını mecburi hale getirmiştir. Bu kapsamda kamusal hizmetlerin verilmesinde esnekliği engelleyen uygulamalar, idareciye inisiyatif vermeyen sert kurallar ve gelenekler, mahalli idareleri tekrardan yapılandırma istekleri ile karşı karşıya getirmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-94).

Belediyelerde çağdaş yönetim yöntem ve tekniklerinin uygulanması konusunda sıkıntılar bulunmaktadır. Bu durum belediyelerde verim ve etkinlik üzerinde olumsuz etki yaparken hizmet kalitesini de düşürmektedir. Bunlardan bir bölümü son yıllarda belediye kanununda kanuni zorunluluk olarak geliştirilmiş olsa da uygulamalarda sorunlar vardır. Bunlara örnek olarak stratejik planlama, performans yönetimi verilebilir. Çağdaş yönetim tekniklerinin adaptasyon konusunda özel sektörle işbirlikleri, hizmet alımı zayıftır. Belediye başkanlarının ve diğer yöneticilerin veya karar alma mekanizmalarında yer alan kişilerin bu konuda bir eğitimden geçemedikleri düşünüldüğünde, belediyelerde hizmetlerin büyük bölümünün el yordamıyla yürütüldüğü ortaya çıkmaktadır (Genç, 2015: 295).

Hizmet sağlayan kuruluşlar olmalarının yanında demokratik-siyasi işlevler de alması beklenen mahalli idareler demokratik hususiyetleri açısından da yeterli değildir (Özel, 2008: 243). Dönüşüm, mahalli idareler açısından vatandaşlara daha yakın, daha şeffaf bir yönetim şeklinin izlenmesini, bu bağlamda toplumsal, iktisadi ve mahalli aktörler ile halkı bir araya koyarak işbirliği olanakları yaratılmasını bir gereklilik haline sokmaktadır (Emini, 2009: 42).

1.4.2.2. Mahalli idarelerle Merkezi Yönetim Arasındaki Yetki ve Kaynak Bölüşümü

Mahalli idareler ile merkezi idare arasında görevlerin bölüşümü konusunda bir ölçütün bulunması lazımdır. Mahalli idarelerin varlık nedeni, mahalli özellikli hizmetlerin karşılanması gereğidir. Genellikle ulusal birtakım hizmetlerin yerine getirilmesi ise merkezi yönetimin varlık sebebi görülebilir. Merkezi yönetim ve mahalli idarelerin beraber hizmet sunması ikili bir yapıyı ortaya çıkarır ki bu yapı da bir yönetim hiyerarşisini doğurur. Bu yönetim hiyerarşisi içinde, merkezi idare, kullandığı yetkiler bakımından mahalli idarelerin üzerinde bulunur. Bu hiyerarşik durumun mahalli idareler lehine yorumlanabilmesi için etkin bir görev dağılımı zorunlu olmaktadır (Sezer ve Vural, 2010: 207).

Bu anlamda tüm iktisadi ve toplumsal faaliyetlerin tek bir yerden denetlenmesinin, gün geçtikçe artan kamu bürokrasisini yavaş işleyen, etkisiz ve verimsiz bir duruma getirdiği iddia edilmektedir (Özel, 2008: 242). Mahalli idarelerin bazı hizmetlerinin yerine getirilmesinde ise geleneklerin yanında, politik ve iktisadi nedenlerde de etkili görülmektedir. Hizmetleri mahalli idarelerin sunması bazı açılardan da daha akılcı olabilmektedir (Bakıcı, 2004: 7).

Hususiyetle 1980'lerden sonra gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin mahalli idarelere devri ve merkezi idarenin iş yükünün azaltılması suretiyle sert merkezîyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin giderilmesini hedeflediği öne sürülen tekrardan yapılanma çalışmalarıdır. Dış unsurlar incelenirken vurgulandığı gibi, Amme idaresi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu ile merkez ile yerleşik arasındaki hizmet bölüşümü, yerleşik lehine tekrardan düzenlenmiştir (Emini, 2009: 42). Başka bir anlatımla, devlet ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin çoğalmasında, kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin ikiye ayrılarak “merkezi idare hizmet ve gelirleri” ile “mahalli idare hizmet ve gelirleri” şeklinde ayrışması etkili olmaktadır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında öncelikle hizmet bölüşümü yapılmış daha sonrasında hizmetlerin dağılımına uygun olarak mali kaynakların belirlenmesi gündeme sokulmuştur. Bu bölüşümde mahallileşme sürecinin de etkisiyle merkezi idarenin mahalli idarelere görev devrinde bir sorun görünmezken, gelir ve kaynakların dağılımında önemli sorunların ortaya çıktığı fark edilmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 207).

1.4.2.3. Mahalli İdarelerin Performans Düşüklüğü

Son yıllarda beliren kamu işletmeciliği yönündeki gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerde performans ve niteliğe ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal boyutta yerleşmesinin ve hizmet görenleri de kapsayacak şekilde derinlik almasının gerekliliği, kamu hizmetlerinin yavaş, niteliksiz, pahalı ve ulaşılması zor olarak görülmesi mahalli idareler açısından önemli bir sorundur (Emini, 2009: 42).

Kabul edilen vatandaş odaklı yönetim tarzı ile mahalli idareler açısından vatandaşların taleplerini göz önüne almak, belli nitelik standartlarını getirmek (Eryılmaz, 2007: 25), performans değerlendirme ile alakalı olarak belediye elemanlarının başarısını değerlendirme sistemindeki eksiklikler, hesap verme sorumluluğunda karşılaşılan eksiklikler, kalkınma planlarındaki beklentiler ve kanuni gereklilikler, belediyelerde performansa odaklı yönetime geçişi engelleyen unsurlardır. Diğer bir taraftan mahalli idarelerde olmayan kaynak kullanımı sorunu mevzu bahistir. Bu da israfa ve hizmetlerde nitelik düşüklüğüne sebep vermektedir (Köseoğlu, 2008: 25-27).



İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRK MAHALLİ YÖNETİM SİSTEMİNDE ÖLÇEK SORUNU VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Yönetim sistemlerinin temel amacı, toplumun temel kamusal ihtiyaçlarının ve taleplerinin (eğitim, sağlık, toplumsal güvenlik, adalet, ulaştırma, savunma ve iç güvenlik gibi) karşılanmasını sağlamaktır. Merkezi yönetimler daha çok toplumun tümünü ilgilendiren ulusal ölçekteki hizmetleri, hizmet sunumunda ekonomi, hakkaniyetli erişim, etkinlik, etkililik, fırsat eşitliği ve adalet ideali gibi ilke ve değerler temelinde gerçekleştirirler. Fakat toplumların mahalliden daha etkin ve etkili karşılanabilecek, ortak mahalli ve beledi ihtiyaçları da (park, aydınlatma, su, kanalizasyon, çöp toplama, kaldırım, düzenli ve sağlıklı yapılaşma, dayanışma, cadde, sokak ve yol yapımı ve bakım gibi) vardır. Kamu hizmetlerinin hepsini ülkelerin başkentlerinden merkezi yönetim eliyle saptamak ve yönetmek, hem hizmet ölçeği, hem de iktisadi, toplumsal, politik ve fiziksel zorluklar nedeniyle olanaklı değildir (Gül vd., 2014: 2).

Dünyada 18. asırda başlayan ve 19. asırdan itibaren ivme kazanan iki gelişme kentler üzerinde çok önemli etkiler meydana çıkarmıştır. Bunlardan ilki endüstri tipi kitlesel üretimin yapıldığı şehirlerde ortaya çıkan iş gücü ihtiyacını gidermek üzere, kırsaldan kentlere yönelik akan nüfus göçüne bağlı şekilde artan beledi nüfus, diğeri de artan refaha ve kitlesel üretime bağlı biçimde tarihte eşi görülmemiş nüfus yoğunluğudur. Tam tersine bu süreçte dünya nüfusu 1800'de 900 milyon kişiden ibaret iken, 1900'de 1 milyara, 1960'ta 3,3 milyara ulaşmış ve 21. asrın başlarında bulunduğumuz şu günlerde ise 7,3 milyarı geçmiştir. Bu süreçte toplumsal, iktisadi ve siyasi yapılarda yaşanan hızlı değişmelerle beraber, tüm dünyada kentleşme olgusu, artan bir ivme kazanmıştır. Öyle ki 200 yıl önce nüfusu 100 bini geçen kentlerde, dünya nüfusunun %1,7'si var iken, bu nispet 1900'da % 5,5'e, 1970'lere varıldığında % 22'ye gelmiş, 2000'li yıllarda ise 3,5 milyar kişi şehirlerde yaşar şekle gelmiştir (Canpolat, 2010: 81). Bu durumun doğal bir sonucu olarak, kırsalda nüfus azalırken, kentlerde ise hızla artmıştır.

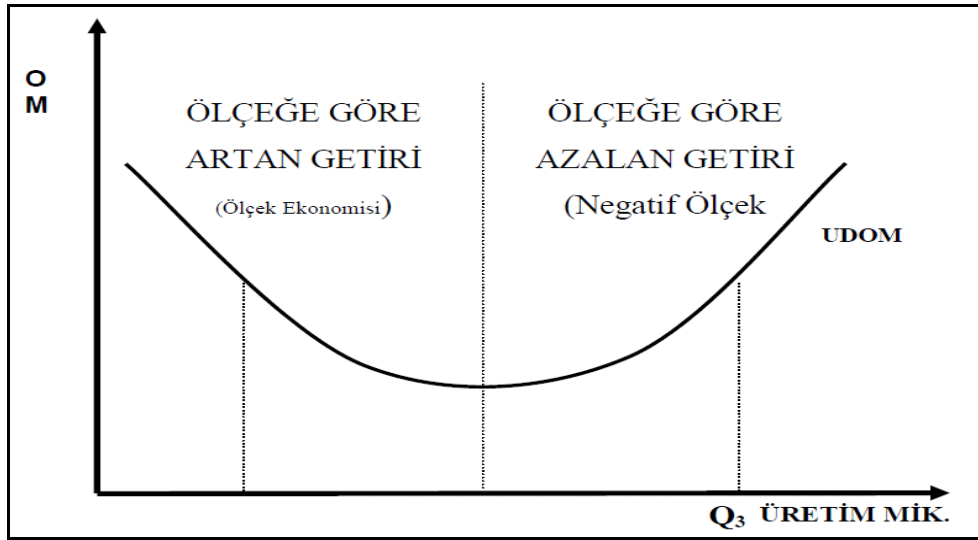
Kentlerde yaşanan bu hızlı nüfus artışının neticesinde mahalli idarelerin hizmet götürmekten sorumlu olduğu coğrafi alanın genişliği ve insan topluluğunun optimal sayısının (optimal ölçek) ne olması gerektiği, yaşanan süreçle beraber bu alandaki en önemli tartışma konularından birisi olmuştur (Gündoğan ve Özcan, 2015: 281). Tam bu noktada mahalli idarelerde uygun büyüklük (optimal ölçek) sorununun farklı boyutları ortaya çıkmaktadır. Fakat ana hatlarıyla incelendiğinde, bu tartışmanın iki temel düzeyinin olduğu görülebilir (Arıkboğa, 2007: 3).

Esas itibariyle optimal kent büyüklüğü, bir belediyenin kamu hizmetlerini etkin bir biçimde sunmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip olmasıdır. Belediyeler bir mahalli idare örgütü olup aynı zamanda mahalli halkın ortak özellikteki ihtiyaçları ile ilgili kamu hizmetlerini gidermektedir. Bu sebeple optimal büyüklük olgusu belediyelerin karşılamakta olduğu kamu hizmetlerinin hususiyetleri göz önüne alınarak belirlenmek durumundadır. Bunu yaparken de belediyelerin görmek zorunda olduğu ana hizmetler belirlenmeli ve bu hizmetlerin birim maliyetleri üzerine bir çalışma yapılmalıdır. Bu çalışmalar yapılırken üretilen hizmet ile kullanılan kaynak arasındaki korelasyon dikkatli bir biçimde incelemeye konu edilmelidir (Atmaca, 2013: 170). Bu yönüyle öncelikli olarak yapılması lazım olan bir alanın ölçek ekonomisine göre kent büyüklüğünün ortaya konulması veya ayarlanması önem arz etmektedir.

2.1. Ölçek Ekonomileri ve Optimal Kent Büyüklüğünün Tespiti

Bir hizmetin üretim ölçeği genişledikçe, üretimdeki artış oranının maliyetlerdeki artış oranından daha yüksek olması durumunda ölçek ekonomisinin varlığından söz edilir. Ölçek ekonomileri sayesinde ortalama maliyetlerde uzun vadede azalan bir seyir ortaya çıkar. Bunun sonucu, geleneksel iktisat teorisinde firmaların uzun dönem maliyet eğrilerinin “U” şeklinde olduğu kabul edilmektedir. Bu durum aşağıdaki şekilde görülmektedir.

Şekil 1: Ölçek Ekonomileri ve Ortalama Maliyetlerin Seyri



Kaynak: Topal, 2011: 371

Temelde firmalar için geliştirilen böyle bir argümanın, kamu ekonomisinin üretici firmaları olan mahalli idare birimleri için de benzer avantajlar ortaya çıkaracağı inancı, konsolidasyon ya da birleştirme yönündeki reform hareketlerinde önemli rol oynamıştır (Topal, 2011: 372).

Ölçek ekonomileri nedeniyle, bir mahalli idare biriminin sınırlarını aşan ve diğer mahalli birimlerin de yararlanabileceği veya ihtiyaç duyduğu bazı hizmetler daha üst seviyede ya da daha geniş bir alanda örgütlenerek sunulur. Bu tür bir yapılanma, mahalli idare birlikleriyle olabileceği gibi, belediyelerin birleştirilmesi, büyükşehir belediyesi uygulaması ya da merkezi yönetimin kontrolünde bölge düzeyinde örgütler kurulması yoluyla da gerçekleştirilebilir (Eryılmaz, 2011: 152).

Ölçek ekonomileri çerçevesinde bir mahalli hizmetin en iyi, hızlı ve etkili şekilde verileceği coğrafi alan belirlenmelidir. Marjinal maliyetleri düşürebilmek için genellikle belli mahalli hizmetlerin daha geniş alanlarda sunulması tercih edilmektedir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 284). Bu konuda yapılan çalışmaların birinde oldukça ilginç sonuçlar ortaya çıkmıştır. Örneğin İtalyan belediyeleri üzerine İçişleri Bakanlığınca 1985'te yaptırılan bir çalışmada, belediyelerin nüfussal büyüklükleri ile fert başı harcama arasında enteresan bir ilişki tespit edilmiştir. Bu çerçevede 5.000'in altında nüfusu olan belediyelerde fert başı harcama yüksek seviyede olmakta, 5.000 sınırına gelindikçe bu miktar azalmakta, fakat 5.000 hududundan sonra tekrar artmaya başlamaktadır. Nüfussal ölçek ile fert başı maliyet arasında "U" eğrisi şeklinde bir ilişki bulunmuştur (Arıkboğa, 2007: 3). Mahalli hizmet mekanının genişlemesi belli bir ölçeğe kadar iktisadi etkinlik açısından olumlu kabul edilse de, halkın yönetim faaliyetine katılımını sağlayacak demokratik mekanizmaları zorlaştırdığı için sakıncalı görülebilmektedir.

İngiltere, İsveç, Belçika ve Danimarka gibi bazı AB ülkelerinde yapılan reformlarda, demokrasi ve iktisadi etkinlik tercihinde öncelik ölçek ekonomisine verilmiş, etkinlik ölçütüne göre mahalli idarelerin alan ve nüfus ölçeklerinin büyütülmesi yönüne gidilmiştir (Eryılmaz, 2011: 153). Bu doğrultuda mahalli idare birimlerinin sayıları azaltılmış böylece etkinlik açısından uygun olmayan ölçek nedeniyle ortaya çıkan kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Ardından yukarıda tartıştığımız mahalli hizmetlerin mahalli ile merkez arasındaki paylaşımı çerçevesinde, mahalli birimlerin her birine yönetmeye muktedir oldukları görevlerin yüklenmesi yoluna gidilmiştir. İki yaklaşım ileri sürülmektedir. Birincisi, belli bir hizmetin sunumu için, alan belirlenmesi; ikincisi ise, belirlenen bir alanda bütün hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sunmasını öngörmektedir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 285).

Mahalli idarelerde optimal büyüklüğün tespiti sürecinde, hizmetin verileceği yönetsel alanda ortaya çıkacak yararın bu yönetsel alan içinde kalmasını sağlayacak bir ölçek belirlenmelidir. Bu bağlamda, mahalli idare birimi için belirlenen coğrafi alan, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye uygun olmalıdır. Mahalli hizmeti sunmakla görevlendirilen mahalli idare biriminin bu işlevi etkin bir biçimde gerçekleştirmesini sağlayacak coğrafi alanın yanında, yeterli kanuni, yönetsel yetki ve mali kaynaklarla desteklenmesi gerekir. Ölçek ekonomileri doğrultusunda iktisadi etkinlikte beraber, mahalli toplumun hizmetlere kolayca ulaşabilmesi de gözetilmelidir.

Yönetim biriminin ölçeğinin, tek bir çıkarın egemen olamayacağı kadar büyük, mahalli halkın ulaşabileceği ve denetleyebileceği ölçüde küçük olması önerilebilir. Demokratiklik ve iktisadilik ilkelerinin eş zamanlı gerçekleşmesi idealize edilebilir Fakat zorluklarla maluldür. Bu nedenle, ülkelerin veya bölgelerin özel şartları çerçevesinde her hizmetin özelliği dikkate alınarak optimal büyüklük tespitinin yapılması daha doğru bir yaklaşım gibi görünmektedir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 285). Çünkü birçok kamu hizmetinde ortalama maliyet nüfusun artmasıyla ters orantılı olarak azalırken; belli bir nüfus büyüklüğünden sonra en alt düzeye inen ortalama maliyetler artma eğilimi göstermektedir. Bu durumda nüfus açısından optimal mahalli idare büyüklüğü, ortalama maliyeti en az düzeye indiren nüfus büyüklüğü olarak belirlenebilir (Topal, 2000: 7).

Ölçek ekonomileri çerçevesinde hizmetin en az maliyetle verileceği nüfus büyüklüğünün belirlenmesi, mahalli idarelere nüfus büyüklüğü açısından alt veya üst sınır getirmeyi hedeflemektedir. Kanuni düzenlemelerle getirilen sayı sınırlamaları kaçınılmaz olmakla beraber, mahalli idareler için isabetli ölçeğin tespiti, toplumsal yapının derinlemesine analizine bağlıdır. Sayısal verilere ek olarak, kültürel ayrımlar, inanç ve değerlerdeki farklılaşmalar ve doğal coğrafi sınırlar, mahalli idare sınırlarının doğru oluşturulmasına yardımcı olacaktır. Belediyelerden beklenen iktisadi gelişme, toplumsal paylaşım ve kapsayıcılık, politik katılım ve kültürel çoğulculuk gibi temel fonksiyonlar açısından, uygun ölçeğin belirlenmesi daha önemli hale gelmiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 285).

2.1.1. Optimal Alan Yönetimi Açısından Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması

Kentlerin etkin bir şekilde yönetilebilmesi ve mahalli hizmetlerin sunumunda azami faydanın elde edilebilmesi için yapılan tartışmalar, hususiyetle 2. Dünya Savaşı sonrasında belli bir noktaya ulaşmış, ABD ve Avrupa'da konu hakkında teorik çalışmalar, uygulamalara yön vermeye başlamıştır. Bu tartışmalarda, geniş alanları içine alacak büyükşehir yönetimleri gündeme gelmiştir.

Mahalli idare birimlerinde nüfus büyüklüğünün yanında görece geniş bir coğrafi mücavir alanın yönetimini ifade eden metropolitan (büyükşehir) yönetim anlayışında, mahalli hizmetlerin sunumunda azami faydanın elde edilmesine odaklanılmıştır. Bu öneriler, geleneksel amme idaresi anlayışı ile yeni amme idaresi ve/veya yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının, mahalli düzeyde izdüşümü olarak göze çarpmaktadır. Büyükşehir alan yönetimi konusunda temel olarak Amerika'da yaşanan tartışmalardan kaynaklanan iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Birbirlerine zıt önermeler içeren kamu tercihi ve klasik yönetim (büyükşehir reformu) yaklaşımlarının görüşleri, mahalli idare birimlerinin sayısı, coğrafi büyüklüğü ve kademe sayıları konularında farklılaşmaktadır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 286).

Kamu tercihi kuramına göre, mahalli politik sistemin işleyişi, pazarın işleyişine benzer şekilde olmalıdır. Aynı bölgedeki farklı mahalli idare birimleri sahip oldukları idari, mali ve siyasi özerklik sayesinde sundukları hizmetlerin tür ve kalitesinde farklılaşmaya giderler. Bu farklılaşma; farklı zevk, tercih ve ihtiyaçları olan değişik gelir gruplarından vatandaşlara kendilerine en uygun yerleşim birimini tercih imkânı sunar. Klasik yönetim anlayışında ise siyasi ve idari bölünmüşlüğün fazlalığı yanında, coğrafi alan, nüfus ve kaynakların küçük olduğu idari birimlerde, teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına cevap verilemediğinden hizmet kalitesinin düşeceği varsayılmaktadır. Bu durumda, ölçek ekonomisinden yararlanılamayacağı ve aynı bölgede yer alan farklı mahalli idare birimlerinde hizmet farklılaşmasının olacağı ileri sürülmektedir (Özgür, 2008: 5).

Bu noktada kamu yararı kavramını dışlayan ve kamu hizmetini pazarlaştıran bu sistem, müşteri olarak kabul ettiği vatandaşların, farklı mahalli idare birimlerinin hizmetleri arasında tercihte bulunabileceğini varsayarken, aynı bölgede küçük ve birbirleriyle rekabet eden yönetim birimleri oluşturulmasını savunmaktadır. Mahalli idare birimlerinin ihtiyaca göre işbirlikleri yapması ve hususiyetle bir kısım hizmetlerle ilgili rekabet içinde olması, verimlilik açısından değerlendirilmesi gereken bir yaklaşım olarak görülebilir.

Mahalli idarelerin idari ve mali özerkliklerinin sağlanması koşuluyla, hizmetlerin sunumunda kamu işletmeciliğinin bir kısım ilkelerinden, bu arada kamu tercihi kuramından yararlanılabilir. Nitekim mahalli kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak özel sektör eliyle görülmesi, taşeron uygulamaları ile personel yönetiminde esnekliğin sağlanması, kamu işletmeciliği anlayışının olumlu yansımaları olarak göze çarpmaktadır. Fakat kamu tercihinin ölçek sorununa getirdiği mekânsal yaklaşım, vatandaşın küçük alanlara bölünerek yönetilen mahalli birimler arasında nasıl bir tercihte bulunacağı konusunda tatminkâr açıklamalar yapmaktan kaçınmaktadır. Yaşadığı mahalli idare biriminin sunduğu hizmetlerden memnun olmayan vatandaşın, birçok durumda, farklı bir birimden hizmet alması, sadece yaşadığı mekânı terk etmesi ve farklı bir birimde yaşamayı seçmesiyle mümkündür. Böyle bir yönetimin her zaman iktisadi olmayacağı ve rasyonel temellerden uzak olduğu ise açıktır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 287).

Klasik yönetim olarak adlandırılan Metropolitan reform anlayışı ise, ölçek ekonomisini sağlamak için küçük yönetim alanlarının birleştirilmesini ve bürokrasinin uzmanlığından yararlanılmasını önermektedir. Geleneksel amme idaresinin bürokratik, merkeziyetçi ve hiyerarşik amme idaresi sistemini yansıtan bu yaklaşım, farklı mahalli birimlerin kaynaklarının aynı seviyede olmasının mümkün olmadığını, iktisadi şartlara bağlı olarak hizmetlerin kalitesinde farklılaşmanın kaçınılmaz olduğunu söylemektedir. Küçük ve verimsiz mahalli birimlerin birleştirilerek tek çatı altında toplanmasının verimliliği artıracığı iddia edilirken, mahalli hizmetlerin bürokratik uzmanlaşmayla daha etkin verileceği ileri sürülmektedir (Özgür, 2008: 6).

2.2. Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesinde Kullanılan Bazı Ölçütler

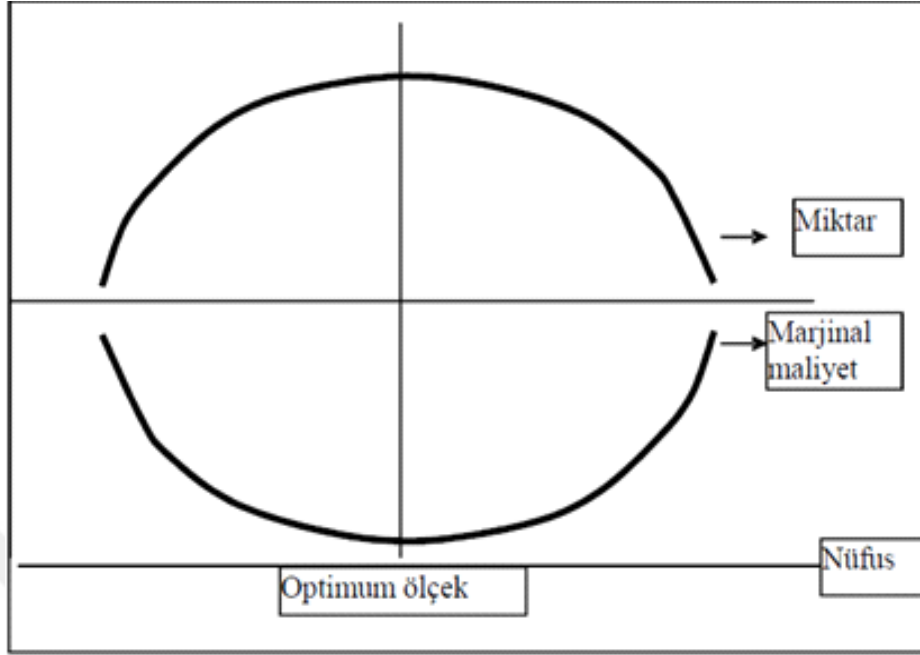
Optimum ölçekli bir belediyenin büyüklüğü farklı yönlerde ve yine değişik grupların beklentilerine göre belirlenmektedir. Bu çerçevede optimal belediye çapı ile alakalı literatürde yer edinen bazı tanımları şu şekilde tanımlamak mümkün sayılır (Atmaca, 2013: 170).

- Belediyenin kamusal hizmetlerinin etkili bir biçimde sağlanmasını sağlayacak nüfus büyüklüğüne ve mekâna sahip olunması,
- Yüz ölçümü ve nüfus gibi rahatlıkla değerlendirilebilen fakat gerçeğin tam anlamıyla anlaşılmasında pek fazla faydası olmayan parametreler haricinde içerdiği anlamlı ölçüdeki öznelikle sebebiyle ölçülmesi zor olan bir kavram olarak değerlendirilmesi,
- İç ve dış bir takım ölçek ekonomilerinden yarar sağlamaya uğraşan bir yapı barındırması,
- İş yerlerine gidiş-geliş uzaklığı veya kırsal alana açılma sınırıyla birlikte beledi alanların fiziki çapı, kamunun sağlığını ilgilendiren tedavi kabiliyetleri ve hastalıkların yayılma tehlikesini önleme, etkinliğin ve iktisadi çabaların çeşitliliğini yansıtan beledi alanların iktisadi verimliliğini, hayatın kalitesini çoğaltan toplumsal katılım gibi bir takım ehemmiyetli hususiyetlerinin barındırılması

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı biçimde optimum bir belde büyüklüğünün artısının veya eksisinin belirlenmesi zordur. Tam tersine optimal bir yerleşim çapını; kente karşı takınılan bir duruşun yansımaları şeklinde tanımlamak her şehre ve her hizmet biçimine uygulanabilir tek bir kıstasın olmadığını söylemek olası görünmektedir (Keleş, 2006: 36). Bu bakımdan bakıldığında optimal bir yerleşim ölçeğinin, günümüzün globalleşen dünyasında yerleşim biçiminde, nüfusun birikmesinde ve birleşiminde, kamunun beklentilerinde ve teknoloji ile birlikte diğer bileşenlerle zaman içerisinde meydana çıkan değişikliklere bağlı biçimde her bir hizmet için değişmeye zorunlu olduğunu söylemek zor değildir. Bir diğer deyişle optimum kent ölçeğinin, birçok etkenin değişimine bağlı olan hareketli bir süreç olduğu iddia edilebilir.

Genel olarak bakıldığında; Ölçek sorununa etki eden asıl meselenin, marjinal maliyet (son birim maliyeti) olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu duruma belediyeler açısından bakıldığında belediyelerde çalışan her bir personelin maliyeti sabit kabul edilirse, optimal ölçekteki belediyelerde çalışan başına üretilen hizmet en çok olacaktır (Yoloğlu, 2011: 48-49).

Şekil 2: Ölçek ve Marjinal Maliyet İlişkisi



Kaynak: Yoloğlu, 2011: 49

Fakat bu noktada mahalli idareler tarafından verilen hizmetlerin fabrikalarda üretilip halka dağıtılan tek tip veya standart ölçütlerde olan hizmetler olmadığını belirtmekte fayda vardır. Mahalli idareler tarafından verilen bir dolu hizmet, hizmet sağlayıcıları ile yararlanıcıları arasında mekânsal yakınlığa ihtiyaç hissetmektedir. Tabiatıyla bu durum verilen hizmetlerin belirli yerlerde toplaşmasına engel olmaktadır. Bununla birlikte, mahalli idarelerin hizmetlerinde emek yoğunudur. Bir diğer ifadeyle, mahalli idareler, sabit maliyet koşulları altında hizmet arzında bulunurlar; üretim miktarı yükseldikçe daha maliyetsiz, makine üretimi ürünlerin, işçinin el emeğinin yerini alması mümkün değildir. Bu açıdan pazar mantığının mahalli idarelere uygulanamayacağını şu sebeplerden dolayı söylemek mümkündür (Yoloğlu, 2011: 51).

- Mahalli idareler alansal olarak monopoldür. Bunlar kar maksimizasyonunu ne düşünürler ne de gerçekleştirebilirler ve onlar açık performans standartları parametrelerine de sahip değildir.
- Mahalli idarelerce üretilen mallar kamusal üründür, herhangi bir kişinin bu tür bir ürünü tüketmesi bir diğer bireyin o malı kullanmasında bir eksiklik meydana çıkarmaz. Bu durumlarda fiyatlandırma nerdeyse mümkün değildir.
- Mahalli idareler tarafından sunulan hizmetlerle uğraşırken özellik ve niteliği sabit tutmak veya özellik ve nitelik farkını ölçmek çok zordur.
- Mahalli idareler çok sayıda hizmetin sağlayıcısıdır ve mahalli idarelerde ölçek konusu çok kompleks bir iştir.

2.2.1. Kentlerin Nüfus ve Coğrafi Alan Büyüklüğü

Mahalli idarelerde ölçek büyümeleri, bir yandan çalıştırılan işgücünün iş bölümü ve uzmanlaşması problemini getirirken; diğer yandan hizmetin verimliliğini ve niteliğini etkilemektedir (Topal, 2011: 372). Bir belediyenin alan ve nüfus anlamında büyüklüğü, yetki ve görevleri gerçekleştirilmede en etkili unsurdur. Mahalli ve bölgesel kurumlar büyüdükçe hizmetlerin içeriği de o oranda artmaktadır. Mahalli yönetimin etkililik düzeyi büyüdükçe bağımsızlık derecesi de o kadar ehemmiyetli bir hal almaktadır. Mahalli yönetim, küçük çaplı ise o mahalli yönetime tevdi edilen görevler de o kadar azdır.

Tablo 1: Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Nüfus Büyüklükleri Açısından Belediyelerin Karşılaştırılması

Ülkeler	Belediye Sayısı	1.000 Kişiden Az		1.001-5.000		5.001-10.000		10.001-100.000		100.000 üzeri	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Avusturya	2.333	602	25.8	1.532	65.7	130	5.6	64	2.7	5	2
Belçika	589	1	0.2	101	17.1	171	29	308	52.3	8	1.4
Bulgaristan	255	0	0	21	8.2	56	21.9	162	63.6	16	6.3
Çek Cum.	5.678	4.513	78.1	988	17.1	131	2.4	130	2.3	6	0.1
Danimarka	275	0	0	19	0.7	121	44	131	47.6	4	1.4
Finlandiya	455	22	4.9	203	44.6	120	26.3	104	22.9	6	1.3
Fransa	36.551	2810	77.1	6.629	18.1	898	2.5	805	2.2	36	0.1
Almanya	16.061	8.602	53.6	4.884	30.4	1.144	7.1	1.347	8.4	84	0.5
Yunanistan	5.922	4.704	79.4	1.021	17.3	74	1.3	115	1.9	8	0.1
Macaristan	3.109	1.688	54.3	1.152	37.1	130	4.2	129	1.4	10	0.3
İzlanda	197	164	83.3	26	13.2	3	1.5	9	4.5	1	0.5
İtalya	8.101	1.942	23.9	3.974	49	1.150	14.2	984	12.2	51	0.7
Lüksemburg	118	60	51	49	41.5	6	0.5	3	2.5	-	-
Malta	67	6	9	33	49	18	27	10	15	-	-
Hollanda	647	1	0.2	71	11	179	27.6	378	58.4	18	2.0
Norveç	439	17	3.9	230	52.4	94	21.4	95	21.6	3	0.7
Polonya	2.465	0	0	684	27.7	1.165	47.3	573	23.3	43	1.7
Portekiz	305	1	0.3	25	8.2	76	25	180	59	23	7.5
Slovakya	2.746	1.859	67.7	765	27.9	50	1.8	70	2.5	2	0.1
İspanya	8.086	4.902	50.6	2.070	25.6	519	6.4	540	6.7	55	0.7
İsveç	286	0	0	9	0.31	55	19.2	211	73.8	11	3.9
İsviçre	3.201	1.799	59.5	953	31.6	159	53	105	3.5	5	0.2
İngiltere	484	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Türkiye	2.950	224	7.59	1.835	62.2	327	11.08	412	13.96	152	5.15

Kaynak: Gündüzöz, 2011: 56–57

Yukarıdaki Tablo 1’de görüldüğü gibi Avrupa ülkeleri arasında belediye sayıları ve nüfus büyüklüğü açısından tek bir standardın olmadığını söylemek mümkündür. Fakat her ülke kendi nüfussal yapısına ve politik sistemine uygun olarak optimal kent büyüklüğü belirlemektedir. Fakat AB üyesi ülkelerde birbirinden çok ayrı dağılımlar çıkmış olmakla beraber çoğunlukla ölçeklerin

Türkiye'ye göre daha büyük olduğu görülmektedir. Buna göre bir değerlendirme yapılacak olursa şu noktaların tespiti yapılabilir (Gündüzöz, 2011: 53,55):

- Hollanda'da belediyelerin yalnızca % 11,2'sinin nüfusu 5.000'den azdır. Nüfusu 10.000-50.000 arasındaki belediyeler 647 belediyenin 342'sidir. Bu ise % 52,9'a karşılık gelmektedir. Hollanda'da yeni kurulan belediyelerin nüfusu 8.000'den az olamaz.
- Belçika'da belediyelerin yalnızca % 17.30'unun nüfusu 5.000'den azdır. Nüfusu 10.000-50.000 arasındaki belediyeler 589 belediyenin 297'sidir. Bu ise %50.42'ye karşılık gelmektedir.
- İspanya'da belediyelerin % 86.22'sinin nüfusu 5.000'den azdır. Nüfusu 1.000'den az belediyeler 8.086 belediyenin 4.992'sidir. Başka bir deyişle İspanya'da 1.000'den az nüfuslu belediyeler tüm belediyelerin % 60.62'sini oluşturmaktadır.
- İtalya'da belediyelerin % 72,90'ının nüfusu 5.000'den azdır. Nüfusu 1.000-5.000 arasındaki belediyeler 8.101 belediyenin 3.974'üdür. Bu ise % 49.05'e karşılık gelmektedir.
- Yunanistan'da belediyelerin % 96,7'sinin nüfusu 5.000'den azdır. Nüfusu 1.000'in altındaki belediyeler 5.922 belediyenin 4.704'üdür. Yani Yunanistan'da % 79.4 oranındaki belediyenin nüfusu 1.000'in altındadır.
- Fransa'da belediyelerin % 95.24'ünün nüfusu 5.000'den azdır. Nüfusu 5.000'den az belediyeler 36.551 belediyenin 34.812'sidir. Fransa küçük ölçekliliğin getirdiği olumsuzluklardan kurtulmak için belediye birliklerine önem vermiştir. 31 Aralık 1994'de 56 ilde 756 belediye birliği ve dört kasaba birliği kurulmuştur.

Nüfus çapı bir mahalli yönetimin kazançlarını etkiler. Nüfus çoğaldıkça buna göre alınan hisseler ve halktan doğrudan alınan vergiler fazlaşır. Çalışan sayısı, nüfus oranına, gelire ve hizmetlerin kalitesine göre değişim gösterir. Yüz ölçümü ve nüfus durumuna göre, mahalli yönetimin görevli olduğu hizmetlerin çapı ve niteliği de farklılaşır. Optimal belediye büyüklüğünde belediye ortalama maliyetinin en az olduğu noktada nüfusa hizmet getirmektedir.

Tablo 2: Seçilmiş Bazı AB Üyesi Ülkelerde En Küçük, En Büyük, Ortalama Belediye Nüfusu ve Yüzölçümleri
(N=Nüfus, YZ=Yüzölçümü Km²)

Ülkeler	Belediyeler	En küçük	En büyük	Ortalama	Toplam Belediye Sayısı
Belçika	N	92	459,72	17,000	589
	YZ	1130	210,373	51,200	
Hollanda	N	933	702,044	23,200	647
	YZ	1,71	465,71	52,45	
İspanya	N	4	3,029,734	4,997	8,097
	YZ	0,03	1,750,33	62,5	
İsveç	N	2854	711,119	30,685	288
	YZ	9	19,447	1,437	
İtalya	N	30	2,791,354	7,129	810
	YZ	0,1	1,507,60	37	
Yunanistan Kent	N	1	324,6	35,5	0
	YZ	0,2	577	21	
Yunanistan Kırsal	N	4	1,229,026	-	5,922
	YZ	1,13	310	-	
Almanya Yeni Eyaletler	N	229	12,460,170	19,877	2,960
	YZ	-		328	

Kaynak: Gündüzöz, 2011: 59

Yukarıdaki Tablo 2’de en dikkat çekici nokta her ülkede nüfus ve yüzölçümü açısından en küçük belediye ile en büyük belediye arasında oldukça büyük fark olduğudur. Bu farkı ülkeler bazında şu şekilde ifade etmek mümkündür.

- Belçika’da en küçük belediye ile en büyük belediye arasında nüfus açısından 4.989 kat, yüzölçümü açısından 189 kat;
- Hollanda da bu ikisi arasında nüfus açısından 752 kat, yüzölçümü açısından 272 kat;
- İspanya’da nüfus açısından 757.433 kat yüzölçümü açısından 58.333 kat;
- İsveç’te nüfus açısından 249 kat, yüzölçümü açısından 2.160 kat;
- İtalya’da nüfus açısından 93.045 kat, yüzölçümü açısından 15.070 kat;
- Yunanistan’da yüz ölçümü açısından kent belediyelerinde 324 kat, kırsal alan belediyelerinde 2.885 kat;
- Yeni Alman eyaletlerinde nüfus açısından 34.073 kat, yüzölçümü açısından 2.052 kat fark vardır.

Bu durum mahalli idare kavramı içerisinde yer alan belediyelerin aslında birbirlerinden çok farklı büyüklük ve yapıda olabileceğini göstermektedir. Fakat en küçük - en büyük belediye nüfus

ve yüzölçümü ile ortalama belediye nüfus ve yüzölçümünün tek başına anlamlı olmadığı ortadadır. Hususiyetle en küçük, en büyük belediye ölçekleri arasındaki farkların uçurum oluşturduğu durumlarda aritmetik ortalamanın çok da anlamlı olmayacağı açıktır. Belediyelerin ortalama nüfusları, ölçekler hakkında fikir verebilmektedir. Fakat ortalama nüfuslar tek başına yanıltıcı olabilir. Bununla beraber Ölçekleri ortaya koyan bir ölçü de ortalama yüzölçümüdür. Aşağıdaki Tablo 3'ten görülebileceği gibi belediyelerin ortalama yüzölçümüne göre Türkiye 24 ülkenin arasında (328 km²) İsveç (1.437 km²), Norveç (881 km²), Finlandiya (662 km²), İzlanda (523 km²), İngiltere (504 km²), Bulgaristan' ın (432 km²) ardından 7. sıradadır. Fakat ortalama yüzölçümü, ortalama nüfus gibi yanıltıcı olabilir. Yalnız ortalama nüfus ve ortalama yüzölçümü ile genel bir yargıya varılamayacağı açıktır. Türkiye bu tespit açısından güzel bir örnektir (Gündüzöz, 2011: 63).

Tablo 3: 2010 Yılı İtibariyle Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Yüzölçümü ve Nüfus Bazında Belediye Büyüklükleri

Ülkeler	Ortalama Yüzölçümü km ²	Ortalama Nüfus	Km ² Başına Ortalama Nüfus Yoğunluğu
Avusturya	40	3.340	84
Belçika	52	16.960	327
Bulgaristan	432	35.000	81
Çek Cum.	13	13.730	105
Danimarka	157	18.760	120
Finlandiya	662	10.870	16
Fransa	15	1.580	106
Almanya	176	4.925	211
Yunanistan	21	1.700	76
Macaristan	30	3.340	112
İzlanda	523	1.330	3
İtalya	37	7.130	193
Lüksemburg	22	3.210	146
Malta	4.3	5.425	1.250
Hollanda	53	23.200	442
Norveç	881	9.000	10
Polonya	127	15.560	122
Portekiz	301	32.300	107
Slovakya	17	1.850	108
İspanya	62	4.930	79
İsveç	1.437	30.040	162
İsviçre	14	2.210	162
İngiltere	504	118.440	235
Türkiye	328	19.877	94

Kaynak: Gündüzöz, 2011: 62

Nüfus ve yüzölçümü ekseninde optimal kent büyüklüğünün saptanmasına yönelik olarak Türkiye’de son yapılan reformlarla ölçeklendirme açısından bir büyümenin olduğu göze çarpmaktadır. Bu kapsamda belediyelerin hem nüfus olarak hem de alan olarak büyütüldüğü görülmektedir. Yeni belediye yasasıyla belediyenin oluşturulabilmesi için gerekli 500 metrelik uzaklık 5000 metreden daha az olamayacağı şeklinde değiştirilmiştir. Bir diğer değişiklik ise nüfus sayısı ile ilgilidir. 1580 sayılı belediye yasasında belediye kurmak için ihtiyaç olan nüfus kriteri 2.000’den çok iken 5393 sayılı belediye yasasıyla bu rakam 5.000’e çıkartılmıştır. Dolayısıyla bundan sonra yeni bir belediye kurmak kırsal kesimdeki bölgeler için nerdeyse imkânsız hale gelmiştir.

2.2.2. Verilen Hizmetlerin Etkinliği

Verilen bir hizmetin kamu servisi görülebilmesi için en azami iki şartın bir arada olması gerekir. Bunlardan ilki, hizmetin kamuya tevdi edilmiş ve halka faydalı olması; diğeri ise hizmetin kamu kurumlarınca veya alakalı kamu kurumunun sıkı gözetimi altında özel hukuk şahıslarınca götürülmesidir (Sezer ve Vural, 2010: 205).

Kamu hizmeti tabirinin mekânla ilgili olarak açıklanması sonucu, önümüze kentsel hizmet kavramı gelmektedir. Şehir hizmetleri şehri belirli ve büyük bir alan biçiminde kabul ederek, bu alan üstünde kurulmuş mahalli idare birimi olan belediyelerin veya büyükşehir belediyelerinin verdiği mahalli hizmetler şeklinde yorumlanmaktadır (Kavruk, 2002: 236).

Mahalli idarelere yasalarla verilen tüm görevler ve Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı’nın koşullandırdığı hükümler doğrultusunda kanunların başka idarelere bırakmadığı fakat mahalli idarelerin yapmayı üstlendiği görevler de mahalli iş ya da mahalli hizmet olarak kabul görmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 206).

Kamusal hizmetleri gerekli sayan vasat ile hizmetin gerçekleşmesinin arasında ortaya çıkan gecikmeler ve bu hizmetlerden umulan hedefin beklenen seviyede gerçekleştirilmemesi bir belediye hizmetinde kamusal hizmetlerin etkinliklerini düşüren etkenler biçiminde görülmektedir. Kamusal hizmetlerin gerçekleşmesindeki gecikmelere sebep olarak, sosyal sınıfların politik direnci, idare ve toplumun kurumsal tavırlarında yeterli esneklik ile kamusal hizmetin gerçekleştirilmesinde yetki ve sorumluluk yönünden yönetim kısımları arasında açık bir iş paylaşımının olmayışı gösterilmektedir (Atmaca, 2013: 173).

Kent merkezi alanı içerisinde kurulan ve eşgüdüm içerisinde olmayan birçok mahalli idarenin idare yapısı, hizmet yaratma potansiyeli ve kıt mali imkanlar meselelerinin çözümünü olanaksız hale sokmaktadır. Kent içi alan düzeyinde görülmesi gereken işlerin yerine getirilmesinde birçok

departmanın yetkili olması sebebiyle planlama ve eş güdüm ile ölçek etkinliği kaybolmakta, kaynak israfına sebep vermektedir (Sezer ve Torlak, 2005, 516).

2.2.3. Demokratik Katılımın Sağlanması

Şehirlere ve kentlilere yönelik verilen kararlar, şehirlilerin mümkün merteye doğrudan katılımlarının bir yansıması şeklinde yapılmalıdır (Kamalak vd., 2009: 43). Bununla beraber hiçbir fark gözetmeksizin insanı mahalli demokrasinin temel unsuru kabul eden, çalışmasında şeffaflığı, açıklığı ve insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yürürlüğe getiren yetkilerin mahalli idareye en yakın idare birimince kullanıldığı devlet tüzel şahsiyetine sahip özerk ve demokratik bir idare yöntemi şeklinde kabul edilmesi gerekmektedir (Tortop vd., 2006: 23).

Günümüzde neredeyse bütün ülkelerde mahalli idareler demokratik kuruluşların en önde gelenlerinden biri gibi algılanmaktadır. Bunun en temel sebebi mahalli idarelerin hemşehrilerin kendi kendisini yönetmesine imkan veren kurumlar sayılmasıdır (Keleş, 2006: 61).

Bireysel veya örgütsel katılımın olabilmesi için mahalli idare ile halk arasında yakın bir etkileşimin olması gerekmektedir. Partiler veya belediye başkan adayları halkla temasa geçerek dilek ve şikâyetlerini dinleyip kendi projelerini halka anlatarak onları ikna etmeye çalışmaktadırlar. (Atmaca, 2013: 174)

Mahalli idare sınırları içinde yaşayan insanların mahalli idarenin idaresinde aktif olarak katılımları gereklidir. Bu nedenle optimal büyüklükteki bir belediye demokratik katılımı etkinleştirmelidir. Katılım olmadan gerçek manada demokratik bir kent yönetiminin olması mümkün görülmemektedir. İşte bu noktada mahalli idarelerde ölçek belirlenirken yönetime etki edebilecekleri oranlara ihtimam gösterilmelidir (Atmaca, 2013: 174).

2.3. Kentlerin Optimal Ölçeğine İlişkin Avrupa’da Yapılan Bazı Düzenlemeler

Toplumsal, iktisadi ve siyasi yapılarda yaşanan hızlı değişimlerle beraber tüm dünyada kentleşme olgusu artan bir ivme kazanmıştır. Temelde ekonominin yapısal değişimi sonucu, kırsal alanlardaki nüfus kentlere yönelmiştir. Doğal olarak, kırsal bölgelerde yaşayan nüfus azalırken, kentlerde ise hızla artmıştır. Kentleşme olgusunun yanında, çok yönlü değişimler, mahalli idarelerin hizmet götürmekten sorumlu olduğu coğrafi alanın genişliği ve insan topluluğunun optimal sayısı en önemli tartışma konularından birisi olmuştur (Gündoğan ve Özcan, 2015: 281).

20. Asrın ikinci kısmından sonra, 2. Dünya Savaşı'nın şehirler üzerinde ortaya çıkardığı yıkımın da etkisiyle, şehirlerin ölçeğine ve mahalli idarelere yönelik olarak merkezi devletin ciddi müdahalelerde bulunduğu görülmektedir. Bu durum, etkenlik olgusuyla yakından alakalıdır ve

hususiyetle 20. asrın ikinci yarısından itibaren mahalli idarede etkinliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır (Canpolat, 2010: 82 – 83):

- En doğru (optimal) hizmet büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesi,
- Mahalli idare sayılarının azaltılması ve bu şekilde kaynak israfının önlenmesi
- Mahalli birimlere uygun işlerin yüklenmesidir.

Bu açıdan, 2. Dünya Savaşı sonrasında, karışmacı devletin yöneldiği alanlardan biri de mahalli idareler olmuş ve bu süreçte mahalli idarelerin tekrardan biçimlendirilmesi dört konuda yoğunlaşmıştır (Canpolat, 2010: 83):

- *Yapısal Düzenlemeler:* Bu grupta yer alan düzenlemeler, ölçek ekonomileri ve etkinlik kriterlerini gözeterek ve birleştirme yöntemlerini kullanarak belediyelerin sayılarının azaltılmasına yönelik düzenlemelerdir.
- *Parasal Transferler:* Belediyelere yeni yüklendikleri görevleri daha iyi yapabilmelerini sağlamak üzere merkezi idareden kaynak transferi ile ilgili düzenlemelerdir.
- *Teknik Düzenlemeler:* Belediyelerin temel yapısını koruyarak, kaynakların ortak kullanımını sağlayabilmek üzere belediyeler arası işbirliğinin düzenlenmesi ve görevlerin kademeli paylaşımına yönelik düzenlemelerdir.
- *Merkeziyetçilik Yoluyla Düzenlemeler:* Bazı mahalli idare faaliyetlerinin bölgesel veya merkezi otoritelere devredilmesine yönelik düzenlemelerdir.

Mahalli idarelerde kamu kaynaklarının verimli kullanılması için, belediyelerin kuruluşunda gerekli sayılan nüfusa, makul bir alt sınır getirilmesi ve verilecek mahalli hizmetin optimal alanını belirlemek gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Hizmetin hızlı ve etkili şekilde sunulması için etkin olabilecek en geniş sınırı belirlemek pek çok değişkeni göz önünde bulundurmaya gerektirir. İletişim ve ulaşım imkanlarının geçmişe oranla artmış olması optimal alanın genişletilmesini kolaylaştırıcı bir etken olmakla beraber, coğrafi şartlar önümüze doğal engeller çıkartabilir. Ayrıca, kültürel farklılaşma da öngörülme-yen ciddi zorluklar çıkartabilir (Gündoğ-an ve Özcan, 2015: 281).

Etkinlik arayışları doğrultusunda en çok ön plana çıkan yöntem birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasıdır. Buna göre son 70 yıllık süreçte Türkiye'nin örnek aldığı Avrupa ülkelerinde genel eğilimin belediye ölçeklerini büyütme yönünde olduğu söylenebilir. Çünkü Avrupa ülkelerinin birçoğunda 1960'lı ve 1970'li yıllardan başlayarak belediyelerin sayıları önemli ölçüde düşürülmüş, ayrıca aralarında ölçeklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirme yapılmıştır (Gündüzöz, 2011: 63–64). Aşağıdaki Tablo 4'te yer alan ülkelerde belediye sayılarındaki yıllar itibariyle değişimler açıkça görülmektedir.

Tablo 4: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediye Sayılarındaki Değişim (1950-1992-2005)

Ülkeler	1950	1992	1950-1992 Arası Değişim Oranı %	2005	1992- 2005 Arası Değişim Oranı %
Bulgaristan	2.178	255	(-) 88,3	264	(+) 3,5
İsveç	2.281	286	(-) 87,5	290	(+) 1,4
Belçika	2.669	589	(-) 77,9	600	(+) 1,9
İngiltere	2.028	484	(-) 76,1	467	(-) 3,5
Avusturya	3.999	2.301	(-) 42,5	2.400	(+) 4,3
Norveç	744	439	(-) 41,0	440	(+) 0,2
Hollanda	1.015	647	(-) 36,3	647	0
İspanya	9.214	8.082	(-) 12,3	8.109	(+)0,3
Fransa	38.814	36.763	(-) 5,3	37.000	(+)0,6
Yunanistan	5.959	5.922	(-) 0,6	1.031	(-)82,6
İtalya	7.781	8.100	(+) 4,1	8.000	(-)1,2
Türkiye	628	2270	(+) 261,5	3225	(+)42,1

Kaynak: Buldaş, 2012: 4

Yukarıda yer alan Tablo 4'deki verilere bakıldığında, 1950–1992 döneminde, İtalya ve Türkiye dışındaki bütün ülkelerin belediye sayılarında azalma olduğu görülmektedir. Bu ülkelerden Bulgaristan, İsveç, Belçika, İngiltere, Avusturya, Norveç ve Hollanda'da, belediye sayılarında önemli azalmalar söz konusudur. Bu kapsamda, Belediye sayılarında en yoğun azaltmayı yapan Avrupa'daki ülkeler şu şekilde gruplandırılabilir (Canpolat, 2010: 83):

- **Grup:** - %80'nin üzerinde bir azaltma yapan ülkeler Bulgaristan, Danimarka ve İsveç
- **Grup:** - % 60'nin üzerinde bir azaltma yapan ülkeler Belçika ve İngiltere
- **Grup:** - %40'ın üzerinde azaltma yapan ülkeler Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç

Söz konusu azalma, belediyelerin kendi aralarında sadece gönüllü biçimde birleşmesi yoluyla olmamıştır. Çoğu durumda belediyeler kanunlar çıkarmak suretiyle bilinçli biçimde birleştirilmiştir (Arıkboğa, 2007: 4). Avrupa'da bu tür birleştirme biçimindeki yapısal düzenlemeler ile belediyelerin ölçekleri arttırılarak tasarruf ve verimlilik elde edilmeye çalışılmış ve bunda da büyük oranda başarı sağlandığını söylemek mümkündür.

Bu ülkelerde belediyelerin büyük çoğunluğu 10.000'den daha fazla nüfusa sahiptir. Bu dört ülkede 10 binden daha fazla nüfusa sahip belediyelerin oranı, İsveç'te % 73,8, Bulgaristan'da % 69,9, Hollanda'da 60,4 ve Belçika'da % 53,7'dir (Arıkboğa, 2007: 5).

Tablo 5'e bakıldığında, 1992 ile 2005'teki belediye sayıları arasında önemli farklar söz konusu değildir. Yunanistan'da ise birleştirme süreci, 1990 sonrasında başlamıştır. Reform çalışmaları sonrasında Yunanistan'da 1.000'den daha az nüfusa sahip belediye sayısında % 98'lik, 5.000'den daha az nüfusa sahip belediye sayısında ise % 53,5'lik bir azalma sağlanmıştır. Bir diğer ifadeyle 5.000'den daha az nüfusa sahip belediye sayısı, 5.725'ten 566'ya düşürülmüştür (Arıkboğa, 2007: 5).

Bu çalışmalar neticesinde ilçe sayısında % 45, ilçe sistemi dışındaki belediye sayısında % 34, ilçe sistemi içindeki belediye sayısında ise % 65 oranında bir azalma sağlanmıştır (Arıkboğa, 2007: 5). Bu nedenle ölçek reformları açısından, Almanya deneyimi oldukça önemlidir. Buna göre, mahalli idarelerin idari bölümlenmesi, Almanya idari yapılanmasının 20. asır içinde yaşadığı en büyük ve en yaygın reformdur. Federal Almanya'da 1960 senesinde 475 ilçe, 24.371 ilçeye bağlı belde, 141 şehir-ilçe bulunmakta iken, 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan reformla ilçe sayısı 236'ya, belde sayısı 8.500'e, şehir-ilçelerin sayısı ise 87'ye düşürülmüştür (Canpolat, 2010: 83).

Yunanistan'ın durumu ise birçok açıdan Türkiye'ye benzemektedir. Yunanistan'da belediyelerin %79'nun nüfusu 1.000'den, %96'nın nüfusu ise 5.000'den azdır. Belediyeler kırsal ve beledi 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. Kırsal belediyelerin ortalama alan büyüklüğü 21 km², kent belediyelerinin ortalama alanı ise 35 km²'dir (Canpolat, 2010: 83–84).

Yukarıda gösterildiği gibi 20. Asrın ikinci yarısında başta Avrupa olmak üzere bir sürü ülkede mahalli idarelerde optimal ölçek elde etmeye yönelik olarak birleştirme amaçlı reformlar uygulanırken, ülkemiz bu konuda düzenleme yapmakta hem gecikmiş hem de küçük yerleşim yerlerinde tersi bir uygulama eğilimine girmiş ve 1980'li yıllardan itibaren küçük yerleşimler hızla belediye yapılmıştır. Aslında bir bakışta görülebileceği gibi yukarıda yer alan Tablo 4'teki tek ters örnek ülkemizdir. 1950–1992 döneminde Türkiye'deki belediye sayısı % 261 çoğalmıştır. Bunun yanında Türkiye'deki belediye sayısı Avrupa'dakilerle karşılaştırılırken, 35.000'in üzerindeki köyü de hesaba almak gerekmektedir. Tersine Türkiye'de küçük ölçekli yerleşimlerde belediye değil köy mahalli idaresi mevcuttur. Avrupa'daki çoğu ülkede ise belediye-köy ayrımı olmayıp buralarda da belediye teşkil edilmiştir (Arıkboğa, 2007: 5).

Diğer taraftan Türkiye'de belediye sayısı artışındaki en anlamlı faktörün ne olduğuna bakıldığında, bunun sebebi mevcut belediyelerin ayrılması değil, bir yerleşim biriminin sahip olduğu mahalli idarenin özelliğinin değişmesidir. Başka bir ifadeyle, bir mahalli idare türü olan köylerden bazılarının, başka bir mahalli idare türü olan belediyeye çevrilmesidir. 1580 Sayılı Kanun (Mülga mevzuat) döneminde 2.000 nüfus eşiğini aşan köyler, belediyeye dönüşme talebinde bulunabiliyordu ve bu durumdaki köylerin birçoğu da belediye olma hakkını kazanmıştı (Arıkboğa,

2007: 5). Esasında belediye olma şartlarına sahip olmayan bu yerlerin belediyeye çevrilmesi mahalli kamu hizmetleri açısından neticeleri halen hissedilen negatif etkilere neden olmuştur. Aşağıda Türkiye'deki mahalli idarelerin nüfus yapısındaki değişimler ve mahalli idarelerin ölçeğine yönelik olarak yaşanan gelişmeler incelenecektir.

2.4. Türkiye'de Mahalli İdarelere Yönelik Optimal Ölçek Arayışları

Ülkemizin nüfus durumu 20. asrın ikinci yarısından sonra değişiklikler geçirmiştir. Bu yıllarda şehirleşme hızına benzer biçimde belediyeleşme hızı da artmıştır. 1923 senesinde 421 olan belediye sayısı 1945 senesinde 583'e, 1960 senesinde ise 995'e ulaşmıştır. Bu süreç artarak devam etmiş 1980'de belediye sayısı 1727'ye ulaşmış ve hemen 20 yıl sonrasında neredeyse 2 katlık bir artış göstererek 2000 senesinde 3225 olmuştur. Fakat belediye sayısı artış hızını 2000'li yılların başında da sürdürmüş ve 2005 senesinde zirve noktası olan 3.250'ye ulaşmıştır. Bu tarihten sonra mahalli idarelerde ölçek büyümeye yönelik kanuni reformlarla belediye sayısı hususiyetle 2010'dan sonra büyük bir düşüş eğilimine girmiş ve 2015 yılı itibariyle toplam belediye sayısı 1397'ye düşmüştür.

Tablo 5: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Türkiye'deki Belediye Sayılarında Değişim

Yıllar	Belediye Sayısı
Cumhuriyet Öncesi	389
1923	421
1930	492
1935	505
1940	549
1945	583
1950	628
1955	809
1960	955
1965	1.062
1970	1.303
1975	1.654
1980	1.727
1981	1.587
1982	1.676
1985	1.719
1990	2.061
1997	2.837
1998	2.935

Kaynak: Gündüzöz, 2011: 98 ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015: 8

Tablo 6: Tablo 5 (devamı)

Yıllar	Belediye Sayısı
1999	3.215
2002	3.215
2004	3.225
2005	3.250
2008	2.954
2010 – 2011 – 2012	2.950
2013	1.396
2016	1.397

Kaynak: Gündüzöz, 2011: 98 ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015: 8

2005 senesinde yürürlüğe giren 5393 Sayılı Kanunla belediye kurulması gerekli nüfus sınırının 2000'den 5000'e çıkartılması (ölçek büyütülmesi), bu tarihten sonra yeni belediyelerin kurulmasını engellemiştir. Son olarak 2008 senesinde çıkartılan 5747 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalan belde belediyelerinin kapatılması neticesinde (sadece İstanbul'da 41 belde belediyesi kapatılmıştır.) sayı 2950 olmuştur (Gündoğan ve Özcan, 2015: 291). Daha sonra 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 azalmaya gidilmiş, 2014 yılsonu itibarıyla 1.396 olan belediye sayısı Ekim 2016 itibarıyla 1.397'dir.

Tablo 7: Ekim 2016 İtibarıyla Türkiye'deki Belediyelerin Türlerine Göre Paylaşımı

Belediye Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2016	30	519	51	400	397	1.397

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Hatam tersinen 2016: 13

Yukarıdaki Tablo 7'de görüldüğü gibi 1.397 belediyenin 30'u büyükşehir belediyesi, 51'i il belediyesi, 519'u büyükşehir ilçe belediyesi, 400'ü ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 397'si ise belde belediyesidir. 2015 senesinde belediye sayılarında herhangi bir değişiklik meydana gelmemiştir.

Söz konusu belediyelerin 2016 yılı Nüfus Büyüklüklerine Göre Paylaşımı incelendiğinde oldukça ilginç sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Aşağıdaki Tablo 8'de görüldüğü gibi Nüfusu 2.000'in altında 102, 5.000'in altında 537, 10.000'in altında 715 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı % 51'dir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 235 belediye bulunmaktadır.

Tablo 8: 2016 İtibariyle Belediyelerin Nüfus Büyüklüklerine Göre Paylaşımı

	Büyük Şehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam	Nüfus
0-2.000			2	43	57	102	168.073
2.001-5.000			11	122	302	435	1.296.016
5.001-10.000			40	102	36	178	1.226.156
10.001-20.000		1	76	64	1	142	2.057.073
20.001-50.000		6	144	52	1	203	6.390.002
50.001-75.000		5	48	11		64	3.931.840
75.001-100.000		9	26	3		38	3.283.886
100.001-250.000		26	94	3		123	19.044.330
250.001-500.000		4	56			60	21.466.430
500.001-750.000	1		15			16	9.805.888
750.001-1.000.000	9		7			16	13.536.954
1.000.001-2.000.000	13					13	18.971.642
2.000.001-3.000.000	4					4	9.444.714
3.000.001-5.000.000	1					1	4.168.415
5.000.001 +	2					2	19.928.009
TOPLAM	30					1.397	

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Hatam tersinen 2016: 14

Yukarıdaki Tablo 8’de açıkça görüldüğü gibi 537 belediye geçerli mevzuatın (5393 sayılı Belediye Kanununu) zorunlu kıldığı 5.000 nüfus şartını taşımamaktadır. Başka bir deyişle bugün kurulacak olsa söz konusu 537 belediye asgari 5.000 nüfus şartını taşımadıkları için belediye statüsüne sahip olamayacaklardı. Başka bir deyişle bu belediyeler hali hazırda geçerli mevzuat yürürlüğe girdiğinde asgari 2.000 nüfus şartını taşıdıkları için hukuki varlıklarını sürdürmektedirler. Eğer gelecek dönemde söz konusu asgari 5.000 nüfus şartını taşımayan belediyelerde kapatılırsa mevcut belediye sayısı 860’a düşecektir. Elbette bu kanuni düzenlemeyle yapılabilecek radikal bir ölçek düzenlemesi olacaktır.

Türkiye’de mahalli idarelerin yerleşme yapılarıyla alakalı olarak meydana gelen bütün sorunlara karşın, dünyada mahalli idarelerin boyutlarında ve hizmetlerin götürülme biçimlerinde meydana çıkan yapısal düzenlemelerin, Türkiye’deki beledi problemlerin çözüm aşamalarına çok geç yansıdığını söylemek mümkündür. Başka bir deyişle Türkiye’de mahalli idarelere yönelik olarak yapılan ölçeklendirme arayışlarının uzun yıllardan beri gündemde olmasına rağmen son 10–15 yıllık süreçte fiiliyata geçtiği açıkça görülmektedir. Optimal kent büyüklüğünü hedefleyen söz konusu çalışmalar ve bunların sonuçları aşağıda başlıklar halinde ele alınmıştır.

2.4.1. Optimal Kentsel Ölçek Düzenlemeleri ve Modele Yönelik Arayışlar

Türkiye’de belediye sayılarındaki zaman içerisindeki niceliksel artış mahalli hizmetlerin özelliğsel olarak artmasını sağlayamamıştır. Başka bir deyişle belediyelerin sağladığı mahalli hizmetler kaliteli olmaktan uzaklaşmış hususiyetle küçük ölçekli belediyeler kaynak sıkıntısı yaşamaya başlamıştır. Merkezi idare tarafından belde nüfusuna göre gönderilen Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı birçok küçük ölçekli belediyede sadece personel giderlerini karşılamak için kullanılmış ve diğer mahalli hizmetlerin yürütülmesi mümkün olmamıştır.

İlk olarak Türkiye’de belediyelerin ölçek meselesi TODAİE tarafından hazırlanan Amme İdaresi Araştırma Raporunda (KAYA) gündeme gelmiştir. Daha sonra Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında konu gündemde tutulmuştur.

2.4.1.1. Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda (KAYA) Ölçekle İlgili Yer Alan Öneriler

Türkiye’de ölçekle ilgili sorunlara eğilen en kapsamlı çalışmanın, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1989 senesinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) için hazırlanan Amme İdaresi Araştırması (KAYA) raporu olduğunu söylemek mümkündür. Raporda özetle şu noktaların altı çizilmektedir (KAYA Raporu, 1991: 85).

- Ağustos 1990'a göre Türkiye'deki mahalli idare kuruluşlarının sayısal durumu şöyledir: İl özel idareleri 73, belediyeler 2044, büyükşehir belediyeleri 8, köyler 35.059
- Mahalli idare kuruluşlarının, halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmedikleri görülmektedir. Bununla beraber Türkiye'de mahalli idareler konusunun yalnız yönetsel etkililik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması da gerekmektedir.

Söz konusu raporda mahalli idare sisteminin tekrardan yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç temel alanda yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bunlar: (KAYA Raporu, 1991: 86)

Bugünkü mahalli idare kurumu yeterince demokratik kurulamamıştır. Mahalli idarelerin yetki alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta düşünüldüğü sınırın da altına gelmiş, mahalli idarelerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce sahiplenilmiştir. Mahalli idare birimleri, günümüzde halkın beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet verememektedir. Bununla beraber konunun örgütsel ve yönetsel boyutları da mevcuttur. Belediyeleri kuvvetlendirecek ve katılımı getirecek, mahalli idarelere nüfuslarına oranla görev ve yetki paylaşımı yapacak ve kırsal yerlerdeki mahalli idare eksikliğini giderecek çalışmalar yapılması tavsiye edilmiştir. Araştırmanın ortaya koyduğu temel varsayımları şu biçimde ifade edebiliriz (Canpolat, 2010: 87–88):

- Merkezi yönetim tarafından taşrada yürütülen temel hizmetler il ve ilçe mahalli idaresine devredilmelidir.

- İlçe mahalli idaresi, köylerin ve küçük belediyelerin yapamadıkları ya da yapmaları rasyonel olmayan görevleri üstlenmelidir. İlçenin gerçekleştiremeyeceği büyük hizmetlerde ilin yardımcı olabileceği bir ilişki kurulmalıdır.
- Köyler bir geçiş süresi sonunda, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.
- Büyükşehirler ve öteki belediyeler açısından kurumu güçlendirici, yönetsel etkililiği, verimliliği ve halk denetimi ile katılımı sağlayacak düzenlemeler gerekmektedir. Bu bağlamda büyük kentlerde mahalle örgütünün, işlev ve yetkiler açısından güçlendirilmesi benimsenmiştir (KAYA Raporu, 1991: 87-90).

Bunun yanında KAYA Raporu belediyelerin nüfus miktarları dikkate alınarak 5 grup halinde düzenlenmesini öngörmüştür (KAYA Raporu, 1991: 90-93):

- 2.000'den az nüfuslu belediyeler (köy belediyeleri)
- 2.000 – 10.000 nüfuslu belediyeler (kasaba belediyeleri)
- 10.000 – 100.000 nüfuslu belediyeler (ilçelerle ilişkili belediyeler)
- 100.000'den fazla nüfuslu belediyeler (ilçelerden bağımsız belediyeler)
- Büyükşehir belediyeleri

Rapor nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere sınırlı sayıda görev verilmesini, 10.000'den az olan tüm yerleşim yerlerinde ilçe mahalli idaresi ve belediye arasında, büyük şehir-ilçe belediyesi arasındaki ilişkiye benzer bir görev ilişkisinin kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca raporda belediye kuruluşunda nüfus açısından bir alt sınır ve birleşerek belediye kuracak olan iki yerleşim yeri arasında bir üst uzaklık sınırı konulmasına ve küçük belediyeler ile köylerin birleştirilerek belediye haline getirilmesine uygulama zorluğu ve demokratik olmayacağı gerekçesi ile karşı çıkmaktadır (Canpolat, 2010: 88). Dünyadaki genel eğilimin aksine birleştirmelere ve kapatmalara karşı çıkan rapor, küçük belediyelerin yapamadığı hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından yapılmasını öngörmektedir. Küçük mahalli birimlere, mahalli hizmetleri karşılayacak kapasite sağlanmadan ve bu birimler uygun ölçeklere göre tekrardan düzenlenmeden belediye statüsü verilmesi, biçimsel bir değişiklik olup, sorunların ilçe düzeyinde yoğunlaşmasına neden olacaktır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 293).

2.4.1.2. Kalkınma Planlarında Optimal Ölçekle İlgili Öneriler

Türkiye'de mahalli idareler için optimal ölçeklerin tespiti konusuna ilk olarak 1996-2000 yılları arasını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında değinilmiştir. Buna göre; Plan, kırsal yerleşmelerin sorunlarına yönelik olarak önceki planda geliştirilen 'ilçe özel idaresi' modelinin "il mahalli idaresi" ve "ilçe mahalli idaresi" şeklinde adlandırılması ile daha farklı bir yaklaşımla tekrardan ele almıştır. Ayrıca Planda ilk defa ölçek sorununa açıkça değinilerek "il, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin iktisadi potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi,

ve kültürel hususiyetleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimal büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir.” ilkesi getirilmiştir (Canpolat, 2010: 89).

2001-2005 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ölçek konusu bir önceki plana göre daha kapsamlı olarak ele alınmıştır. Planın “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” başlığını taşıyan dokuzuncu bölümünde mahalli idareler alt başlığı ile konu irdelenmiş ve şu yaklaşımlara yer verilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: s.197-198):

- Fazladan kaynak israfına sebep olarak verimliliği negatif etkileyen küçük çaplı ve çok fazla birimden oluşan mahalli idare sistemi düzeltilecektir. İlçe, il ve belediye oluşturulması için şartlar, yerleşmelerin iktisadi potansiyeli, nüfus yapısı, coğrafi, tarihi ve kültürel hususiyetleri dikkate alınarak saptanacaktır.
- Belediye modeli olarak tek tiplilikten vazgeçilerek, belde, il, ilçe ve turistik yerleşim belediyeleri için farklı kuruluş, görev, gelir ve çalışma ilkeleri konulacaktır. Görev ve kaynak paylaşımı bakımından büyükşehir belediyesi modeli yeniden değerlendirilecektir.
- Mahalli idare birliklerinin, idari ve finansal yapıları kuvvetlendirilerek verimli hizmet sunabilme kabiliyetine kavuşturulacaktır.

Geneli küçük çaplı birimlerden gelen belediye sisteminin meydana getirdiği meselelerin çözülmesi, küçük ölçekli mahalli idari birimlerin birleştirilmesini gerektirmektedir. Bu gibi bir tercihin, yürütmeye sağlayacağı avantajlar raporda şu şekilde gösterilmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli idareler Özel İhtisas Kurulu Raporu, 2000: 23–24):

- Geniş ölçekli mahalli idare ünitelerinde, üretim hacmi de genişleyecek, bu mahalli alanlar, büyük miktarda üretim sunabilen ve mahalli ünite başına yüksek maliyet tasarrufları getiren ileri teknolojilerle donatılabilecektir.
- Ölçek artması neticesinde, mahalli idareler daha fazla ücret ödeyebilme kabiliyetine ve daha iyi bir kariyer yapısına kavuşacak, böylelikle daha nitelikli teknikerlerin, memurların ve seçilmiş temsilcilerin görev alabilmeleri imkan dahilinde olacaktır. Bununla birlikte de idari kapasite büyüyecektir.
- Küçük çaplı mahalli ünitelerin belirli bir alana konsolide olması neticesinde oluşacak daha büyük seçmen kitlesi daha becerikli siyasal temsilcileri seçecek ve mahalli meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar oluşturabilecektir.
- Ölçekteki büyümeler, mahalli idarelerde çalıştırılan iş gücünün iş bölümü ve uzmanlaşmasına sebep olacak buna bağlı biçimde verimlilik ve kalite yükselecektir. Bununla beraber, işbölümü ve uzmanlaşma, kamunun hizmet veriminde teknolojik açıdan daha ileri makine ve donanımın kullanılabilmesi imkanını verecektir. Bu gelişmeler, hizmetin niteliğini yükseltirken, maliyetleri azaltacaktır.

- Büyük ölçekteki idari birimler, küçük olanlara göre, daha fazla miktarda gönüllü örgütlülüğe ve sosyal örgüte sahip olmakta, böylece örgütsel katılım imkanları artmaktadır. Aynı zamanda, büyük ölçekli mahalli idari birimlerde, kurulan mahalle ve semt komiteleri vasıtasıyla yaygın katılım imkanı elde edilecektir.

Tüm bu avantajların meydana çıkarılabilmesi ve kaynakları kullanım etkinliğinin artırılması ile sistemin çok daha az kaynakla daha çok çıktı verir hale dönüştürülmesi, öncelikle, ölçek büyümelerini amaçlayan birleştirme uygulamalarıyla başlamalıdır. Fakat bu uygulamaların başarıya varabilmesi konuyla ilgili çalışmaların yapılmasına bağlıdır. Bu amaçla, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde şunlar yapılmalıdır:

- Öncelikli olarak, tek tip belediye modelinden vazgeçilerek, görevleri ve gelirleri açısından kırsal alan hususiyetlerine daha kolay uyum sağlayabilecek yeni bir belediye modeli oluşturulmalıdır.
- Bu çerçevede, belediye sisteminde kırsal belediye–kentli belediye ayrımına uygun olarak belde, kasaba ve kent belediyeleri bölümlenmesi yapılabilir. Turizm gelişimine açık belediyelere de farklı yaklaşılabilir. Bunlara birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev, çalışma tarzı çerçeveleri verilebilir.
- Bu araştırma sonuçları, mahalli idari birimlerin belli bir ölçek büyüklüğüne kavuşturulmasını hedefleyen alan reformları için tartışmaya açılmalıdır. Bu bağlamda, işlevlerini yitiren ve merkezi fonlardan pay alabilmek amacıyla belediyeleşme yarışına giren köy yönetimlerinin, uygun ölçek büyüklüğü gözetilerek birleştirilmeleri ve bu yolla belediye tüzel kişiliğine dönüştürülmeleri alternatifi de değerlendirmeye alınmalıdır.

Bu birleştirme için uygun büyüklüklerin saptanmasına yönelik bilimsel çalışmaların yapılması tavsiye edilmekte ve alan reformuna bağlı olarak birbiri ile ve alan yönetimi ile ilişkili bir belediye sistemi önerilmektedir. Bununla beraber kademelenme modeli olarak da aşağıdaki şu model önerilmektedir. (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli idareler Özel İhtisas Kurulu Raporu, 2000: 28 – 30):

- Kentli İdari Kademeler: Büyükşehir, semt, kent, kasaba ve belde belediyelerinden meydana gelmektedir. Bu fazlarda asgari nüfus kıstası olarak, belde belediyesi de 3.000, kasaba belediyesinde 5.000, şehir belediyelerinde 25.000, büyük şehir belediyelerinde 500.000 nüfusu aşmış olmak kriteri tavsiye edilmektedir.

Bununla beraber söz konusu Mahalli idareler Özel İhtisas Kurulu Raporunda ülkemiz belediye sisteminin büyük oranda küçük yerleşkelerin belediye ünitelerinden meydana gelmesinin,

uygulamada önemli sorunlar yarattığı ifade edilerek şu noktalara değinilmektedir(Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli idareler Özel İhtisas Kurulu Raporu, 2000: 20 – 21):

- Küçük çap, az üretim miktarı gerektirdiği için üretim genişliğiyle oluşturulabilecek tasarruflar, başka bir ifadeyle, ölçek ekonomileri meydana getirilememektedir. Bu açıdan, ihtiyaç duyulan iş yükü bulunamadığından, büyük çaplı üretim yapabilen ve ünite başına maliyetleri kısarak, ehemmiyetli maliyet tasarrufları getiren gelişmiş teknolojilerin küçük çaplı belediye birimlerinde olması iktisadi sayılmamaktadır.
- Küçük çaplı mahalli üniteler, genellikle kaynak sorunu ile yüz yüze ve sığ bir kariyer yapısına sahiptirler bu nedenle, özellikli uzmanlar; tekniker ve memurlar ile seçilmiş temsilciler için cazip olmamaktadır.
- Merkezi belediye çevresinde yuvalanan küçük belediyelerde bulunan halk çoğu zaman merkezi belediyenin hizmetlerinden karşılık ödemeksizin faydalanabilmekte, bu olgu merkez belediyesinin yarattığı hizmetlerin kendisinin alanında yetersiz olması sonucunu getirmektedir. Bir başka deyişle, merkez belediyesinin tırettiği hizmetlerin dışsallıkları kanuni sınırından daha geniş alana yayılmakta, hizmet sınırları ile idari sınırlar birbirlerinden farklılaşmış olmaktadır.
- Küçük çaplı ve çok miktarda mahalli idare birimlerinden meydana gelen bir sistem, hem merkezden gelecek yardımları zorlaştırmakta, hem de bu sistemde milli kaynaklar daha küçük parçalar şeklinde kullanılmakta, bu ise verimliliği düşürmektedir.

Kırsal ve beledi yerleşmelerin mahalli gereksinimlerini karşılamak, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile beraber demokratik yönetim gereklerini bir arada sağlayabilmek üzere, ölçek sorununun köklü düzenlemeler yapmayı gerekli hale getirdiği ifade edilmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli idareler Özel İhtisas Kurulu Raporu, 2000: 21).

2.4.1.3. Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Tekrardan Yapılandırılması Raporu

Türkiye’de mahalli idarelerde optimal ölçek arayışlarında en kapsamlı çalışmalardan biri, 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara’da yapılan Mülki İdare Şurası hazırlık kurulu tarafından hazırlanan “Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Tekrardan Yapılandırılması” başlıklı rapordur.

Rapor KAYA ve DPT’nin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli idareler Özel İhtisas Kurulu raporundaki kimi önerilerle paralel biçimde fakat çok daha kapsamlı bir alan yönetimi reformu modeli ortaya koymuştur. Rapora göre, alan yönetiminin temel hizmet birimleri il ve ilçe mahalli idareleridir. Bu birimler kimi il ve ilçe düzeyindeki hizmetleri doğrudan, kimi kentli özellikli hizmetleri de, bu hizmetleri veremeyen belediyeler düzeyinde yönetmekle görevli olacaklardır.

Raporda il, ilçe, belediye ve bölge ölçeği ele alınarak, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin ayrıntılı öneriler geliştirilmiş ve kentli alan mahalli idarelerinin değişik kriterlere göre farklılaştırılması görüşü ve uygun ölçek elde etmeye yönelik birleştirme amaçlı düzenlemeler de benimsenmiştir.

Söz konusu bu çalışmaların dışında ülkemizde faaliyet gösteren birçok Sivil Toplum Kuruluşunun (STK) mahalli idarelerin optimal ölçeği ile ilgili birçok çalışması ve çözüm önerileri bulunmaktadır.

2.4.1.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Optimal Ölçek Arayışları İle İlgili Çalışmaları

1995 senesinde kaleme alınan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB) Mahalli İdarelerin Tekrardan Yapılandırılması Raporunda mahalli idarelerin hizmet alanının optimal büyüklüğündeki farklılıklar, belediyelerin kurulmasında aranan nüfus kriterinin belirlenmesi başlıkları altında ölçek sorunlarına değinilmiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 294).

Raporda il ve ilçe kuruluşlarında optimal büyüklüğe dikkat edilmediği, yeni kurulan il ve ilçelerde sınır kaygısı taşımaksızın kanun gereği il özel idaresi ve belediye teşkilatı oluşturulduğu, köylerin ise sadece nüfus kriteri ile (2.000 nüfus) belediye yapıldığı vurgulanmakta, böyle bir yaklaşımın hizmette etkinliğin kaybolmasına ve kıt kaynakların israfına yol açacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede raporda belediye kurulmasının şartlarının tekrardan ele alınması ve belediye kuruluşu için nüfus kriterinin 5.000 olması önerilmektedir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 294).

Bu kapsamda yine TOBB tarafından 2000 senesinde hazırlanan Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Tekrardan Yapılandırılması başlıklı raporda mahalli idarelerde nüfus esasına göre belde, kasaba ve kent belediyeleri olarak üçlü yeni bir belediye sistemi önerilmektedir. Doğum, göç, belediyelerin katılması ve birleşmesi gibi nedenlerle nüfusu 5.000'in üzerine çıkan belde belediyesi, kasaba belediyesine, nüfusu 25.000'in üzerine çıkan kasaba belediyesi de kent belediyesine dönüşmelidir (TOBB Raporu, 2000: 82).

Öte yandan Türk Endüstricileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) optimal ölçekle ilgili mahalli idareler için "geniş alan mahalli idareleri" ve "toplu yerleşim alanları mahalli idareleri" olarak ikili yapılanma önermektedir. Buna göre geniş alan yönetimleri il, ilçe; toplu yerleşim alanları mahalli idareleri köy, belediye, anakent belediyesi ve semt belediyesidir. Belediye 20.000 nüfusu aşarsa "mahalle" tüzel kişiliği olmayan bir alt birim olarak örgütlenmeli, temsil edici organları da bulunmalıdır (Gündüzöz, 2011: 114).

Türkiye İktisadi ve Toplumsal Etütler Vakfı (TESEV) ölçek konusunda Doğrudan demokrasi, şeffaflık ve yolsuzluğun önlenmesi gerekçeleri ile küçük ölçekli belediyeler önermektedir. Fakat belediyelerin il, bölge yönetimleriyle işbirliğinin artırılması ile önemli yatırımların yapılması noktasında küçük ölçekliliğin getirdiği dezavantajların azaltılması düşünülmektedir (Gündüzöz, 2011: 115).

Türkiye Toplumsal İktisadi Politik Araştırmalar Vakfı (TÜSES) ölçek konusunda bölge, il, belde ve muhtarlık olarak dört kademeli bir model önermektedir. Belde sınırı diğer beldeler ve ülke sınırındadır. Belde mahalle ve köyden oluşur. Belde yönetimi için en az nüfus (köyleri ile beraber) 30.000, en çok nüfus 300.000'dir (Gündüzöz, 2011: 115).

2.4.2. Türkiye’de Optimal Kentsel Ölçek Düzenlemeleri: Köy Kent Yaklaşımı

Köy kent yaklaşımı, geçmişteki başarısız uygulamalara rağmen 57. Ecevit Hükümeti döneminde tekrar gündeme gelmiştir. Van-Özalp ve Ordu- Mesudiye ilçelerinde pilot uygulamaya tekrardan başlanmıştır. Köy- kent uygulaması, köylerin bir tür birleşmesidir. Dağınık durumda ve birçok hizmetleri gerçekleştirme olanağı bulamayan köyler birleşerek birçok uygar hizmetlerden yararlanma olanağı bulacaklardır. Daha özellikli okul ve öğretmenlere kavuşacaklardır. Türkiye’de 35.000 den fazla tüzel kişiliğe sahip köy vardır. Yayla ve mezra gibi diğer yerleşme birimleri ile toplam yerleşme alanı 70.000 den fazladır. Köy kent uygulamasında başarı sağlanır ise anlamlı bir aşama kaydedilmiş olacaktır (Tortop, 2001: 10).

2.5. Türkiye’de Mahalli idarelere Yönelik Optimal Ölçek Arayışları Kapsamında Yapılan Kanuni Düzenlemeler

Türkiye’de mahalli idareler, tüm dönemlerde siyasi erkin ilgi odağında olmuştur. Mahalli seçimlerin etkisinin mahallide kalmayıp kelebek etkisi ile merkezi hükümet yönetiminde etkili ve belirleyici olması, kentler üzerinde belirlenen politikaların çeşitliliğini ve dinamiğini canlı tutmuştur (Çelikyay, 2014: 8).

1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve yapılmaya çalışılan reformlar kapsamında mahalli idarelerin, özelde ise Büyükşehir Belediye yönetim modelinin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir. 1984 senesinde gerçekleşen kanuni düzenleme büyükşehir belediyelerine özerk bir mahalli idare, malî ve insan kaynakları gibi konularda geniş imtiyazlar sağlamıştır. Bu gibi hususiyetleri nedeniyle büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden giderek farklılaşmıştır. Aşağıdaki Tablo 9’da mahalli idareler ile ilgili yapılan kanuni düzenlemeleri ve reformları görmek mümkündür.

Tablo 9: Mahalli idarelerle İlgili 1980 Sonrası Yapılan Bazı Önemli Kanuni Reformlar

1984 2003	2004	2005	2005	2012	2014
3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	Amme idaresinin Temel İlkeleri ve Tekrardan Yapılandırılması Hakkında Kanun	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5393 Sayılı Belediye Kanunu	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	6360 On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Kaynak: Çelikyay, 2014: 7

Türkiye’de 1984 senesinde çıkarılan 2972 sayılı kanun, merkezindeki belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan illerde birer anakent belediyesi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi kurulmasını öngörmüştür. Daha sonra Mart 1984’de çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve aynı yıl büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı kanun çıkarılmıştır. Söz konusu 3030 sayılı kanun ile beraber ölçeklendirme konusunda yapılan 5216 sayılı kanun, 5393 sayılı kanun, 5302 sayılı kanun ve 6360 sayılı kanunların optimal ölçekle ilgili düzenlemelerini incelemek faydalı olacaktır.

2.5.1. 3030, 5216 ve 6360 Sayılı Kanunlarda Ölçekle İlgili Değişiklikler

3030 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı hukuki statüsü, görevleri düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı 3030 sayılı kanunda öngörülmüştür. İdarelerin aralarındaki ilişkilerinde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri veren kanuna göre belediyelerin organları; meclis, encümen ve başkandan oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 263). 5216 sayılı kanunla da, büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyelerin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler tekrardan düzenlenmiştir.

1984 senesinde çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediye sistemi uygulamada, başta görev ve yetki paylaşımı olmak üzere, planlama ve mali bölüşüm gibi birçok problemle karşılaşmış ve modelde zaman içerisinde birçok değişiklik yapılmıştır. 3030 sayılı

Kanun döneminde büyükşehir modeli dar bir kentsel alanda uygulama alanı bulmuştur. Bu alan, üç büyük kent dışındaki diğer örneklerde, çok daha dar biçimde belirlenmiştir (Özçelik, 2014: 1126).

3030 Sayılı Kanun'a göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunda nüfus ölçütü bulunmamaktaydı. Büyükşehir belediyeleri, 3030 sayılı Kanunla ilk olarak 1984 senesinde üç büyük kentte (İstanbul, Ankara ve İzmir) kurulmuş, 1999 senesine gelindiğinde ise bu sayı 16'ya çıkmıştır (Arıkboğa, 2007: 6).

Mahalli idarelerde optimal ölçeklendirme konusunun yoğunlukla tartışıldığı 2000'li yıllarda, bütünleşmeci yaklaşımın etkisiyle en köklü değişiklik 2004 senesinde gerçekleşmiş ve 5216 sayılı kanun büyükşehirlerin tanımını değiştirmiş ve genişletmiştir. 10 Temmuz 2004 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş olan ve 23 Temmuz 2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve görevlerinin düzenlenmesi amaçlanmıştır.

Söz konusu kanunun hazırlanmasına neden olan başlıca etken kuşkusuz hızlı nüfus artışı ve kentlere olan göçtür. Bu durum Türkiye'de endüstrileşmeye paralel olmayan kentleşme sorununu beraberinde getirmiş, gelinen noktada hususiyetle büyük kentlerin anormal şekilde büyümesi, coğrafi bölgeler arasında dengesizlik ve metropolitanlaşma gibi hususiyetler bağlamında meydana gelen sorunlar, 1980'li yıllarda büyükşehir yönetim modelleri ile ilgili arayışlara ivme kazandırmış ve yıllardır süren çalışmaları somut bir noktaya taşımıştır (Ökmen, 2007: 34). Bu yaklaşıma paralel olarak ortaya çıkan 5216 Sayılı kanun ilk maddesinde amacını "Büyükşehir belediyesinin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak" olarak tanımlamıştır (Çukurçayır, 2009, 140).

Kamuoyunda Pergel Kanunu olarak adlandırılan 5216 sayılı kanun, Geçici 2. Maddesi ile büyükşehirlerin yetki alanlarının belirlenmesinde, hesaplama dayanak olacak yeni bir ölçüt getirilmekteydi. Buna göre büyükşehirin kurulduğu ilin valilik binası merkez kabul edilerek, nüfusu 1.000.000'a kadar olan iller 20 km, 2.000.000'a kadar olanlar 30 km, 2.000.000'dan fazla olan illerde ise 50 km yarıçap olarak çizilecek daire içinde kalan bölüm Büyükşehir Belediye sınırlarını (İstanbul ve Kocaeli hariç) oluşturmaktaydı. Bu dairesel sınır, Büyükşehir Belediyesi'nin kesin idari sınırı olmayıp, izafi bir sınırdı. Gerçek idari sınır, Büyükşehir Belediyesi içine giren belediye ve köylerin idari sınırını takip etmekte, dolayısıyla girintili çıkıntılı bir seyir izlemekteydi (Arıkboğa, 2012: 7-8).

Bu uygulama neticesinde, 1980 senesinde yapılan düzenlemeden sonra ikinci defa, büyükşehirlerin etrafında gelişen ve başta imar bütünlüğü olmak üzere birçok alanda problemler yaratan yerleşim yerleri büyükşehirlerin sınırları içerisine dahil edilmiştir (Canpolat, 2010: 93).

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi olabilmenin şartlarını değiştirmiştir. Bunun için en az üç ilçe ve ilk kademe belediyesinden oluşmanın yanın da 3030 sayılı Kanun'dan farklı olarak fiziki yerleşim durumları ve iktisadi gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu en az 750.000 olan il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesi yapılabilecektir (Özçelik, 2014: 1127).

Bu tür kentli alanların bir merkezi bir de bu merkezin etkilediği bir çevresi (alt kentler ve kırsal alanlar) bulunmaktadır. Bu sınırların belirlenmesi de kanuni düzenlemelere konu olmaktadır (Arıkboğa, 2012, 4-7).

Büyükşehir kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan köyler ve belediyeler ile bu belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden belirtilen yarıçap mesafelerinin dışında kalmış olanlara kendi organlarının kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile büyükşehir belediye sınırları içine katılma imkanı tanınmıştır. Böylece büyükşehirlerin etrafında gelişen ve başta imar bütünlüğü olmak üzere pek çok mahalli hizmete erişim konusunda sıkıntı yaşayan kesimlerin büyükşehir hizmetlerinden yararlanması sağlanmıştır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 298).

Öte yandan 5216 Sayılı Kanunun getirdiği bu düzenlemelerin Anayasaya ve Türkiye'nin idari sistemine aykırı olduğu yönündeki itirazlara rağmen bu hükümlerin Anayasaya uygun olduğuna karar verilmiştir. İl mülki alanlarının büyükşehir belediye sınırı olarak kabul edilmesinin ve Geçici 2. Maddede yer alan diğer düzenlemelerin anayasaya aykırı olduğu iddiası ile 2004 senesinde anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. İptal başvurusunda neden olarak özetle; büyükşehir belediyesine devlet tüzel kişiliğinin üstünde yetkiler tanınmasının ve merkezi yönetimin görev alanına girmesi gereken alanların büyükşehir belediyesine verilmesinin, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimini, idarenin bütünlüğünü ve vesayet denetimini zedeleyeceği ileri sürülmüştür (Gündoğan ve Özcan, 2015: 299).

Anayasa Mahkemesi bu iptal başvurusu nedeniyle 2004/79 Esas, 2007/6 Karar sayısı ile 25.01.2007 tarihinde verdiği kararında; "Anayasanın 127. Maddesinde yer alan "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" ifadesiyle büyük yerleşim merkezlerinin sınırları üzerinde durulmamış, dolayısıyla bu konu kanuna bırakılmıştır. Nüfus kriteri, hizmetin gerekleri ile iktisadi ve coğrafi şartlar büyükşehir belediyesi kurulmasını etkileyen faktörler içinde yer aldığına göre, kanun koyucunun takdirine bağlı olarak büyükşehir belediyesi sınırlarının belirlenmesinde buralara yakın ilçe, belediye ve köylerin dikkate alınması gerekebilir." Anayasa Mahkemesi, bu gerekçeyle Geçici 2. Madde ile getirilen uygulamanın Anayasa ve hukuka uygun olduğu yönünde karar vermiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 299).

Diğer taraftan 5216 Sayılı Kanunun ikinci bölümünde büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırlarından bahsedilmiştir. Bu bölümde 3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanunda bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırları içinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfuslarının son nüfus sayımına göre 750.000'den fazla olması şartı getirilmiştir. Böylece, büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmada belli bir büyüklüğe sahip olma öngörülmüştür. Nüfus şartının yanı sıra, o yerin fiziki yerleşim durumu ve iktisadi gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulması için uygun olması şartı öngörülerek kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımının önüne geçilmesi hedeflenmiştir (Arslan, 2009: 124 – 125).

Büyükşehirlerin kuruluşu, büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarının belirlenmesi ve planlama açısından 3030 sayılı kanuna göre daha somut ve anlaşılır ölçütlerin ortaya konduğu 5216 sayılı kanun ülkemizde büyükşehir yönetimine ilişkin önemli bir yapı taşıdır. Buna göre 5216 sayılı Kanun, sürecin hususiyetle kent planlama boyutuna yönelik önemli değişiklikler getirmiştir (Özdemir ve Meşhur, 2011: 174).

5216 sayılı kanunun üçüncü bölümünde büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları tekrardan düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları Anayasanın 127. maddesindeki esaslar ve Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı'nda öngörülen esaslar çerçevesinde tekrardan belirlenmektedir (Torlak ve Sezer, 2005: 95-97).

2.5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediyelerin tekrardan yapılandırılmasını öngören ilk girişim olan 5215 sayılı “Belediyeler Kanunu Tasarısı”, 59. Hükümet tarafından 3 Mart 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. 9 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilen 5215 Sayılı Belediye Kanunu; 3., 14. ve geçici 4. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için 22 Temmuz 2004 tarihinde TBMM'ye iade edilmiştir.

5215 sayılı Kanun'un Meclise geri gönderilmesi üzerine, Cumhurbaşkanının veto gerekçeleri dikkate alınarak yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yeni düzenleme 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak 7 Aralık 2004 tarihinde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı, Kanunu yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermiş, fakat kanunun 14. maddesinin 2. fıkrasının iptali için de Anayasa Mahkemesi'ne başvuracağını belirtmiştir. Başvuru üzerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu inceleyen Anayasa Mahkemesi, 18 Ocak 2005 tarihinde söz konusu Kanunu şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiş ve iptal kararının 13 Nisan 2005 tarihinden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından iade edilen kanun tasarısı, TBMM'de tekrardan görüşülmüş ve 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanununu olarak Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe

girmiştir. Böylece, 5215 sayılı Belediye Kanunu'yla başlayan belediyelerin tekrardan düzenlenmesi girişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla kanuni bir çerçeve kazanmıştır (Arslan, 2009: 116 – 117).

Genel itibariyle 5393 sayılı Belediye Kanunu, “belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır (md. 1) ve belediyeleri kapsamaktadır. (md. 2) Kanunla getirilen başlıca yenilikleri şu şekilde özetlemek mümkündür (Alıcı, 2007: 8).

- Kuruluş açısından belediyelerin ölçekleri büyütülmüştür. İl ve ilçe merkezleri hariç, belediye kurulması için gereken 2.000 nüfus ve merkeze 500 metrelik mesafe, yeni kanunla 5.000 nüfus ve merkeze 5.000 metrelik mesafe olarak değiştirilmiştir. Bununla hizmetlerin etkili, verimli ve iktisadi bir şekilde yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır.
- Nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi ve meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak bu belediyeye katılması öngörülmüştür.

Türkiye'nin tekrardan yapılandırılması projesinin bir parçası olan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile genel olarak mahalli idare birimlerinin yetkileri genişletilmiş, bazı bakanlık teşkilatları belediyeye devredilmiştir. Ayrıca kanun ile Belediye gelirleri ve borçlanma olanakları da genişletilmiştir. Buna karşılık bu kanunun yürürlüğe girmesinin ardından çalışmamızın çıkış noktasını oluşturan birçok küçük ölçekli belediye kapatılmıştır. Bu nedenle 5393 Sayılı Belediye Kanunun küçük ölçekli belediyelerin kapatılmasına zemin hazırlayan en önemli kanuni düzenlemelerden biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.5.3. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu: Küçük Ölçekli Belediyeleri Kapanan Kanun

2004 ve 2005 yıllarında çıkartılan 5216 ve 5393 Sayılı Kanunlar mahalli idarelere optimal ölçek konusunda temel bazı kriterler getirmekle beraber, uygulamaya yönelik en radikal değişiklikleri öngören kanun 2008 senesinde çıkartılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” olmuştur. Bu kanunla iki değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin ortadan kaldırılması; diğeri ise büyükşehirlerde temel kademe olarak ilçe belediyelerinin tekrardan belirlenmesi ve buna bağlı olarak büyükşehirler bünyesinde yeni ilçe belediyelerinin kurulmasıdır. Bu açıdan bakıldığında 5747 sayılı kanun

asında birçok küçük ölçekli belde belediyesinin tüzel kişiliklerini kaldırarak doğrudan köy ve mahalle kuran bir kanundur.

5747 sayılı Kanunla mahalli idareler alanında öngörülen önemli aşamalar uygulanmaya başlanmış, 1145 adet belde belediyesi kamu tüzelkişiliği, köye ya da mahalleye dönüştürülerek, belediye sayısı 3225'den bir günde 2103'e inmiştir. Kanun küçük yerleşim yerlerinin belediye kamu tüzelkişiliğini böylece lağvetmiş, onları başka bir kamu tüzelkişiliği olan köy statüsüne dönüştürmüştür. Aynı kanun büyük şehir belediye sınırları içerisinde de ilk kademe belediyelerini kaldırmıştır. Bu hukuki düzenlemeler ve uygulamaları köy ve mahalleleri de etkilemiştir (Kavruk, 2008: 55).

5747 Sayılı Kanunla amaçlanan en köklü değişiklik, nüfusu 2000'in altında kalan 862 belde belediyesinin kapatılmış olmasıdır. Bu kapsamda kanunun geçici 1. Maddesine Ekli (44) sayılı listede adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri, ilk genel mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Söz konusu listede bu çalışmanın bir sonraki bölümünü oluşturan Reşadiye ilçesine ait 8 küçük ölçekli belediye de bulunmaktadır. Bu belediyeler ilgili kanundan sonra kapatılmışlardır (Özçelik, 2014: 1130).

Yeterli kaynaklara sahip olmayan, var olan kaynaklarını da etkin bir şekilde kullanmakta zorlanan küçük belediyelerin ölçek ekonomileri çerçevesinde radikal bir kararla kapatılması gerekli hale gelmiştir. İdari yapı içinde önemli bir sorun alanı haline gelen ve nüfusu sürekli azalan küçük belediyelerin kaynak sorunu, 5747 sayılı kanunun genel gerekçesinde şöyle izah edilmiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 300);

Yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve birkaç defa tekrardan yapılandırılmasına rağmen, borçları giderek artmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerin idari yapıları değiştirilmezse, bunlar, hizmet yerine borç üreten birer yapıya dönüşecektir. Bu belediyelerin temel altyapı eksiklikleri giderilse bile (2007/2008 Belediye Altyapısını Destekleme Projesi-BELDES Kapsamında), ciddi teknolojik ve teknik birikim isteyen alanlarda bakım, onarım ve işletim masraflarını karşılamaları mümkün görülmemektedir.

5747 sayılı Kanunla müdahale edilen küçük belediyeler mahalli idare sistemimizdeki en sorunlu alanlardan birini oluşturmaktadır. Ülkemizde nüfusu yetersiz, gelir yaratma kapasiteleri son derece düşük ve gelirleri sadece Genel Bütçeden gelen paylardan ibaret olan, gelirleri, zorunlu giderleri bile karşılamayan ve bu nedenle hizmet üretme imkânları da sınırlı olan ve çoğu zaman da hizmet üretemeyen belediyeler her zaman sorun olmuştur (Güngör, 2008: 16). Bu grupta yer alan belediyeler aslında kentleşmenin gerektirdiği mahalli vergi tabanı, katılım, hizmet kapasitesi gibi temel faktörlerin gelişmediği ve 1980'li yıllarda siyasi sebeplerle belediye statüsü verilen kırsal özellikli yerleşimlerdir (Canpolat, 2010: 96).

Tablo 10: 5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türlerine Göre Belediye Sayıları

	5747 Sayılı Kanun Öncesi Belediye Sayısı	5747 Sayılı Kanun Sonrası Belediye Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	16	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	143
İlk Kademe Belediyesi	283	0
İl Belediyesi	65	65
İlçe Belediyesi	750	750
Belde Belediyesi	2.011	1.132
Toplam	3.225	2.103

Kaynak: Kavruk, 2008: 59

Fakat 5747 Sayılı Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmış ve Anayasa Mahkemesi genel olarak kanunu Anayasaya aykırı bulmamakla beraber 862 belediyenin kapatılmasıyla ilgili kısmi bir iptal kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesinin (AYM) kararı ile 700'den fazla belediyenin kapatılmasının kesinleştiği ve mahalli seçimlere giremeyeceği düşünülürken Danıştay 8. Dairesinin vermiş olduğu karar ve bu karara istinaden Yüksek Seçim Kurulunun verdiği karar ile kamuoyunda "kapatılan belediyeler" olarak adlandırılan 862 belediye "kapatılmayan belediyeler" haline gelmiş ve 29 Mart 2009 mahalli seçimlerine katılmalarının önündeki engel de kaldırılmıştır (Güngör, 2008: 16). Bu durumda YSK, seçime katılamayacağı belirtilen 25 belde belediyesi dışında kalan ve Ek 44 sayılı listede yer alan 862 belediyeden 837 belde belediyesinin seçime girebileceğine ve tüzel kişiliklerinin devam ettiğine hükmetmiş bulunmaktadır (Özçelik, 2014: 1134) Fakat meydana gelen bu karmaşık durum AK Parti hükümetinin çıkarmış olduğu bir sonraki hukuki düzenleme olan 6360 Sayılı Kanun ile giderilmiştir.

2.5.4. 6360 Sayılı Yeni Büyükşehirler Kuran ve Küçük Ölçekli Belediyelerin Tüzel Kişiliklerini Sona Erdiren Kanun

2012 yılının Kasım ayında çıkarılan 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi yapısında çok önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile beraber ülkemizde büyükşehir tanımı ve buna bağlı olarak da büyükşehir belediyelerinin yapıları ve işlevleri yeni bir şekil almıştır. Söz konusu bu kanun sonrasında Türkiye'de mahalli idare sistemi idari yapılanmada, mali kaynakların dağıtımında, politik coğrafyada, mahalli hizmetlerin sunumunda ve son olarak imar ve planlama düzeni gibi alanlarda köklü değişimlere sahne olmuştur.

6360 sayılı Kanunun genel gerekçesinde özetle şu görüşler ileri sürülmüştür. Güçlü mahalli idarelerin oluşturulması ve hizmetlerin kalitesi artacak, hizmet sunumunda yaşanan koordinasyonsuzluk ortadan kalkacaktır. Optimal ölçekte hizmet üretilebilmesi için yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Hali hazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi, birim maliyetleri ve kişi başına kamu harcamalarını da azaltacaktır. Bu sayede tüm il sınırı dahilinde hizmet üretecek büyükşehir belediyelerinin, daha güçlü mali yapılarıyla teknolojidten yararlanmasının, özellikli ve uzman personel istihdam edilmesinin önü açılacaktır. Ayrıca, kaynakların etkin kullanılması ve adil dağıtılması, hizmetlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi, il sınırları dahilinde uyumlu imar planlarının hazırlanması gibi yararlar beklenmektedir. Kanun, ölçek ekonomisinden yararlanma, kaynak israfının önlenmesi vb. konularda doğrudan olumlu etkilerde bulunacaktır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 301).

Bu yönüyle değerlendirildiğinde 6360 Sayılı Kanun, yeni bir yönetim sistematiği getirirken aşağıdaki sorunlara çözüm getirmeyi amaçlamaktadır (Çelikyay, 2014: 11):

- Koordinasyon ve planlamanın sağlanamayışı
- Ölçek ekonomilerinden yeterli şekilde faydalanılamaması
- Endüstrileşme, çevre ve ulaşım gibi çoğalan sorunların küçük çaplı mahalli idarelerce çözülmesinin zor olması
- Kaynak israfının önlenerek etkin ve yerinde kullanımının sağlanması
- Kamusal hizmetlerin kaliteli, etkili ve verimli şekilde karşılanması
- Kamusal hizmetlerin arzında eşgüdüm eksikliği sorunlarının çıkması
- Optimum ölçekte hizmet üretebilecek güçlü mahalli idare yapılarının olmasına ihtiyaç duyulması
- Küçük çaplı belediyelerin beraberinde çıkardıkları ulaşım, çevre ve benzeri sorunların çözümünde kendi kendilerine yeterince verimli olmamaları,
- Çok kısıtlı malî kaynakların olması

Toplam 37 maddeden oluşan ve iki de geçici maddesi bulunan 6360 sayılı Kanun ile beraber birçok kanunda değişiklik gerçekleştirilmektedir, ülkemizde büyükşehir belediye sayısı 29'a çıkmış ve buralarda il özel idareleri ılg edilmiş, köyler ve beldeler mahalleye çevrilmiştir.

Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber mahalli idare sistemi içinde çok radikal değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Kanunda öngörülen değişiklikleri şu şekilde özetlememiz mümkündür. (Çetin, 2015: 248).

- 13 ilimizde büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur (daha sonra 6447 Sayılı Kanunla Ordu ili eklenerek bu sayı 14'e çıkarılmıştır). Toplam büyükşehir sayısı hâlihazırda 30 olmuştur.

- Tüm büyükşehir belediye sınırları aynı zamanda il sınırı olmuştur;
- 30 ildeki il özel idareleri ortadan kaldırılmıştır;
- Yeni ilçeler oluşturulmuştur;
- Büyükşehirlerdeki tüm ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır olmuştur;
- Bu illerdeki tüm belde belediyeleri sonlandırılmış ve bunlar bağlı oldukları il yada ilçe belediyesinin mahallesine çevrilmiştir;
- Bu illerde tüm köy idareleri kaldırılmış ve bunlar mahalle olmuştur;
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür;
- Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur;
- Merkezi yönetim payları tekrardan düzenlenmiştir.

Tablo 11: 6360 Sayılı Kanunla Mahalleye DönüŖen Belediye Sayısı ve Yeni Kurulan İlçe Sayısı

Mahalleye DönüŖen Belediye Sayısı	1.592
Mahalleye DönüŖen Köy Sayısı	16.082
Kurulan Yeni İlçe Sayısı	27

Tablo 12: 6360 Sayılı Kanunla Kaldırılan İl Özel İdarelerinin, Belediyelerin ve Köylerin Oranları

Kaldırılan İl Özel İdarelerinin Oranı	% 36
Kaldırılan Belediyelerin Oranı	% 53
Kaldırılan Köylerin Oranı	% 47

Mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüŖtürülmesi ile hizmet alanının genişlemesinin imar ve planlama hizmetleri başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumuna ilişkin değişiklikler ise hizmet sunumuna ilişkin düzenlemelerdir. Dolayısıyla bu tekrardan yapılanma süreci mahalli idarelerin görev-yetki ve hizmet alanlarını deęiŖtirmekte, hizmet üretilen mekânsal yapının tekrardan belirlenmesi ile beraber bu hizmeti sunan kuruluşların yapısı da buna göre tekrardan düzenlenmektedir (İzci ve Turan, 2013: 119-120).

İl sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin aŖaęıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağı beklenmektedir (Çelikyay, 2014: 12):

- Büyük çapta hizmet üreten mahalli idare üniteleri ileri teknolojilerle donatılabilecektir.
- Geniş çapta iş üretecek bu idarelerde özellikli teknik eleman istihdam edilebilecek, aynı zamanda iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı imkanı olacaktır.
- Büyük ölçekli mahalli ünitelerden kurulan mahalli idare sistemi, merkezi idareden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını garanti edecektir.
- İlin mülki sınırları içerisinde bütünleştirilmiş mahalli idare yapıları arasında kaynakların etkili kullanımı temin edilecektir.
- İmar, ulaşım, planlama, itfaiye gibi geniş çapta koordinasyon ve bütünlük içinde götürülmesi gerekli mahalli ortak özellikteki kamu hizmetlerinin sağlanmasında etkinlik sağlanabilecektir.
- Üst imar planları açısından il genelinde uyumlu imar uygulamaları sağlanabilecektir.

Aşağıdaki Tablo 13’de 6360 Sayılı Kanun öncesi ve sonrasında Türkiye’de yaşayan nüfusun belediye türleri ve köyler arası paylaşımı incelendiğinde ülkemizde nüfusun nasıl dramatik bir biçimde değiştiği kolaylıkla görülebilmektedir.

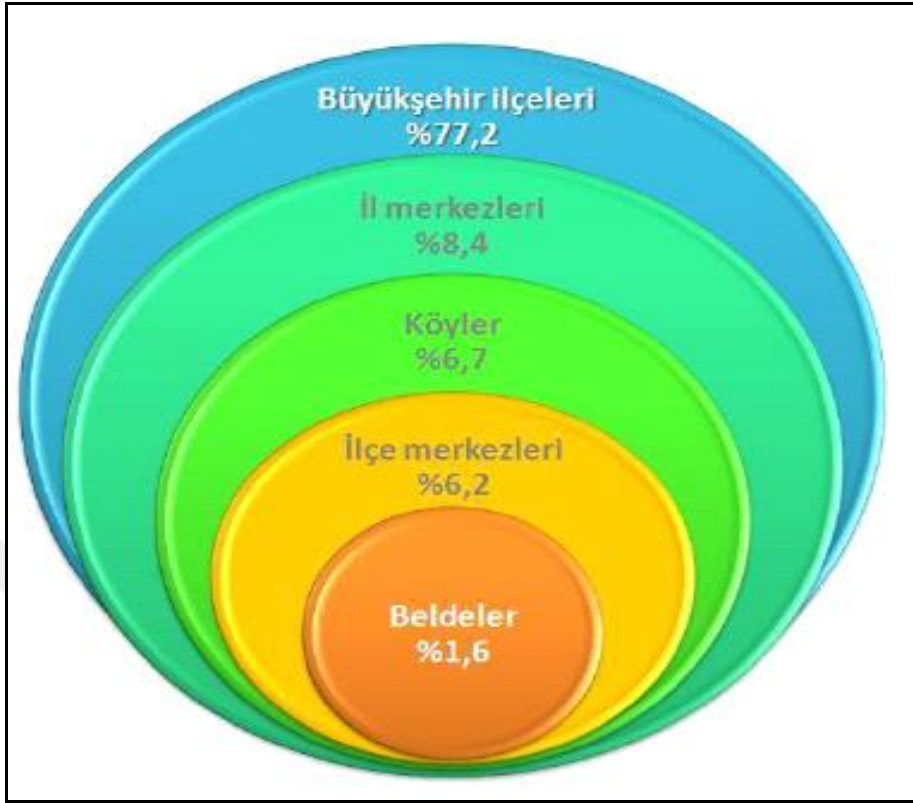
Tablo 13: Nüfusun Belediye Türleri ve Köyler Arası Paylaşımı

Belediye ve Köyler	Türkiye Nüfusu 2011	Nüfusun Oransal Paylaşımı 2011	Türkiye Nüfusu 2012	Nüfusun Oransal Paylaşımı 2012
Büyükşehir Belediyeleri	34.833.806	%47	56.525.820	%76
Diğer Belediyeler	27.844.945	%37	12.274.339	%16
Belediye Nüfusu	62.678.751	%84	68.800.159	%92
Köyler	12.045.518	%16	5.924.110	%8
Türkiye Nüfusu	74.724.269	%100	74.724.269	%100

Kaynak: Güngör, 2012: 24

6360 sayılı Kanun ve 6447 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesinden önce 74.724.269 olan ülkemiz nüfusunun 62.678.751’i belediye sınırları içinde ikamet ederken, anılan Kanunların yürürlüğe girmesinden sonra belediye sınırları içinde ikamet eden nüfus sayısı 68.800.159’a çıkmış bulunmaktadır. Bunun bir anlamı da köy sınırları içinde ikamet eden 6.121.428 kişinin 2014 senesinden itibaren belediye sınırları içine alınmış olması, belediye hizmetlerinden yararlanacak olmasıdır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki nüfus 34.833.806 iken 21.692.014 artış göstererek 56.525.820’e ulaşmıştır. Ülke nüfusunun % 92’si belediye hizmetlerinden yararlanabilecek duruma gelmiştir.

Grafik 1: Yerleşim Yeri Türüne Göre Türkiye'deki Nüfus Oranı



Kaynak: TÜİK, 26 Şubat 2015

Genel olarak 1980 sonrası dönemde mahalli idareler için yapılan reform çalışmalarının dünyada amme idaresinde meydana gelen değişimlere paralel olarak ve globalleşmenin etkisiyle şekillendiği görülmektedir. Bununla beraber 6360 Sayılı Kanun ile Türkiye’de mahalli idare sistemi üzerinde ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Bu kapsamda 30 il özel idaresi, 1592 belde belediyesi ve 16.500 köyün tüzel kişiliği sona erdirilerek sayısı 30’u bulan büyükşehirler ve bunlara bağlı ilçe belediyeleri için “mülki alanda yönetim sistemi” (İl sınırlarının aynı zamanda büyükşehir belediye sınırı haline getirilmesi ve belediye sorumluluğun tüm bu sınırları içermesi uygulaması) getirilmiştir. 2004 senesinde İstanbul ve Kocaeli’nde başlatılan büyükşehir belediye sınırlarını ile eşleştirme uygulamasının tüm büyükşehirilere uygulanması ile Türk amme idaresi ve mahalli idare sistemi açısından önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Aşağıdaki Tablo 14’te de açıkça görüldüğü gibi ülkemizde mahalli idarelerle ilgili yapılan kanuni düzenlemeler sonrasında en radikal değişimin 6360 Sayılı Kanun sonrasında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 14: Mahalli idare Kanunlarına Göre Belediye Türlerindeki Sayısal Değişim

	3030 Sayılı Kanuna Göre	5216 Sayılı Kanuna Göre	5747 Sayılı Kanuna Göre	Mahalli Seçime Katılan Belediyeler (29 Mart 2009) (Belediye Sayılarının Son Durumu)	6360 Sayılı Kanun Kapsamındaki Değişiklikler
Büyükşehir Belediyesi	16	16	16	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	58	100	142	143	519
Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi	31	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok
Büyükşehir İlk Kademe Belediyesi	Bu statüde belediye yok	283	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok
İl Belediyesi	65	65	65	65	51
İlçe Belediyesi	850	750	750	749	400
Belde Belediyesi	2208	2011	1132	1974	397
TOPLAM	3228	3225	2105	2947	1397

Kaynak: Akıllı, 2010: 24

Yukarıdaki Tablo 13'te açıkça görüldüğü gibi yapılan son düzenlemeler Türkiye'nin mahalli idare yapısındaki çok radikal bir dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur. Söz konusu dönüşümle beraber diğer taraftan merkezi yönetimin "optimal ölçekte" bir belediye idaresine yönelmek istediğini ve bu sayede kaynak israfının önüne geçilmek istendiğini söylemek mümkündür. Uzun yıllardan beri vatandaşa hizmet üretemeyen, yatırım yapamayan, hizmet üretmek için araç-gereç ve özellikli personel istihdam edemeyen buna karşılık bütçe gelirlerini çoğunlukla personel giderlerine harcayan küçük ölçekli belediyeleri devreden çıkararak ülkenin tüm bölgelerine hizmet götürülebilmeyi hedeflediğini söylemek mümkündür. Ayrıca genel olarak değerlendirilirse 6360 sayılı Kanun'la ülkemizde sadece yeni büyükşehirler kurulmamış, Türkiye'deki mahalli idare sistemi hatta mülki idare sistemi önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu kanundan sonra büyükşehir/metropol yönetim sistemi tekrardan tartışılması gereken bir konu haline gelmiştir (Zengin, 2013: 465). Söz konusu kanun ile gündeme gelen diğer anlamlı değişimleri aşağıdaki başlıklar halinde incelemek mümkündür.

- 6360 Sayılı Kanunda belde belediyeleri ile ilgili iki farklı yöntem benimsenmiştir:
- Büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyeleri ve orman köyleri dâhil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi,
- Büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyelerinin kapatılması ve bu beldelerin köye dönüştürülmesidir.

- Bununla beraber tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüşen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2.000'in üzerindeki belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkan sağlanmıştır.

2.5.5. Son Yapılan Düzenlemelerin Türkiye'deki Küçük Ölçekli Belediyelere Etkileri

6360 Sayılı Kanuna göre, 2005 senesinde yapılan ölçek düzenlemesinin tüm büyükşehirler için il sınırına kadar genişletildiği görülmektedir. Bu düzenlemeyle büyükşehir belediyeleri illerin kent merkezleri dışında, ilçe merkezleri ve ilin tüm kırsal alanlarında da mahalli hizmetlerin gerçekleştirilmesinden sorumlu hale gelmiştir. Kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulması ile ilgili şartlardan sadece nüfus kriteri muhafaza edilmiştir. İlçe belediyesi kurulması için 50 bin nüfus sınırı ise aşağı çekilerek 20 bine düşürülmüştür (md. 14). Böylece yeni büyükşehirlerde ilçe kurulması kolaylaşmış, 143 olan büyükşehir ilçe belediyelerinin sayısı 519'a yükselmiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 301).

Kanun, büyükşehir belediyelerini il mülki sınırlarının tamamında, hem kent hem de kırsal alan yönetiminden sorumlu tutarak yeni bir belediyecilik anlayışı benimsemiştir. Bu özelliğiyle 6360 sayılı kanun, esasında “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşmektedir. Yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması ve optimal yönetim alanına ulaşılması geçtiğimiz asrın son çeyreğinden itibaren rağbet gören bir idari reform uygulamasıdır. Bununla iktisadi düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasına ve “alan ve nüfus optimalitesi” elde edilmeye çalışılmaktadır (Parlak, 2015: 120). Ölçeğin büyütülmesiyle hizmetler daha etkin ve verimli verileceğinden her hizmetin etkin ve verimli görüleceği düzeye aktarılması gerekmektedir. Örneğin; ulaşım, kanalizasyon, konut, imar ve planlama gibi hizmetlerin her birinin küçük birimlerin her biri tarafından ayrı ayrı görülmesi etkin ve verimli olmayacaktır (Keleş, 2012: 313).

Türkiye'de nüfusu 2000'in altına indiği için belediye teşkilatları kaldırılarak köy ve mahalleye dönüştürülen yerleşmelerin coğrafi bölgelere göre dağılımları Tablo 15'te yer almaktadır. Bu tablo incelendiğinde bu konuda, ilk sırayı İç Anadolu (349) bölgesi almaktadır. Diğer coğrafi bölgeler ise sayısal çoğunluğa bağlı olarak, sırasıyla; Ege (211), Karadeniz (157), Akdeniz (106), Marmara (68), Doğu Anadolu (61) ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi (14) şeklinde sıralanmaktadır.

Tablo 15'te açıkça görüldüğü gibi coğrafi bölge kategorisinde olduğu gibi, alt bölge (bölüm) kategorisinde de İç Anadolu Bölgesinin alt bölgeleri ilk sırayı almaktadır. İlk iki sırayı Orta Kızılırmak (170) ve Konya (134) alt bölgeleri/ bölümleri alırken, üçüncü sırayı Kıyı Ege (107) ve devamında ise İç Batı Anadolu (104), Orta Karadeniz (102), Antalya (68) ve Yukarı Fırat bölümü (45) şeklinde sıralanmaktadır. Bu durumun aksine, belde belediyelerinin sınırlı sayıda olduğu

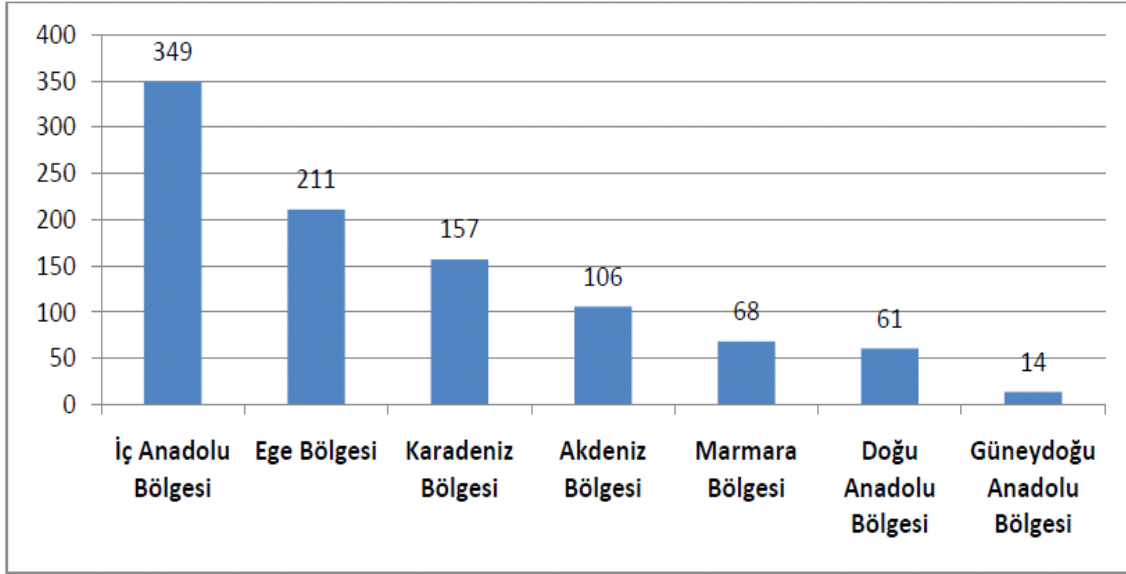
Yıldız (5), Yukarı Murat (4) ve Hakkâri alt bölgeleri (2) ile nüfusu 2000'in altında olan ve belediye örgütlü köy yerleşmelerinin bulunmadığı Van bölümü dikkat çekmektedir.

Tablo 15: 2013 Yılı Verilerine Göre Nüfusları 2.000'in Altına İndiği İçin Belediye Teşkatları Kaldırılan Belde Belediyelerinin Bölgesel Paylaşımı

	Beldelerin Nüfus Kategorileri >>>	500'den Az	501-750	751-1000	1001-1250	1251-1500	1501-1750	1751-2000	TOPLAM
BÖLGE ADI	BÖLÜM ADI	Belde Sayısı	Belde Sayısı	Belde Sayısı	Belde Sayısı	Belde Sayısı	Belde Sayısı	Belde Sayısı	Belde Sayısı
AKDENİZ	Adana Böl.			1	6	8	11	12	38
	Antalya Böl.	1	5	15	6	11	16	14	68
KARADENİZ	Doğu Kara	1	2	3	7	5	11	11	40
	Orta Kara		10	10	18	19	20	25	102
	Batı Kara			2	4	1	3	5	15
MARMARA	Çatalca-Kocaeli				2		1	1	4
	Yıldız					2	1	2	5
	Ergene			1	3	4	4	5	17
	Güney Mar		2	1	5	8	13	13	42
EGE	Kıyı Ege		7	14	23	20	18	25	107
	İç Batı Anadolu		22	20	25	14	10	13	104
İÇ ANADOLU	Y. Kızılırmak		1	1	4	8	1	7	22
	O. Kızılırmak	12	27	23	28	32	21	27	170
	Konya	1	13	29	27	14	26	24	134
	Y. Sakarya	1	5	2	4	7	2	2	23
DOĞU ANADOLU	Erzurum-Kars			2	3	3	1	1	10
	Yukarı Murat						2	2	4
	Yukarı Fırat	1	1	6	7	9	10	11	45
	Van Böl.								
	Hakkari Böl.					1		1	2
G.DOĞU ANADOLU	Dicle Böl.			1	1	2	2	3	9
	Orta Fırat				1	2		2	5
TOPLAM		17	95	131	174	170	173	206	966

Kaynak: Özgen, 2013: 82

Grafik 2: 2013 Yılı Verilerine Göre Nüfusları 2.000'in Altına İndiği İçin Belediye Teşkilatları Kaldırılan Belde Belediyelerinin Bölgesel Paylaşımı Grafik Gösterim



Kaynak: Özgen, 2013: 82

Yukarıdaki Tablo 15 ve Grafik 2’te görüldüğü gibi Türkiye’de ölçek reformu kapsamında yapılan son düzenleme ile nüfusu 2.000’in altında olduğu için kapatılan küçük ölçekli belediyelerin İç Anadolu bölgesinin yanı sıra Akdeniz ve Ege Bölgeleri ile Orta Karadeniz bölümünde oldukça yaygın olduğu görülmektedir. Bu yoğunluk, coğrafi ortam şartları ile yakından ilgilidir. Bilindiği gibi yerleşmeler çoğunlukla su kaynağı, akarsu boyları tarıma uygun arazi varlığıyla da paralellik göstermektedirler (Atalay, 2005: 49). İç Anadolu bölgesinde tarım arazilerinin süreklilik oluşturması köy, kırsal mahalle ve mevsimlik kır yerleşim ünitelerinin gelişmesine uygun vasatlar oluşturmuştur. Tam tersine Doğu Anadolu Bölgesinde ise, yükselti, arazinin engebeli olması, iklim ve bunlara bağlı olarak gelişen tarım arazilerine uygun toprakların belli yerlerde toplanması da yerleşmelerin dağılışını belirleyen önemli etkenler olmuşlardır (Tümertekin ve Özgüç, 1998: 380). Karadeniz ve Akdeniz bölgelerindeki beldelerin dağılışları için de benzer hususiyetler geçerlidir.

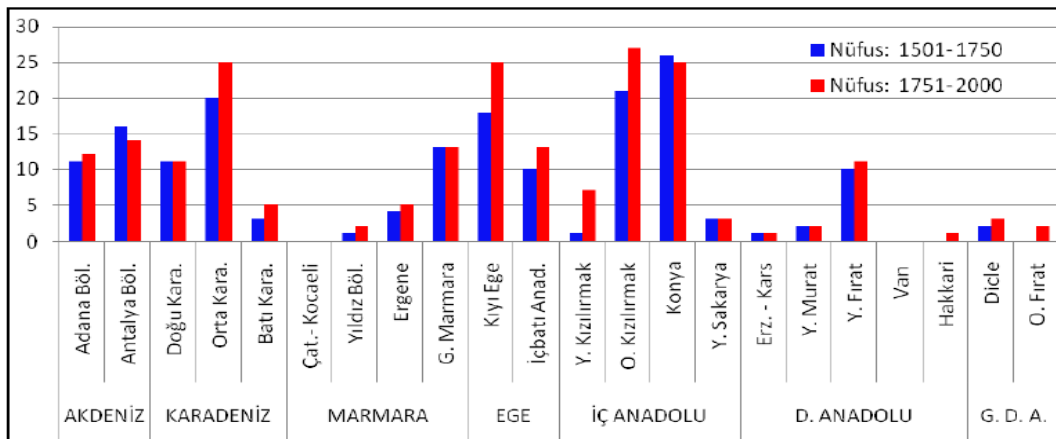
Diğer taraftan Örneğin, Yukarı Murat, Van, Hakkâri, Orta Fırat bölümlerinde, nüfusu 2.000’in altına düşen belediye örgütlü yerleşmelerin sınırlı sayıda olması, daha çok bölgelerin sosyo-iktisadi ve doğal çevre şartlarıyla ilgilidir. Her iki bölgede de belde teşkilatı için yeterli nüfusun bir arada bulunduğu yerleşim ünitelerinin sınırlı sayıda olması daha çok genel nüfussal yapı, iklim ve tarım arazisinin varlığı-dağılış durumu ile ilgilidir (Gürbüz, 1998:106-107).

2005 senesinde, kırsal yerleşim birimlerinin gelişmesine yönelik olarak yapılan bir kanuni düzenlemeyle, köylerin birleşerek belediye kurabilmeleri için gerekli görülen azami 500 metre şartı (istisnai durumlarda 2500 metre), 5393 sayılı belediye kanunu (2005), ile azami mesafe 5.000

metreye çıkarılmıştır. Dolayısıyla köyler arasındaki mesafenin sağlıklı bir şekilde ölçülememesi, kırdan kente yaşanan göçler ve nüfus sayımlarının sağlıklı yapılamaması gibi nedenlerden dolayı abartılı nüfus sayımı sonuçlarına dayanılarak belde belediyelerinin kurulmasına kanuni bir kılıf uydurulmuştur. Fakat ADNKS'nin devreye girmesiyle belde belediyelerinin gerçek nüfusları ortaya çıkmış ve böylece nüfusları 2.000'in altında olan belediye teşkilatları kanuni olarak 2014'te kapatılmıştır (Özgen, 2013: 88).

6360 sayılı kanun ile belediye teşkilatı kapatılan yerleşim üniteleriyle ilgili en hararetili tartışmayı, nüfusu 1500-2000 aralığında olan belde belediyeleri oluşturmuştur. Türkiye'de bu nüfus kategorisinde yer alan belde belediyeleri sayısı 379'dur. Bunlar arasında, nüfusu 1501-1750 arasında olan belde sayısı 173, nüfusu 1751-2000 arasında olanların sayısı ise 206'dır. Bu belediye örgütlü köy yerleşim ünitelerinin ülke genelindeki dağılımlarında dikkat çekici en anlamlı faktör, diğer nüfus kategorilerinde olduğu gibi, İç Anadolu Bölgesinin (Orta Kızılırmak ve Konya bölümleri) ilk sırada yer almasıdır. Bu bölgeleri sırasıyla Ege, Karadeniz (Orta ve Doğu Karadeniz bölümleri), Akdeniz, Marmara (Güney Marmara), ve Doğu Anadolu (Yukarı Fırat) bölgeleri izlemektedir. Fakat başta Akdeniz ve Ege kıyıları olmak üzere, kıyı bölgelerinde nüfusları 2.000'den az olan belediye örgütlü yerleşmelerin sınırlı sayıda olması bu alanlardaki belde belediyelerinin 6360 sayılı kanundan olumsuz bir şekilde etkilenmesini (lağvedilen belediye teşkilatlarının sayısını azaltmış) önlemiştir. Fakat kıyından iç bölgelere, Kıyı Ege'den İç batı Anadolu'ya doğru, husesiyetle dağlık ve ulaşım ağının işlek olmadığı yörelerde (örneğin Menteşe yöresinde olduğu gibi), nüfuslanmanın az geliştiği ve dolayısıyla belediye teşkilatı kapatılan belediye örgütlü köy yerleşim ünitelerinin de bu alanlarda daha sık yer aldığı görülmektedir. Aksine Ege kıyı kuşağında ise, gelişmiş turizm aktiviteleri ve ticaretin etkisiyle, belediye örgütlü köy yerleşim birimlerinin, çoğunlukla 2.000 nüfus eşiğini aştıkları görülmektedir (Özgen, 2013: 89-90).

Grafik 3: 1501-2000 Nüfus Aralığında Olan ve Belediyesi Kaldırılan Yerleşmelerin Coğrafi Bölge- Bölümlere Göre Paylaşımı



Kaynak: (Özgen, 2013: 90)

6360 Sayılı Kanun maddesine göre nüfusu 2.000'in altında olan belde belediyelerinin, yapılacak ilk mahalli seçimle (2014) beraber mahalle veya köy statüsüne dönüştürülmesi kararı kesinleşmiştir. Fakat bu değişikliklerle beraber nüfusu 2000'in altında olan ilçe belediyelerinin statülerinde herhangi bir değişikliğin yapılmaması "mekânsal yönetim ve idari yapılanma" açısından adaletsiz bir durum olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla nüfusu 2000'in altında olan 59 ilçe merkezinin/ belediyesinin, belediye statüsünün korunmasına karşın, 966 belediye örgütlü köy yerleşim ünitelerine (küçük ölçekli belde belediyelerine) uygulanan bu reform kanununun, hukuksal açıdan adaletli bir düzenleme olmadığını söylemek mümkündür. Söz konusu ilçe belediyeleri sadece ilçe statüsünde oldukları için bu durumlarını devam ettirirken kanun yürürlüğe girdiğinde belde olan yerleşim yerlerinin köye ve mahalleye dönüştürülmesinin bazı yönlerden çifte standart olarak görüldüğünü söylemek mümkündür.

Ayrıca ilçe statüsündeki bu yerleşim üniteleri il özel idare ve belediye vasıtasıyla anlamlı oranda mali ödenekler alırken, (denkleştirme ödeneği, gelişmişlik endeksi vs), belediye statüleri lağvedilen köy yerleşim ünitelerinin bu mali ödeneklerden yoksun bırakılması, söz konusu kanuni düzenlemenin adaletli bir yönetim anlayışından uzak olduğunu göstermektedir (Özgen, 2013: 91). Buna karşılık söz konusu yerleşim yerlerinin şehir merkezlerinde yaşayan insanlar gibi temel belediye ihtiyaçlarını talep etme hakları olduğunu söylemekte fayda vardır. Ayrıca bu yerleşim yerlerinin yıllarca temel altyapı hizmetlerini sağlamaktan yoksun bu belediyelerden kurtulmuş olmaları da avantaj olarak görülebilir.

2.5.6. Türkiye'de Küçük Ölçekli Belediyelerin Temel Özellikleri ve Başlıca Sorunları

Küçük ölçekli belediyeler tanımına giren idareleri incelediğimizde, 2000-5000 arası nüfus boyutunda büyük bir kümelenme olduğu göze çarpmaktadır. Bu kapsamda bulunan küçük ölçekli belediyelerin toplama oranı % 48 iken, bu grubun total belediyeler nüfusuna nispetinin %8.8 olduğu fark edilmektedir (Canpolat, 2010: 93-94).

Köy kesiminden şehre olan göç sebebiyle bu belediyelerin nüfusları zaman içerisinde git gide düşmektedir. Sonuç olarak 2007 senesinde yaptırılan Adrese Dayalı Nüfus Sayımında bazı belediyelerin nüfusunun aşırı şekilde azaldığı görülmüştür. Çok az nüfusa sahip belediye birimlerinde nüfus ile doğru orantılı bir idari yapının oluşturulması kaçınılmaz olmaktadır. Aksi takdirde hizmet arzı için ihdas edilen kaynakla hizmet verecek idari teşkilatın giderlerinin karşılanması olası olmayacak yada karşılanırsa dahi çok daha büyük masraf doğuracaktır. Mesela nüfusu 750 olan bir belde de belediyenin en yüksek oranda vergi toplasa ya da merkezi idareden pay alsaydı o yerleşim yerine kanalizasyon, su, temizlik gibi hizmetleri verecek araç gereç alması ve çalışan istihdam etmesi çok ussal görülmemektedir.

Belediye alanları ve ölçekleri konusunda 2002 senesinde düzenlenen alan taramasında küçük ölçekli belediyelerle alakalı olarak aşağıdaki sonuçlar bulunmuştur (Özçelik, 2014: 1129).

- Küçük ölçekli belediyelerin azımsanmayacak bir bölümü, büyük ölçekli belediyelerin (ilçe, il, büyükşehir) çevresinde yuvalanmıştır.
- Küçük ölçekli belediyelerin birçok mahalli kamusal hizmeti yürütemedikleri fark edilmektedir.
- Küçük nitelikli belediyelerde teknik çalışan çalıştırma kapasitesi çok azdır.
- Küçük ölçekli belediyelerde yönetime katılım ortamı, halkın katılım potansiyeli ve belediyelerin katılımcılık vasatı yaratma imkanı çok azdır.
- Küçük ölçekli belediyelerimizin mali durumları genelde genel bütçe vergi gönderilerine bağımlıdır. Öz gelir oluşturma imkanları geridir. Cari giderler bütçe içerisinde çok geniş pay bulmaktadır.

Küçük belediyelerle alakalı finansal problemler 5747 sayılı yasanın genel gerekçesinde net olarak ortaya sunulmuştur. “Yeterli nüfus hacmine sahip olamayan belediyelerde kaynak meselesi sebebiyle mali yapı zarar görmekte ve borçları git gide çoğalmaktadır. Netice itibariyle bu yasayla köye çevrilen belediyelerin resmi kuruluşlara yönelik 80 milyon TL borcu 2006 senesinde yapılandırılrsa da, aradan geçen süre içinde 55 milyon TL daha yeni borç oluşmuştur. Bunun yanında bu belediyelerin İller Bankasına 65 milyon TL borcu vardır. Doğal olarak bu belediyelerin idari durumlarının değiştirilmesi konusunda tedbir alınmadığı halde, bunların hizmetten çok borç üreten birer yapıya çevrilmeleri kaçınılmaz hal alacaktır.” (Canpolat, 2010: 94).

Esasında Küçük belediyelerin köye dönüştürülmesi, 5393 sayılı kanunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine müşterek kararname ile yapılmaya çalışılırken, 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile dönüştürülme işlemi kanuni bir zemine kavuşturulmuştur. Başka bir ifadeyle 5747 sayılı kanun, 5393 sayılı kanunun öngördüğü işlemleri kısaltarak, nüfusu yetersiz belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması işleminin kanunla yapılmasını öngörmüştür. Kanunun genel gerekçesinde, nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin kapatılma nedenleri sayılmış ve bu nedenler (Aktel vd., 2009: 49);

- Küçük yerleşim birimlerinde yer alan belediyelerin, mahalli kaynak oluşturma kapasitesi bulunmadığından, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlı hale gelmeleri,
- Kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapılarının bozulması ve borçlarının giderek artması,
- Temel alt yapı gereksinimlerini karşılayamamaları,
- Su kaynaklarının, doğal kaynakların ve çevrenin korunması, katı atık yönetimi ve arıtma gibi oldukça maliyetli ve ileri teknoloji gerektiren projelerin gerçekleştirilmesinde yönetsel ve mali kapasitelerinin yetersizliği,

- Yönetimsel ve teknik kapasite yetersizliği nedeniyle, imar ve ruhsat uygulamaları başta olmak üzere diğer belediye hizmetlerinin yeterli kalitede ve mevzuata uygun olarak verilememesi,
- Belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile yönetim giderlerinden önemli ölçüde tasarruf sağlanması,
- Kaynakların daha üst mahalli idare ölçeği olan il özel yönetimlerinde toplanmasıyla, mahalli idare hizmetlerinin daha özellikli verilmesi,
- Mahalli birimlerin sayılarının azaltılması sonrası örgütsel yapıda sağlanan tasarrufla kaynakların verimli kullanımı, olarak gösterilmiştir.

5747 sayılı Kanunla müdahale edilen küçük belediyeler mahalli idare sistemimizdeki en sorunlu alanlardan birini oluşturmaktadır. Bu grupta yer alan belediyeler aslında kentleşmenin gerektirdiği mahalli vergi tabanı, katılım, hizmet kapasitesi gibi temel faktörlerin gelişmediği ve 1980’li yıllarda siyasi sebeplerle belediye statüsü verilen kırsal özellikli yerleşimlerdir (Canpolat, 2010: 95).

Küçük belediyelerin başlıca sorunları incelendiğinde aslında diğer belediyelerin sorunlarından pek farklı değildir. Örneğin, küçük belediyeler ve diğer belediyeler kanunlarla kendilerine verilmiş olan görevleri gerçekleştirmeye yeterli kaynaklara ve olanaklara sahip değildir (Özgür, 2002: 291). Öte yandan, küçük belediyelerin hususiyetleri ve çoğu sorunları diğer belediyelerden derece itibarıyla, yapısal açıdan veya bütünüyle farklı olabilmektedir. Hususiyetle küçük ölçek ve nispeten homojen toplum yapısından kaynaklanan sorunları büyük şehirlerden bütünüyle ters yöndedir. Örneğin, büyükşehir belediyelerinde bazı hizmetler için optimal ölçek aşılırken, küçük belediyeler ise genellikle optimal ölçeğin biraz veya çok altında bir alan ve nüfus büyüklüğüne sahiptirler (Özgür, 2002: 292).

Bu durum uygulamada önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların en anlamlılarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Aktel vd., 2009: 49):

- Küçük belediyelerin öz gelirler oluşturacak kaynaklardan yoksun olmalarıdır. Çoğunlukla kırsal karakterli olan bu belediyelerde kentlere özgü kaynakları (reklam, eğlence ve imar gibi faaliyetlerden sağlanan gelirler) oldukça sınırlıdır.
- Küçük belediyelerde ölçek ekonomilerinin yaratılamadığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu belediyelerde gerekli iş yükü oluşturulmadığından büyük çaplı üretim elde edilememekte ve birim başına maliyetler düşürülememektedir.
- Bu belediyeler bir yandan kaynak yetersizliği, diğer yandan da dar bir kariyer yapısına sahip olmaları sebebiyle özellikli personeller tarafından tercih edilmemektedir.

- Hususiyetle merkez bir belediyeye yakın olan küçük belediyelerin halkı, gündelik yaşamda merkez belediyenin hizmetlerinden herhangi bir bedel ödemeksizin yararlanmakta, bu durum merkez belediyelerinin aleyhine olmaktadır.
- Küçük belediyelerin sayıca fazlalığı merkezi yönetimden belediyelere aktarılan kaynakların küçük dilimler halinde kullanılması sonucunu doğururken, bu durum verimliliği azaltmaktadır. Ayrıca, küçük belediyelerin gerekli çalışmaları planlı bir biçimde yürütemedikleri ve harcamalarda özensiz davrandıkları da ileri sürülmektedir.

Küçük belediyeler ile büyük belediyeler arasındaki farkın, bir derece farkı olmaktan çok, yapısal farklılıklara dayandığı iddia edilmektedir. Küçük belediyelerin çoğu, örgütsel açıdan köy muhtarlarından belediye teşkilatına geçiş toplumsal olarak köylülüğten ve kentliliğe geçiş aşamasında olduklarından ikili bir yapı ve kendine özgü kimlik hususiyetleri göstermektedirler. Kısacası, küçük belediyeler, önderlik, sorunlar, ihtiyaçlar, mahalli kaynaklar, halk-belediye ilişkileri, toplumsal hususiyetler, ölçek, geçim kaynakları açısından genellikle büyük belediyelerden önemli farklılıklar göstermektedirler (Özgür, 2002: 292). Bu nedenle küçük ölçekli belediyelerin karşılaştıkları sorunlar incelendiğinde çoğunlukla aşağıda yer alan sorunlarla yüz yüze kaldıkları görülmektedir.

2.5.6.1. Ölçek ve Maliyet Sorunları

Belediyecilikte ölçek ekonomisi hizmetin marjinal maliyeti ile hizmetin görüleceği alan ve nüfus miktarı arasındaki ilişki ile ortaya konmaktadır. Şöyle ki, belediyelerce verilen hizmetin marjinal maliyeti hizmetin sunulduğu alan ve nüfus ile ters orantılı olarak optimal noktaya gelinceye kadar düşmekte, bu noktadan sonra meydana gelebilecek alan ve nüfus artışları karşısında ise marjinal maliyet yükselmeye başlamaktadır. Bu yönde yapılan araştırmalar, belediyeler arası birleşmelerin veya işbirliğinin kritik bir büyüklüğü aşmadığı sürece ölçek ekonomisine yol açtığını ve hizmet kalitesini artırdığını göstermektedir.

Türkiye’de son dönemde yapılan kanuni düzenlemeler arasındaki önemli farklılıklardan birisi olan ölçek sorunu, ülkemizde öteden beri tartışılan bir konudur. Bir yandan merkezîyetçi yapıya yönelik eleştiriler, diğer yandan da küçük belediyelerin hizmet sunumunda yaşadıkları sorunlara çözüm bulma arayışları, belde belediyelerine yönelik kanuni değişiklikleri zorunlu kılarken bu durum ölçek sorununun da sürekli olarak gündemde kalmasına neden olmuştur.

Belediye kurulması ve ölçek sorunuyla ilgili olarak literatüre yansıyan farklı tartışmalar bulunmaktadır. Bu tartışmaların bir bölümü belediye kurulmasının zorlaştırılmasını, bir diğer bölümü ise yaygınlaştırılmasını savunmaktadır. Zorlaştırmak isteyenlerin eleştirileri şu noktalarda yoğunlaşmaktadır (Aktel vd., 2009: 49):

- Belediyelerin gelişigüzel yerlerde kurulmaması gerektiği
- Bir yerde belediye teşkilatı kurulacaksa nüfusun en az 5.000 olması
- Belediye sayısının artmasıyla belediyelere sağlanan devlet yardımının azalacağı ve belediye kurulacak yerlerdeki gelir düzeyinin bazı hizmetleri karşılayacak düzeyde olması
- Kurulan her yeni belediyenin kaynak israfına yol açtığını ve eski belediyelerin aleyhine pastadan pay aldıklarını savunmaktadırlar (Özgür, 2002: 294).

Belediye kurulmasını yaygınlaştırmak isteyenler ise, bu duruma farklı bir pencereden bakarak şu noktaların altını çizmektedirler:

- Belediyelerin kurulmasıyla yeni iş alanlarının açılacağını ve o yerdeki insanların ortak ve uygar gereksinimlerinin karşılanabileceğini
- Köyden kente göçü belli ölçüde önleyebileceğini
- Yerleşim yerlerinin köy muhtarlığı konumunda kaldığı sürece merkezi yönetimin işlerinin çokluğu nedeniyle hizmetlerin buralara geç gideceğini
- Belediye yönetimlerinde halkın maddi ve manevi katkılarının daha çok olacağını ve belediye kurulan yerlerin devlet yardımından yararlanmasına karşılık belediye kurulmayanların yararlanmamasının adil olmayacağını savunmaktadır.

Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.558 olduğu ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, hususiyetle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ölçek açısından 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, özellikli ve yetişmiş personel istihdam etmede büyük sıkıntılar yaşamaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 16).

Öte yandan, belde nüfusu azaldıkça, görev bileşimindeki tutarsızlıklar, iç örgütlenme aksaklıkları, eğitim noksanlığı gibi sorunlar belirginleşmektedir. Belde Reformu ile 24.882 adet olan belde sayısını 8.502'ye indiren Batı Almanya, bu reformu haklı çıkaracak optimal ölçekle ilgili bazı gerçekler ileri sürmüştür. Buna göre belde reformunda bir beldenin 5.000 nüfusu geçtiği takdirde uzmanlaşmış personel istihdamının rantabl hale geldiği, teknolojik olarak yüksek, iktisadi olarak pahalı arıtma tesisleri ve benzeri tesisleri uzmanlaşmayı gerektiren bazı hizmetlerin altyapısının nüfus başına maliyetinin de ucuzladığı saptamalarından, bulgularından, varsayımlarından hareket edilmiştir. Yine, çok küçük beldelerde akraba, yakınlık, yüz yüze olmak gibi ilişkiler sebebiyle demokrasinin tam olarak işleyemediği, buralardaki üreticilerin oy hesabı ve hatır ilişkilerini aşırı derecede dikkate alacakları dile getirilmiştir (Özgür, 2002: 295).

Mahalli idare ünitelerinin sayılarının azaltılması normal olarak bu kuruluşların hizmetleri yönetmedeki etkinliğini artırır. Bazı hizmetleri gerçekleştirmek için optimal alanın büyük olması gerekirse veya teknolojiye gelişme meydana gelirse, mahalli idare birimlerinin sayılarında bir azalma yapmak gerekecektir. Fakat bu durumda, hemşehrilerin belediyeleri üzerinde etkili demokratik denetim yolları ve belediye kararlarına katılımı zayıflayabilir (Özgür, 2002: 295).

Yapılacak çalışmalar, hizmet alacak ve verecek kırsal birimler arasındaki ulaşım ve iletişim olanaklarının güçlendirilmesi ile mümkün olabilecektir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 16-17).

Mahalli düzeyde verilen hizmetlerde etkinlik ve bereketin elde edilmesi için optimal ölçek arayışı olarak tarif edilen belediyelerde büyüklük meselesi Türk belediyeçilik sisteminin esas sorun alanlarından birisidir. Buna göre optimal ölçeğin belli başlı ölçütlerini şu şekilde tarif etmek olasıdır (Öztürk, 2012: s.y.):

- Belli bir servisi sağlamakla görevli olan yönetsel birim, o hizmetin faydasının sadece bu alan sınırlarında kalmasını mümkün kılacak kadar geniş olmalıdır.
- İdare ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye imkan verecek ölçüde büyük olmalıdır.
- Belli bir fonksiyon üslenen idari birim bu işlevi etkili bir şekilde sağlayacak yeterli coğrafi mekana, yeterli yasal, yönetsel yetki ve mali imkanlara erişebilmelidir.
- Mahalli idarelerin sağladığı fonksiyonlar etkin kontrole imkan verecek aynı anda halkın kolay erişimine olanak verecek çapta olmalıdır.
- Mahalli idarelerin görevleri belirlenirken oradaki halkın etkin katılımını azamiye çıkarmak diğer yandan performans yeterliliğinin gözden kaçırılmama meselesine özen verilmesi gereklidir.
- Kentleşme ve iktisadi kalkınma seviyesi, coğrafya nitelikleri, ülkenin sosyal ve politik yapısı olarak sayılabilir.

Fakat optimal büyüklüğün ne olması yönünde yapılan tartışmalara toplumsal boyuttan bakarak bir cevap arandığında, sorunun çözümü kolay değildir. İlk olarak, çeşitli araştırmalar neticesinde örneğin, bir ülkedeki belediyelerde hizmet etkinliğini sağlamaya elverişli uygun ölçeği tespit edelim. Bu durumda bir ülkedeki mahalli idareleri yeni baştan ve tümüyle buna göre bölüp, birleştirip dizayn etme lüksüne sahip değiliz. Tam tersine beldelerin ve hizmetlerin özelliği kadar, buralarda yaşayanların istekleri de göz önüne alınmalıdır. Tabiatıyla uygun ölçeği sağlamak yolunda toplumsal yerleşimi bölmek veya bütünleştirmek, her zaman doğru bir siyasi tercih sayılmayabilir. İkincisi, toplum değişkendir, sürekli başkalaşım durumundadır. Çoğalır, azalır ve niteliğini değiştirir. Sosyal birimleri belli bir büyüklükte dondurma imkanına da sahip sayılmayız. Tabiatıyla bugün için uygun sayılan bir idari çap, yarın problemlerin çözümünde etkili bir büyüklük olmaktan çıkabilir.

Fakat bu iki temel boyutun varlığına rağmen, hususiyetle küçük ölçekli mahalli idareler konusunda, yapılabilecek çeşitli alternatifler söz konusudur. Bu konuda genel olarak iki temel alternatiften söz edilebilir. Bunlar (Arıkboğa, 2007: 4):

- Mahalli idarelerin birleşmesi ya da bütünleştirilmesidir. Bu, gönüllü birleşmeyi özendirme biçiminde olabilir ve/veya çeşitli koşulların olması halinde birleşmeye zorlamak ve merkezi idare eliyle birleştirmek yoluyla da yapılabilir.
- Mahalli idareler arasında, müşterek hizmetlerle ilgili konularda birliktelikler, ortaklıklar kurulmasını temin etmek ve buna imkân tanımaktır. Bu yöntem, mahalli idare birlikleri diye bilinen ve uygulanan yöntemdir.

Türkiye’de yapılan reform çalışmaları kapsamında yukarıda ifade edilen tüm alternatiflerin denendiği görülmektedir. Örneğin uzun yıllardan beri kendi kendine yetemeyen gelirleri sadece personel giderlerini karşılayan veya bunu bile karşılayamayan pek çok küçük ölçekli belediyeye merkezi hükümet destek vererek bu belediyelerin mali yapılarını güçlendirmeye çalışmıştır. Bunun yanında bu belediyeler birçok sektörde birlikler kurarak verdikleri hizmetlerin maliyetlerini paylaşmayı tercih etmişlerdir. Ayrıca küçük ölçekli belediyelerin sorumluluk ve görevlerinin büyük bir kısmını daha büyük belediyeler tarafından yapılarak yüklerinin hafifletilmesi uygulamasına da gidilmiştir. Fakat tüm bu uygulamaların içinde hususiyetle 2004 sonrası yapılan kanuni reformlarla belediye olabilmek için bir nüfus eşiği konularak küçük ölçekli belediyelerde otomatik olarak bir sınırlamaya gidilmiş ve bir bakıma bu konuda optimal ölçek sınırı en az 5.000 olarak belirlenmiştir. Bununla beraber hâlihazırda nüfusu minimum 2.000 ve üzerinde olan belediyeler ise varlıklarını sürdürmektedirler.

2.5.6.2. Coğrafya ve Yerleşim Sorunları

Türkiye’de belediyelerin de önemli parçası olduğu kent planlamaya dair sorunlar birkaç alt başlıkta incelenebilir (Genç vd., 2010: 424-427). İmar planlama yetkileri belediyelerde olmakla beraber planlamaya hem mahalli hem de merkezi ölçekte çok sayıda kurum, plan yapma, onama ve uygulama süreçlerine dahil olmakta; bu durum planların bütünlükten uzak, parçalı hale gelmesine, kaotik bir planlama sisteminin ortaya çıkmasına, mevzuat karmaşasına, çok başlılık, yetki ve otorite çatışmasına, koordinasyon ve planlar arası örtüşmeme sorununa neden olmaktadır. Diğer yandan mahalli idarelerin teknik donanımlarının yeterli olmaması, planlama ve uygulamalarının denetlenmesindeki kanuni boşluklar nedeniyle sorunlar daha da büyümektedir. Planlama sürecinde yetki karmaşası, planlara dair ortak bir veri tabanının olmaması, hiyerarşik bütünlüğe uyulmaması, alt ölçekli planlarda sürekliliğin olmaması, denetim yetersizliği, mahalli hususiyetlerin planlamaya dahil edilmemesi, mevzuatın sık değişmesi, planlamaya dair standartların net biçimde belirlenmemiş olması, planlamayla alakalı temel sorunlar olarak sıralanabilir (Akay ve Kılınc, 2009: 463-468).

Köylerimiz kadar olmasa da küçük belediyelerin de önemli bir kısmı engebeli ve dik yerlere kurulmuştur. Bazı hızlı büyüyen küçük belediyelerimiz ise çevrelerinde sınırlı miktardaki verimli tarım arazilerini tehdit eder yerlere kurulmuşlardır veya tarım arazilerine doğru genişlemektedirler. Çok engebeli yerlerde kurulanlar kadar, tarım toprakları üzerinde dağınık bir şekilde kurulanlar ile çok düz araziye kurulanlar da sorun oluşturmaktadır. Hususiyetle kanalizasyon taban suyunun yüksekliği, taşkınlar, sığ ve düz yerlerde kurulan küçük belediyelerin ve köylerin karşılaştıkları önemli yerleşim sorunları arasındadır. Kısaca, köylerimizin çoğu ve küçük belediyelerimizin bir kısmı, kuruluş zamanının güvenlik ve sağlık şartlarına uygun, Fakat günümüzün teknolojik, hijyen şartlarına elverişli olmayan yerlerde kurulmuşlardır (Özgür, 2002: 296).

Küçük belediyeler, köyler kadar dağınık değildir ve merkezde yoğun bir nüfus vardır; fakat arazi durumu, geçim şartları, etnik ve ailevi anlaşmazlıklar ve toprak mülkiyeti gibi faktörlere bağlı olarak bazı belediyelerin dış kısımları kilometrelerce uzayan lineer bir gelişme gösterebilmektedir. Bu lineer gelişme, belediye hizmetlerinin türüne ve her bir belediyenin niteliklerine göre olumlu veya olumsuz etkiler gösterebilmektedir. Örneğin, belediyenin merkezinden lineer doğrultuda geçen düz ve nispeten geniş bir ana cadde, bu caddenin iki yanında paralel birer cadde ile desteklendiğinde nispeten sağlıklı ve düzenli bir kent yapısı ve görünümü ortaya çıkabilir (Özgür, 2002: 296). Buna karşılık örneğin Reşadiye gibi engebeli ve çevresi dağlarla çevrili olan ilçelerde sağlıklı ve düzenli bir kentleşme görülememektedir.

2.5.6.3. Gelir-Gider Sorunları

Belediye gelirlerinin yapısına bakıldığında gelirlerin %76'sını genel bütçe vergi gelirleri payı oluştururken, %24'ünü öz gelirler oluşturmaktadır. Bu yaşanan olumsuzluklar mahalli idarelerin mali özerkliğini sekteye uğratmaktadır (Türkoğlu, 2009: 96-98). Çoğu zaman, belediyeler gelirlerin yetersizliği nedeniyle merkezden gelen yardımlar ve sağlanan fonlarla hizmetlerini yürütebildiği için böyle bir durum belediyeleri merkeze bağımlı hale getirmektedir (Genç, 2015: 302).

Kalkınma planları incelediğinde mahalli idarelerin mali yapıları itibariyle kaynak yetersizliği, kaynakların yerinde kullanılmaması sorunlarına işaret edildiği ve güçlendirilmeleri gerekliliğine sürekli olarak vurgu yapıldığı görülmektedir (Kerman, 2008: 147). Belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunlar; gelirlerinin yetersizliği (nüfusun kentlerde yoğunlaşması, nüfusa paralel belediye gelirlerinde artışın aynı oranda sağlanamaması) , merkezi yönetim yardımlarının şekli (mali desantralizasyonun yetersiz olması; 2464 Sayılı Belediyeler Kanununda düzenlenmiş olan öz gelirlerinden bazılarının, nispi değil maktu olarak belirlenmiş olması), öz gelir oranlarının düşüklüğü, öz gelir oranlarını belirleyebilme ve gelirlerini serbestçe harcayabilme konusundaki yetersizlikler şeklinde sıralanabilir (Yüksel, 2004: 42-73).

Mahalli idarelerin mali sorunları genellikle gelir-gider hesaplamalarına dayalı olarak gündeme getirilmekle beraber, esas sorunun, mahalli idarelerin mali özerkliğine karşı var olan “devlet hassasiyeti” olduğu da dile getirilmektedir. Buna göre mahalli idareleri etki altında tutan araçlardan biri mali kontroldür. Belediyelerin en önemli gelir kalemi olan GBVGGT’ından ayrılan payın artırılması yerine genellikle mahalli vergilerin ve harçların artırılması yolu merkezi idarenin tercih ettiği yol olmaktadır. Oysa bu tür gelir kalemlerinde yapılacak artışların belediyelere getireceği gelir çok düşük olmaya mahkûmdur. Belediyelerin mali sorunlarını oluşturan mali sebeplerden biri de ölçek problemidir. Nüfusu düşük belediyelerin gelirleri, cari giderleri bile karşılayamaz haldedir.

Bu belediyelerin çoğunlukla kırsal alanda olmaları ve buralarda da hem emlak vergisi gelirlerinin düşük olması ve hem de arazi değerlendirme çalışmaları ve imar faaliyetleri az olduğu için belediye gelirleri düşük olmaktadır (Şentürk, 2014: s.y.). Vesayet denetimi nedeniyle belediyelerin gelirlerini serbestçe, kendi önceliklerine göre harcayamamaları da önemli bir mali sorunu oluşturmaktadır. Uzun vadeli stratejik planlama yaklaşımından uzak, günlük politikalarla hareket edilmesi de belediyelerin mali sorunlarıyla ilişkili başka bir nedendir (Genç, 2015: 302).

Türkiye’de mahalli idarelerde, nüfusun büyük çoğunluğu kent hizmet alanı içinde yer almakla beraber, mahalli idarelere Gayri Safi Milli Hâsıla’ nın (GSMH) %10’u mahalli mali kaynaklar ayrılmaktadır. Mahalli idarelerin topladığı mahalli vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki payı oldukça düşüktür. Merkezi idareden alınan paylar toplam gelir içinde %50’lere yakındır. Belediyelerin mali sorunları içinde en önemlisi, öz gelir oranlarının düşüklüğüdür. Belediyelerin toplam gelirlerinin, %40’ı öz gelirlere oluşmaktadır. Geriye kalanın, %52 gibi oranı merkezi yönetim yardımlarından, %8’i ise borçlanmalardan meydana gelmektedir. Mahalli idarelerin geneline bakıldığında öz gelir oranı, %30’lara kadar düşmektedir (Genç, 2015: 303).

Belediyelerde dış kredi kullanımı da bir finansman kaynağı olarak yaygınlaşmakta, hususiyetle büyükşehir belediyelerinde ve altyapı yatırımlarında dış borç kullanım talebi artmaktadır; belediyeler yurtiçi finansman kaynağı bulmakta zorlanmaktadırlar; özellikle dış borç geri ödemelerinde sorun yaşayan belediyelerin bu borçlarını ödemedi Hazine devreye girmekte ve bu durum Hazine için ek mali yükümlülük oluşturmaktadır (DPT, 2000: 55-56).

Türkiye’de belediyelerin, AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında merkezi yönetime daha bağımlı oldukları görülmektedir. En çok 4-5 büyükşehir belediyesi dışında belediye gelirleri yetersizdir. Pay dağıtımında büyük belediyelerin fonlanmasına büyük önem verilmektedir. Türkiye’de merkezi hükümet transferlerinde düzenli ve olağan transferler tercih edilmektedir. Mahalli idarelere pay dağıtım sistemi dengeli bir yapıdan belli bir kalkınma politikasından uzak kendi içinde tutarsızlıkları olan bir durumdadır (Gündüzöz, 2011: 5-7). Ülkemizde belediyelerin toplam

gelirlerinin GSMH'ye oranı % 3'ler civarındadır. Avrupa ülkelerindeki %10-25'lik oranla karşılaştırıldığında bu oranın çok düşük olduğu görülmektedir (Genç, 2015: 303).

Ülkemizde belediyelerin karşı karşıya kaldığı bu mali sorunlar ve hususiyetle gelir yetersizlikleri, mahalli kamu hizmetlerinin verimli ve etkin biçimde sunumunu olumsuz etkilemekte; verimli ve etkin bir hizmet yapılanmasına engel olmakta belediyelerin görev alanında yer alan yatırım ve toplumsal amaçlı hizmetlerin yapılanmasını da engellemektedir (Genç, 2015: 303).

Küçük belediyelerin sorunlarının temelinde mali yetersizlik yatmaktadır (Özgür, 2002: 296). Balıkesir, Nevşehir, Zonguldak illerindeki 10 küçük belediyenin gelir ve giderleri üzerinde yapılan bir araştırmada bu belediyelerin 1989 senesinde çok küçük bir değer kaldığı saptanmıştır (Özgür, 2002: 297). Kaldı ki, nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde cari harcamalar %75'ine kadar çıkabilmektedir (Özgür, 2002: 297). Ayrıca küçük ölçekli belediyelerin ortalama gelirleri belediye gelirleri ortalamasının 1/5'i dolayında bulunmaktadır (Yalçındağ, 1995: 43).

Küçük belediyelerde halkın ödemesi gereken ve ödeyebileceği çevre, temizlik ve emlak vergisi ile tabela ve reklam harçları gibi harçlar da oldukça sınırlıdır (Özgür, 2002: 297). Köyler ve küçük belediyeler katılım, demokratikleşme, geleneksel yardımlaşma gibi konularda bazı olumsuzluklara gebe olsa da temelde katılıma imkan veren tarafları daha ağır basan, mahalli halkın istek ve ihtiyaçlarının daha kolay anlaşılıp cevaplandırılabilmesi ve az sayıdaki hizmet için de olsa optimal ölçekteki yerleşim birimleridir. Kent hizmetlerinin topluma ve belde halkına maliyeti düşünülürken yerleşimlerin ölçeğinin bu olumlu dışsallıkları da düşünülmalıdır. Küçük belediyelerin mali ve maliyetlerle ilgili sorunlarının temelinde iki neden vardır. Bunlar (Özgür, 2002: 297):

- Bazı vergi ve harçları bu yerleşimlerde rantabl olarak toplanması mümkün değildir. Örneğin emlak vergisi, su tahsilatı gibi direkt gelir getiren kalemler beldelerdeki vatandaşlar tarafından ödenmemekte veya belediyeler tarafından bilinçli olarak toplanmamaktadır.
- Bazı vergi ve harçların toplanma giderleri yüksek fakat getirisi düşüktür. Örneğin, küçük belediyelerdeki gayrimenkullerin değeri düşüktür ve vergilendirilebilir arazi miktarı sınırlıdır.

Köylerde ve belediye statüsündeki diğer küçük yerleşimlerde uzun zaman gözlenen kendine yeterli ve kapalı ekonomisi yerini pazar ekonomisine ve ulusal pazarla bütünleşmeye bırakmıştır. Başta köyler olmak üzere, köyler ve küçük belediyelerin mali yapısı, yukarıda da kısmen açıklandığı üzere, bu gelişmeyi izleyemediği için, bu yerleşimlerdeki en küçük yatırımlar bile merkezi idarenin katkısına bağlı hale gelmiştir (Özgür, 2002: 297). Başka bir deyişle en basit

altyapı faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için bile kendi gelirleri yeterli olmamakta ve gelirlerinin büyük bir kısmını personel giderlerine harcadıkları için vatandaşlara hizmet götürememektedir.

2.5.6.4. Personel Sorunları

Belediyelerde uzun bir süre, işe alımda, adama göre iş prensip edinilmiş (Torlak ve Sezer, 2005: 101), bu nedenle ihtiyacın üstünde istihdam eğilimi olmuştur. Daha çok siyasi veya yakın akraba ilişkileri ile yapılan personel alımları sonucu, belediyelerde personel sayısı sürekli artış göstermekte; bu da yığılmalara ve kayırmacılığın artmasına neden olmaktadır. (Şeneldir, 2004: 629).

Belediyelerde oldukça parçalı bir personel yapısı vardır. Belediyelerde 1930-65 döneminde memur, işçi, sürekli işçi ve geçici ücretli şeklinde personel istihdam edilirken, daha sonraları bu çeşitlenerek memur, sözleşmeli personel, kısmi zamanlı sözleşmeli personel, işçi (sürekli, geçici), taşeron personel ve bunların yanında İŞKUR'dan kiralanan personel olarak farklılaşmıştır (Şen vd., 2007: 542).

Genel ve merkezi kamu personeli seçme sınavı sonucuna göre personel alım sisteminin gelmesiyle, bu konuda kısmen iyileşmenin sağlandığı söylenebilir. Diğer taraftan, belediyelerde çalışan özellikli personeller, ücret düşüklüğü, ücret dengesizliği ve daha iyi şartlarda çalışma isteği gibi nedenlerle sürekli iş arayışı içindedir (Torlak, 2001: 224). Özellikli ve alanında uzmanlaşmış kişiler benzeri nedenlerle belediyelerde çalışmayı tercih etmemektedir (Torlak ve Sezer, 2005: 101). Bununla beraber Türkiye'deki belediyelerde insan kaynaklarına ilişkin olarak karşılaşılan diğer sorunları şu şekilde özetlemek mümkündür (Eken ve Şen, 2005: 123).

- Geçmiş dönemlerdeki kayırmacılığa dayalı istihdam politikalarının bir sonucu olarak, atıl personel sorunu görülmektedir. Departmanlarda hemen hemen hiçbir iş yapmayan ya da potansiyelinin çok küçük bir kısmıyla istihdam edilen personeller vardır. Başka bir anlatımla, bu belediyelerde “saklı işsizlik” olarak tarif edilebilecek çalışan sayısı ihmal edilemeyecek düzeydedir. Yine de neredeyse her belediye biriminden personel sıkıntısı görüldüğü, hususiyetle teknik istihdamın yetersizliği iddia edilmektedir. Servislerin hemen hemen tamamı iş gücü talep etmektedir.
- Politik ve kişisel nedenlerle personel kurum içinde gereğinden fazla yer değiştirmektedir. Örneğin önceki dönemde seçimi kazanan başkanın kadrosunda olan bir personel başkan değiştiği zaman daha alt düzeyde işlere verilmekte veya istifa etmeye zorlanabilmektedir. Çalışanlar, ilk kez görev yaptıkları birime uyum sağlayana ve iş öğrenene kadar zaman geçmekte, tam verimli olmaya başladıkları zaman ise birim değiştirmektedir. Değişik sebeplere dayanan bu personel hareketliliği şüphesiz uzmanlaşmayı ve verimliliği önlediği

gibi, yönetimde istikrarlı gelişmeyi olumsuz yönde etkilemektedir (Eken ve Şen, 2005: 123).

- Belediyelerde personeli motive etmek için yeterli araç bulunmamaktadır. Alt düzeylerde çalışan personeli motive etmede kullanılabilir en önemli araç ücrettir. Fakat, kamu da ücretler merkezi olarak belirlenmektedir. İdarecilerin ücrete ilişkin takdir hakları bulunmamaktadır. Bu durumda, yöneticiler, çalışan ve kurum için önemli olan örneğin “Memur” unvanlı bir kadroyu işgal eden personeli ödüllendirmek ve motive etmek için “Bilgisayar İşletmeni”, “Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni”, “Teknisyen” vb. unvanlı bir kadroya atamaktadır. Çünkü söz konusu kadrolara atanan personel, “memur” kadrosuna göre bir miktar daha iyi bir ücret almaktadır
- Yukarıda sözü edilen ödüllendirme amaçlı atamaların yanında, kayırma amacıyla da unvan değişiklikleri yapılabilmektedir. Bu durumda, personelin kadro unvanı fiilen yaptığı işle uyum sağlayamamaktadır.

Esas itibarıyla küçük belediyelerde az nüfus ve kısıtlı mali kaynak, personel sorunu meydana getirmektedir. Belediyelerin çok yönlü hizmetleri için gerekli ihtisası yapmış çeşitli uzman personele ihtiyaç vardır. Küçük bir belediye ne bu kadar uzman personeli bulabilir ne de Bu personeli bulup ataya bilse bile, bunları iktisadi ve verimli çalıştırabilir. Bunun en büyük engelleri, küçük belediyelerin nüfus boyutu (Özgür, 2002: 298), mali imkânları, yaşam olanakları ve çalışma vasatıdır.

Küçük belediyelerde belirtilen nedenlerle uzman personel çalıştırılması günümüz şartlarında hem çok zor hem de verimsiz ve irrasyonel olduğundan teknik hususiyetleri ve / veya uzman personeli gerektiren hizmetlerin büyük çoğunluğu ya hiç yapılmamakta ya da yetersiz bir biçimde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Özgür, 2002: 298). Öyle ki küçük belediyelerin % 25’inde hiçbir teknik personel yoktur. Geriye kalanlarında ise yalnızca birer teknik elaman vardır. Ortalama bir küçük belediyede personel sayısı 12 dolayında bulunurken eğitim düzeyleri de oldukça düşüktür. Aslında küçük belediyeler, üstlendikleri çoğu teknik özellikli uzmanlık isteyen kent hizmetlerini yönetmek isteseler bile çoğu zaman boş olacak teknik uzman ve personel istihdamları kaynak savurganlığı olacaktır (Yalçındağ, 1995: 43).

Türkiye’de 1980 sonrası süreçte yaygınlaşan özelleştirme/pazarlaşma uygulamalarının bir etkisi de belediye personel yapısı üzerinde olmuştur. Bu dönemde belediye içi istihdam olanakları değişmeye ve daralmaya başlamış “geçici işçilik” yoluyla esnek istihdam ortaya çıkmış; iç ve dış çalışma sistemleri doğmuş personel konusunda merkezi idarenin yetkileri zamanla daha da çoğalmıştır (Genç, 2015: 292).

Ülkemizde 1980’li yıllardan sonra belediye istihdam yapısında dikkat çeken bir diğer husus da belediyelerin istihdam ettikleri personel sayısını yıllara göre arttırma eğiliminde olmasıdır. Buna

göre, belediye kanununda belirtilen %30'luk sınırlamaya karşın, personel giderleri belediyelerin toplam gelirlerine oranla 1965-2000 arasındaki 35 yıllık dönemde yaklaşık olarak ortalama %40 civarında; 1980 senesinde ise %51 düzeyinde gerçekleşmiştir (Genç, 2015: 292).

Bunun çözümü için belediye giderleri içinde personel giderlerinin belli bir oranı aşmaması koşulu ve norm kadro uygulamaları getirilse de sorunu çözememiş, taşeronlaşma ve bu yolla sağlanan istihdam, mahalli kamu hizmetlerinin daha da düşük kalitede verilmesine yol açmıştır. Norm kadro uygulamalarına göre Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen, en son yıl bütçe gelirlerinin 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek tekrardan değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 40 olarak uygulanır. Yine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 50. Maddesine göre, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma durumunda katıldıkları belediyeye, köye dönüştürülmeleri durumunda, ilgili il özel idaresine devredilmektedir (Parlak, 2015: 110).

Norm kadro uygulaması belediyelerde sözleşmeli ve kısmi zamanlı personel istihdamını yaygınlaştırmıştır. Personel sayısının bütçe ile ilişkilendirilmesi personel sıkıntısı içine sokmaktadır. Memur istihdamının merkezi sınavla yapılması belediyelerin bu konudaki belirleyiciliğini ortadan kaldırmış ve belediyeleri farklı istihdam türlerine yöneltmiştir. Belediyelerde hangi hizmetlerin memur, hangilerinin sözleşmeliler tarafından yapılacağını belli edilmemiş olması; imza yetkisi olmayan personeli masa başı işlerde çalıştırılması ayrı bir sorundur. Bunun dışında taşeron personel kullanımı uygulamalarının pek çok sorunlu tarafı bulunmaktadır, taşeron personel asgari ücretle çalıştırılmakta, personel sayısı genel olarak az tutulmakta, iş tanımları net olmadığından her işe koşulmakta, maaşları zamanında ödenmemekte, sigortaları zamanında yatırılmamakta ve kayıt dışı bir durum ortaya çıkmaktadır (Özkan, 2013: 835).

Genel olarak bütün belediyelerde görülen yukarıdaki sorunların yanında Küçük Belediyelerde personel ile ilgili diğer sorunlar şunlardır (Özgür, 2002: 298):

- Personel rejimi ve mevzuatı tüm belediyelerin personel sayılarını belli ve sınırlı tuttuğundan hususiyetle turistik ve büyükşehir yakınlarındaki kimi küçük belediyeler ihtiyaç duyduğu sayı ve kadroda personeli mali kaynakları olsa bile istihdam etmek de zorlanmaktadır.
- Özellikle personel küçük yerleşim birimlerinde yaşamak ve çalışmak istememektedir. Bu durumun en önemli nedenleri ücret yetersizliği, örgütsel sorunlar, ekip ruhunun olmamasıdır (Özsalmanlı, 2010: 250).
- Küçük belediyelerin personeli mahalli halkla gereğinden fazla samimi ve içli dışlı olabilmekte; personelin her hareketi göze bataabilmekte ve dedikodu malzemesi haline gelebilmektedir.

- Küçük belediyelerin çoğunda personel yeterince hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim almamıştır ve personel hususiyetleri genelde düşüktür. Ayrıca moral ve motivasyona gereken önem verilmemektedir.
- Personel arasında akraba veya parti kayırmacılıkları görülmektedir.

Gelinen noktada ülkemizde mahalli idarelerde ve çoğunlukla da küçük ölçekli belediyelerde personel istihdamı, daha ziyade politik itici güçlerle, yanaşma ilişkileri ile kurgulanmakta ve ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda mahalli idarelerde istihdam ilişkileri daha çok siyasi ilişkilerle ve liyakatten (meritokrasi) uzak biçimde şekillene gelmiştir. Hızlı nüfus artışı ve istihdam sorunlarının da etkisi ile belediyeler mahalli idareler tarafından işsizliği azaltma yeri olarak görülmüş, her iktidar kendi kadrosunu kurmaya çalışmış ve nihayetinde verimsiz, kalabalık bir personel yapısı ortaya çıkmıştır (Genç, 2015: 292).

2.5.6.5. Yapı ve Görev Sorunları

Küçük Belediyelerde, yeterli şekilde iş bölümü yapılamamış; görevler ve sorumluluklar net şekilde paylaşılamamış ve birimler iç içe geçmiş durumdadır. Birimler arasında haberleşme belediye bürokrasisinin küçüklüğüne rağmen yeterince kurulamayabilmektedir. Yetkiler hiyerarşinin üst basamaklarında toplanmaktadır. Üst kademe yöneticiler ve seçilmişler görevlerini aksattığı, nasıl yöneteceğini bilmediği veya çeşitli nedenlerle görevi başında olmadığı zamanlarda ise yetki ve sorumluluklar özelliksiz ve ehliyetsiz personelin eline kalıvermektedir. Kısaca, siyasi ve bürokratik üst kademelerde toplanan yetkileri layıkıyla devralacak orta düzey kademedeki personel sıkıntısı küçük belediyelerde yüksektir (Özgür, 2002: 299).

Yeterince iş bölümünün sağlandığı durumlarda dahi, belediye işlerini en rasyonel şekilde yürütecek yetenek ve tecrübeli personel bulunamamakta; yeterli bilgi düzeyinde personel bulunduğu hallerde ise rasyonel bir yönetimin gerektirdiği psikolojik ve kültürel yapıdan yoksunluk yaşanmaktadır (Özgür, 2002: 299). Küçük belediyelerde bazı müdürlükler ve görevlilerin yapmaları gereken işlerle yaptıkları işler arasında ciddi ve olumsuz farklılıklar vardır. Zabıta bunlar arasında en ilginç ve öne çıkanıdır. Çünkü zabıta bazen ceza kesen, bazen denetleyen, bazen korumalık yapan, belediye binasında koruma görevi üstlenen, törenlerde başkanın yanında bulunan, yakınlara gönderilen, şikâyetleri değerlendiren, hususiyetle küçük ölçekli belediyelerde belediyenin adeta getir götür işlerini yapan bir birim durumundadır (Özgür, 2002: 299).

Diğer taraftan bazı küçük ölçekli belediyelerde personel sayısı çok yetersiz olduğundan belediyenin rutin idari işlerini yapacak memur kadrosu bile bulunmamaktadır. Bu nedenle

yapılması gereken bürokratik işlemler bile yapılamamakta adeta bu yerler kâğıt üstünde var olan fakat pratikte hiçbir işlevi olmayan yerlere dönüşmektedirler.

2.5.6.6. Yönetim Sorunları

Türkiye’de amme idaresi yapılanmasında ağırlığını koruyan merkezîyetçi ve bürokratik eğilimler, merkez ve mahalli idarelerin görev paylaşımında da etkili olmaktadır. Merkezin mahalli idareler ile görev ve yetki bölüşümündeki isteksizliği, mali kaynakların paylaşımına, mahalli idarelerin kendilerine özgü gelir kaynaklarını kullanmalarına da yansımakta ve mahalli idarelere ilişkin sorunların temelinde yer almaktadır. Merkezi yönetimin görev yetkilerinin mahalli idarelere göre daha fazla olması, hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklara neden olmakta, hizmetin gerektirdiği esneklik sağlanamamakta, tasarruf, verimlilik ve demokrasi ilkeleriyle çelişen durumlar ortaya çıkmakta; hizmetlerin gecikmesine ve bürokrasiye neden olmaktadır (Genç, 2015: 282).

Merkezi yönetimle olduğu gibi mahalli idare birimlerinin kendi aralarında da tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı gibi eşgüdüm amaçlı ilişki de bulunmamaktadır. Bunların birbirleri arasındaki koordinasyonsuzluk/ilişkisizlik, genel yönetimin taşra kuruluşları olan ilçe (kaymakamlık) ve il (valilik) kanalları ile giderilmektedir (Genç, 2015: 282).

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki değerlendirildiğinde hem gelir hem de görev bölüşümünün de büyükşehir belediyelerinin avantajlı oldukları görülmektedir. Büyükşehir belediye başkanlarının hem büyükşehir belediyeleri hem de ilçe belediye meclislerinin kararlarını geri gönderme yetkileri vardır. Bu kanunlarla ilçe belediyelerinin imar planlama ve diğer mekânsal yetkileri büyükşehir belediyelerinin resen kullanabileceği yetkiler yanında ağır bir vesayet altına girmiştir (Şahin, 2012: 4).

Mahalli idarelerin sorunlarıyla alakalı tartışmalarda mahalli idare mevzuatının güncel olmaması da sıklıkla dile getirilen sorunlardandır. 2004 ve 2005 senesindeki düzenlemelere kadar, il özel idaresi 1913, köy 1924, belediye ise 1930 tarihli kanunlar ile yönetilmekteydi. Üç mahalli idare türü arasında ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, hususiyetle II. Dünya Savaşı sonrasında denge belediyelerden yana dönmeye başlamıştır. Kırdan kente kitlesel göçlerin neticesinde ortaya çıkan toplumsal, yapısal dönüşümler köyün önemini azaltarak belediyeleri öne çıkarırken, il özel idarelerinin yetki ve görevleri zaman içinde büyük ölçüde merkezi yönetimce üstlenilmiştir (Genç, 2015: 283).

Görevlerle alakalı başka bir sorun denetimdir. İç denetim, teftiş kurullarının, seçilmiş organların yaptığı denetimi ifade ederken, dış denetim, Sayıştay denetimi, idari/vesayet denetimi, yargısal denetimi ve halk denetimini ifade eder. İç ve dış denetim kurumları arasında denetim

sonuçlarının ortak değerlendirilmemesi, koordinasyonsuzluk sorunu vardır, denetim siyasi etkiye açıktır (soruşturma izni verip vermeme), şeffaflık azdır, belediye şirketleri gibi Sayıştay denetimi dışında olan kurumlar vardır (DPT, 2000: 108). Mahalli idarelerin organları, kararları, eylem ve işlemleri ile görevlileri üzerinde gerçekleştirilen vesayet denetimi zaman zaman hiyerarşik denetimi, yerindelik denetimini (onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerine geçerek karar alma vb.) de kapsayacak şekilde ileri gidebilmektedir (Genç, 2015: 283). Merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde günümüze kadar uygulamaya çalıştığı denetim, genellikle biçimsel bir denetimin ötesine geçememiş, mahalli hizmetlerin planlı ve programlı etkin bir biçimde gerçekleştirilmesini sağlayamamıştır. Yeni kanuni düzenlemelerle bu denetim neredeyse bütünüyle ortadan kalkmıştır (Sanal, Mengi (ed.), 2007: 131). 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla eski kanunlara göre idari vesayet azaltılmış, bunun yerine yargısal denetim ikame edilmiştir (Coşkun ve Eşki, 2013: 115).

Küçük Belediyelerde başka bir sorun örgütsel yönden güçlü başkan güçsüz meclis konusudur. Güçlü başkanlık sistemi, güçlü merkezîyetçi yapı ile ilişkilidir. Küçük belediyelerde yetki ve sorumluluklar dengesiz dağılmıştır. Kararlar üzerinde genellikle belediye başkanı ve / veya yazı işleri müdürünün etkisi büyüktür. Belediye başkanı, hemen hemen bütün belediye işleriyle ilgilenmekte ve bütün yetki ve sorumlulukları üzerinde toplamaktadır. Merkezi yapının mahalli kontrolü belediye başkanları üzerinden gerçekleştirilmesi yönündeki tercihi, belediye örgütlenmesinin güçlü meclis yönünde değiştirilmesini engellemekte, bu da demokratik olmayan bir yapılanma biçimi ortaya çıkarmaktadır (Arıkboğa, Eryılmaz ve diğerleri (der.), 2007: 42-70). Stratejik planlama eksikliği, birimler arasında koordinasyon yetersizliğine yol açmakta, her iki sorun beraber görev ve yetki belirsizliğine sebep olmaktadır. Alt kademelerde çalışanlar, ya sadece kendilerine verilen emirlerle ne yapmaları gerektiğini öğrenmekte ya da eğitim, kadro, tecrübe ve unvan durumlarını aşan yetkileri kullanmakta hak ve sorumluluklar üstlenmektedirler (Özgür, 2002: 300).

2.5.6.7. Yerel Halktan ve Siyasetten Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde hemşehricilik anlayışı yeteri düzeyde gelişmemiş olduğundan yerleşiklerin kendi sorunlarına sahip çıkma seviyesi oldukça düşüktür. Küçük ölçekli belediyelerdeki mahalli halk kendi belediyesini ve onun işlerini iyi tanıdığını zannetmektedir. Belediyesini iyi bildiğini düşünen mahalli halk belediye personeli ve/veya encümenler ile olan kişisel problemleri ve belediye idaresi arasında manasız bir özdeşleşme kurabilmektedir. Böylelikle, belediye idaresi ve belediye hizmetleri, tarafsız bir biçimde desteklenmek veya eleştirilmektense, özel hayattan kaynaklı ilişkilerden etkilenerek destek veya eleştirinin dozu abartılmakta; öznel, duygusal, haksız ve ayarsız değerlendirmeler ortaya çıkabilmektedir. Küçük çaplı yerleşim yerlerinin esas hususiyetlerinden birisi, küçük ayrıntıların bile fark edilebilmesi ve önemsenmesi, gereksiz yere dedikodu üretilmesidir (Özgür, 2002: 301).

Sınırlı bilgi ve duygusal yaklaşımla belediye yönetimi ve hizmetleri hakkında olumsuz düşüncelerini ortaya koyan hemşehriler, söyledikleri dönüp dolaşp kendilerine geldiğinde kendileri de inanabilmektedirler. Böyle bir durumda, belediye ile belediye çalışanları ve seçilmişleri, eylemleri, faaliyetleri, hizmetleri ve mahalli halkla ilişkilerin de oldukça dikkatli olmak zorundadırlar.

Diğer belediyeler gibi, fakat onlardan daha olumsuz bazı çelişkiler küçük belediyelerde de görülmektedir. Örneğin, özerkliğin ve mahalli idarelerin demokrasi adına genişletilmesi isteği halkın hemşehrisi olduğu köy veya belediyenin güçlendirilmesini istemek yerine, mesela beldesinin ilçe, ilçesinin il olmasını istemesi ile çelişmektedir (Özgür, 2002: 301).

2.5.6.8. Başkan ve Diğer Yönetim Organlarından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de geleneksel olarak güçlü başkan modeli vardır. Bu modelde belediye başkanının önemli karar yetkileri vardır; yönetimin tüm sorumluluğu belediye başkanına aittir, başkanın geniş atama gücü vardır. Belediye başkanı, belediye meclisi ve encümen toplantılarına başkanlık eder, gündemi belirler ve bütçe yapar/yaptırır (Azaklı ve Özgür, 2005: 303). Güçlü başkanlık sistemi güçlü merkezîyetçi yapı ile ilişkilidir. Merkezi yapının mahalli kontrolü belediye başkanları üzerinden gerçekleştirmesi yönündeki tercihi, belediye örgütlenmesinin güçlü meclis yönünde değiştirilmesini engellemekte, bu da demokratik olmayan bir yapılanma biçimi ortaya çıkarmaktadır (Arıkboğa, Eryılmaz ve diğerleri (der.), 2007: 42-70). Her ne kadar büyük belediyelerde de belediye başkanları ile belediye encümeninin aşırı gücünden söz edilmekte ve merkezileşme eğilimlerinden bahsedilmekte ise de; merkezileşme eğiliminin küçük belediyelerde daha kuvvetli olabileceği düşünülmektedir. Encümen belediyenin karar alma ve danışma organıdır. Meclis üyeleri sürekli toplanmadıklarından aralarından bazılarını seçerek encümene gönderiler. Encümen bir bakıma meclisin küçüğü ya da belediyenin küçük meclisi gibidir (Azaklı ve Özgür, 2005: 303).

Belediye başkanı ve meclis, belediyenin en üst düzey üç biriminden ikisidir, ikisi de, normal şartlarda doğrudan halkın oylarıyla seçilir. Belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi; belediye başkanlığı seçimlerinde ise çoğunluk sistemi uygulanır. Bu sebeplerle, belediye meclisinin oluşumunda genellikle belediye başkanının bağlı olduğu siyasi parti çoğunluğu sağlamaktadır. Bu durum, belediye başkanına çok büyük avantaj ve güç sağlamaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 310).

Başkanın kentin tüm sorunları ile bizzat ilgilenmesi gerekmektedir, çünkü güçlü başkan modeli hem başkana, hem de belediye çalışanları ile vatandaşa başkan hizmetlerin detayları ile bizzat ilgilenmezse, işlerin yolunda yürümeyeceği yolunda bir intiba uyandıracak tarzı ile bu yönde çağrışımlar yapmaktadır. Sonuçta; işlerle yakından ilgilenen, yetki ve sorumlulukları kendisinde

toplayan, profesyonel personellerle çalışmayı pek tercih etmeyen ve onları istihdam etme şansı bulamayan ve altı ayda belediyeçiliği en iyi şekilde öğrendiğini düşünen belediye başkanı örnekleri çoğalınca halk ve personelde de belediye başkanına onun ne kadar güçlü (ya da olması gerekenden daha güçlü) olduğunu hissettirecek refleks ve tepkiler gelişmektedir.

Oysa hukuki olarak, karar veren makam belediye başkanı değildir. Karar veren organlar belediye başkanının da aralarında bulunduğu belediye meclisi ve encümenidir. Belediye başkanı teoride sadece uygulayıcıdır. Fiiliyatta ise, belediye başkanı, tüm sorunların çözüm kaynağı olarak görülmektedir. Bu da, onun güçlü konumundan kaynaklandığı gibi, konumunu da güçlendirmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005: 303).

Belediye yönetiminde karar organı olarak önemli yetkileri ve sorumlulukları bulunan encümenlerde görevli üyelerin çoğunluğunun çiftçi, küçük esnaf, tüccar gibi belediyeçilik alanında meslek öğrenimi ve deneyimi olmayanlardan oluşması eleştirilmektedir (Özgür, 2002: 302). Aynı zamanda teknik konularda da karar veren bu kurulun üyeleri arasında öteki kamu kurum ve kuruluşlarında deneyim kazanmış daha fazla personelin bulunması hatta bunların çoğunlukta olması önerilmektedir (Özgür, 2002: 302).

Türkiye'de seçilen belediye başkanlarının büyük çoğunluğu belediye örgütüyle ilk kez karşılaşmaktadır. Örgütlenmenin nasıl olduğunu bilmemektedir, daha da ötesi belediyenin ne yapması gerektiğini bile bilememektedir. Hangi müdürün ne iş yaptığını, hangi birimin görev ve yetkilerinin neler olduğunu vb. bilmeyen bir belediye başkanı, bu bilgisizliğiyle belediyeyi yönetmeye başlar. Başkanlık koltuklarına oturanlar, aradan yıllar geçtikten sonra ve başkanlık dönemlerinin sonlarına geldiklerinde ancak belediyeyi öğrenmiş olmaktadır. Ama artık çoğunlukla ayrılma zamanı gelmiştir" (Özgür, 2002: 302).

Büyük belediyelerde de başkanlar belediyeyi, ilk defa seçildiklerinden pek fazla bilmezler fakat en azından işleri bilen ve yürüten bir miktar bilgili tecrübeli ve profesyonel personelleri vardır. Onlarla uyumlu çalışırlar ve politika tercihleri yönünde bir yandan onları yönlendirirken bir yandan da belediye işlerini onlardan öğrenirlerse başarıya ulaşabilirler. Oysa küçük belediyelerde hem meclis üyeleri hem de başkan belediyeyi ve işlerini kendilerine öğretecek yeterince bilgili ve tecrübeli personellerden yoksundurlar. Bu durum hususiyetle yeni kurulan veya tecrübeli ve alanında yetişmiş personelleri istihdam etmekte zorlanan diğer küçük belediyelerde daha da önemli bir sorundur. Türkiye'de deneyimsiz belediye başkanlarının ufkunu genişletecek yardımcıların veya danışmanların bulunması, hususiyetle küçük belediyelerde, pek mümkün değildir (Özgür, 2002: 303).

Birçoğu seçilmeden önce aynı siyasi parti teşkilatında beraber çalışan insanlar, yine ekip olarak belediye yönetiminde görev almaktadırlar. Siyasi partinin il, ilçe veya belde başkanı olurken

teşkilatın diğer üyeleri de meclis üyesi olmaktadır. Sonuç olarak başkan ve meclis üyelerinin siyasi partileriyle olan ilişkilerinin önemi ve mahalli hizmetler üzerindeki belirleyiciliği/etkisi, büyük olasılıkla meclis, encümen ve başkan arasındaki hukuksal ilişkilerden öne geçmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005: 310).

Genelde, siyasi partiye katkısı yüksek kabul edilen kişilerden birisi, belediyecilikten anlaşılsa da anlamasa da siyasi parti tarafından aday gösterilmektedir. Genel olarak, siyasi partiler belediye başkanlığı ve belediye meclis üyeliği için herhangi bir önseçim yapmadan, parti üst yetkili organlarınca adaylarını belirlemektedirler. Bu durumda, aday belirleme sürecinde halkın tercihleri önemini yitirmekte ve halk, seçimlerde siyasi parti teşkilatlarının belirlediği adayları onaylamak veya reddetmek konumunda kalmaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 310).

2.5.6.9. Merkezi Yönetim ve Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

Üç mahalli idare türü arasında ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, hususiyetle 2. Dünya Savaşı sonrasında denge belediyelerden yana dönmeye başlamıştır. Kırdan kente kitlesel göçlerin neticesinde ortaya çıkan toplumsal, yapısal dönüşümler köyün önemini azaltarak belediyeleri öne çıkarırken, il özel idarelerinin yetki ve görevleri zaman içinde büyük ölçüde merkezi yönetimce üstlenilmiştir (Genç, 2015: 283).

Küçük belediyeleri önemsemeyen, onun yerine büyük yerleşimlerin biraz da çarpık ve kontrolsüz olarak büyümesine göz yumar ya da yol açan anlayışlar genellikle taşraya güvenmek ve güçlü merkez sayesinde halkı kontrol etmek ve yönlendirmek hevesinde olanlar tarafından tercih edilmektedir. Örneğin 1930'ların kendisine çok geniş bir alanı tanımlanmış çağdaşlaşma ile görevli tutulmuş, merkezi denetimi yüksek belediyecilik modeli, belediyeciliğin esnaf türü gelenekçi güçlerle ilişkisi yüksek, tutucu olarak görülen küçük girişimci tabanın etkinliğini ortadan kaldırmak istiyordu (Özgür, 2002: 303).

Tutucu ve gelenekçi olduğu düşünülen esnaf türü güçlere güvenmeyen bürokratlar ve politik elit'in, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren küçük belediyelere de aynı kaygılarla (nedenlerle) güvenmediği ve onların sorunlarını ihmal ettiği düşünülebilir. 1950'ler sonrasında esnaf ve küçük girişimci etkinliğinin artmasına (Özgür, 2002: 303) rağmen, küçük belediyelerin (beldelerin) ihmal edilmesi DP döneminde de büyük ölçüde sürmüştür. Dahası, köylerden büyük kentlere göç ile küçük yerleşim birimlerinin daha da ihmal edildiği söylenebilir. Kural olarak, Türkiye'de siyasi partiler ve diğer siyasi kadrolar büyükşehirlerin taleplerini küçük yerleşim birimlerinin taleplerinden daha fazla ciddiye almaktadırlar (Özgür, 2002: 303).

1960 sonlarında yapılan bir ankette belediye çalışanları, belediye personelinin bütün işlerinin küçük belediyeler için çok karmaşık olduğunu, bütçe hazırlanmasının saymanın üstüne kaldığını ve

saymanın bunda çok zorlandığını belirtmişlerdir (Özgür, 2002: 303). Büyük belediyelerin bile anlamakta ve uygulamakta zorlandıkları karmaşık mevzuat küçük belediyelere de aynen uygulanmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE ÖLÇEK VE KAMU REFORMLARI SONRASI KÜÇÜK ÖLÇEKLİ BELEDİYELERİN DURUMU: TOKAT REŞADİYE ÖRNEĞİ

1980'li yıllardan itibaren, dünyadaki değişim ve dönüşümlerin etkisiyle Türkiye'de hem amme idaresi açısından hem de ölçek açısından mahalli idare uygulamalarında hızlı bir dönüşümün yaşandığını söylemek mümkündür. Bu durumun çalışmamızın savunduğu en önemli argümanları da desteklediği görülmektedir. 1980 sonrası dönemde liberalleşme ve globalleşmenin de etkisiyle Türkiye'de özelde mahalli idareler genelde de amme idaresi alanında yoğun bir reform sürecinin başladığını söylemek mümkündür. Bu süreçte bir yandan kentli yoğunluk bölgelerinde büyükşehirler kurulurken, diğer yandan köylerin belediye veya ilçe yapılması gibi çelişkili uygulamaların olduğu görülmüştür.

Önceki bölümler de ifade edildiği gibi ülkemizde 5393, 5747 ve 6360 sayılı kanunlarla mahalli idarelerin ölçeklerine yönelik olarak mahalli idare tarihimizdeki en kapsamlı düzenlemeler yapılmış ve bir yandan belediye kurulması zorlaştırılmış, diğer yandan büyükşehirler bünyesindeki ilk kademe belediyeleri ve 2.000 nüfusun altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Yapılan bu kanuni düzenlemeler ülkemizde mahalli idare anlayışında bir ezberi bozmuş ve merkez (şehir) yönetiminden mekânsal alan yönetimine doğru bir geçiş süreci yaşanmıştır (Gürbüz, 2013: 2).

Esas itibarıyla bu geçiş süreci bir bakıma Türkiye'nin uzun yıllardan beri kronikleşmiş yönetsel bir sorunu haline gelen küçük ölçekli belediyeler sorununu tekrar gün yüzüne çıkarmış ve bu sorunu çözmek için adeta bir neşter vurmıştır. Bu süreçte yapılan kanuni düzenlemeler ülkemizde optimal belediye ölçeğinin ne olması konusunda ciddi tartışmaları beraberinde getirmiş ve halkın mahalli idarelere demokratik katılımının engellendiği yönünde eleştiriler almıştır. Fakat bu sürecin ülkemizdeki kamu kaynaklarının verimli kullanımının sağlanmasına yardımcı olduğu ve dünyadaki optimal ölçek arayışlarına uygun olduğu noktasında da literatürde ciddi bir destek gördüğü görülmektedir.

3.1. Son Yapılan Kanuni Düzenlemelerin Tokat ve Reşadiye'deki Küçük Ölçekli Belediyelere Etkileri

Anadolu'nun iç kesiminde Kızılırmak yayı içinde olan Kapadokya coğrafyası içinde yer alan Reşadiye, Tokat ilinin orta ölçekli bir ilçesidir. Kelkit Vadisinde, E 80 (D100) karayolu kıyısında

bulunmaktadır. İlçe Orta Karadeniz Bölgesi'ndedir. İlçenin doğu tarafında Koyulhisar, kuzey doğusunda Mesudiye, batıda Niksar, kuzeyinde Aybastı, Başçiftlik ve Gölköy ile güneyinde Almus, Hafik ve Doğanşar ilçeleri ile komşudur. (Reşadiye Coğrafi Yapı, 2016) İlçenin alanı 1481 km², olup rakımı 450 m'dir (Tokat İli, 2016). İlçe Karadeniz iklimi ile İç Anadolu ikliminin ortaklaşa hususiyetlerini taşıyan bir klimaya sahiptir.

Reşadiye, oturma alanı olarak vadinin içerisinde Kelkit Irmağı kenarına yerleşmiştir. Reşadiye' ye bağlı köyler dağlık ve zorlu bir araziye sahip olup hayvancılıkla geçimini sağlamaktadır. İlçe, yeryüzü şekilleri bakımından çeşitlilik arz eden bir yerleşim yeridir. Reşadiye, Tokat'ın kalan ilçeleriyle kıyaslandığında eğimli arazinin burada oldukça çok olduğu görülmektedir. Yer yer platolarla çevrilidir.

Resim 1: Reşadiye İlçe Merkezinin Kuşbakışı Görünümü



2016 yılı verilerine göre ilçenin toplam nüfusu 38.870 olmuştur. Fakat bu veriler değerlendirildiğinde en dikkat çekici nokta ilçedeki kırsal nüfusun her zaman ilçe merkezinden yüksek olmasıdır. Hatta nüfusun zirve noktasına ulaştığı 2000 senesinde köylerde yaşayan insanların sayısı 85.511 olurken ilçe merkezinde yaşayan insanların sayısı sadece 16.389 olmuştur. Bu durum genel olarak Reşadiye'nin kırsal hususiyetlere sahip bir ilçe olduğunu göstermektedir. Zaten kapatılan küçük ölçekli belediyelerin tamamı da köyden beldeye dönüşen belediyelerdir. Elbette bu yerlerin belde belediyesine dönüştürülmesinde en önemli sebeplerden birinin ihtiyaçtan çok siyasi etkenler olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 16: Yıllar İtibariyle Reşadiye İlçesinin Nüfus Yapısındaki Değişim

Reşadiye İlçesinin Yıllara Göre Nüfus Bilgileri			
Yıl	Toplam Nüfus	Şehir Nüfusu	Köy Nüfusu
1965	55.537	4.546	50.991
1970	61.802	7.159	54.643
1975	68.513	9.022	59.491
1980	60.495	5.640	54.855
1985	65.863	10.083	55.780
1990	61.166	12.321	48.845
2000	101.900	16.389	85.511
2007	40.319	8.892	31.427
2008	42.952	9.108	33.844
2009	45.436	9.027	36.409
2010	39.880	8.673	31.207
2012	42.305	7.643	34.662
2013	37.454	9.260	28.194
2014	38.870	11.478	27.392

Kaynak: Reşadiye İlçesi, 2016: <http://www.mahallinet.org.tr>

6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından geçici 2. maddesiyle, 51 ilde bulunan ve nüfusu 2.000'in altında bulunan 559 küçük ölçekli belde belediyesi, otomatik olarak kapatılarak tüzel kişilikleri ve faaliyetleri sona erdirilmiştir. Bununla beraber Kanunun yayımlandığı tarihe kadar 5393 sayılı Kanunun 8'inci maddesine uygun olarak birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkaran belediyelerin tüzel kişilikleri korunacaktır. Bu kapsamda Tokat ili genelinde faaliyet gösteren ve tüzel kişilikleri bulunan toplam 40 küçük ölçekli belde belediyesi kapatılarak faaliyetlerine son verilmiştir. Diğer taraftan çalışmanın örneklemini oluşturan Tokat ili Reşadiye genelinde ise 8 küçük ölçekli belde belediyesi minimum 2.000 nüfus şartını gerçekleştirmediği için otomatik olarak kapanmıştır. Reşadiye ilçesine bağlı olan hali hazırda 5 belde belediyesi, 72 köy vardır.

Tablo 17: Tokat İli Genelinde Nüfusu 2.000'in Altına Düşerek Kapatılan Küçük Ölçekli Belde Belediyeleri

İlçe Belediyesi	Kapanan Küçük Ölçekli Belediyeler	Toplam	TOKAT İLİNDE KAPATILAN TOPLAM KÜÇÜK ÖLÇEKLİ BELEDİYE SAYISI 40
Almus	Ataköy Bağtaş Cihet Dikili Ormandibi	5	
Artova	Çelikli	1	
Erbaa	Akça Değirmenli Koçak Üzümlü	4	
Merkez	Akbelen Avlunlar Büyükyıldız Çamlıbel Kemalpaşa Yağmurlu	6	
Niksar	Günebakan Kuyucak Özalan	3	
Pazar	Dereköy	1	
Reşadiye	Büşürüm Çevrecik Demircili Kızılcaören Kuzbağı Nebişeyh Soğukpınar Yolüstü	8	
Sulusaray	Dutluca	1	
Turhal	Çaylı Kat Ulutepe Yazitepe Yenisu	5	
Yeşilyurt	Çıkrık Kuşçu	2	
Zile	Evrenköy Güzelbeyli Yalinyazı Yıldıztepe	4	

Tokat ile ilgili genel bir değerlendirme yapıldığında, merkez ilçesi dahil toplamda 11 ilçeye sahip olan bu ilde Mayıs 2011 yılı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) verilerine göre toplam 64 belde belediyesi ve 580 köy bulunurken (MİGM, 2011) Nisan 2015 yılı verilerine göre belde belediyesi sayısı 24'e düşerken köy sayısı da 616'ya çıkmıştır. (MİGM, 2015) Başka bir deyişle 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu sonrası Tokat ilinde toplam 40 küçük ölçekli belediye kapatılırken köy sayısı da ölçek büyümesi sonucu 36 artmıştır.

Tablo 18: MİGM Verilerine Göre Tokat'ta Kapatılan veya Köye Dönüştürülen Küçük Ölçekli Belediye Sayıları

	2011	2015	Fark
Belde Belediyesi	64	24	-40
Köy Sayısı	580	616	+36

Harita 1: Tokat'ın İlçelerinde Nüfusu 2.000'in Altına Düşerek Kapatılan Küçük Ölçekli Belediye Sayıları (İlçe isimlerinin üzerindeki sayılar kapatılan küçük ölçekli belde belediyesi sayısını göstermektedir)



İlgili kanun öncesi toplamda 13 küçük ölçekli belde belediyesine sahip olan Reşadiye'de belediye kurmak için gerekli minimum 2.000 nüfus şartını sağlayamayan 8 küçük ölçekli belediye kapatılmıştır. Bu yönüyle Reşadiye ilçesi Tokat ilinin en fazla belde belediyesi kapatılan ilçesi olma özelliğini taşımaktadır.

Tablo 19: Reşadiye İlçesinde Yer Alan Küçük Ölçekli Belde Belediyelerin Nüfus Karşılaştırması

Reşadiye Belde Belediyesi	2011 Nüfusu	2014 Nüfusu
Baydarlı	2.399	3.125
Bereketli	2.483	3.638
Bozçalı	2.720	2.935
Büşürüm	1.600	---
Çevrecik	1.678	---
Cimitekke	2.202	2.939
Demircili	1.061	---
Hasanşeyh	2.868	4.367
Kızılcaören	1.212	---
Kuzbağı	920	---
Nebişeyh	1.313	---
Soğukpınar	1.001	---
Yolüstü	1.870	---
Kapatılan Belediyelerin Toplam Nüfusu	10.655	

Kaynak: Reşadiye İlçesi, 2016: <http://www.mahallinet.org.tr>

Yukarıdaki Tablo 19’da görüldüğü gibi Reşadiye ilçesinde yer alan kapanan ve kapanmayan küçük ölçekli belde belediyelerinin 2011 ve 2014 nüfusları incelendiğinde sadece üçünün (Büşürüm, Çevrecik ve Yolüstü) nüfusunun 1.500–2.000 aralığında geriye kalan 5 belde belediyesinden 4’ünün (Demircili, Kızılcaören, Nebişeyh ve Soğukpınar) nüfusunun 1.000–1.500 aralığında ve 1 belde belediyesinin de (Kuzbağı) nüfusunun 500–1.000 aralığında olduğu görülmektedir. Diğer taraftan kapatılmayan 5 belde belediyesinin de hiç birinin nüfusunun 6360 sayılı kanun sonrasında öngörülen yeni belediye kurulması için gerekli olan 5.000 nüfus şartını 2014 sonu nüfus verilerine göre sağlayamadığı görülmektedir. Bu sınıra en yakın olan küçük ölçekli belediye 4.367 nüfusa sahip olan Hasanşeyh beldesidir. (Reşadiye Belediyeleri Nüfus Listesi, 2016: http://www.mahallinet.org.tr/ilceler/ilce_belediye_nufus.php?ilceid=199033) Başka bir deyişle eğer hâlihazırda geçerli olan 2.000 nüfus şartı yerine 5.000 nüfus şartı aranıyor olsa Reşadiye’ye bağlı belde belediyelerinden hiçbiri bu şartı gerçekleştirecek nüfus potansiyeline sahip değildir. Ayrıca ilginç bir noktada kapatılan 8 belde belediyesinin toplam nüfusunun sadece 10.655 olmasıdır. Buna göre coğrafi yakınlık ve uzaklık farklılıklar dikkate alınmadan asgari 5.000 nüfus şartına göre yeni bir belediye kurulsa söz konusu kapatılan 8 belde belediyesinden yalnızca 2 belediyenin kurulabilecek durumda olduğu görülmektedir.

3.2. Tokat Reşadiye’de Kapatılan Küçük Ölçekli Belediyelerin Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Raporlarında Yer Alan Başlıca Sorunları

5393 Sayılı Belediye Kanununun 54. ve 55. maddelerine istinaden Tokat’ın Reşadiye ilçesinde yer alan ve daha sonra çıkarılan 5447 Sayılı Kanun ile kapatılan küçük ölçekli belediyelerle ilgili olarak Mahalli İdareler Kontrolörlüğü müfettişleri tarafından hazırlanan denetim raporlarında oldukça ilginç tespitler yer almaktadır. Buna göre söz konusu küçük ölçekli belediyelerle ilgili raporların Kızılcaören belediyesi hariç hepsinin ilk denetim raporu olması ve Eylül 2010’da yapılan denetimler sonucunda raporların hepsinin Ekim 2010 döneminde yazılmış olmasıdır. Bununla beraber Büşürüm Belediyesinin denetim raporu o dönem İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Başkontrolörü olan Münür Demirci tarafından hazırlanırken, Çevrecik, Demircili ve Kızılcaören Belediyelerinin denetim raporu o dönem İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Başkontrolörü olan Nihat ÖZFİDAN tarafından hazırlanmıştır. Geriye kalan 4 küçük ölçekli belediyenin yani Kuzbağı, Nebişeyh, Soğukpınar ve Yolüstü belediyelerinin raporları da o dönem İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Stajyer Kontrolü olan Emrullah ŞİMŞEK tarafından yapılmıştır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler kontrolörlerince hazırlanan Reşadiye’deki küçük ölçekli belediyelerin denetim raporlarında öne çıkan sorunlar kategorize edildiğinde aşağıda başlıklar halinde incelenen sorunların öne çıktığı görülmektedir. Esasında bu ve benzer sorunların kapatılan diğer küçük ölçekli belediyelerde de görüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

3.2.1. Teşkilatlanma Sorunu

Mahalli idarelerce görev ve yetkileri kapsamında kalan hizmetlerin etkin, etkili, verimli, halka dönük, hakkaniyete, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun bir biçimde sağlanabilmesi için varlık ve hizmet amacına uygun, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlendiği işlevsel bir organizasyon (teşkilat) yapısının tesis edilmesi gerekmektedir. Etkin ve kuvvetli bir teşkilat yapısının eksikliği nedeniyle mahalli gelirlerin elde edilmesinde etkinlik sağlanamamakta, harcamalar planlı ve rasyonel bir şekilde gerçekleştirilememekte ve çağdaş yönetim teknikleri hayata geçirilememektedir (Mecek ve Doğan, 2015: 241). Yapılan son hukuki düzenlemelerle mahalli idarelerin organizasyon yapısı tekrardan düzenlenerek etkin ve verimli personel istihdamı için norm kadro uygulamasına geçilmiştir (Mecek ve Doğan, 2015: 241).

Türkiye genelinde olduğu gibi Reşadiye özelinde de küçük ölçekli belediyelerin en başta gelen sorunlarından biri teşkilatlanma ile ilgili sorunlardır. Buna göre Reşadiye’deki 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 bir yansıması olarak yeterli sayıda personel ve ekipman olmadığından bir belediyenin sunması gereken en basit alt yapı hizmetlerinin bile yapılmadığı görülmektedir. Genel olarak bakıldığında

Reşadiye'deki söz konusu küçük ölçekli belediyelerin "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" hükümlerine göre (D-1) Grubunda yer aldıkları görülmektedir. Bu grupta yer alan belediyelerin normal şartlarda norm kadro ile 20 adet memur ve 10 sürekli işçi kadrosu bulunmaktadır. Fakat bu belediyeler yeterli bütçeye sahip olmadıklarından asgari düzeyde hizmet sunabilmek için dahi teşkilatlanamamaktadır. Aşağıda yer alan Tablo 20'de denetim yapılan Ekim 2010 itibariyle ilgili belediyelerde çalışan personel sayısı yer almaktadır.

Tablo 20: Reşadiye'de Kapatılan Küçük Ölçekli Belediyelerin Personel Durumları

Belediye	Memur Sayısı	Sürekli İşçi Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Zabıta Sayısı	İtfaiyeci Sayısı	Toplam
Büşürüm	1	0	3	2	0	6
Çevrecik	3	5	2	0	0	10
Demircili	1	0	7	0	0	8
Kızılcaören	3	7	1	2	0	13
Kuzbağı	2	7	0	0	0	9
Nebişeyh	2	3	0	0	0	5
Soğukpınar	1	2	0	0	0	3
Yolüstü	0	8	1	0	0	9
Toplam	13	32	14	4	0	63

Kaynak: Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8'den derlenmiştir

Yukarıdaki Tablo 20'den de görüldüğü gibi söz konusu belediyelerin teşkilatlanma açısından personelin hizmet gereklerine uygun sayıda, özellikle ve yeterlikte olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Örneğin Büşürüm Belediyesinin Norm kadroda olması gereken Yazı İşleri Müdürlüğü ve Mali Hizmetler Müdürlüğü kadroları boş bulunmaktadır. Yine benzer şekilde Demircili Belediyesinin mali imkânlarının yetersizliği nedeniyle de yeni personel istihdam edilemediği ve personel sayısının yeterli olmadığından müdürlük ve diğer kadrolara atama yapılmadığı, Yazı İşleri, Muhasebe, Fen, Zabıta ve İtfaiye birimlerinde personel görevlendirilmediği görülmüştür. Kızılcaören Belediyesinde Yazı işleri müdürlüğü, Mali hizmetler müdürlüğü kadroları boş olduğu ve bu kadrolara vekâleten veya tedviren atama yapılmadığı. Tahsildarlığa vekâleten görevlendirme yapıldığı, zabıta memurluğuna görevlendirme yapıldığı, muhasebe yetkilisine de görevlendirme yapıldığı görülmüştür (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8'den derlenmiştir).

Dolayısıyla söz konusu belediyelerin buldukları bölgelerdeki insanlara bu personel miktarı ile hizmet sunmasını beklemenin mümkün olmadığını söylemek olasıdır. Örneğin toplamda sadece

3 adet personeli bulunan Soğukpınar belediyesinin herhangi bir hizmeti vatandaşa sunmasını beklemek eşyanın tabiatına aykırı bir durumdur.

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 imkanlarının 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. Şüphesiz bu durum günümüz modern yönetim anlayışından oldukça uzak bir durumu gözler önüne sermektedir.

3.2.2. Belediye Meclisi İle İlgili İş ve İşlemler

Kararların büyük çoğunluğu hiçbir makamın onayına ihtiyaç kalmaksızın uygulanan belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğinin en büyük ve esas karar organıdır. Çoğulcu ve demokratik yapılanmanın mahalli düzeydeki temsilcisi olan belediye meclisinin tüm üyeleri yüzde onluk barajlı nispi temsil esasına göre doğrudan mahalli halk tarafından seçilmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu ise farklıdır. Bu açıdan önceki (3030) ve yeni (5216) büyükşehir belediye kanunları açısından pek bir fark yoktur. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri meclis üyelerinden oluşur. Her ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri seçiliş sırasına göre büyükşehir belediye meclisi üyesi olurlar (Eryılmaz, 2005: 149).

5393 Sayılı Kanuna göre belediye meclisi belediyenin birincil karar organı olup ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır.

Yapılan denetimlerde Reşadiye’de kapatılan küçük ölçekli belediyelerin meclislerinin yaptığı iş ve işlemlerin ve aldığı kararların birçok açıdan yürürlükteki belediye mevzuatına ve kanunlara uymadığı açıkça görülmektedir. Buna göre söz konusu belediye meclisleri bazı durumlarda yetki ve görevleri olmadığı halde bazı kararları alırken bazı durumlarda da yetkileri ve görevleri olduğu halde karar almadıkları görülmektedir. Buna göre Reşadiye’de kapatılan küçük ölçekli belediyelerin meclislerinde yapılan hatalı işlemlerin ortak hususiyetlerini şu maddeler halinde özetlemek mümkündür.

- Meclis görüşme tutanaklarına rastlanılmadığı görülmektedir. Meclis toplantısına ilişkin tutanaklar ayrıntılı olarak (müzakere konuşmaları, toplantıya katılanlar, ret oyu verenler vs. bilgileri) tutulmamıştır. Meclis Kararlarına her yıl birden başlamak üzere birbirini izleyen karar numaralarının verilmediği, aynı toplantıda alınan birden fazla kararın sadece tek karar numarası ile numaralandırıldığı, bununda karışıklığa neden olduğu görülmüştür. Esas itibarıyla Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin 16. maddesinde; meclis görüşmelerinin kâtip üyeler veya divanın sorumluluğundaki görevlilerce tutanağa geçirileceği ve başkanlık divanı tarafından imzalanacağı, meclis görüşmelerinin meclisin kararıyla sesli veya görüntülü cihazlarla da kaydedilebileceği kayda bağlanmıştır. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1)
- Bu kapsamda meclis karar defterlerinin usulüne uygun olarak tutulmadığı, defterlere bazı kararların yazılmadığı, defterlerde boş sayfalar bırakıldığı, defterlerin onaysız olduğu görülmüştür.
- Belediye meclislerinde birim içi ve birim dışı evrak zimmet defteri tutulmamaktadır. Ayrıca standart dosyalama sistemine geçilmemiştir.
- Kesinleşen belediye meclisi kararlarının halka duyurulduğuna dair herhangi bir belge ibraz edilememiştir.
- Denetim döneminde belediye meclislerince “yapılmasına”, “alınmasına” gibi kararlar verildiği incelenmiştir. Fakat bir mal veya hizmetin alınmasına veya yapılmasına karar vermek belediye meclisinin görev alanına girmez şayet alınacak mal, yapılacak hizmet bir ihale konusu teşkil eder ise, belediye encümeni bu konu ile ilgili ihaleyi, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 13. maddesi gereğince ihale kurulu olarak başlatıp sonuçlandırmakla görevlidir. Bu nedenle meclisin yetkisi bulunmayan konular gündeme getirilmemeli ve bu türden hatalı kararlar alınmasının önüne geçilmelidir. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1)
- Meclis toplantı gündemleri meclis üyelerine tebliğ edilmemektedir.
- Belediye başkanı tarafından meclis üyelerine bildirilen gündem maddeleri arasında “Dilek ve Temenniler” şeklindeki maddelere yer verildiği incelenmiştir. Bunun yanında dilek ve temenniler şeklinde belirlenen gündem maddesi içerisinde yapılan görüşmelerde değişik taleplerin görüşüldüğü ve kararlaştırıldığı incelenmiştir.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanuna göre yapılacak ihalelerin tahmini bedelini, usulünü ve zamanını belirlemeye yönelik meclisten karar alındığı incelenmiştir. 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 düzenlenmektedir. Bu durum elbette belediye mevzuatına aykırı bir durumdur. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 3)

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinin "b" fıkrasına göre; yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, belediye encümenlerine görev olarak verildiğinden, bundan böyle belediye meclisinin yetkisinde olmayan alanlarda karar almamasına dikkat edilmelidir.
- Belediye Meclisi toplantılarına ait tutanakların görüşülen ve konuşulan bütün hususları içermediği, tutanakların ise dosyalarında olmadığı incelenmiştir.
- Meclis toplantılarına devamsızlık gösteren meclis üyeleri hakkında işlem yapılmadığı incelenmiştir.
- Belediye Meclisi tarafından toplantı yeter sayısı sağlanamadığı için ertelenen toplantıların erteleme sürelerinin belirlenmesinde ilgili kanun ve yönetmelik hükümlerine uyulmadığı incelenmiştir.
- Belediye Meclisleri tarafından Belediye Encümenlerine yedek üye seçildiği incelenmiştir. Fakat 5393 sayılı Belediye Kanununun 33 ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin 20. maddelerine göre; encümen üyeleri bir yıllığına seçilir ve bir yılın sonunda tekrar seçim yapılır. Maddesi 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 (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 6)
- Cadde ve sokaklara isim verilmesi ile ilgili meclis kararlarının Kaymakamın onayına sunulmadığı incelenmiştir.

Görüldüğü gibi ilgili belediyelerin meclisleri yöntem ve çalışma konusunda birçok açıdan benzerlik gösterirken izlenen yöntem ve alınan kararların birçok yönden uygun olmadığı görülmektedir. Bu noktada en ilginç nokta söz konusu belediyelerin neredeyse hiçbirinde belediye meclis tutanakları ile ilgili bir kayıt tutulmaması veya kayıt tutulsa bile bunların meclis karar defterine düzenli bir biçimde işlenmemesidir. Başka bir deyişle ilgili belediye meclisleri yapmaları gereken en basit asgari işleri bile gerçekleştirmemektedirler. Bununla beraber meclisin yetkileri arasında olmayan birçok konuda meclislerce kararlar alındığı da görülmektedir.

3.2.3. Belediye Encümeni İle İlgili İş ve İşlemler

Belediyenin karar, danışma ve yönetme organı olan encümenin gündemini belediye başkanı belirler. Encümen, sadece başkanın havale ve tevdi ettiği konuları görüşebilir, kendiliğinden başkanın havale etmediği ve/veya gündeme almadığı konular hakkında görüşüp karar veremez. Encümenin belediye meclisinin yerine geçerek aldığı kararların tekrar belediye meclisince görüşülüp onanmasına ihtiyaçta yoktur. Teorik olarak Belediye meclisinin icracı hiçbir görevi yoktur. Buna karşılık, encümenin görevlerinin çoğu, icra-i özellik taşımaktadır. Belediye meclisinin icracı görevlerinden ziyade, yukarıda da bahsedildiği gibi, icracı denetleme görevi vardır. Her iki

organ, birbiri yerine geçip karar alamaz (Azaklı ve Özgür, 2005: 314). Fakat zaman zaman meclis ile encümenin görevleri birbirleri ile çakışır. Normalde, encümen, meclisin görevlerini yapamadığı gibi, meclis de encümenin görevlerini yapamaz. Sadece, yukarıda sözü edildiği gibi, 5272 Sayılı Belediye Kanununun 34. Maddesinin 1. fıkrasında, çeşitli özel kanunlarla belediye encümenine verilen görevlerin gerçekleştirilmesi söz konusudur (Azaklı ve Özgür, 2005: 314).

Küçük ölçekli belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Bunun yanında encümen üyeleri için yetersizlik kararı verilemeyeceği gibi gensoru işlemi de yapılamamaktadır. Encümenin seçilmiş üyelerinin, görev süreleri dolmadan veya meclis üyelikleri sona ermeden encümendeki görevleri sona ermez. Belediye başkanı, beldenin genel idaresinden, encümen üyeleri ise görevlerinden dolayı meclise karşı sorumludur (Azaklı ve Özgür, 2005: 314).

Belediye Encümeni tarafından yapılan iş ve işlemlerin denetiminde Reşadiye'de kapatılan 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 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 (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1).
- Denetime tabi dönemde ilgili belediye encümenlerinde düzenli 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,
- Bütçenin encümenlerde görüşülmesi sırasında kanuni prosedürün izlenmediği incelenmiştir. 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 belirtilmek suretiyle ve bir bütün olarak müzakere edilip karara bağlandığı, bütçe kararnamesinin ise bir bütün olarak müzakere edilip karara bağlandığı görülmüştür.

- Bazı Belediye Encümenlerince otobüs ücret tarifesi düzenlendiği incelenmiştir. Fakat 5393 Sayılı Belediye Kanununun 34. maddesinde, belediye encümeninin görev ve yetkileri sayılmış olup, belediye encümenine ücret tarifesi düzenleme görev ve yetkisi verilmemiştir (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 6).
- Bazı Belediye Encümenlerince 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ile ilgili hususlarda karar alındığı incelenmiştir. 5393 Sayılı Belediye Kanununun 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 alındığı incelenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38/n maddesinde; Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yönetmek ve özürllüler merkezini oluşturma yetkisi Belediye Başkanına verildiğinden bu yönde alınan kararlar encümenin görevleri arasında bulunmamaktadır.
- Bazı Belediye Encümenleri tarafından belediyeye taşıt alımı kararı alındığı incelenmiştir. Bu durum encümenin yetkisi dahilinde değildir.
- Belediye encümenince alınan kararların düzenli tutulmadığı, karar defterine birçok kararın yazılmadığının görüldüğü, karar defterinde encümen üyelerinin imza eksiği bulunduğu, defterde boş sayfa bırakıldığı, karar numaralarının müteselsil verilmediği, yazılı sayfaların deftere yapıştırılmak suretiyle encümen karar defterin oluşturulduğu görülmüştür.
- Belediye Encümeni tarafından temsil ve ağırlama giderleri hususunda karar alındığı incelenmiştir. Bu durum 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 (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 5).
- Bazı belediyelerde Belediye Encümeni tarafından encümen toplantılarının haftanın hangi gün ve saatinde yapılacağı konusunda herhangi bir karar alınmadığı incelenmiştir

Zaman zaman meclisin 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 Reşadiye’de kapatılan belediyelerde genellikle 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. Şüphesiz bu durum ne encümen üyelerinin ne belediye başkanlarının ve ne de belediye meclisi üyelerinin belediye mevzuatını bilmediklerini veya bilseler bile nasıl olsa diğer belediyelerde böyle yapıyor bu nedenle bir şey olmaz mantığı ile hareket ettiklerini göstermektedir.

3.2.4. İnsan Kaynakları İle İlgili İş ve İşlemler (Personel Sorunları)

Belediyelerin iş gücü 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).

Reşadiye’de kapatılan 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 Demircili belediyesi hariç kapatılan söz konusu küçük belediyelerin hepsinin 26442 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik Ek 1’ göre D-1 grubunda oldukları görülmektedir. Demircili belediyesi ise D-2 grubunda yer almaktadır. Bu sınıflamaya göre D-1 grubunda yer alan belediyeler için 20 memur kadrosu öngörülmektedir. Bu kadroların paylaşımının ise ilgili yönetmeliğe göre aşağıdaki Tablo 21’deki gibi olması gerekmektedir.

Tablo 21: D-1 ve D2 Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli

D1 Grubu	Adet	D2 Grubu	Adet
(0-2 999)		(3 000-4 999)	
Yazı İşleri Müdürü	1	Yazı İşleri Müdürü	1
Mali Hizmetler Müdürü	1	Mali Hizmetler Müdürü	1
Şef	2	Şef	2
İdari Personel	5	İdari Personel	6
Teknik Personel	2	Teknik Personel	4
Sağlık Personeli	1	Sağlık Personeli	1
Yardımcı Hizmet Personeli	1	Yardımcı Hizmet Personeli	1
İtfaiye Çavuşu	1	İtfaiye Çavuşu	1
İtfaiye Eri	3	İtfaiye Eri	4
Zabıta Komiseri	1	Zabıta Komiseri	1
Zabıta Memuru	2	Zabıta Memuru	4
Memur Kadroları Toplamı	20	Memur Kadroları Toplamı	26
Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	10	Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	13
Toplam	30	Toplam	39

Kaynak: 26442 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, 2011.

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 hususiyetler ile gelişme potansiyeli göz önünde tutularak, yine norm kadro ilke ve standartlarına uygun bir 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 (Parlak, 2015: 110). Fakat olması gereken personel sayısı ile mevcut personel sayısı arasında Reşadiye'deki kapatılan belde belediyeleri arasında oldukça yüksek bir açığın olduğu aşağıdaki Tablo 22'de açıkça görülmektedir.

Tablo 22: Reşadiye’de Kapatılan Küçük Ölçekli Belediyelerde Görev Yapan Personelin Norm Kadrolara Göre Paylaşımı

	Norm Kadro Sayısı	Büşürüm	Çevrecik	Demircili	Kızılcaören	Kuzbağı	Nebişeyh	Soğukpınar	Yolüstü
Yazı İşleri Müdürü	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Mali Hizmetler Müdürü	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Şef	2	0	0	0	0	0	0	0	0
İdari Personel	5	1	3	1	3	2	2	1	0
Teknik Personel	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Yard. Hizmet Personeli	1	0	0	0	0	0	0	0	0
İtfaiye Çavuşu	1	0	0	0	0	0	0	0	0
İtfaiye Eri	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Zabıta Komiseri	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Zabıta Memuru	2	2	0	0	2	0	0	0	0
Sürekli İşçi	10	0	5	7	7	7	3	2	8
Geçici İşçi		3	2	0	1	0	0	0	1
Toplam	30	6	10	8	13	9	5	3	9

Kaynak: Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8’den derlenmiştir.

Buna göre hiçbir belediyede Norm kadroda olması gereken Yazı İşleri Müdürü, Mali Hizmetler, Şef, Yardımcı Hizmet Personeli, İtfaiye Çavuşu ve İtfaiye Eri kadrolarının hiç birinde personel çalışmadığı açıkça görülmektedir. Kadro yapıları dikkate alındığında söz konusu belediyelerin kadrolarındaki doluluk oranı şu şekildedir:

Tablo 23: Reşadiye’de Kapatılan Belediyelerin Norm Kadro Doluluk Oranları

Belediye	Kadro Doluluk Oranı
Büşürüm	% 20
Çevrecik	% 33,33
Demircili	% 20,51
Kızılcaören	% 43,33
Kuzbağı	% 30
Nebişeyh	% 16,16
Soğukpınar	% 10
Yolüstü	% 30

Kaynak: Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8’den derlenmiştir.

Kapatılan belediyelerde memur ve işçi statüsünde çalışan tüm personel istatistiksel olarak incelendiğinde norm kadroda olması gereken ideal ölçütlerin yarısının bile olmadığı görülmektedir. Buna göre norm kadrolarda en yüksek doluluk oranı % 43,33 ile Kızılcacören belediyesinde elde edilmiştir. Diğer taraftan Soğukpınar belediyesinin doluluk oranı % 10 gibi rekor sayılabilecek düzeyde düşük bulunmaktadır. Zaten bu personel dağılımları incelediğinde en ilginç nokta Soğukpınar belediyesinde denetim yapılan dönemde herhangi bir memurun çalışmamasıdır. Başka bir deyişle teknik olarak ilgili belediyenin normal rutin idari işlerini dahi yapacak personelin olmaması anormal bir durumu ortaya koymaktadır.

Personel durumu ile ilgili görülen diğer temel sorunlar oldukça farklılık göstermekle beraber en önemlilerini şu şekilde özetlemek mümkündür.

- Memurların dosyalarında "Etik Sözleşme" belgelerinin bulunmadığı incelenmiştir.
- Memurların "Hizmet çizelgeleri" düzenlenmemiştir.
- Memur Sicil Yönetmeliği ve Memur Disiplin Yönetmeliği hazırlanmamıştır
- Belediye emir ve yasakları düzenleyen talimatname/yönetmelik düzenlenmemiştir.
- Kadroların büyük bir kısmı boş olmasına rağmen personel giderleri bütçe içinde oldukça yüksek bir orana karşılık gelmektedir. Bu durum mali sorunlar başlığı altında detaylı olarak incelenmiştir.

İnsan kaynakları konusunda yaşanan bir diğer sorun ise usulsüz atamalar ve görevlendirmelerdir. Reşadiye'de kapatılan belediyelerde denetime tabi dönemde belediye başkanlarının ve diğer belediye organlarında görevli kişilerin kendi akrabalarını veya yakın çevrelerini usulsüz olarak birçok göreve atadıkları görülmektedir. Örneğin Büşürüm belediyesinde eski ve yeni belediye başkan vekillerinin atadıkları kişilerin aynı soyadı taşımaları oldukça dikkat çekmektedir. Belediye kadrosuna memur olarak atanmanın ÖSYM tarafından bildirilecek kişiler arasından Devlet Personel Başkanlığınca yapılması gerektiğini bildikleri halde buna göre atama yapmadıkları bu nedenle haklarında Reşadiye Asliye Ceza Mahkemesinde birçok dava açıldığı görülmektedir (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8).

3.2.5. İmar İşleri İle İlgili Sorunlar

Küçük ölçekli belediyeler açısından en kolay işlerden biri imar işleri olarak görülebilir. Genellikle kırsal alanlarda bulunan bu belediyelerde yapılabilecek basit imar planlarıyla o beldenin gelişimi çok kolay sağlanabilmektedir. Fakat birçok küçük ölçekli belediye şehir plancısı, harita mühendisi veya mimar gibi teknik personel istihdam edemediği için bu imar işleri çoğunlukla

geleneksel yöntemlerle veya vatandaşların kendi plan ve projelerine göre yapıldığı görülmektedir. Çünkü küçük belediyeler plancılar ve diğer teknik personelleri istihdam etme açısından sıkıntılar yaşamaktadır. Plancıların çoğu büyük kentlerden uzaklaşmak istenmemesi, ücretlerin çekici olmaması gibi nedenlerle mahalli idarelerde çalışmayı tercih etmemektedirler. Bu yetersizlik nedeniyle belediyeler plan hazırlama hizmetini pazardan, yeterliliğine bakmadan satın almaktadırlar. İmar planının uygulanması tümüyle bu konuda son derece yetersiz kadrolara sahip belediyelere bırakılmaktadır (Ersoy, 2005: 137-144). Bu durumun Reşadiye’de kapatılan belediyeler içinde geçerli olduğu görülmektedir. Buna göre denetim raporlarında ilgili belediyelerde görülen başlıca sorunları şu şekilde özetlemek mümkündür.

- Belediyelerin imar ve fen işlerini yürütecek teknik personelin mevcut olmadığı, bazılarında bir Harita mühendisinin yapı ruhsatlarını düzenlediği görülmüştür.
- 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine aykırı şekilde ruhsatsız olarak başlanan veya yapılmış olan, yapı kullanma izni olmayan yapıların tespit edilmediği görülmüştür. Örneğin Çevrecik Belediyesinde 2006-2010 yılları arasında sadece 6 yapı ruhsatı tanzim edildiği ve yine bu yıllar arası 3 yapı kullanma belgesi verilmiş olduğu, Ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı tespiti yapılmadığından, İmar Kanununun 32 ve 42. Madde uygulamasının da bulunmadığı görülmüştür (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 2).
- Taşınır mal kayıt işlemlerinin ve taşınır yönetim sorumlularının belirlenmesine ilişkin çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.
- Yapı ruhsat dosyalarında bir kısım belgelerin bulundurulmadığı (tapu, dilekçe, imar durumu, vb.) görülmüştür. Örneğin Kızılcaören belediyesinde mülkiyet durumuna bakıldığında çoğu arsaların müstakil inşaaata elverişli olmadığı görüldüğü, mülkiyetlerin büyük çoğunluğunun müşterek olduğu, mevcut arsaların müstakil inşaat yapmaya elverişli olmadığı, beldenin parselasyon planının ve İmar Kanununun 18. maddesi gereği arsa düzenlemelerinin yapılmadığı görülmüştür (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 4).
- Teftişe tabi dönemde düzenlenen yapı ruhsatlarının Sosyal Güvenlik Kurumu'na gönderilmediği incelenmiştir
- Teftişe tabi dönemde yapı ruhsatlarının meslek odalarına gönderilmediği incelenmiştir.
- Teftişe tabi dönemde yapılan plan değişikliklerinde; değişiklik yapılan alan sınırının pafta üzerinde gösterilmediği, plan tadilatının hali hazır harita üzerine çizilmediği, plan raporunun dosyasında yer almadığı, plan müellifinin pafta ve raporlarda imzasının bulunmadığı, plan lejantının bulunmadığı, plan değişikliklerinin paftalara işlenmediği incelenmiştir.

Görüldüğü gibi Reşadiye’de kapatılan belediyelerin imar işleri konusunda genel olarak başarısız oldukları ve rutin işlemleri dahi kanuni mevzuata uygun şekilde yapamadıkları

görülmektedir. Bu belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşların çoğu zaman ruhsatsız olarak imar işlerini yaptıkları veya ruhsat alsalar bile ruhsatlarda birçok eksikliklerin olduğu açıkça görülmektedir. Bu durumun en önemli sebebi yine özellikli teknik personel eksikliği ve kanuni mevzuatı uygulayacak irade eksikliği olduğu söylenebilir. Çünkü bu yerlerde belediyelerin imar ruhsatı vermek için kanuni mevzuatı tam anlamıyla uygulaması durumunda beldede yaşayan seçmenlerle sorun yaşaması anlamına geleceğinden çoğunlukla uygulamamayı seçtikleri görülmektedir.

3.2.6. Bütçe ve Borçlanma İle İlgili 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).

1981 tarih ve 2464 sayılı kanunda düzenlenen vergiler, harçlar, katılma payları ücretler, kendilerine ait taşınmazları kiralamak, satmak yoluyla elde ettiği gelirler ve işletme karlarından oluşmaktadır. Bir diğer öz gelir türü olan ve 1319 ve sonradan 5239 sayılı kanunlarla düzenlenen Emlak Vergisi, belediyeler tarafından tahsil edilip, %15'i il özel yönetimi payı olarak ayrılmaktadır (Genç, 2015: 301).

Belediyelerin bir diğer geliri ise borçlanmadır (kamu kredileri, özel krediler ve dış kredi kullanımı vb). Belediye harcamaları, bütçe yapısına göre cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç türdür. Cari harcamalarda personel; yatırım harcamalarında alt yapı tesisleşme; transfer harcamalarında ise borç geri ödemeleri ağırlıklı gider kalemlerini oluşturmaktadır (Genç, 2015: 301).

Reşadiye'de kapatılan küçük ölçekli belediyelerin durumu incelendiğinde gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından karşılanmasına rağmen hiç birinin yeterli bütçeye sahip olmadığı ve bütçelerinin neredeyse yarıya yakını personel giderlerine harcadıkları açıkça görülmektedir. Örneğin denetim raporlarında Demircili Belediyesinin su bedeli ve emlak vergisi dışında öz gelirlerinin bulunmadığı, mevcut gelirlerin tahsilâtının da yeterince takip edilmediği, nüfus azlığı nedeniyle genel bütçeden alınan payında yeterli olmadığı, belediyenin memur personeli bulunmadığından iş ve işlemlerin düzenli yürütülemediği anlaşılmaktadır. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim

Raporları 3). Denetim yapılan dönemde söz konusu belediyelerin birçoğunun çeşitli faaliyetleri gerçekleştirmek için ayrıca borçlanma yoluna gittikleri görülmektedir. Bunların dışında bütçe konusunda tespit edilen diğer sorunlar ve aksaklıklar aşağıda özetlenmiştir.

- Belediye Bütçelerinin hazırlanması sürecinde yapılan tahminlerin tutarlı olmadığı, yaklaşık % 50'den fazla bir sapma olduğu görülmektedir. Örneğin Büşürüm belediyesinin bütçe tahminlerini ve gerçekleşme durumlarını gösterir aşağıdaki Tablo 24'te yer alan veriler oldukça dikkat çekicidir. Buna göre yıllar itibariyle bütçelerin gerçekleşme oranlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 24: Büşürüm Belediyesinin 1999–2009 Dönemi Bütçe Gerçekleşme Oranları

Mali Yıl	Bütçe TL	Gerçekleşen Gelir TL	Gerçekleşme Oranı	Gerçekleşen Gider TL	Gerçekleşme Oranı
1999	53.680,00	Kesin hesap cetvelleri oldukça düzensiz, el yazısı ile yazılmış, karalamalardan ibaret olduğu için 1999 ve 2000 yıllarına ait gerçekleşen gelir ile gerçekleşen gider tutarlarına ait veriler derlenememiştir.			
2000	160.000.00				
2001	200.000,00	103.149.13	% 51.57	113.608,68	% 56.80
2002	201.000.00	139.991.28	% 69.64	136.762,07	% 68.04
2003	235.950.00	126.306.20	% 53.53	163.267,06	% 69.19
2004	300.000.00	213.364.44	% 71,12	206.545,29	% 68.84
2005	360.000.00	243.110,34	% 67,53	264.039,35	% 73,34
2006	500.000.00	273.745.84	% 54,74	381.195,89	% 76.23
2007	600.000.00	359.559,82	% 59,92	403.407,14	% 67,23
2008	630.000.00	396.678,50	% 62.96	466.452,88	% 74.04
2009	752.185.00	413.983.39	% 55.03	380.720,38	% 50.61

Kaynak: Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1.

- Belediyelerin gelir ve giderleri arasında büyük farklar olduğu görülmektedir. Buna göre söz konusu belediyeler denetim yapılan dönemde bazı yıllarda gelirlerinden çok daha fazla para harcayarak bütçelerinde açık vermektedirler. Aşağıdaki tabloda yer alan veriler bu durumu doğrular özelliindedir. Bu tablodan anlaşılacağı üzere ilgili dönemlerde sadece Kızılcaören belediyesi tüm yıllarda bütçe fazlası verirken diğer belediyelerin hepsi en az 2 yıl açık vermişlerdir (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli

İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8). Büyükşehir belediye yönetimleri veya il belediyeleri ile kıyaslandığında mütevazı bir bütçeye sahip bu yerlerin açık vermeleri kendileri açısından büyük olarak görülebilir.

Tablo 25: Reşadiye’de Kapatılan Belediyelerin 2006–2009 Mali Yılları İçinde Gelir–Gider Durumları

Mali Yıl	2006		2007		2008		2009	
	Gelir TL	Gider TL	Gelir TL	Gider TL	Gelir TL	Gider TL	Gelir TL	Gider TL
Birim	273.745	381.195	359.559	403.407	396.678	466.452	413.983	380.720
Büşürüm	273.745	381.195	359.559	403.407	396.678	466.452	413.983	380.720
Çevrecik	375,954	385,015	519,980	473,192	522,052	590,736	374,907	387,837
Demircili	306.706	326.581	456.036	560.048	385.178	428.992	416.835	492.785
Kızılcaören	476.306	438.924	494.917	418.800	688.068	536.237	554.504	484.577
Kuzbağı	290.235	366.108	424.782	352.812	450.090	383.736	349.344	376.881
Nebişeyh	317.492	362.998	330.418	351.077	395.415	390.002	410.680	374.719
Soğukpınar	265.003	282.295	414.044	416.336	415.182	407.828	240.588	220.794
Yolüstü	454.139	478.511	506.590	505.745	753.455	674.864	570.006	567.087

Kaynak: Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-8’den derlenmiştir

- Reşadiye’de kapatılan Küçük ölçekli belediyeler için önemli gelir kalemlerinden biri olan su kullanım bedellerinin vatandaşı memnun edebilmek için alınmadığı veya alınsa bile çok düşük miktarda alındığı görülmektedir. Örneğin denetim raporlarında Demircili belediyesinde abone sözleşmelerinin eski ve muhteviyatının yetersiz olduğu, sayaçsız su kullananlara, gecikme zammına vs ilişkin hükümler bulunmadığı görülmüştür. Ayrıca İçme suyu tahakkuku tüketilen su üzerinden değil yıllık olarak belli maktu bir bedel üzerinden yapılmaktadır. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 3).
- Reşadiye’de kapatılan Küçük ölçekli belediyeler için önemli gelir kalemlerinden biri olan bina inşaat harcı ve imarla ilgili harçlar birçoğunda eksik alınmaktadır. Örneğin Yolüstü belediyesinde Bina inşaat harcı tahakkuk ve tahsilinde Bakanlar Kurulunca belirlenen tarifeye uyulmadığı incelenmiştir. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 8). Bu durum belediyeleri gelir kaybına uğratmaktadır. Benzer şekilde örneğin Demircili Belediyesinin gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatı incelendiğinde belediyeye borcunu ödemeyenler için işlem yapılmadığı incelenmiştir. Denetim raporuna göre söz konusu belediyedeki ödenmemiş emlak vergisi borcu gecikme bedeli dahil 15.912 TL olup abonelerin içme suyu borçları ise

- 5.869 TL'yi bulmaktadır (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 3).
- Kapatılan bazı belediyeler bütçelerinde açık vermelerine rağmen borçlanma yoluyla çeşitli araç-gereç alabilmek için borçlandıkları görülmektedir. Örneğin Büşürüm Belediyesinin 05.10.2010 tarihi itibarıyla 26 aylık taksit toplamı olarak 86.400 TL borçlu olduğu görülmüştür. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 3) Benzer şekilde Çevrecik belediyesi İller Bankasından, araç alımı için, 07/05/2010 tarih ve 2010/09 sayılı Belediye Meclis Kararı ile 24 ay vadeli borçlanma kararı alınmış, iller bankasından alınan teminat mektubuna istinaden özel bir bankadan 40.000.00TL tutarında kredi alınmıştır (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 2). Aynı şekilde Demircili belediyesi Belediye hizmet binası yapımında kullanılmak üzere iller Bankasından 05/04/2007 tarihli Meclis Kararı ile 80.000 TL borçlanma kararı alınmış, iller bankasından faiz dahil 93.000 TL tutarında kredi alınmış, ayrıca 21/07/2009 tarihli meclis kararıyla hizmet aracı alımı için de iller bankası teminatıyla bir özel bankadan 36 ay vadeli 30.000 TL kredi kullanılmıştır. Yine borçlanma konusunda 06/08/2010 Tarih ve 15 sayılı meclis kararıyla iller bankasından parke alımı için 48 ay vadeli 50.000 TL, kamyon alımı için 130.000 TL borçlanma yapılması için karar alınmış olup, Fakat borçlanma gerçekleştirilmemiştir (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 3).
 - Teftişe tabi dönemde yapılan borçlanmalarda birçok belediyenin borç stoku hususunda herhangi bir hesaplama yapmadığı incelenmiştir.
 - Bunların dışında birçok belediyenin tahsilat denetimi yapmadığı bu nedenle toplanan gelirlerde usulsüz olup olmadığının denetlenmediği görülmektedir.

Görüldüğü gibi ilgili belediyelerde profesyonel anlamda bir bütçe çalışması yapılmadığı gibi gelir ve giderler konusunda birçoğunun açık verdiği görülmektedir. Ayrıca aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi personel sayıları az olmasına rağmen ilgili belediyelerin bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını kapsadığı görülmektedir. Denetim raporlarında 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 8. fıkrasında gösterilen personel giderlerinin gelirlere oranı hesabının aşağıda Tablo 26'da gösterilen şekilde olduğu incelenmiştir. (Diğer kapatılan belediyelerin 2009 ve 2010 senesine ait bilgileri denetim raporlarında yer almamaktadır).

Tablo 26: Reşadiye’de Kapatılan Belediyelerin 2009–2010 Mali Yılları İçindeki Personel Giderlerinin Gelirlerine Oranı

Belediye	Büşürüm	Çevrecik	Demircili	Kızılcaören
2009 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri TL	413.983,39	374.907,00	416.835,00	554.504,00
2010 Yılı Tekrardan Değerleme Oranı	% 2.2	% 2.2	% 2.2	% 2.2
2010 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri TL	423.091.02	383.254,00	426.035,00	566.703,00
2010 Personel Giderleri Toplamı TL	176.650,00	153.410,00	200.868,00	269.070,00
Personel Giderlerinin Gelirlere Oranı	% 41.75	% 51	% 48	% 47,53

Kaynak: Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 1-4’den derlenmiştir.

İlgili belediyelerin kapatılmadan önceki son dönemde Personel Giderlerinin Gelirlere Oranı tümünde de % 40 üzerindedir. D-1 ve D-2 grubunda yer alan belediyeler için bu oran % 40’tan fazla olmaması gerekmektedir. Ayrıca daha önceki kısımda incelendiği gibi norm kadro doluluk oranlarının oldukça düşük düzeyde olmasına rağmen personel giderlerinin gelirler içinde bu denli yüksek oranda olması oldukça ilginç görünmektedir. Tam tersine belediyeler ideal norm kadroya göre personel almaları durumunda bütçe gelirlerinin neredeyse tamamının personel giderlerine gideceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Başka bir deyişle söz konusu belediyeler hizmet üretecek işleri yapmak bir yana sadece personellerinin giderlerini karşılayacak düzeyde bir imkâna sahip olmadıklarını bile söyleyebiliriz.

3.2.7. Yatırım Faaliyetleri İle İlgili Sorunlar

Belediye örgütlerinin harcama kombinasyonunu, sorumlu oldukları görevleri gerçekleştirmek için yaptıkları giderler ve teşkilatları ile çalışanlarına yönelik yaptıkları ödemeler oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 277). İl belediyesi kuruluşlarının giderleri 5393 sayılı yasanın 60. maddesinde, büyükşehir belediyelerinin yaptıkları giderler ise 5216 sayılı Kanun’un 24. maddesinde düzenlenmiştir. 2012 senesinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin harcama sisteminde değişikliğe gidilmiştir. Tarıma ve hayvancılığa destek vermek için her çeşit faaliyette bulunması büyükşehir ve ilçe belediyelerine yöneltilen yeni görevler arasında olduğu görülmektedir. 2005 öncesinde belediyelerin harcamalarında iktisadi işlevlerine göre, cari giderler, yatırım giderleri ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ayrıştırma düşünülmüştür (Çiçek vd., 2015: 61). Bunların tasnifi ise şu biçimdedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 278-279).

- a) **Cari harcamalar:** Belediye giderlerinin yaklaşık olarak %44'ünü cari harcamalar oluşturmaktadır. Cari harcamaların ise %57'si personel harcamalarına gitmektedir (Aktaş, 2011: 96).
- b) **Yatırım harcamaları:** Belediye giderlerinin yaklaşık %21'ini yatırım harcamaları oluşturmaktadır. (Aktaş, 2011: 96).
- c) **Sermaye teşkili ve transfer harcamaları:** Belediye giderlerinin yaklaşık %35'ini ise transfer harcamaları oluşturmaktadır. Transfer harcamalarının ise %70'ini borç geri ödemeleri oluşturmaktadır (Aktaş, 2011: 96).

Belediyelerin harcama öncelikleri, cari harcamalar ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları olacaktır (Kerimoğlu vd., 2009:97).

Diğer taraftan belediyelerin giderleri kamu harcamaları kapsamında değerlendirildiğinde kamusal harcamalar, bir ekonomide pek çok etki ve işlevlere sahiptir. İktisadi ve toplumsal açıdan devlet harcamalarının anlamlı etkileri vardır. Kamusal harcamalarda ulaşılabilecek verimlilik, etkinlik ve kontrol ilk önce kamusal harcamaların umulan etki ve faydalarının çoğalmasına imkân sağlayacaktır (Arslan, 2002: 6). Yerel yönetimlerde kamunun harcamalarından etkinlik, verimlilik ve kontrol elde edilebilmesi için bazı koşulların varlığına gerek vardır. Bunlar; teşkilatların sağlam bir örgüt yapılanmaları içinde olması, işletme çaplarının optimal verimliliği temin edecek şekilde hesaplanmış olunması, harcamaların plân ve programlar çerçevesinde yapılmasıdır (Öner ve Mutluer, 2011:19).

Fakat küçük ölçekli belediyeler kapsamında bu durum değerlendirildiğinde işletme büyüklüklerinin optimal verimliliği sağlayacak şekilde hesaplanmadığı ve harcamaların yatırım yapmaktan ziyade çoğunlukla minimum düzeyde hizmet sağlayacak şekilde yapılandıkları görülmektedir. Reşadiye'de kapatılan belediyeler açısından da aynı şeylerin geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Belediyelerin sundukları hizmetler değerlendirildiğinde buldukları bölgelerde çoğunlukla su, kanalizasyon, yol, atık su temizleme gibi basit hizmetleri bile yapamadıklarını söylemek mümkündür. Aşağıda denetim raporlarının ortaya koyduğu yatırım faaliyetleri ile ilgili bazı uygulamalar yer almaktadır.

- Demircili belediyesinde 2006 senesinden beri yapılan yatırım faaliyetleri olarak; Beldenin su ve kanalizasyonunun % 95'inin tamamlandığı, iki su deposu yapıldığı, kanalizasyon için kaba arıtma tesisinin yapıldığı, mezarlık yanında alan düzenlemesi yapıldığı, beldenin çeşitli cadde ve sokaklarına beton parke döşendiği, beldedeki dağınık suların toplanması için 6 km içme suyu borusu alındığı, belde içerisinde üç adet su sondaj kuyusu açıldığı, içme suyu arıtma tesisi yapımına başlandığı anlaşılmıştır. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 3).

- Kızılcaören Belediyesinde çocuk oyun bahçesi ve park mevcut değildir. Beldenin kanalizasyonun kısımlar halinde bulunduğu ve atıkların arıtıma tabi tutulmadan doğal vasata bırakıldığı anlaşılmıştır. Başka bir deyişle merkezi bir kanalizasyon şebekesi dahi bulunmamaktadır. Ayrıca İçme suyu analiz sonuçlarının takip edilmediği, içme suyunun düzenli klorlanması ve depoların ve şebekenin kontrolü için çalışmalarda bulunulmadığı ve bu konuda eğitimli personelin olmadığı anlaşılmıştır. (Reşadiye Kaymakamlığı Arşivleri, 2010: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Raporları 4).



SONUÇ VE ÖNERİLER

Optimal ölçek veya optimal kent büyüklüğü kavramları, temel olarak mahalli halkın müşterek özellikteki ihtiyaçları ile ilgili kamu hizmetlerini karşılamakla görevli olan belediyelerin, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip olması anlamına gelmektedir. Belediyeler her şeyden önce bir mahalli idare örgütü olup aynı zamanda mahalli halkın müşterek özellikteki ihtiyaçları ile ilgili kamu hizmetlerini karşılamaktadır. Bu sebeple optimal büyüklük olgusu belediyelerin karşılamakta olduğu kamu hizmetlerinin hususiyetleri göz önünde bulundurularak belirlenmek zorundadır.

Nüfus ve yüz ölçümü durumuna göre, mahalli idarenin yapmakla görevli olduğu görevlerin kapsamı ve niteliği de değişir (Atmaca, 2013, 171). Bununla beraber ölçek sorunu; küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamaması sonucunu doğurmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 218).

Mahalli hizmet alanının genişlemesi, belli bir büyüklüğe kadar iktisadi etkinlik açısından olumlu kabul edilse de halkın yönetime demokratik katılımını zorlaştırdığı noktasında sorunlu görülmektedir. Fakat birçok Avrupa ülkesinde demokrasi ve iktisadi etkinlik tercihinde öncelik, ölçek ekonomisine verilerek etkinlik ölçütüne göre mahalli idarelerin alan ve nüfus ölçeklerinin büyütülmesi yönünde zaman içinde birçok kanuni düzenlemeye gidilmiştir. Bu doğrultuda genel olarak Batılı ülkelerde mahalli idare birimlerinin sayıları azaltılmış, böylece etkinlik açısından uygun olmayan ölçek nedeniyle ortaya çıkan kaynak israfının önüne geçilmesi yoluna gidildiği görülmüştür.

Avrupa'da mahalli idare birimlerinde görülen azalmalarda sadece gönüllü birleşme veya halkın tercihleri dikkate alınmamış, birçok ülkede küçük ölçekli belediyeler özel kanunlar çıkartılmak suretiyle (halkın demokratik istek ve talepleri dikkate alınmadan) birleştirilerek zorunlu bir ölçek büyütme işlemine gidildiği görülmüştür. Buna karşılık aynı dönemlerde Türkiye'de Avrupa'da yaşanan dönüşümün tersi yönünde uygulamalara gidilerek belediye sayısında sürekli bir artışın yaşandığı görülmektedir. Başka bir deyişle bugüne kadar, Avrupa'daki çalışmalar ölçeklerin büyütülmesi yönünde sürerken, Türkiye'de durum tersine işlemiş; küçük ölçekli bir nüfus yapısına sahip çok sayıda belediye birimi oluşturularak kamu kaynakları etkin kullanılmamıştır.

Türkiye’de belediye sayısına etki eden en önemli faktörün, aslında mevcut bir belediyenin bölünmesinden çok kırsal hususiyetlere sahip köylerin niteliklerinin değişmesi yani bir bakıma kent hüviyeti kazanmaları olduğunu (belediye statüsüne terfi etmesi) söylemek mümkündür. Başka bir deyişle ülkemizdeki belediye sayısındaki artış, büyük ölçeğe sahip belediyelerin küçülmesinden çok, zaten küçük ölçeğe sahip olan (optimal kent ölçeğine sahip olmayan) köy yerleşim yerlerinin çoğu zaman siyasi sebeplerle ve şişirme nüfus faaliyetleriyle belediye statüsü elde etmeleriyle sağlanmıştır. Dolayısıyla belediye kriterlerine sahip olmayan bu yerleşim yerlerinin belediye yapılması mahalli kamu hizmetleri açısından sonuçları halen hissedilen kaynak israfına yol açarak zaman içinde büyük bir sorun haline dönüşmüştür.

Bu sorunu çözmek (optimal ölçeği elde etmek) için birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de çıkartılan kanuni düzenlemelerin, nüfus ölçütünü kullanarak yönetsel ayrımlara gittiği görülmüştür. Öyle ki Türkiye’de yaklaşık 75 yıl boyunca ölçek belirleme konusunda nüfus ölçütü esas alınmıştır. Fakat 1930’da asgari 2.000 nüfus olarak belirlenen bu ölçü, zaman içinde nüfusu yaklaşık 70 milyon artan ülkenin nüfusuna cevap verememiş ve bu nedenle zaman içinde kırsal hususiyetleri ağır basan ve optimal büyüklükte olmayan birçok belde belediyesinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Aslında optimal bir belediye büyüklüğü, teknolojide, yerleşim biçiminde, nüfusun yoğunluğunda ve birleşiminde, halkın beklentilerinde ve diğer faktörlerde zaman içinde meydana gelen değişikliklere bağlı olarak her bir hizmet için değişmeye mecburdur (Atmaca, 2013, 170). Aksi takdirde bu yapı Türkiye örneğinde olduğu gibi birçok mahalli idare biriminin atıl vaziyette hiçbir hizmet üretmeden var olmasına ve kamu kaynaklarının israfına neden olmaktadır. Bu nedenle mahalli idarelerde küçük ölçek sorununu çözmek amacıyla ölçek büyütme çalışmalarının yapılması, iktisadi açıdan oldukça rasyonel bir durum olarak görülebilir. Mahalli idarelerde ölçek büyümeleri, istihdam edilen işgücünün, iş bölümü ve uzmanlaşması sorununu doğurmakta; buna bağlı olarak hizmetin kalitesine ve verimliliğine etki etmektedir (Topal, 2011: 372).

Bu durumun fark edilmesi tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de optimal belediye ölçek düzenlemeleri ve modele yönelik yeni arayışları gündeme getirmiştir. Reform ihtiyacının sürekli ertelenmesinin yanı sıra, 1980’li yıllardan itibaren hiçbir bilimsel temele ve idari bir ihtiyaca dayanmayan bir yaklaşımla köylerin belediye haline dönüştürülmesiyle küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha da ağırlaştırılmıştır (Canpolat, 2010: 93). 2000’li yıllara gelindiğinde bu olumsuz gidişi bir ölçüde durduracak önemli gelişmeler yaşanmış ve belediye ölçeğine yönelik bazı reformlar yapılmıştır.

Bu dönemde mahalli idarelerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, merkezi yönetimin görevlerindeki artışla tıkanma noktasına gelmeye başlamıştır. Çünkü bu dönemde hususiyetle küçük ölçekli belediye sayılarında Batı dünyasının aksine görülen önemli artışlarla birleşince, sürdürülemez hale gelen amme idaresi, oldukça sıkıntılı bir aşamaya gelmiştir. Bu süreçte Türkiye’nin amme idaresinin, örgütsel yapısı, işleyişi ve iş görenleriyle kendisinden beklenen

hizmetleri, “etkin, hızlı, verimli ve kaliteli” biçimde sunmaktan hayli uzak olduğu açıkça görülmeye başlanmıştır. Bu durumun önüne geçmek için 1984’te 3030 sayılı kanun kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ile mahalli idareler alanında ciddi adımlar atılmış ayrıca 3360 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile belediye gelirlerinde artış öngören kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Bunun yanında Türkiye’nin 1980’lerin sonuna doğru özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir mahalli idare sistemini öngören Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı’nın kabul etmesi de oldukça önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Bununla beraber optimal ölçek ile ilgili yapılan düzenlemelerin 2004 sonrası dönemde radikal bir şekilde değiştiği görülmektedir. Bu dönemin en belirgin özelliği, büyükşehirler etrafında oluşan yeni kentli alanların Büyükşehirle bütünleştirilmesi sürecidir. Bu bağlamda 2004 senesinde büyükşehirlerin sınırları genişletilmiş, 2008 senesinde 5747 Sayılı Kanun ile, Büyükşehir Belediyelerin alt kademe belediyelerine ilişkin radikal düzenlemeler yapılmış ve bu kapsamda birçok küçük belediye kapatılmıştır. İlk kademe belediyelerine ilişkin bu kanuni tasarruf, 2004’teki alansal genişlemenin olumsuz etkilerini gidermeye yönelik kurgusal bir düzenleme olarak görülmelidir (Arıkboğa, 2012: 7-8).

2012 yılının Kasım ayında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de mahalli idare sistemi üzerinde çok ciddi değişiklikler yapılmıştır. 6360 Sayılı bu yasa, aslında “optimal ölçek” konusunda modern dünyadaki eğilimlere uyumlu gelmektedir. İdare kademelerinin ve ünitelerinin sayılarının düşürülmesi ve optimum yönetim alanına varılması, geçtiğimiz asrın hususiyetle son çeyreğinden beri rağbet gören bir idari reform uygulamasıdır. Bu şekilde en iktisadi düzeyde hizmet ve yatırımların elde edilmesine, “alan ve nüfus” sağlanmaya çalışılmaktadır (Parlak, 2015: 119-120).

Bu açıdan değerlendirildiğinde nüfusu 2.000’in altında olan belde belediyelerinin kaldırılarak, bu mahalli yerleşim birimlerinin statü olarak köy veya mahalleye dönüştürülmesi/düşürülmesi, ilk bakışta olumsuz bir algı uyandırır da, söz konusu belediyelerin, istenilen düzeyde kamu hizmetini yürütememeleri ve üretime yönelik herhangi bir katkı sağlayamamaları gibi gerekçelerden dolayı, bu düzenlemeler anlaşılabilir değişiklikler olarak kabul edilebilir (Özgen, 2013: 80). Çünkü ülkemizdeki küçük ölçekli belediyelerin kendileri amme idaresi için büyük bir sorun olmakla beraber, fiili olarak sebep oldukları farklı sorunlar da bulunmaktadır.

Bu sorunlar içinde belki de en önemlisi idari parçalanma sorunu olarak görülebilir. Bu tür belediyeler bütünleşik bir belediye alanında, kentin farklı bölgelerinde yetkili birden fazla belediyenin varlığını ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda kamu yönetim sistemi içinde idari parçalanmışlık sorunu meydana getirmektedir. Fakat kentli alanın yönetilebilirliğinin, kentsel alanların bütünselliğinin sağlanmasıyla mümkün olabileceği unutulmamalıdır. Dolayısıyla bu açıdan

değerlendirildiğinde idari parçalanmışlık durumunun düzeltilip düzeltilmemesi yani küçük ölçekli belediyelerin kaldırılıp kaldırılmaması sorunun özünü oluşturmaktadır (Özaslan vd., 2014: 223). Çünkü küçük ölçekli belediyelerin idari bakımdan yetersiz görülmesi ve refah devletinin beraberinde ortaya çıkardığı çeşitli hizmet kalemlerini sunacak yeteneğe ve mali kaynağa sahip olmadıklarının düşünülmesi, devlet politikalarında bu birimlerin kapatılmaları ya da diğer idari birimlerle birleştirilmeleri sonucunu ortaya çıkarmıştır (Topal, 2005: 468).

Esas itibariyle ülkemizdeki merkezi yönetim küçük yerleşim yerlerini bir anlamda köyden kente göçü önlemek amacıyla uzun yıllar desteklemiş veya görmezden gelmiştir. Köy nüfusunun kentlere göç etmesini frenlemek için belde belediyelerinin kurulmasını çözüm aracı olarak gören (fren mekanizması yapacağını düşünerek) merkezi yönetimlerin planladığı şey, köylerin kurumsallaşarak gelişeceği ve kasaba türü yerleşim ünitelerinin de kentlere evirileceği, dolayısıyla nüfusun yerinde gelişeceği şeklindeki tasarımları pek gerçekleşmemiştir. Nüfusu 2.000 ve üzerinde olan yerleşmelerin gelişmesi için mahalli nüfusun talep ettiği ve merkezi yönetimlerin, kırsal yörelerin gelişmesine katkıda bulunulacağını düşünerek uygulamaya koyduğu belediyeler kanunu, ülkemizde birçok belediye örgütlü yerleşmelerin doğmasına zemin oluştursa da bu düzenlemelerden beklenen verim alınmamıştır (Özgen, 2013: 87).

Merkezi yönetimden aktarılan paylar ile toplam gelirler nispetine bakıldığında; belediyelerin gelirlerinin hemen hemen yarısı genel bütçe vergi gelirlerinden kaynaklanan paylardan oluşmaktadır. Hususiyetle bu oran küçük belediyelerde % 90'ların üstüne bile gelebilmektedir (Gündüzöz, 2008: 444). Bu durumun en büyük nedeni küçük belediyelerin vergi gelirlerinin düşük olmasıdır. Başka bir deyişle küçük ölçekli belediyelerin karşılaştıkları temel sorunların ölçek ve maliyetten kaynaklandığı görülmektedir.

Öte yandan küçük ölçekli belediyelerde, yüksek ölçekli hizmet üretimi sayesinde birim üründe sağlanabilecek tasarruflar (ölçek ekonomileri) sağlanamamakta bu da hizmet maliyetlerini maksimuma çıkarmaktadır (Topal, 2000: 28). Doğal olarak küçük ölçekli belediyeler, beledi hizmet üretimlerini küçük bir miktar olarak sınırlamak durumunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla, küçük ölçekli belediyeler büyük çapta üretim yapabilen ve birim hizmet başına maliyetleri düşürerek önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilere, gerekli iş yükü yaratamayacaktır. Bu anlamda küçük bir belediyenin örneğin dozer alması, kaynak israfı olmaktadır.

Bunların yanında söz konusu belediyelerde görülen diğer önemli sorunlar arasında özellikle personel bulma sorunu yer almaktadır. Çünkü özellikle personel küçük yerleşim birimlerinde yaşamak ve çalışmak istememektedir. Ayrıca bazı belediyelerde yeterince personel bulunmadığından teşkilatlanma sorunu yaşandığı görülebilmektedir. Ayrıca optimal ölçekte bulunmayan bu küçük belediyelerde başta nepotizm (eş-dost kayırma) olmak üzere iç içe girmiş şekilde personel, yapı ve maddi kaynak sorunları bulunmaktadır.

Diğer taraftan küçük ölçekli belediyelerde yetki ve sorumluluklar da dengesiz dağılmıştır. Kararlar üzerinde genellikle belediye başkanı ve / veya yazı işleri müdürünün etkisi büyüktür. Türkiye’de klasik olarak güçlü başkan modeli vardır. Bu modelde belediye başkanının önemli karar yetkileri vardır; yönetimin tüm sorumluluğu belediye başkanına aittir, başkanın geniş atama gücü vardır. Halk belediye ile ilgili işlerinde hususiyetle küçük belediyelerde doğrudan belediye başkanı ile irtibata geçmektedir. Bu da, hem belediye başkanının meclis ve encümen üzerindeki etkisini ve halkın gözündeki itibarını göstermektedir, hem de başkanın itibarını ve etkisini artırmaktadır. Bu duruma paralel olarak Belediye örgütünün veya diğer örgütlerin bütün düzeylerinde çalışanlar ile seçilmişler, zamanla kendilerini örgüt için yaşamsal önemde varlık olarak görmeye başlarlar ve bu bakış açısı onlar da otoriter eğilimlerin yani büro patolojilerin ortaya çıkmasına neden olur. Üst düzey yöneticilerde gözlenen en yaygın patolojik durumlardan biri, bunların görev inisiyatiflerini alt kademeler aleyhine işletmeleridir. Elbette böyle bir örgütsel patoloji bütün küçük belediyelerde görülmektedir (Özgür, 2002: 300).

Kapatılan küçük ölçekli belediyelerin durumları çalışmanın örneklemini oluşturan Tokat ili Reşadiye örneğinde incelendiğinde çalışmada ifade edilen temel sorunların ve aksaklıkların yanında sadece bu bölgeye özgü olan diğer sorunların da olduğu görülmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanununun ilgili maddeleri kapsamında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü müfettişleri tarafından hazırlanan denetim raporlarında kapatılan 8 küçük ölçekli belediyenin, çoğunlukla küçük ölçekten kaynaklanan sorunlarla yüz yüze oldukları açıkça görülmektedir.

Söz konusu belediyelerle ilgili denetim raporları her ne kadar 3 farklı kontrolör tarafından yapılmış olsa da hazırlanan raporlarda oldukça benzer noktaların olduğu ve neredeyse söz konusu bu belediyelerin birbirlerinin yaptığı iş ve işlemleri kopya ettiği ve benzer sorunlarla karşı karşıya oldukları açıkça görülmektedir. Bu kapsamda bakıldığında söz konusu belediyelerde görevli personelin; başkan, meclis üyeleri ve encümen üyelerinin büyük oranda belediye mevzuatını bilmedikleri ayrıca buldukları birimlerin ve makamların yetki, görev ve sorumluluklarını tanımadıkları görülmektedir. Başka bir deyişle belediyenin sunması veya yapması gereken işleri “profesyonelce” ama “amatör” şekilde yürüttükleri söylenebilir. Bununla beraber söz konusu belediyelerin sahip oldukları yetersizlikler sebebiyle başta kurumsal anlamda teşkilatlanma sorunu olmak üzere kaliteli mahalli temsilci bulamama sorunu, Belediye Meclisi ile Belediye Encümeninin İş ve İşlemlerinden kaynaklanan yönetsel sorunlar yaşadıkları görülmektedir. Ayrıca belediyelerin büyük oranda personel sorunları yaşadıkları, İmar işleriyle yeterince ilgilenemedikleri ve bütçe ve borçlanma sorunlarıyla yüz yüze kaldıkları bu nedenle hizmet sundukları alanlara yeterince yatırım yapamadıkları için en temel kent hizmetlerini götüremedikleri görülmektedir.

Denetim raporlarına göre Reşadiye’de kapatılan 8 küçük ölçekli belediyenin hiç birinde rutin idari işleri dahi yürütecek yeterli sayıda personel olmadığı ve resmi kayıtlara göre bu belediyelerde çalışan toplam personel sayısının 63 olduğu görülmektedir. Bu nedenle; söz konusu bu

belediyelerin iş bölümü yaparak normal işleyen bir kurumsal teşkilat kurmaları mümkün görünmemektedir. Söz konusu belediyeler içinde hususiyetle Soğukpınar belediyesinde sadece 3 personel görev yapmakta ve bu 3 kişi ile 1.001 kişiye belediye hizmeti götürülmeye çalışılmaktadır. Personel yetersizliği sebebiyle söz konusu belediyelerde bir personelin birden fazla işten sorumlu olduğu neredeyse her personelin her işle ilgilendiği, bu nedenle hiyerarşik bir düzenin oluşturulamadığı açıkça görülmektedir.

Kapatılan belediyelerin işleyişleri incelendiğinde ise birçok açıdan hatalı ve yanlış olduğu görülmektedir. Buna göre söz konusu 8 belediyenin belediye meclisleri ve belediye encümenlerinin yapmaları gereken işler ile yetki ve sorumluluklarını bilmedikleri veya farkında olmadıkları açıkça görülmektedir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü müfettişlerinin yaptıkları denetimlerde belediye tüzel kişiliğinin en büyük ve esas karar organı olan belediye meclislerinde görevli üyelerin yürürlükteki belediye mevzuatına ve kanunlara uymadığı açıkça görülmektedir. Bu noktada en dikkat çeken husus belediye meclislerinin birçoğunun karar defteri dahi tutmadıkları veya tutmuş olsalar bile usulüne ve mevzuata uygun şekilde bu defterleri muhafaza etmedikleri görülmektedir. Benzer şekilde Belediyelerin; karar, danışma ve yönetme organı olan belediye encümenlerinin ise Reşadiye’de kapatılan küçük belde belediyelerinde çoğunlukla yetki gaspı yaparak üzerine vazife olmayan konularda belediye meclisi ve başkan adına karar aldıkları görülmektedir. Böylesi bir durumu, ilgili belediyelerde genel bir teamül oluşturmakta ve belediyelerin meclis üyelerinin ve başkanlarının ve ayrıca encümen üyelerinin kanuni mevzuatı bilmediklerini göstermektedir.

İnsan Kaynakları ve personelle ilgili sorunların Reşadiye’de kapatılan belediyeler açısından belki de en öncelikli sorunlar olduğu görülmektedir. Buna göre bu belediyelerin hiç birinin 26442 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik EK-1’de yer alan kadro sayısına sahip olmadıkları, denetim raporlarında ortaya konulmaktadır. Buna göre söz konusu belediyelerde denetim döneminde statü ve görevleri dikkate alınmaksızın bir değerlendirme yapıldığında toplam 249 personel çalışması gerekirken sadece 63 personelin görev yaptığı görülmektedir. Başka bir deyişle ideal kadronun yalnızca yaklaşık % 25’inin dolu olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu belediyelerin kadrolarının bu derece boş olmasının en önemli nedeni bu haliyle bile personel giderlerinin kendi kısıtlı bütçeleri içinde oldukça büyük bir pay oluşturmasıdır. Ayrıca birçok belediyede istihdam edilen sınırlı sayıda personelin başkanın ve diğer belediye meclis veya encümen üyelerinin eş-dost akrabalarından oluştuğu görülmektedir. Bu konuda usulsüz olarak kendilerine göre bir takım atamalar yaptıkları ve bu usulsüz atamaların tespit edilmesi sonucu Reşadiye Asliye Ceza Mahkemesinde süren birçok davanın olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan denetim raporlarında Reşadiye’de kapatılan küçük ölçekli belediyelerin, Kızılcaören belediyesi hariç tamamında bütçe gerçekleştirmelerinin oldukça kötü durumda olduğu

görülmektedir. Söz konusu bu belediyelerin gelirlerinin büyük bir kısmı, merkezi yönetim tarafından karşılanmasına rağmen hiç birinin yeterli bütçeye sahip olmadığı ve bütçelerinin neredeyse yarıya yakını personel giderlerine harcadıkları açıkça görülmektedir. Bununla beraber söz konusu belediyelerin gelir getirici birçok kalemden vergi almadıkları veya alamadıkları tespit edilmiş ve hatta birçok mükelleften borçlarını dahi tahsil edemediği görülmüştür. Diğer yandan bazı belediyelerin ise bütçe açığı vermelerine rağmen çeşitli araç-gereç alabilmek için kendi bütçelerine göre yüksek oranda borçlanma yoluna gittikleri görülmektedir. Şüphesiz bu durumu rasyonel olarak değerlendirmek pek mümkün değildir.

Denetim raporlarında ortaya konulan başka bir ilginç nokta da Reşadiye’de kapatılan küçük ölçekli belediyelerin, neredeyse tamamının işletme büyüklüklerinin optimal düzeyde verimlilik sağlamaktan çok minimum düzeyde hizmet sağlayacak şekilde yapılandıkları görülmektedir. Denetim raporlarında vurgulandığı gibi birçok belediye buldukları bölgelerde çoğunlukla su, kanalizasyon, yol, atık su temizleme gibi en basit beledi hizmetleri bile yapamamaktadırlar.

Sonuç olarak çalışmanın örneklemini oluşturan Reşadiye’de kapatılan küçük ölçekli belediyelerin Türkiye’de faaliyet gösteren diğer küçük ölçekli belediyelerde görülen benzer sorunlara sahip oldukları, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü müfettişlerinin yaptıkları denetim raporlarında yer almaktadır. Bu bakımdan bu belediyelerin kapatılmasını Türkiye’deki diğer kapatılan küçük ölçekli belediyelerde olduğu gibi olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür. Bu belediyeler sahip oldukları imkanlarla vatandaşa hizmet etmek bir yana kendi rutin işlerini yürütecek durumda dahi değildirler. Bu durum ülkemizde uzun yıllar boyunca küçük ölçekten kaynaklanan kaynak israfına neden olduğu için söz konusu belediyelerin tüzel kişiliklerinin yapısal reform olarak kabul edilen kanuni düzenlemelerle kaldırılmasını Türk kamu yönetim sistemi açısından olumlu fakat geç kalınmış bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

Ülkemizde küçük ölçekli belediye birimleri kendi sınırları içinde yaşayan insanların (seçmenlerin) giderek artan hizmet taleplerini, kendi kısıtlı ve dar kapsamlı imkânları ve yönetsel alanları içinde karşılayamaz hale gelmiştir. Bu durum söz konusu belediyeleri kâğıt üzerinde var olan fakat fiiliyatta ortada olmayan işlevsiz birimler haline getirmiştir. Öyle ki birçok küçük belediye vatandaşa sunmaları gereken en basit yol yapımı, su ve kanalizasyon şebekesi döşeme gibi işler için bile yeterli araç-gereç, personel ve gelire sahip olmadığından bu işlemleri yaptırabilmek için il veya ilçe özel idarelerine başvurma yoluna gitmişlerdir.

Esasında söz konusu küçük ölçekli mahalli idare birimlerinin temel sorununun daha çok bütçe sınırlılıklarından ve nüfus yetersizliğinden kaynaklandığı görülmektedir. Bu birimlerin gelirleri, genellikle nüfuslarına orantılı olarak merkezden gelen kaynaklar ve sınırlı mahalli kaynaklar olduğundan hizmet ettikleri toplulukların zaman içinde artan istekleri karşısında yetersiz

kalmışlardır. Küçük belediyelerin yeterli maddi imkânlarla sahip olmaması hem hizmetleri gerektiği gibi görememelerine hem de bu hizmetleri merkezi idareye devretme eğilimine girmelerine sebep olmaktadır. Bu durumu Reşadiye’de kapatılan küçük ölçekli belediyelerde olduğu gibi Türkiye’de kapatılan diğer küçük ölçekli belediyelerde açıkça görmek mümkündür. Küçük belediyelerin nüfus ölçekleri, toplulukların belediyelerden bekledikleri modern hizmetler için elverişli olmaktan uzaktır. Maddi imkânları yeterli olsa bile bazı hizmetlerin bu ölçekteki nüfuslara götürülmesi, iktisadi açıdan mantıklı bir davranış olmamakta ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Aslında söz konusu belediyelerin içinde buldukları bu durum, zaman içinde bir çeşit kısır döngü meydana getirmiştir. Çünkü bu belediyeler kuruluş aşamasından itibaren kısıtlı bütçe ve personele sahip olmakta bu nedenle yeterli hizmet üretememekte ve yeterli hizmet üretemediği için insanlar için bir cazibe ve çekim merkezi oluşturamamaktadır. Bu sebeple; nüfusları birkaç istisna dışında artmamıştır. Hatta zaman içinde bu yerlerde yaşayan insanlar daha iyi bir yaşam ve daha iyi işlerde çalışabilmek için bu yerleri terk etmiştir. Nüfusları artmadığı veya azaldığı için merkezi yönetimden diğer belediyelere göre daha düşük pay almışlar ve daha düşük pay aldıkları için de o bölgelerde yaşayan insanlara yeterince hizmet götürememişlerdir. Bu durum elbette uzun yıllar merkezi yönetimin kaynaklarının israfına neden olarak devletin ve vatandaşın, bir tür mağduriyet yaşamasına neden olmuştur. Bu açıdan değerlendirildiğinde; Türkiye’de 2000’lerde gerçekleştirilen ölçek ve alan reform çalışmaları ile aslında uzun yıllardan beri yaşanan bu mağduriyetin giderilmeye çalışıldığı söylenebilir.

Esasında Türkiye’de son 10 yılda yapılan yönetsel reformlarla hem merkezi hem de mahalli yönetimlerde önemli yapısal ve işlevsel dönüşümler gerçekleştirildiği söylenebilir. Bu reformlar, ülkemizdeki başta devlet ile toplum arasındaki ilişkiler olmak üzere merkez ve mahalli idareler arasındaki ilişkileri tekrardan şekillendirmiştir. Genel olarak bakıldığında; yönetsel reformların nihai hedefinin geleneksel ve bürokratik yapılardan kurtularak yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına dayanan değişime ayak uydurabilen daha etkin ve verimli işleyen bir yönetim modeli oluşturmak olduğu söylenebilir. Başka bir deyişle 2000 sonrası dönem, bir bakıma devletin ve amme idaresinin tekrardan yapılandırılması dönemidir. Bu tekrardan yapılandırma döneminde mahalli idareler alanında yapılan kanuni düzenlemeler, çoğunlukla optimal ölçek üzerine yoğunlaşarak, yıllardan beri ülkemizin en büyük sorunlarından biri olan küçük ölçekli belediyeler sorununa adeta bir neşter vurarak radikal bir dönüşüm başlatmıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde son düzenlemelerle yeni belediye olabilmek için getirilen asgari 5.000 nüfus şartının son derece yerinde bir karar olmakla beraber hali hazırda nüfusu 2.000 den büyük belediyelerin sistem içinde olmasını hala büyük bir sorun ve kaynak israfı olarak değerlendirmek mümkündür. Bu nedenle sorunu çözmek için ölçek büyümelerini sağlayan birleştirmeler yoluyla çözüm bulmak, en makul seçenek olarak görülebilir.

Bunun yanında ülkemizde tek tip bir belediye modeli yerine farklı belediye modeline geçmek daha uygun bir çözüm olabilir. Örneğin nüfusu 5.000’e kadar olan belediyeler için ayrı bir model, nüfusu 5.001 ile 10.000 arasında olanlar için ayrı bir model, nüfusu 10.001 ile 50.000 arasında

olanlar için ayrı bir model, 50.001 ile 100.000 arasında olanlar için ayrı bir model ve nüfusu 100.001 ile 750.000 arasında olanlar için ayrı bir model ve son olarak 750.000 üzeri olanlar için ayrı bir model geliştirilebilir. Bu durumda her modelde yer alan belediyelere özgü bir kanuni düzenleme ile teşkilatlanma yapısı belirlenerek, istihdam edecekleri personel, toplayacakları vergiler ve harçlar ile merkezi bütçeden alacakları paylar ile görevleri ve sunacakları hizmetler daha sistematik bir şekilde belirlenebilir.

Son olarak şu hususu belirtmekte fayda vardır. Mahalli idarelerde ülkemize uygun optimal ölçeğin ortaya konulması ile etkin kaynak kullanımı, aşırı borçlanmanın önüne geçilmesi ve toplumsal refahın artması sağlanacaktır. Aksi takdirde mahalli idareler ve amme idaresi alanlarında sorunlarımızı çözmeden ilerlemiş ve müreffeh bir toplum olmamız mümkün görünmemektedir. Bu kapsamda Türkiye’de belediyeler ve hususiyetle optimal ölçekte olmayan küçük belediyeler üzerinde yeni kanuni düzenlemelerin sürekli, kapsamlı, bilimsel ve sistematik bir çerçevede yürütülmesi, siyasi iradenin önündeki en temel sorunlarından biri olarak yer almaktadır. Bu konuda gösterilecek kararlılık ve atılacak adımlar, Türkiye’nin yarınlarına daha mutlu bakmasına büyük katkı sağlayacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Acar, Ali ve Sevinç, İsmail (2005), “1980 Sonrası Türk Amme İdaresinin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **Selçuk Üniversitesi Toplum Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13, 19-37.
- AK Parti Bülteni (2012), **Sorularla ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Kanunu**, AK Parti Genel Merkezi Mahalli İdareler Başkanlığı, Ankara.
- Akay, Aslı, Kılınç, Nejla (2009), “Mahalli ve Bölgesel Planlama İlişkileri: Mersin Örneği”, **Ulusal Kalkınma ve Mahalli İdareler**, 4. Mahalli İdareler Sempozyumu Bildirileri, Desen Ofset, Ankara.
- Akdoğan, A. Argun, (2008), **Türk Amme İdaresi ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı ve Eleştirel Bir İnceleme**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Akgün, Birol (2003), “Globalleşme, Sanal Siyaset ve E-Demokrasi”, Mehmet Akif Çukurçayır (Ed), **Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Akıllı, Hüsniye (2010), “Türkiye’de Mahalli İdare Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, 469, 11–35.
- Akın, Cengiz (2000), “Amme İdaresinde Tekrardan Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz,” **Türk İdare Dergisi**, (427), 77-108.
- Akın, Fehmi (2015), “Mahalli İdarelerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri”, Mehmet Mecek, vd., (Ed), **İdari ve Mali Açından Türkiye’de Mahalli İdareler**, 1. Baskı içinde (35-49), Bekad Yayınları, Antalya.
- Aktan, Coşkun Can (2001), Kalitesizlik ve Ahlaksızlıkla Mücadelede Toplam Kalite Perspektifi” Coşkun Can Aktan (Ed), **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Hak-İş Yayınları, Ankara.
- Aktaş, Ahmet (2011), “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, (4), 92-103.
- Aktel, Mehmet vd. (2009), “5747 Sayılı Kanun İle Köye Dönüştürülen Küçük Belediyeler: Isparta Örneği”, **Çağdaş Mahalli İdareler**, 18 (1).
- Aktel, Mehmet ve Memişoğlu, Dilek (2005), “Mahalli İdare Reformlarının Başarısızlık Nedenleri,” İçinde Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Alıcı, Orhan Veli (2007), “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, **Çağdaş Mahalli İdareler Dergisi**, 16 (4), 7–19.

- Arıkboğa, Erbay (2007), “Türk Mahalli idare Sisteminde, Reform ve Yeni Amme İdaresi”, Bilal Eryılmaz vd. (Ed), **Amme İdaresi Yazıları**, Nobel Yayınları, Ankara.
- _____ (2007), “Mahalli İdarelerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, **5. Amme İdaresi Forumu**, 18–20 Ekim 2007, Umuttepe, Kocaeli, <http://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/olcek.pdf> (23.10.2015).
- _____ (2008), “Türkiye’ de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi”, F. Neval, Genç vd. (Ed), **Dönüşen Kentler ve Değişen Mahalli İdareler**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- _____ (2012), “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform” **Marmara Toplumsal Araştırmalar Dergisi**, 2, 1-32.
- Arslan, Ahmet (2002), Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, **Maliye Dergisi**, 140, 76-89.
- Arslan, Cihan (2009), **Türkiye’de Mahalli İdareler ve 2004 Sonrası Mahalli İdare Reformu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi – Toplumsal Bilimler Enstitüsü.
- Aslanoğlu, Rana A. (1998), **Kent, Kimlik ve Globalleşme**, Asa Yayınevi, Bursa.
- Ataay, Faruk (2007), **Neoliberalizm ve Devletin Tekrardan Yapılandırılması**, Deki Yayınevi, Ankara.
- Atalay, İbrahim (2005), **Genel Beşeri ve İktisadi Coğrafya**, META Basım ve Matbaacılık, İzmir.
- Atmaca, Yıldız (2013), “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3 (2), 168–184.
- Aykaç, Burhan vd. (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili,” **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 5 (2), 153-179.
- Azaklı, Sedat ve Özgür, Hüseyin (2005), “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdare Üzerine Güncel Yazılar 1 Reform**, 1. Baskı içinde (297-320), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Belediye Kanunu (2005), “5393 Sayılı Belediye Kanunu”, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (24.09.2016).
- Berk, Ahmet (2003), “Mahalli Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, 49, 47-63.
- Bilgiç, Veysel K. (2005), ”Türkiye’de Merkezi Yönetim-Mahalli idare İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar I**, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

- _____ (2007), “Türk Mahalli İdarelerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Bilal Eryılmaz vd. (Ed), **Amme İdaresi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Can, Hasan Hüseyin (2013), “Türk Mahalli İdare Sistemine Etkileri Açısından 6360 Sayılı Kanun” <http://www.miargem.org.tr/index.php?mod=haber&h=168> (25.10.2015).
- Canpolat, Hasan (2010), “Türk Mahalli idare Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, 467, 79– 113.
- Ceritli, İsmail. (2000), “Beledi Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimal Kent Büyüklüğü, **Mahalli İdareler Sempozyum Bildirileri**, TODAIE, Ankara.
- Charbit, Claire., (2011), “Governance of Public Policies In Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach”, OECD Regional development Working Papers, 2011/4; **OECD Publishing**. <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf> (27.10.2015)
- Coşkun, Bayram ve Eşki, Şeyma (2013), “Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı ve Ek Protokoller Bağlamında Türkiye’deki Mahalli idare Sisteminin Değerlendirilmesi”, **Kuramdan Uygulamaya Mahalli İdareler ve Belediye Politikalar**, Pegem Akademi, Ankara.
- Coşkun, Bayram ve Uzun, Turgay (2005), “İl Özel İdaresi’nde Tekrardan Yapılanma”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Coşkun, Selim (2004), “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, Asım Balcı vd. (Ed), **Çağdaş Amme İdaresi II**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çelikyay, Hicran (2014), “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu” **Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) Dergisi: Analiz 101**, Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık, İstanbul.
- Çetin, Sefa (2010), “Türkiye’de Amme İdaresi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler” **Çukurova Üniversitesi Toplumsal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 19 (3), 23-38.
- Çetin, Zuhale Önez (2015), “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20 (2), 247-266.
- Çevikbaş, Rafet (2012), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Amme İdaresinin Dönüşümü”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Toplumsal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 3 (1), 33-60.
- Çiçek, Şefika Eda ve diğerleri (2015), Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, 24 (11), 59–74.
- Çiçek, Yeter (2014), “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Mahalli İdareler”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Toplumsal Bilimler Dergisi**, 11 (1),53-64

Çukurçayır, Mehmet Akif (2009), “Globalleşme ve Türkiye’de Mahalli İdareler” **Türkiye Belediyeler Birliği Raporu**, Gökçe Ofset, Ankara.

_____ (2012), “Büyükşehir Kanun Tasarısı' Ne Şekilde Okunmalı?”, (Radikal Gazetesi) <http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir-kanun-tasarisi-ne-sekilde-okunmali-1108110/> (10.11.2015).

Davey, Kenneth, (2011). Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. **Council of Europe Texts**, http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf (10.01.2016).

Demircan, Esra Siverekli (2007), “Yeni İktisadi Düzendeki Globalleşme Mahallileşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı” **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 29, 135-159.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000), **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Kurulu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.

_____ (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Kurulu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Kurulu%20Raporlar/Attachments/52/oik661.pdf> (21.01.2016).

Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), “Amme İdaresinde Tekrardan Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” T.C. Başbakanlık Raporu, Ankara.

Eken, Musa ve Şen, M. Lütfi (2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdare Üzerine Güncel Yazılar-1 Reform**, 1. Baskı içinde (109-128), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara:

Ekici, Birol, (2005), “Amme İdaresinde ve Mahalli İdarelerde Tekrardan Yapılanma Bağlamında Denetim”, Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (Ed), **Bilgi Çağında Türk Amme İdaresinin Tekrardan Yapılandırılması-I**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Emini, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Mahalli İdareler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri” **Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 16 (2), 31-48.

Eraydın, Ayda (2001), “Globalleşme-Mahallileşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler”, **Cevat Geray’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları 25, Ankara.

Ersoy, Melih (2005), “Türkiye’de Kent Planlamasının Güncel Sorunları”, **9. Ulusal Halk Sağlığı Günleri, Bildiri Özet Kitabı**, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2005), **Amme İdaresi**, Erkam Matbaası, İstanbul.

- _____ (2008), **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- _____ (2011), **Amme İdaresi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Genç, Fatma Neval vd. (2010), “Etik Bağlamında Çevre, Kent ve Planlama”, Parlak, Bekir (Ed), **Mahalli İdareler, Mahalli Siyaset ve Politikalar**, Dora Yayınları, Bursa.
- Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri” **Adnan Menderes Üniversitesi, Toplumsal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1 (Özel Sayı), 1–29.
- _____ (2015), “Belediyelerin Temel Sorun Alanları”, Mehmet Mecek, vd. (Ed), **İdari ve Mali Açından Türkiye’de Mahalli İdareler**, 1. Baskı içinde (275-309), Bekad Yayınları, Antalya.
- Gökçe, Gülise (2003), “Globalleşme ve Mahallileşme ilişkileri Üzerine Bir Tartışma”, Mehmet Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel (Ed), **Mahalli ve Beledi Politikalar**, Çizgi Yayınevi, Konya.
- Görmez, Kemal (1997), **Mahalli Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara.
- Göymen, Korel (1997), **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut Yayını, İstanbul.
- _____ (1999), “Türk Mahalli idaresinde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32 (4), 67–83
- Gül, Hüseyin ve Aktel, Mehmet (2004), “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Mahalli İdareler Reformu,” **Dünden Bugüne Mahalli İdarelerde Tekrardan Yapılanma Mahalli İdareler Kongresi**, 3-4 Aralık, Onsekiz Mart Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale.
- Gül, Hüseyin ve diğerleri (2014), **Türkiye’de Mahalli İdareler ve Mahalli Siyaset**, Detay Yayınları, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman, (2005), **Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de İktisadi Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- _____ (2012a), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Büyükşehir Kanun Tasarısı Üzerine” (9 Ekim 2012), <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BÜTÜNSEHİRTASARIBAG.pdf> (08.11.2015).
- _____ (2012b), “Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Kurulu'nda Görüşülüyor!”, (11 Ekim 2012), <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BŞB%20KOMİSYONDA.pdf> (10.11.2015).
- Gündoğan, Ertuğrul ve Özcan Görgün (2015), “Mahalli İdarelerde Optimal Ölçek ve Alan Yönetimi Perspektifinden 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu”, Mustafa Ökmen vd. (Ed), **Mahalli İdarelerde Güncel Gelişmeler, Kuramdan Uygulamaya**, 1. Baskı içinde (281-311), Ekin Yayınları, Bursa.

- Gündüzöz, İlker (2008), “5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre 2.000 Nüfustan Küçük Belediyelerin Kapatılması Sorunu” **EKEV Akademi Dergisi**, (12) 35, 441 – 454.
- Güngör, Hayrettin (2008), “5747 Sayılı Kanun Kapsamında Kapatılan (Kapatılmayan) Belediyeler ve Son Hukuki Durum” **İller ve Belediyeler Dergisi**, 728, 16–18.
- _____ (2012), “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (774-775), 19-31.
- Gürbüz, Mehmet vd., (2014), “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, **Adnan Menderes Üniversitesi, Toplumsal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1 (Özel Sayı), 102–135.
- Gürbüz, Mehmet, (2013), **Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisindeki Yerleşmelerin Fonksiyonel Hususiyetleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi – Toplumsal Bilimler Enstitüsü.
- Gürbüz, Orhan (1998), “Van Gölü Çevresinde Kır Yerleşmeleri. **Coğrafya Dergisi**, 1, 93–136. İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> (19.09.2016).
- İzci, Ferit ve Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi Sistemine Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18 (1), 117-152
- Kalağan, Gökhan (2010), “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Tekrardan Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları” **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2 (1), 65-84
- Kamalak, İhsan vd., (2009), “Toplumsal Demokrat İlkelerin Mahalli Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye Örneği” İhsan Kamalak, ve Hüseyin Gül (Ed), **Mahalli İdarelerde Toplumsal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik, Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Sodev Yayınları, İstanbul.
- Kapucu, Naim (2003), “Mahalli idare Yaklaşımları ve Mahalli İdareler”, Mehmet Akif Çukurçayır, (Ed), **Mahalli ve Beledi Politikalar**, Çizgi Yayınevi, Konya.
- Kara, Bülent (2006), “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Amme İdaresine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi Toplumsal Bilimler Dergisi**, 30 (2), 149-162.
- Karasu, Mithat Arman (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 15 (1), 1–17

Kavruk, Hikmet (2002), **Anakent'e Bakış-Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş Sendikası, Ankara.

_____ (2008), "2004 ve Sonrası Mahalli İdare Reform Girişimleri Açısından Köy ve Mahalle Yönetimleri" **1. Ulusal Mahalli İdareler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya: 23 –24 Ekim 2008, Erkam Matbaası, İstanbul.

KAYA Raporu (1991), Amme İdaresi Araştırması Genel Rapor, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf (18.09.2016).

Kayıkçı, Sabrina, (2010), "Dünya Bankası'nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması", <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/CAS.pdf> (18.10.2015).

Keleş, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kerimoğlu, Baki, vd. (2009), **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Mahalli Paydaşlar İçin Bir Rehber**, TEPAV Yayınları, Ankara.

Kerman, Uysal vd. (2008), **Dönüşen Devlette Mahallileşme Politikaları**, Amme İdare Dergisi, 41 (3).

Koçak, Süleyman Yaman ve Ekşi, Ali (2010), "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Mahalli İdareler", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Toplumsal Bilimler Dergisi**, 21, 295-307.

Köse, Ömer (2004) "Mahalli İdare Olgusu ve Globalleşme Sürecindeki Yükselişi" **Sayıştay Dergisi**, 52, 3–42

Köseoğlu, Özer (2008), "Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş", **Çağdaş Mahalli İdareler**, 17 (1).

Kutlu, Önder, (2006), **Karşılaştırmalı Amme İdaresi**, Çizgi Kitabevi, Konya.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara:

Hatam tersinen 2016,

http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (02.10.2016)

Mahmutoğlu, Abdulkadir (2005), "Globalleşme ve Mahallileşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi" **Türk İdare Dergisi**, 77 (447).

Mecek, Mehmet ve Doğan, Hüsna (2015), "İstihdam Açısından Mahalli İdarelerin Organizasyon Yapısı Ve Personel Yönetimi" Mehmet Mecek, vd. (Ed), **İdari ve Mali Açından Türkiye'de Mahalli İdareler**, 1. Baskı içinde (211-273), Bekad Yayınları, Antalya.

- Memişoğlu, Dilek (2006), **Yeni Amme İdaresi ve Mahalli İdareler Reformu**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi – Toplumsal Bilimler Enstitüsü.
- _____ (2015), “Mahalli İdarelerin Tarihsel Gelişimi Ve Türk İdari Yapısındaki Yeri”, **İdari ve Mali Açından Türkiye’de Mahalli İdareler**, 1. Baskı içinde (51-92), Bekad Yayınları, Antalya.
- Mihçioğlu, Cemal (2003), “Amme İdaresinde Verimlilik”, **Türkiye’de Amme İdaresi**, Aykaç, Burhan vd. (Ed), Yargı Yayınevi, Ankara.
- MİGM (2011), “Mahalli İdareler Müdürlüğü Kimlik Bilgileri”, <http://www.mahallibilgi.gov.tr/edit.php?ds=1&data=125&uid=74,0,0,0> (11.01.2016).
- MİGM (2015), “Mahalli İdareler Müdürlüğü Kimlik Bilgileri”, <http://www.mahallibilgi.gov.tr/edit.php?ds=1&data=125&uid=74,0,0,0> (11.01.2016).
- Ortaylı, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Ökmen, Mustafa (2003), “Mahalli İdarelerde Tekrardan Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi: Yönetim ve Ekonomi**, 10 (1), 117-139.
- _____ (2007), “Mahalli İdarelerde Tekrardan Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Hususiyetler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları”, **Kamuda Toplumsal Politika Dergisi**, 2 (1).
- Ökmen, Mustafa ve Canan, Kadri (2009), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Amme İdaresi”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi: Yönetim ve Ekonomi**, 16 (1), 139-171.
- Ökmen, Mustafa ve diğerleri (2004), “Amme İdaresinde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Mahalli İdareler”, Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, (Ed), **Amme İdaresi: Kuramdan Uygulamaya**, (23-80), Gazi Kitabevi, Ankara.
- Ökmen, Mustafa ve Parlak, Bekir (2010), **Kuramdan Uygulamaya Mahalli İdareler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar**, Bursa: Alfa Akademi, 2. Basım.
- Öktem, Mustafa Kemal (1998), “Amme İdaresinin Tekrardan Düzenlenmesi,” **Türk İdare Dergisi**, (380), 105-136.
- Öner, Erdoğan (2008), **İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara:
- Öner, Erdoğan ve Mutluer, Kamil (2011), “Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri” **IV. Mahalli İdarelerin Mali Forumu**, 26-27 Kasım 2011, Ankara.

- Öner, Şerif (2005), “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Öner, Şerif ve Yıldırım, Uğur (2002), “1963’den 2002’ye: Kalkınma Planlarında Türk Mahalli İdarelerinin Dönüşümü,” **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 21 (2), 239-278.
- Özaslan, Rüveyda Kızılboğa ve diğerleri (2014), “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi’nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, (36) 2, 215–235.
- Özçelik, Yusuf (2014), “Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, (19), 1117– 1142.
- Özdemir, Serkan ve Meşhur, Mehmet Çağlar (2011), “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler”, **Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi: MEGARON**, 6 (3), 171-183.
- Özel, Mehmet, (2008), “Globalleşme Sürecinde Türk Amme İdaresi ve Tekrardan Yapılanma”, Mehmet Özel ve Veysel Eren (Ed), **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Amme İdaresi**, (231-275), Çizgi Kitabevi, Konya.
- Özer, Mehmet Akif (2011), “Mahalli İdareler Reformumuzun ‘Reformu’”, İdarecinin Sesi Dergisi, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/146/5-20mehmet%20akif%20%C3%B6zer.pdf (18.10.2015).
- Özgen, Nurettin (2013), “Nüfusları 2000’in Altına İndiği için Belediye Teşkilatları Kaldırılan Yerleşmeler Üzerine Coğrafi Bir Analiz” **Coğrafi Bilimler Dergisi**, 11 (2), 75–100.
- Özgür, Hüseyin (2002), “Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, (Ed), **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Mahalli İdareler**, 1. Baskı İçinde 285-330, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- _____ (2008), “Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim Yaklaşımlarının Bakışları”, **Mahalli Siyaset Dergisi**, 26, 5–10.
- Özsalmanlı Yıldız, Ayşe (2010), “Yeni Amme İdaresi Yaklaşımı Açısından Mahalli İdarelerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi”, Bekir Parlak, (Ed), **Mahalli Siyaset ve Beledi Politikalar**, Dora Basım, Bursa.
- Öztürk, Azim (2012), “Belediyelerde Ölçek Sorunu”, <http://slideplayer.biz.tr/slide/2801885/> (10.11.2015).

- Palabıyık, Hamit (2003), “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Beledi Yönetişim ve Uygulamalar İle Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, Ed. Çukurçayır, Mehmet Akif ve Tekel, Ayşe, **Mahalli ve Belediye Politikalar**, Çizgi Yayınevi, Konya.
- Parlak, Bekir (2003), “Globalleşme Sürecinde Modern Ulus Devlet ve Amme İdaresi”, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed), **Çağdaş Amme İdaresi-I: Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- _____ (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri,” Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- _____ (2014), “Yeni Büyükşehir Belediye Kanununun Analizi”, **Bursa Mahalli idare Haber ve Yorum Dergisi**, 14 Nisan 2014. <http://www.bursamahalliyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-kanunsinin-analizi/> (10.11.2015).
- _____ (2015), Türkiye’de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Kanundan 6360 Sayılı Kanuna Büyük Dönüşümün Analizi” Mehmet Mecek vd. (Ed), **İdari ve Mali Açından Türkiye’de Mahalli İdareler**, Bekad Yayınları, Antalya.
- Polatoğlu, Aykut (2000), “Mahalli idare Reformu Üzerine Düşünceler,” **Çağdaş Mahalli İdareler**, 9 (1), 1-24.
- Reşadiye Belediyeleri Nüfus Listesi, (2016), http://www.mahallinet.org.tr/ilceler/ilce_belediye_nufus.php?ilceid=199033(12.01.2016)
- Reşadiye Coğrafi Yapı, (2016), <http://www.resadiye.bel.tr/cografya-yapi/> (11.01.2016).
- Reşadiye İlçesi, (2016), <http://www.mahallinet.org.tr/ilceler/ilce.php?ilceid=199033> (11.01.2016).
- Sakal, Mustafa (2000), “Türkiye’de Mahalli İdarelerde Tekrardan Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 5 (1), 119-140.
- Sanal, Recep (2007), Türkiye’deki Mahalli İdarelerin Yönetimsel Denetimine İlişkin Yeni Gelişmeler”, Ayşegül Mengi, (Ed), **Mahallilik ve Politika-Globalleşme Sürecinde Mahalli Demokrasi**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Saran, Ulvi (2004), **Amme İdaresinde Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara.
- _____ (2005), “Türk Amme İdaresinde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karsısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, Ahmet Nohutçu, ve Asım Balcı, (Ed), **Bilgi Çağında Türk Amme İdaresinin Tekrardan Yapılandırılması-I**, (37-53), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

- Savaş, Ali Rıza (2013), **2000’li Yıllarda Kamu Mali Yönetiminde Tekrardan Yapılanma Çalışmaları** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muş Alparslan Üniversitesi – Toplumsal Bilimler Enstitüsü.
- Savcı, Burhan (2003), “Türkiye’de Reform Hareketlerinin Bir Analizi”, **Türkiye’de Amme İdaresi**, Burhan Aykaç, vd. (Ed), Yargı Yayınevi, Ankara.
- Sayal, İpek Özkan (2013), “Türkiye’de Merkeziyetçilik Mahallilik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi”, **Kuramdan Uygulamaya Mahalli İdareler ve Beledi Politikalar**, Pegem Akademi, Ankara.
- Saygılıoğlu, Nevzat, Arı, Selçuk (2003), **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler Özel İhtisas Kurulu Raporu, (2000), Devlet Planlama Teşkilatı,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Kurulu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf> (30.10.2015).
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2000), Uzun Vadeli strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005), Devlet Planlama Teşkilatı,
http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/Sekizinci_Kalkinma_Planı.pdf (30.10.2015).
- Sezer, Özcan ve Vural, Tarık (2010), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Mahalli İdareler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı” **Maliye Dergisi**, 159, 213–219
- Sobacı M. Zahit (2005), “Tekrardan Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Mahalli İdareler Dergisi**, 14 (4), 31-50.
- Şahin, Savaş Zafer (2012), **Türk Amme İdaresinde Mekân ve Ölçek Sorununa Büyükşehirlerden Bir Örnek: İlçe Belediyelerinin İmar Planlama Yetkileri**, TEPAV Mahalli idare Reformu.
- Şaylan, Gencay (2000), **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Şen, Mustafa Lütfi ve Eken, Musa (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, Bilal Eryılmaz vd. (Ed), **Amme İdaresi Yazıları-Teoride Değişim, Tekrardan Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmaları**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Şeneldir, Okan (2004), “Mahalli İdarelerde İnsan Kaynakları İle İlgili Sorunlar”, Akdemir, Ali ve diğerleri (ed.), **Mahalli İdareler Kongresi-Dünden Bugüne Mahalli İdarelerde Tekrardan Yapılanma**, (627-636) Biga Yayınları, Çanakkale.

- Şengül, H. Tarık (1999), “Mahalli İdare Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Mahalli İdareler**, 8 (3), 3-19.
- Şengül, Ramazan (2010), **Mahalli İdareler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Şentürk, Hulusi (2014), “Belediyelerin Mali Problemleri”, **Mahalli Siyaset Dergisi**, 10 (41).
- T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (1994), **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Asıra Girerken Türkiye’de Amme İdaresinin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar-Araştırma Raporları 2**, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Ankara.
- Tatar, Turgut (2006), **Türk Amme İdaresinde İdari Reformlar Bağlamında ‘Reform Yönetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi – Toplumsal Bilimler Enstitüsü.
- Tekeli, İlhan (2001), **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, İmge Kitabevi, Ankara.
- TOBB Raporu (2000), “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Tekrardan Yapılandırılması”, **TOBB Yayınları, Genel 358**, Ankara.
- Tokat İli (2016), <http://tokat.mahallinet.org.tr/il.php?iladi=TOKAT> (11.01.2016).
- Topal, A. Kadir (2000), **Optimal Mahalli İdare Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Topal, Abdulkadir (2005), “Optimal Mahalli İdare Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- _____ (2011), “Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, 31(2), 367-380.
- Torlak, S. Evinç (2001), **Üç Başkan, Üç Siyaset ve Bir Kent**, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Torlak, S. Evinç ve Sezer, Yasin (2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme,” Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), **Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, Nuri (2001), ”Mahalli İdarelerin Sorunları ve Tekrardan Düzenlenme Gereksinimleri”, **Çağdaş Mahalli İdareler Dergisi**, 10 (2), 5-17.
- Tortop, Nuri ve diğerleri (2006), **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın, Ankara.
- Tutum, Cahit (1994), **Amme İdaresinde Tekrardan Yapılanma**, Ankara: TESEV Yayınları.
- Tümertekin, Erol ve Özgüç, Nazmiye (1998), **Beşeri Coğrafya İnsan-Kültür-Mekân**, Çantay Kitabevi, İstanbul.
- Türkiye’de Faaliyet Gösteren Belediyelerin Paylaşımı (2015), http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf (08.11.2015).

- Türkoğlu, İrfan (2009), **Mahalli İdarelerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2014), **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Urhan, Vahide Feyzan (2008), “Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tekrardan Yapılandırılması” **Sayıştay Dergisi**, 70, 85-102.
- Ünal, Feyzullah (2011), “Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Mahalli İdarelerin Kanuni ve Yapısal Dönüşümü”, **Toplumsal Bilimler Dergisi**, 30, 421-248.
- Üzmez, Umut (2012), “Türkiye’de Orta Ölçekli Beledi Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 14 (2), 127 – 158.
- Yalçındağ, Selçuk (1995), Mahalli İdareler Sorunlar, Çözümler, İstanbul: TUSİAD Yayınları, Yayın No. TUSİAD – T / 95 – 9 / 184
- Yayman, Hüseyin (2005), “Türkiye’nin İdari Reform Politikası” Yayımlanmamış Doktora Tezi, **Ankara Üniversitesi Toplumsal Bilimler Enstitüsü**.
- Yerleşim Yeri Türüne Göre Türkiye’deki Nüfus Oranı, (2015), http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf (08.11.2015).
- Yoloğlu, Ali Cenap (2011), “Belediyelerde Optimal Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Mahalli İdareler**, 20 (3), 47–68.
- Yüksel, Fatih (2004), “Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler”, **Mevzuat Dergisi**, 7 (73).
- Zengin, Gökhan (2013), “Her Yer Büyükşehir, Her Hizmet Etkin ve Verimli! 6360 Sayılı Kanun’a Yönelik Eleştirel Bir Yaklaşım” **8. Kasım Dünya Şehircilik Günü 37. Kolokyumu, Kent Yönetimi ve Planlama TMMOB, Bildiriler Kitabı 1**, 6-8 Kasım 2013, 463-491.
- Zengin, Ozan (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 72 (2), 91-116.
- 26442 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, (2011), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111127-15.htm> (27.01.2016)
- 3030 Sayılı Kanun (1985), “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” Resmi Gazete, Ankara: Yayın Tarihi:12.12.1984, http://www.hkmo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=33&tipi=MES&turu=YO (31.10.2015).

5216 Sayılı Kanun (2004), “Büyük Şehir Belediyesi Kanunu”, Resmi Gazete, Ankara: Yayın Tarihi:23.07.2004, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (30.10.2015).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, (2005), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (27.01.2016)

5779 Sayılı Kanun (2008), “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” Resmi Gazete, Ankara: Yayın Tarihi:15.07.2008, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715-1.htm> (10.11.2015).

6360 Sayılı Kanun (2012), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Resmi Gazete, Ankara: Yayın Tarihi: 06.12.2012, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> (08.11.2015).



ÖZGEÇMİŞ

Turgay Gülenç 19.02.1979 senesinde, Bursa İli, Mudanya İlçesi'nde doğdu. İlköğrenimini Mudanya 12 Eylül İlköğretim Okulu'nda, Orta ve Lise öğrenimini Mudanya Ahmet Rüştü Uzel Ortaokul ve Lisesi'nde tamamladı. 1996 senesinde girdiği Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Amme İdaresi Bölümü'nden 2000 senesinde mezun oldu. 2000-2002 yılları arasında yedek subay olarak vatani görevini yaptı. 2003 senesinde Milli Emlak Denetmen Yardımcısı olarak devlet memuriyetine girdi. 2005 senesinde İçişleri Bakanlığı tarafından açılan kaymakamlık sınavını kazanarak mülki idare amirliği mesleğine geçti ve sırasıyla Konya Emirgazi İlçe Kaymakamlığı'na, Trabzon Dernekpazarı İlçe Kaymakamlığı'na, Erzurum Karaçoban İlçe Kaymakamlığı'na, Tokat Reşadiye İlçe Kaymakamlığı'na ve 2015 senesinde ise Diyarbakır Bismil Kaymakamlığı'na atanmıştır. Hâlihazırda bu ilçede kaymakam olarak görev yapmaktadır.

GÜLENÇ, evli ve 2 çocuk babası olup iyi derecede İngilizce bilmektedir.