

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT PROGRAMI

OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ
VE
BELEDİYELERİN KONSOLİDASYONU
(İstanbul İçin Bir Model Önerisi)

DOKTORA TEZİ

92238

Abdulkadir TOPAL

TEMMUZ - 1999

TRABZON

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ ve BELEDİYELERİN
KONSOLİDASYONU
(İstanbul İçin Bir Model Önerisi)

Abdulkadir TOPAL

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce

Doktor (İktisat)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 08.06.1999

Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 12.07.1999

Tezin Danışmanı : Prof.Dr.Hasan ÖZYURT

Jüri Üyesi : Prof.Dr.Ruşen KELEŞ

Jüri Üyesi : Doç.Dr.Rahmi YAMAK

Enstitü Müdürü : Prof. Dr.A.Zafer GÖKÇAKAN

Temmuz - 1999

TRABZON

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

0.SUNUŞ

00.Önsöz

Gelişmiş Avrupa ülkelerinin 1960'lı ve 70'li yıllarda uygulamaya koydukları yerel yönetim reformları, idari ve mali düzenlemelerin yanısıra, birçok küçük belediyenin birleştirilerek daha büyük ölçekli yerel idarelerin oluşturulması ile sonuçlanmıştır. İktisat bilimindeki ölçek ekonomileri argümanına dayanan bu tür yapısal reformlar, sözkonusu ülkelerin yerel yönetim sayılarının % 80 lere varan oranlarda azaltılmasına neden olmuştur.

Bu çalışma Türk yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması tartışmalarına yapısal reform açısından yeni bir boyut kazandırmayı amaçlamakta, konu ile ilgili teorik bilgi ve tartışmalarla birlikte, uygulanabilir bir model ortaya koymaktadır.

Her şeyden önce şunu ifade etmeliyim ki, bazı kişi ya da kuruluşlar bu çalışmanın tamamlanmasında önemli katkılar sağlamıştır. Öncelikle yapıcı ve özendirici tutumlarıyla beni cesaretlendiren, eleştirel, sorgulayıcı ve ufuk açıcı yaklaşımı ile çalışmaya değerli katkılar sağlayan tez danışmanım Prof.Dr.Hasan ÖZYURT hocama şükran borçlusuyum olduğumu belirtmeliyim. Diğer yandan, özellikle çalışmanın model kısmındaki çözümlenmelerde beni yalnız bırakmayan, bazen sıkıcı boyutlara varsa da beni sabırla dinleyen değerli hocalarım Doç.Dr.Rahmi YAMAK, Y.Doç.Dr.Harun TERZİ ve Y.Doç.Dr.Nihal KARGI'ya teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca modelin veri setinin oluşturulmasında büyük kolaylıklar sağlayan İstanbul İl Mahalli İdareler Müdürlüğü çalışanlarına minnettarım.

Çalışma ile doğrudan ilgili olmasalar bile, bana moral gücü veren, sıkıntılarımı paylaşan ve hepsinden önemlisi çalışmam için sıcacık bir aile ortamı sağlayan diğer hocalarıma ve Araş. Gör. arkadaşlarıma da burada teşekkür ederim. Bu anlamda hepsine gönül borçlusuyum.

Trabzon 1999

A.Kadir TOPAL

01.İçindekiler

Sayfa Nr

0. SUNUŞ.....	II
00. Önsöz.....	II
01. İçindekiler.....	III
02. Özet.....	VI
03. Summary.....	VII
04. Tablolar Listesi.....	VIII
05. Şekiller Listesi.....	IX
06. Grafikler Listesi.....	X
07. Haritalar Listesi.....	XI
08. Kısaltmalar Listesi.....	XII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜNE KURAMSAL YAKLAŞIM.....	7-28
11. Optimal Büyüklük Kavramı.....	7
12. Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi	9
121. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü.....	9
122. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması.....	12
123. Dışsal Ekonomiler.....	15
124. Üretim Tekniği.....	17
13. Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi.....	19
131. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi.....	19
132. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri.....	22
14. Kentte Yaşamın Fayda/Maliyeti ve Optimal Büyüklük.....	23
15. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar ve Optimal Büyüklük.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

2. OPTİMAL BÜYÜKLÜK ve AVRUPA'DA BELEDİYELERİN KONSOLIDASYONU.....	29-61
21. Konsolidasyonu Doğuran Nedenler.....	29
22. Konsolidasyon Uygulamalarına Eleştirel Bakış.....	31
221. Bürokratik Davranışlar ve Halk Katılımı.....	32
2211. Bürokratik Davranışlar ve Konsolidasyon.....	32
2212. Halk Katılımı ve Konsolidasyon.....	36
222. İktisadi Etkinlik ve Finansal Yapı.....	40
2221. Hizmet Sunumunda Etkinlik ve Konsolidasyon.....	41
2222. Finansal Yetersizlikler ve Konsolidasyon.....	47
23. Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler ve Ölçek Büyümeleri.....	49
231. Yerel Yönetim Sisteminin Fonksiyonları.....	50
2311. Merkezi Gücün Kötüye Kullanılmasını Engelleme.....	50
2312. Hizmet Sunumunda Etkinlik Sağlanması.....	51
2313. Yaygın Halk Katılımını Sağlaması.....	52
232. Reformun Dinamikleri ve Ölçek Büyümeleri.....	54
233. Ölçek Büyümelerinin Sayısal Sonuçları (1950-1992).....	56
234. Belediyelerin Nüfuslarına Göre Mevcut Büyüklükleri (1990).....	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE BELEDİYELEŞME SÜRECİ: SAYISAL ÖZELLİKLERİ ve DİNAMİKLERİ	62-81
31. Belediyeleşme Sürecinin Yasal Dayanakları ve Uygulama.....	62
32. Belediyeleşme Sürecinin Sayısal Özellikleri.....	64
321. Belediye Sayısı ve Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi.....	65
322. Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri.....	68
323. Bölge/Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Dağılımı.....	72
33. Türkiye'deki Hızlı Belediyeleşme Sürecinin Dinamikleri.....	77
331. Politik Dinamikler.....	77
332. Ekonomik Dinamikler.....	80

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. OPTİMAL BÜYÜKLÜK ve BELEDİYELERİN KONSOLİDASYONU İÇİN BİR MODEL.....	82-103
41. Modelin Amaç ve Çerçevesi.....	82
42. Optimal Belediye Büyüklüğünün Belirlenmesi.....	84
421. Veri Seti ve Yöntem.....	85
422. Uygulama ve Bulgular.....	90
43. Optimal Konsolidasyon Planının Belirlenmesi.....	95
431. Nüfus ve Coğrafik Kısıtlara Göre Aday Alanların Oluşturulması.....	95
432. Kısıta Göre Amaç Fonksiyonunun Optimizasyonu ve Sonuç.....	99
5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	104
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	110
EKLER	
ÖZGEÇMİŞ	

02. Özet

İlk belediye uygulaması olarak kabul edilen “İstanbul Şehremaneti” nin kurulmasından bu yana yaklaşık yüzelli yıllık bir zaman dilimi geçmiş olmasına rağmen, Türk belediyeçilik sistemi henüz etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulamamıştır. Türkiye’de 1950’li yıllarda başlayan ve giderek hız kazanan kentleşme hareketi birçok kentsel sorunu beraberinde getirmiştir. Nüfusun büyük bir çoğunluğunun belediyeleşmesi sonucu kentsel hizmet talepleri artmış, bu durum belediyelerin büyük mali darboğazlarla karşılaşmasına sebep olmuştur. Öte yandan, Belediye Kanunu’na göre nüfusu 2000 i geçen köylerin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesi, hızlı kentleşme ile birlikte bir çok küçük ölçekli belediye yönetiminin kurulmasına imkan sağlamıştır. Genellikle kırsal karakter taşıyan sözkonusu belediyeler, yeterli mali tabana sahip olmadıklarından kentsel hizmetlerin üretiminde sağladıkları başarı merkezden yapılan kaynak transferlerinin büyüklüğü ile sınırlı kalmıştır. Ayrıca küçük ölçekli belediyeler kentsel hizmetleri yüksek maliyetle üreterek etkinsizliklere yol açmışlardır. Şöyle ki; küçük nüfus ölçeği nedeniyle kentsel hizmet üretimi sınırlı seviyelerde tutulmuş, üretim miktarı maliyet tasarruflarını (ölçek ekonomisi) ortaya çıkaracak şekilde artırılamamıştır. Bu durum, kaynak kullanımında etkinsizliklerle sonuçlanmıştır.

Türkiye’de kentsel hizmet maliyetleri açısından uygun belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği konusunda amprik bir tartışma zemini oluşturmayı amaçlayan bu çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, uygun büyüklük ya da optimal ölçek kavramı kuramsal açıdan irdelenmektedir. İkinci bölümde ise, ilk olarak yerel yönetim ölçeği ile iktisadi etkinlik ve demokrasi arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır. İkinci olarak, çeşitli Avrupa ülkelerinin hizmet maliyetlerini minimize etmek ve yerel yönetimlerin fonksiyonel kapasitelerini artırmak amacıyla uygulamaya koydukları alan reformları (territorial reforms) üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda, sözkonusu reformlarla, daha az sayıda ancak daha geniş ölçekli yerel idari üniteler oluşturulmasının temel nedenleri ortaya konmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’nin belediyeleşme süreci ve bu sürecin dinamikleri çeşitli istatistiksel veriler yardımıyla analiz edilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise, İstanbul metropolü için optimal bir belediye büyüklüğü hesaplanmakta ve buna bağlı olarak, metropolü oluşturan belediyelerin toplam maliyetini minimize edebilecek optimal bir konsolidasyon planı önerilmektedir.

03. Summary

Even though almost one hundred fifty years passed since the establishment of Istanbul Şehremaneti" recognized, as the first municipality organization, Turkish municipality system still has not been reached the efficient and productive structure. Urbanization started in Turkey in 1950, and got up speed in the course of time has generated various problems. Due to rapid increasing in the number of municipalities with the population growth, demand for services has been increased tremendously and municipalities have faced to serious financial difficulties. Additionally, the Municipality Act has led the rural locations having population over 2000 to gain juristic personality and many small-scale municipalities have been established in a short time. These municipalities having rural characteristics could not be successful to generate enough financial resources. Their success in offering services have been mostly depended on the size of financial transfer of central government. On the other hand, services of these small-scale municipalities are offered costly and inefficiently. Due to small population scale, services have been offered in limited, and have not been increased to gain cost efficiency (scale economies). This development has generated inefficiency in limited resource utilization.

This study aimed to establish an empirical background for the determination of optimal municipality size regarding city service cost consists of four sections. In the first section, appropriate size or optimal scale concepts have been analyzed in a theoretical aspect. In the second section, first, the relations among scale of local administrations, economic efficiency and democracy have been evaluated. Then, territorial reforms concerning to minimize service costs and to increase functional capacity of local administrations in various European countries have been pointed out. From this aspect, these reforms emphasized the justification of few but large-scale administration units. In the third section, the development of Turkish municipalities and the dynamics of this development have been analyzed by various statistical data. In the final section, an optimal municipality size has been established for the metropolitan area of Istanbul and an optimal consolidation plan to minimize total cost of municipality within the metropolitan area has been presented.

04.Tablolar Listesi

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablo Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Ölçek Ekonomileri: Reel ve Parasal Tasarruflar.....	41
2	1950-1992 Arasında Belediye Sayıları.....	56
3	Belediyelerin Nüfusa Göre Mevcut Büyüklükleri (1992)	58
4	Belediye Büyüklükleri: Yüzölçümü, Nüfus ve Nüfus Yoğunluğu Ortalamaları.....	60
5	Belediye Sayılarında Yıllara Göre Gelişmeler.....	65
6	Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi.....	67
7	Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri (1997).....	69
8	İlçe ve Beldelere Göre Belediyelerin Nüfus Büyüklükleri (1997).....	71
9	Belediye Sayılarının Bölgelere Göre Dağılımı (1997).....	72
10	Bölge/Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Dağılımı (1997).....	74
11	Modele Dahil Edilen Belediyelerin Nüfus ve Harcamaları.....	86
12	Aday Alanların Bölgelere Dağılımı.....	99
13	Optimal Konsolidasyon Planı ve Belediye Sayılarında Değişmeler.....	101
14	Optimal Plan Sonrası Harcama Azalışları ve Tasarruflar.....	103

05. Şekiller Listesi

<u>Şekil Nr.</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü	11
2	Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü.....	13
3	Ortalama Maliyet ve Yerleşiklerin Katılım Payına Göre Optimal Büyüklük	15
4	Kentte Yaşamının Fayda/Maliyetine Göre Optimal Büyüklük	25
5	Firmalar Açısından Optimal Kent Büyüklüğü	27
6	Konsolidasyon ve Kamu Malı Talep Elastikiyetinin Azalması	34
7	Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri.....	42
8	Adem-i Merkeziyetten Sağlanan Refah Kazançları	51

06. Grafikler Listesi

<u>Grafik Nr.</u>	<u>Grafik Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Belediye Sayılarında Yıllara Göre Gelişmeler	66
2	Yıllara Göre Toplam Nüfus/Belediyeli Nüfus Oranlarındaki Değişim.....	68
3	Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri	70
4	İlçe ve Beldelere Göre Belediyelerin Nüfus Büyüklükleri	71
5	Belediye Sayılarının Bölgelere Dağılımı	73
6	Bölge Belediyelerinin Nüfus Dilimlerine Dağılımı	76
7	Belediye Ölçeği ve Ortalama Maliyetlerin Seyri	91



07. Haritalar Listesi

<u>Harita Nr.</u>	<u>Harita Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	İstanbul Metropolünde Belediyelerin İdari Sınırları	97
2	Optimal Konsolidasyon Planı ve Belediyelerin İdari Sınırları.....	102



08. Kısaltmalar Listesi

MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OM	: Ortalama Maliyet ya da Kişi Başına Maliyet
OG	: Ortalama Gelir ya da Kişi Başına Gelir
OKM	: Ortalama Kalabalıklaşma Maliyeti
MKM	: Marjinal Kalabalıklaşma Maliyeti
MM	: Marjinal Maliyet
MF	: Marjinal Fayda
OF	: Ortalama Fayda ya da Kişi Başına Fayda
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
TH	: Toplam Harcamalar
CYH	: Toplam Cari ve Yatırım Harcamaları
DTH	: Düzeltilmiş Toplam Harcamalar
KTH	: Kişi Başına Toplam Harcamalar
KDTH	: Kişi Başına Düzeltilmiş Toplam Harcamalar
KCYH	: Kişi Başına Cari ve Yatırım Harcamaları
EKK	: En Küçük Kareler Yöntemi
TBH	: Toplam Bölge Harcaması
OBS	: Optimal Belediye Sayısı

GİRİŞ

Soğuk savaş döneminin sona ermesiyle birlikte, uluslararası sistem henüz tamamlanmamış olan bir değişim süreci içine girmiştir. Değişimin nasıl sonuçlanacağını tam olarak kestirebilmek oldukça güçtür. Ancak, bazı eğilimler şimdiden açıklık kazanmaya başlamıştır. Bu eğilimlerden birincisi küreselleşmedir. Küreselleşme ya da global entegrasyon ülkeler arasındaki ekonomik, siyasi ve sosyal ilişkilerin yaygınlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutuplaşmaların çözülmesi gibi, farklı görünen ancak birbiriyle bağlantılı olguları içermektedir. Küreselleşme, bir anlamda maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir.

Dünyada yaşanan küreselleşme eğilimleri ile birlikte ticaret, sermaye hareketleri ve teknoloji akımının uluslararası bir özellik kazanarak yayılması ve belirli merkezlere yoğunlaşması ulus devlet olgusunu aşmakta, sınır ötesi menfaat gruplarını ve değişik milletlere mensup bireyleri sıkı menfaat bağlarıyla birbirine bağlamaktadır. Bu tür ilişkiler sonucunda ortaya çıkan karşılıklı bağımlılıklar, devletin sınır ötesi ekonomik ilişkiler üzerindeki kontrolünü azaltmaktadır.

Küreselleşme bütün bu etkileşimler altında ülkeler arasındaki fiziksel ve ekonomik sınırları önemsizleştirerek, ülkelerin ekonomik egemenliklerini zayıflatmaktadır. Öte yandan küresel ekonomik sistemin temel birimlerini giderek kentler oluşturmaktadır. Günümüzde artık kentler, güçlerini ülkelerden değil; ülkeler, güçlerini kentlerden almaktadır. Merkantilist kuramın varsaydığı gibi, ekonomik hayatın dinamiklerini anlamının yolu kentlerin kalkınmasından geçmektedir. Bölgesindeki diğer üretim merkezleri ile ticaret yapma imkanına sahip olan ve üretim yelpazesini genişletip girişimcisinin önündeki engelleri kaldırabilen kentler, küresel rekabet güçlerini ve ekonomik ağırlıklarını artırabilmektedirler (KOZLU, 1994 s.294).

Günümüzde ülkeler, artık kentleri aracılığıyla birbirleriyle rekabet etmektedirler. Bankacılık, ticaret ve ulaşım gibi alanlarda ulusal ve uluslararası sisteme entegre olmuş kentlere sahip olan ülkeler bu rekabette avantajlı konuma geçmektedirler. Küreselleşmenin tüm hızıyla yaşandığı son yirmi yılda, artık global sermayeyi cezbedebilen, yeni teknolojilerin ortaya çıkardığı iletişim imkanlarını barındıran kentler uluslararası

rekabetten galip çıkmaktadırlar. Çünkü global sermaye sınır gözetmeksizin kendisine daha iyi imkanlar sunan kentlere yatırım yapmakta, diğerlerini ise dışlamaktadır. Dolayısıyla ulusal kalkınmanın yolu kentlerin kalkınmasından geçmektedir. Global sermayeyi kaliteli emek, dünya ölçeğinde hizmet verebilecek şirket merkezleri gibi araçlarla cezbedebilen kentlere sahip ülkeler, uluslararası ekonomik yarışta avantajlı konuma geçmektedirler.

Şu halde küreselleşme, kentleri ön plana çıkararak yerelleşme eğilimlerini de beraberinde getirmiş; bu anlamda, kentsel yönetim birimleri olan belediyelerin önemini artırmıştır.

Diğer taraftan, dünya ülkelerinde yaşanan hızlı kentleşme hareketi, nüfusun büyük bir bölümünün kentlerde yaşıyor olması sonucunu doğurmuş; bu durum kentsel hizmetlerin boyut ve çeşitliliğini artırarak, gecekondulaşma, çevre kirlenmesi ve hizmet kalitesinde düşüşler gibi birçok kentsel sorunu beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, kentsel sorunların çözümlenebilmesi konusunda yeni arayışlara girilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Ayrıca, kamusal hizmet üretiminde seçmen tercihlerine uygunluğun sağlanabilmesi ve etkinliğin artırılabilmesi amacıyla, merkeziyetçi yapıların terkedilerek desantralizasyona gidilmesi, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi konusunda ortak bir anlayışın doğmasına sebep olmuştur.

Bütün bu gelişmelere bağlı olarak, Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin araştırma ve tartışmalar, hem akademik hem de politik planda öncelikli ve önemli konular arasında yer almaktadır. Aşırı merkezileşmiş bir idari yapının ortaya çıkardığı sorunlar ve bu yapının desantralize edilmesi talepleri ile, 1950’ li yıllarda başlayan ve hızı 1980’li yıllarda zirveye ulaşan kentleşme hareketinin ortaya çıkardığı sorunlar, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönündeki "toplumsal uzlaşma" nın temel nedenini oluşturmaktadır.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, hızlı kentleşme ve buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık % 75'inin belediye sınırları içinde yaşıyor duruma gelmesi, mevcut tartışmaların belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Türk belediyeciliğinin yeniden

yapılandırılmasına ilişkin bu tartışmalar hemen hemen aynı sorunlar üzerine odaklanmakta ve önerilen çözümler benzer karakteristikler taşımaktadır. Şöyle ki;

- Kamusal hizmet sunumunun merkezîyetçi bir yapıya dayandırılması sonucu, belediyelerin yerel hizmet ve önceliklerinin belirlenmesinde yeterli özerkliğe sahip olmadığı belirtilmekte ve bu durumun hizmet sunumunda gecikme ve etkinsizliklere yol açtığı savunulmaktadır.

- Belediyelerin mali yapılarının büyük ölçüde merkeze bağımlılığı ve kentsel hizmetlerde ortaya çıkan değişmelere uyum gösterebilecek esnekliğe sahip olmadığı konusu üzerinde durulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hızlı kentleşmeyle birlikte, kentsel hizmetlerin çeşit ve boyut bakımından büyüdüğü, ancak belediyelerin mali yapılarının bu gelişmelere uyum sağlayamadığı belirtilmekte, dolayısıyla belediyelerin özgelirlerini artırarak, mali yapılarının hizmet yükleri karşısında esnek hale getirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Burada genel bütçe imkanlarının yetersizliğine ve artan kentsel hizmet ihtiyacının merkezi fonlarla giderilemeyeceğine de dikkat çekilmektedir.

- Belediyelerin örgüt yapıları ve personel sistemlerinin etkin ve verimli bir hizmet sunumunu sağlayacak nitelikte olmadığı; bu nedenle, belediyelerin sahip oldukları nüfus, coğrafya ve yükledikleri hizmet gereklerine göre, örgütsel yapı ve personel sistemlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

- Türk belediyeciliğinin yeniden yapılandırılmasına yönelik tartışmalarda ortak bir anlayışla üzerinde durulan bir diğer konu ise, belediyelerin büyüklüğü ile ilgilidir. Bu kapsamda, belediyelerin büyük bir çoğunluğunun hizmet maliyetlerini haklı çıkarabilecek büyüklükte olmadığı, dolayısıyla bir çok belediyenin hizmet üretiminde yüksek maliyete katıldığı ve bunun kaynak israfına neden olduğu, dolayısıyla sorunun çözümlenebilmesi için belediye kurulmasına esas teşkil eden "2000 nüfus" eşiğinin yükseltilmesi gerektiği* ileri sürülmektedir.

* 1996 ve 1998 yıllarında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan Mahalli İdareler Reformu Kanun taslaklarında 5000 olarak belirlenmiştir.

Ancak, mevcut belediyelerin % 13.8'inin 2000 nüfus şartını sağlayamadığı, %62.8'inin 5000'den ve %79'unun 10 000'den daha az nüfus ölçeğine sahip olduğu düşünüldüğünde; Türk belediyeciliğindeki önemli sorunlardan birini oluşturan "küçük ölçek sorunu"nun, sadece ölçek yükseltimi ile çözümlenemeyeceği ortaya çıkmaktadır. Zira böyle bir uygulama, sorunun bundan böyle ortaya çıkmasını engelleyebilirse de, mevcut durumu ortadan kaldıramayacaktır. Bu durumda, çoğunluğu küçük ölçekli idari birimlerden oluşan bir belediye sistemine, gerçekleştirilecek reformlarla daha çok görev ve kaynak transfer edilmesi, daha büyük etkinsizlik ve kaynak israfı anlamına gelecektir. Şöyle ki;

- Küçük ölçekli belediyelerin büyük bir çoğunluğu kırsal karakterlidir, dolayısıyla mali tabanları zayıftır. Bu nedenle, hizmet gereklerine uygun kaliteli personel istihdam etmeleri güçleşmektedir.

- Küçük ölçek, küçük üretim miktarı gerektirdiğinden üretim genişliği ile sağlanabilecek tasarruflar, diğer bir ifadeyle ölçek ekonomileri ortaya çıkarılamamaktadır. Bu anlamda, gerekli iş yükü yaratılmadığından, büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek, önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilerin küçük ölçekli yerel birimlerce kullanılması ekonomik olmamaktadır.

- Merkez bir belediye etrafında kümelenen küçük ölçekli belediyelerin yerleşikleri çoğu defa merkez belediyenin hizmetlerinden bedel ödemeksizin yararlanabilmekte, bu durum merkez belediyenin ürettiği hizmetlerin yetersiz kalması sonucunu doğurmaktadır. Diğer bir ifadeyle, merkez belediyenin ürettiği hizmetlere ait dışsallıklar yasal sınırlarından daha geniş bir alana yayılmakta, dolayısıyla kaynak kullanımında etkinsizlikler ortaya çıkmaktadır.

Şu halde bütün bunlar, Türk belediyecilik sisteminde yapılacak reform çalışmalarına, öncelikle uygun ölçekte belediye birimleri oluşturmayı amaçlayan sınır reformları (territorial reforms) ile başlanmasını gerekli kılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Türk belediyecilik sisteminin çağdaş, etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulabilmesi amacıyla, idari ve mali alanda gerçekleştirilecek reformların başarılı olabilmesi, büyük ölçüde sınır reformlarına bağlı olacaktır.

Gerçekten de, günümüzde etkin ve verimli bir belediye sistemine sahip hemen bütün Batı Avrupa ülkelerinde, özellikle 50'li ve 60'lı yıllar boyunca sınır reformlarına gidilerek belediyelerin ölçeği büyütülmüş ve belediye sayıları önemli oranlarda azaltılmıştır. Bazı ülkelerde idari birim sayısının çok ciddi boyutlarda azaltılmasıyla sonuçlanan bu uygulamalar, daha sonraki aşamalarda gerçekleştirilen idari ve mali reformların temelini oluşturmuştur.

Uygun büyüklükte idari birimler ortaya çıkarmayı amaçlayan sınır reformları ile 1950-1980 yılları arasında, belde sayıları Hollanda da % 20, Norveç ve Avusturya'da % 40, Almanya ve İngiltere'de % 65-68, Belçika ve Danimarka'da yaklaşık olarak % 89 oranında azaltılmıştır. Öte yandan, yeniden birleşmeden sonra Doğu Almanya'da özelleştirme ile birlikte ilk yapılan iş yerel birimlerdeki sınır reformları olmuş, komünist dönemde ihdas edilen il sistemine son verilerek, ilçe sayıları 189'dan 87'ye indirilmiştir. Diğer demirperde ülkeleri de, başta Polonya ve Macaristan olmak üzere, sınır reformları konusunda ciddi mesafeler kaydetmiştir (KOÇDEMİR, 1998, s.11-15).

Gelişmiş batı demokrasilerinde, belediye sayılarının 1950-1992 dönemi itibariyle % 80'lere varan oranlarda azaltılmasına karşılık; aynı dönemde, Türkiye toplam belediye sayısını % 307 artırmıştır. 1927-1997 döneminde ise, Türkiye'nin belediye sayısındaki artış oranı % 514 olarak gerçekleşmiştir. Aşırı kentleşme ile birlikte, Belediye Kanunu'na göre, nüfusu 2000'i geçen yerleşim birimlerinin belediye tüzel kişiliğine kavuşturulabilmesi imkanı ve politik güdüler, Türkiye'nin hızlı belediyeleşme sürecinin temel dinamiklerini oluşturmuştur. Sonuç olarak, ortaya etkin ve verimli hizmet arzını sağlayabilecek uygun büyüklüklerden yoksun, çoğunluğunu küçük ölçekli birimlerin oluşturduğu bir belediye yapısı çıkmıştır. Bu durumda, belediye kurulmasına ilişkin nüfus eşiğinin 5000 ya da daha büyük bir rakama yükseltilmesi, mevcut belediyelerin küçük ölçekli olmasından kaynaklanan sorunları çözümleyemeyecektir. Dolayısıyla, Türk belediyeçilik sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinin, küçük ölçekli yerel idarelerin konsolidasyonu, diğer bir ifadeyle sınır reformları ile başlatılması zorunluluk arz etmektedir.

Ancak, sınır reformları ya da konsolidasyon uygulamaları ile istenilen hedeflere ulaşılabilmesi, büyük ölçüde, Türkiye'de uygun bir belediye büyüklüğünün ne olması

gerektiğini belirlemeye yönelik bilimsel çalışmalara bağlı olacaktır. Ne var ki, Türkiye’de mevcut belediyelerin çoğunluğunun uygun nüfus ölçeğine sahip olmadığı sık sık ifade edilmekle birlikte, şimdiye kadar hizmet maliyetlerini minimum kılacak –en azından azaltabilecek- belediye büyüklüğünü belirlemeye yönelik bilimsel bir çalışma yapılmış değildir. Konunun karmaşıklığı ve zorluğunu göz önüne alarak, ortaya koyduğu sonuçların mutlak doğrular olduğunu iddia etmek yerine, Türkiye’de optimal bir belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği yönünde bilimsel bir tartışma zemini oluşturmayı amaçlayan bu çalışma esas itibariyle dört bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, optimal belediye büyüklüğü kuramsal açıdan ele alınmakta ve konu kentsel hizmet arzı, kentsel hizmet talebi, kentte yaşamın fayda/maliyeti ve firmalar açısından irdelenmektedir.

İkinci bölümde ise, uygun ölçekli yerel birimler oluşturmak amacıyla, çeşitli Avrupa ülkelerinin, küçük ölçekli yerel idari birimleri birleştirerek daha geniş ölçekli idari birimler ortaya çıkarma girişimleri demokrasi, halk katılımı, ölçek ekonomileri ve finansal yetersizlik açılarından eleştirel bir yaklaşımla incelenmekte ve birleştirme eğilimlerinin sayısal sonuçları üzerinde durularak, sözkonusu ülkelerdeki belediyeleşme süreci ortaya konmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’nin hızlı belediyeleşme süreci, sayısal özellikleri ve dinamikleri açısından analiz edilmektedir.

Dördüncü bölümde ise, önce Türkiye’nin en büyük metropolü olan İstanbul için ekonometrik model yardımıyla, optimal bir belediye büyüklüğü hesaplanmaktadır. Daha sonra, bu büyüklük esas alınmakta ve doğrusal programlama modeli kullanılarak, toplam bölge maliyetini minimize eden optimal bir konsolidasyon planı ortaya çıkarılmaktadır.

Çalışmadan elde edilen bulgular, tespit edilen sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri, genel sonuç ve değerlendirme kısmında verilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜNE KURAMSAL YAKLAŞIM

11. Optimal Büyüklük Kavramı

Günümüzde nüfusu yüzlerle ifade edilen yerel yönetim birimleri olduğu kadar, 10 milyonun üzerinde nüfusa sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Yerel yönetim ünitelerinin sahip oldukları nüfus bakımından ortaya çıkan bu farklılık, boyutu değişmekle birlikte, bir çok ülkenin yerel yönetim sisteminde gözlenebilmektedir. Ancak, bir yandan kamu maliyesinde yaşanan darboğazlar ve buna bağlı olarak kaynakların etkin kullanılması gereği, bir yandan da kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan, hizmet kalitesinin düşmesi ve yaşam kalitesinin azalması, gecekondulaşma ve çevre kirliliği gibi sorunlar yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmuştur. Akademik ve idari çevrelerde yoğunluk kazanan bu tartışmalar, özellikle 60 ve 70'li yıllar boyunca bir çok Avrupa ülkesinin yerel yönetim sistemlerinde yapısal reformlar yapılmasına neden olmuştur. Sözkonusu dönemde, Avrupa ülkelerinin kalkınma ve sanayileşmelerine bağlı olarak yaşadıkları hızlı kentleşme olgusu, çok sayıda, ancak küçük ölçekli kentsel yönetim birimleri ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, yapısal reformlar daha çok küçük ölçekli belediyelerin birleştirilerek daha geniş ölçekli kentsel idari ünitelerin oluşturulması ile sonuçlanmıştır.

Diğer değişkenlerin yanısıra, çoğunlukla nüfus değişkenini esas alan optimal büyüklük tartışmaları, çok küçük yerel yönetim birimlerinin, çeşitlilik ve karmaşıklık gösteren yerel kamu hizmetleri için gerekli parasal, teknik ve insani kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri; çok büyük olanların ise kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan (trafik sıkışıklığı, çevre kirlenmesi, altyapı yetersizlikleri vs) ek maliyetler yükledikleri ile ilgili kanıtlardan hareket etmektedir (MİGM, 1995, s.22). Bu bağlamda, optimal büyüklük,

yerel yönetimlerin hizmetleri sağlama yönünden ekonomik uygunluk noktasına geldiği eşiği belirtmektedir.

Genel olarak optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade etmektedir. Şöyle ki; bir çok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle hizmetin üretildiği alana yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti düşürmektedir. Ancak, belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olmakta, bu noktadan sonra yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyetlerdeki hızlı yükselişlere bağlı olarak, ortalama maliyetleri yükseltmektedir. Bu şartlar altında, nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır (BERBER, TOPAL, 1996, s.446). Bu bakımdan optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin (OM) daha fazla düşmediği (minimum verimli büyüklük) ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı (maksimum verimli büyüklük) noktadaki büyüklük olarak tanımlanmaktadır (TUNA, CERİTLİ, 1997, s.34). Böyle bir tanımlamada esas itibariyle kamu hizmetlerinin üretimindeki artışlar sonucu ortaya çıkacak ölçek ekonomileri vurgulanmaktadır. Şu halde, küçük ölçek, genel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkması muhtemel ölçek ekonomilerinden faydalanılamaması anlamına gelmektedir (CAREY, SRINIVASAN, STRAUSS, 1996, s.103). Sorunu tamamen ekonomik açıdan ele alan bu yöntemde, optimal yerel yönetim büyüklüğü kamu hizmetlerinin mal oluş değerlerine bağlanmaktadır. Nitekim soruna bu açıdan yaklaşan bir çok çalışmada anlamlı sonuçlar elde edilmiştir (GÜREL, 1970, s.86).

Şu halde bir yerel idarenin büyüklüğü ile ürettiği kamusal mal ve hizmet türleri arasında bir bağlantı kurmak gerekmektedir. Zira her kamu malı için ekonomik yönden optimal bir yerinden yönetim derecesi vardır. Şöyle ki; herhangi bir kamu malının talep derecesini belirleyen bir yerel idare, o malı tüketen tüm bireylerin yaşadığı yerel idare biriminin tümünü kapsar. Bu bakımdan bir yerel idarenin büyüklüğü veya genişliği ile yaptığı görevler arasında yakın bir ilişki vardır. Bu nedenle yerel yönetimlere verilen görevlerin niteliği, onların minimum ve maksimum büyüklüklerinin ne olması gerektiği konusunda önemli bir ölçüt oluşturmaktadır (TORTOP, 1995, s.21-23). Diğer bir ifadeyle,

soruna salt kamusal hizmet maliyetleri açısından çözüm arayan bu yöntemde, optimal büyüklüğün temel belirleyicisi yerel yönetimin ürettiği kamusal hizmet türleri olmaktadır.

Optimal yerel yönetim büyüklüğünü belirlemeye yönelik teorik tartışmaların bir kısmı kamusal hizmet maliyetleri ile nüfusu ilişkilendirmiş, diğer bir kısmı ise optimal büyüklüğü bireyler ve firmalar açısından irdelemiştir. Ancak, kalkınma ve sanayileşmeye paralel olarak dünya nüfusunun büyük ölçüde kentleşmesi, optimal büyüklük tartışmalarının çoğunlukla kentsel alanlar üzerine yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Bu bölümde optimal yerel yönetim büyüklüğü tartışmaları üzerinde durulmuş ve bu tartışmalar, hizmet arzına göre optimal büyüklük, hizmet talebine göre optimal büyüklük, kentte yaşamının fayda/maliyetine göre optimal büyüklük ve firmalar açısından optimal büyüklük olmak üzere dört ana başlık altında toplanmıştır.

12. Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi

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

12.1. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü

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

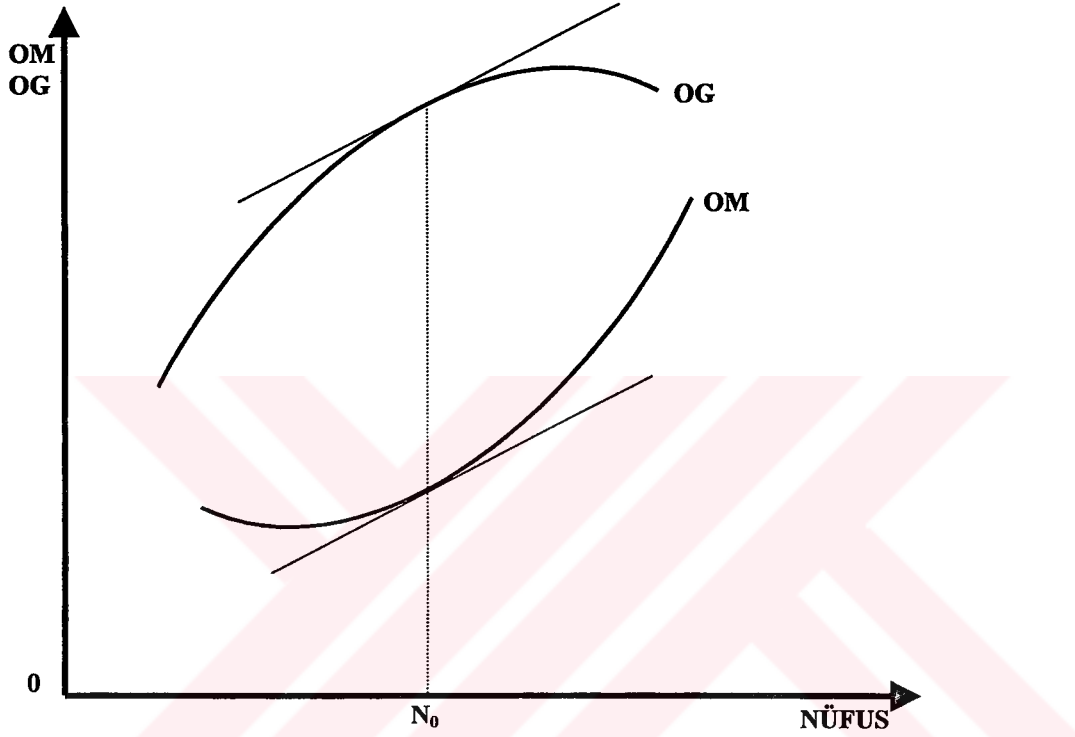
Kentsel alanların optimal büyüklüklerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalarda genel olarak U şeklinde bir maliyet eğrisi kullanılmaktadır (RICHARDSON, 1972, s.30). Zira yapılan gözlemler, kentlerin büyüme sürecinde hizmet maliyetlerinin önce azalan bir seyir izlediğini, sonra ise artışa geçtiğini göstermektedir (ERTÜRK, 1995, s.138). Dolayısıyla, kent ölçeğindeki büyümeye paralel olarak ortalama hizmet maliyetleri ve marjinal hizmet maliyetleri önce azalma eğilimi göstermekte, fakat belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra

kentsel yönetim biriminin maddi ve fiziki imkanlarının yetersiz hale gelmesi sonucu yükselmeye başlamaktadır. Kentsel hizmet maliyetlerinin izlediği bu seyir iktisat literatüründe ölçek ekonomileri ile açıklanmaktadır.

Şu halde, küçük ölçekli kentsel birimler kaynak israfı anlamına geldiği gibi, ölçeği gereğinden fazla büyütmek de etkinsizliklere yol açacaktır. Çünkü kent nüfusu gereğinden fazla arttığı takdirde, gerek su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapının, gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal alt yapının maliyeti büyük ölçüde yükselecektir. Özellikle geniş bir alana yayılan, dağınık bir alana kümelenen kent bölgelerinde, kentin en uzak semtlerine kimi hizmet ve tesislerden yararlanma imkanları sağlamak, büyük yatırımları gerektiren pahalı bir iş olacaktır (KELEŞ, 1976, s.50). Örneğin W.F.Ogburn'un ABD için yaptığı bir çalışmaya göre, halk sağlığı için yapılan harcamalar 30 000 ile 50 000 arası nüfuslu kentlerde kişi başına 0.5 dolara mal olurken, aynı harcama nüfusu milyonun üstünde olan kentlerde 1.50 dolara kadar yükselmektedir (ÖZDEŞ, 1972, s.120).

Optimal kent ölçeğinin tanımlanmasında kullanılan kişi başına gelir (OG) eğrisi ise maliyet eğrisinin aksine, önce azalan oranlarda artmakta, belirli bir ölçekten sonra ise azalma eğilimine girmektedir. Şöyle ki; günlük yaşamın çok rahat olduğu küçük kentlerde iş olanakları sınırlı olduğu gibi, ücretler de büyük kentlere oranla daha düşüktür. Ancak kent büyüdükçe, aile fertlerinin tümü kendi eğitim düzeyleri ve uzmanlık alanlarına göre iş bulma imkanlarına kavuşabilecekleri gibi, talep edecekleri bazı hizmetler (eğitim, sağlık vb) nedeniyle de bir takım parasal avantajlar sağlayacaklardır (DİNLER, 1994, s.160). Yapılan ampirik çalışmalar bu görüşü destekler niteliktedir. Widner, İsviçre için yaptığı bir çalışmada ortalama saat ücreti ile kent büyüklüğü arasında pozitif bir ilişkinin var olduğunu göstermiştir. Konu ile ilgili bir diğer çalışmada da Fuchs, ABD için benzer sonuçlar elde etmiştir (EVANS, 1972, s.54; QUINN, McCORMICK, 1981, s.193). Ancak, kent ölçeğindeki büyümeler, belirli bir süre sonra bireylerin çalışma ve dinlenme sürelerinin yolda geçmesi, çevre kirlenmesi gibi olumsuzlukların ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu tür dezavantajların ortaya çıkması ise çalışanların verimliliğini azaltarak, elde ettikleri gelirleri düşürecektir. Dolayısıyla, kişi başına gelir eğrisi, kent ölçeğindeki büyümelerin ilk evrelerinde artış eğilimi gösterirken, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimine girecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi, optimal kent büyüklüğünü, kişi başına hizmet maliyetleri (OM) ile kişi başına geliri (OG) ilişkilendirerek tanımlamaya çalışan bu yöntemde “optimal kent büyüklüğü”, sözkonusu iki değişken arasındaki farkın maksimum olduğu noktadaki nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır. Bu durum aşağıda (şekil 1'de) gösterilmiştir.



Kaynak: ÖNCEL, 1992, s.29
ERTÜRK, 1995, s.139

Şekil: 1

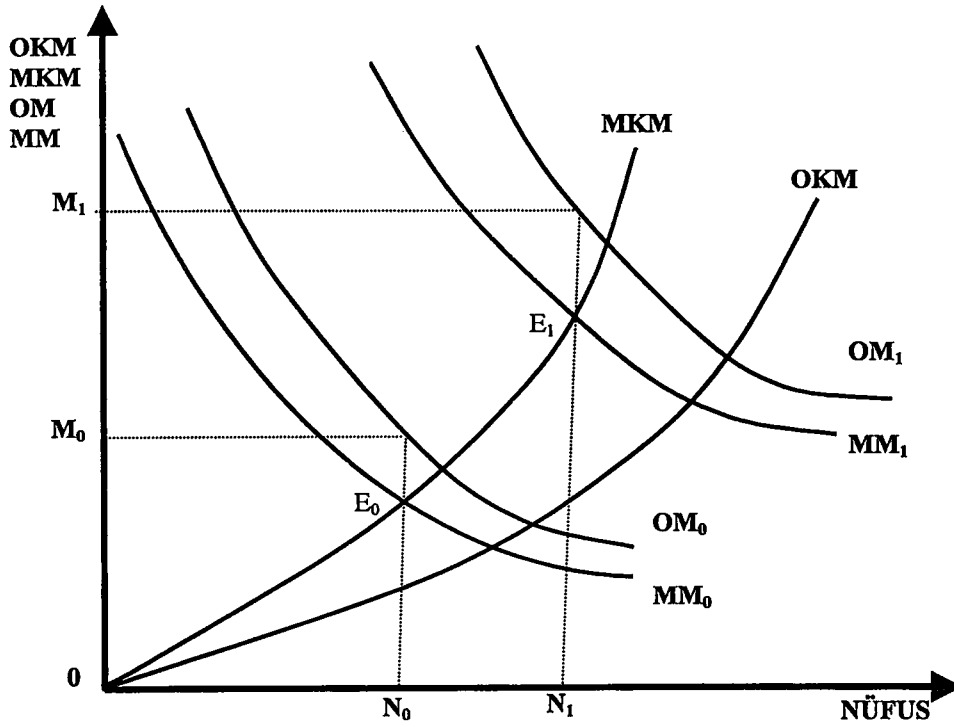
Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü

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

122. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması

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

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



Kaynak: NADAROĞLU, 1994, s.43

Şekil: 2

Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü

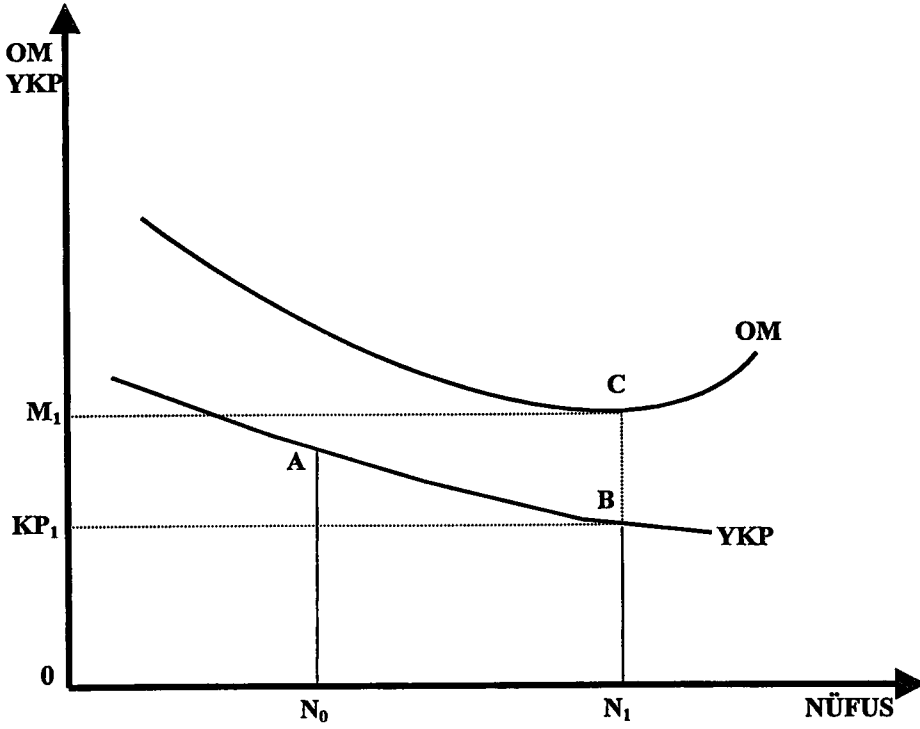
- OM_0 = Ortalama Hizmet Maliyeti
 MM_0 = Marjinal Hizmet Maliyeti
 OKM = Ortalama Kalabalıklaşma Maliyeti
 MKM = Marjinal Kalabalıklaşma Maliyeti

Şekil 2'den de görüleceği gibi, marjinal hizmet maliyeti (MM_0) ile marjinal kalabalıklaşma Maliyeti (MKM)'nin eşitlendiği N_0 nüfus düzeyinde optimal büyüklüğe ulaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ortalama ve marjinal maliyet eğrileri şekilde görüldüğü gibi olan, veri bir hizmet düzeyi için optimal nüfus büyüklüğü ON_0 kadardır. Dolayısıyla, bir grup içindeki maliyet paylaşımından doğan kişi başına fazladan tasarruflar (extra per capita savings) marjinal Kalabalıklaşma Maliyetini aştığı sürece, nüfusun artırılmasına devam edilecektir. Ancak, E_0 noktasından sonra nüfus miktarının artırılmasına devam edilmesi, kişi başına tasarruflar marjinal kalabalıklaşma maliyetinden az olacağından, toplam refahı azaltacaktır.

Şekil 2’de yer alan OM_1 ve MM_1 eğrileri ise hizmet düzeyinin yeniden ve daha yüksek bir düzeyde belirlenmesi durumunda, ortalama hizmet maliyeti ve marjinal hizmet maliyetini göstermektedir. Bu durumda optimal büyüklük N_1 nüfus düzeyi ile sınırlandırılmış olmaktadır. Zira marjinal kalabalıklaşma maliyeti (MKM) ile marjinal hizmet maliyeti (MM_1) E_1 noktasında eşitlenmektedir. Dolayısıyla E_1 denge noktasındaki optimal nüfus büyüklüğü ON_1 kadar olmaktadır.

Kalabalıklaşma maliyetini esas alarak, optimal kent büyüklüğünün belirlenmesine yönelik bir diğer yaklaşım ise şöyle özetlenebilir: Eğer topluluklar (toplumlar), aynı saf kamu malından yararlanan kişilerin bileşimi ise, bu durumda sözkonusu saf kamu malının tüketiminde hiçbir tıkanma (yığılma) olmayacağından, optimal topluluk ya da toplum büyüklüğünün sonsuz olacağı söylenebilir. Ancak böyle olsa bile, nüfus artışı, ilave taşıma ve arazi kalabalıklaşmasından kaynaklanan maliyetlere sebep olacaktır. Öyleyse, optimal nüfus, kamu malının üretilmesindeki artışlardan kaynaklanan artan getirinin (ölçeğe göre artan getiri) marjinal faydasını, tam olarak ilave kişilerin yol açtığı taşıma ve kalabalıklaşma maliyetine eşit kılan nüfustur (ARNOTT; STIGLITZ, 1979, s.472). Diğer bir ifadeyle, MF ilave bir kişinin kamu malının ölçeğe göre artan getirisinden elde edeceği faydayı, MM ise ilave bir kişinin taşıma ve kalabalıklaşma maliyetini göstermek üzere, optimal büyüklük $MF = MM$ noktasında gerçekleşmiş olacaktır.

Ayrıca, optimal kent büyüklüğünün belirlenmesinde, sadece kişi başına düşen hizmet maliyetlerinin (OM) değil, aynı zamanda yerleşiklerden alınacak katılım paylarının da göz önüne alınması gerektiğini öne sürenler vardır. Böyle bir çalışma W.Isard tarafından yapılmıştır. Isard’a göre, kişi başına düşen hizmet maliyeti göz önüne alındığında, en uygun kentsel ölçek büyüklüğü Şekil 3’de görülen ON_1 olmasına rağmen, bu ölçekte yerleşiklerin katılım payları BN_1 kadar olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamunun payına düşen, kişi başına maliyet BC ($KP_1 M_1$) kadar olmakta, böylece kişi başına maliyetin ($CN_1 = OM_1$) ancak BN_1 (OKP_1) kadarı yerleşiklerin katılım payları ile karşılanabilmektedir. Optimal kent ölçeğini belirlemede, kamunun ödeyeceği kişi başına hizmet maliyeti (kişi başına hizmet maliyeti - yerleşiklerin katılım payları) esas alındığında, optimal ölçek ON_1 ’in altında gerçekleşmektedir. Şekil 3’de de görüldüğü gibi, nüfus arttıkça yerleşiklerin katılım payları azalmakta, dolayısıyla en uygun hizmet alanı büyüklüğü N_0 ile N_1 arasındaki bölgede gerçekleşmektedir.



Kaynak: DİNLER, 1994, s.165

Şekil: 3

Ortalama Maliyet ve Yerleşiklerin Katılım Payına Göre Optimal Büyüklük

123. Dışsal Ekonomiler

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

Kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesi açısından, kamusal malların kamu ekonomisinin üretici birimleri arasındaki dağılımı, bu malların fayda alanları göz önüne alınarak yapılmaktadır. Şöyle ki; nüfus ve teknoloji veri kabul edilerek, eşit miktarda kaynak kullanıldığı varsayılırsa, bölgesel düzeyde fayda sağlayan kamusal malların üretiminde, merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin daha etkin olacağı beklenmelidir. Çünkü, üretim etkinliğini sağlayacak kararların isabetli ve zamanında alınması merkezi yönetim için oldukça güçtür. Bürokratik ve hiyerarşik denetimin etkileri, kaliteli hizmet üretimini nispi olarak engeller. Öte yandan, yerel yönetim optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanının gereklerine göre daha gerçekçi biçimde saptayabilir. Ayrıca, kamusal mallara olan toplam talebi, merkezi yönetime oranla daha iyi belirleyebilir. İktisadi optimumun sağlanması açısından gerekli koşullardan biri olan, üretimin tüketici tercihlerine göre ayarlanması ve bunun sağlayacağı fayda maksimizasyonu yerel yönetimler tarafından daha etkin ve gerçekçi saptanabilir (DPT, 1991, s.28). Dolayısıyla tam kamusal ve yarı kamusal mallardan faydası bölge düzeyinde yayılanlar, üretimde etkinliğin sağlanması bakımından yerel yönetimler eliyle üretilmelidir.

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

Yine hizmetin faydasının yayıldığı alanın, idarenin yetki alanından daha geniş olması durumuna bağlı olarak, üretim yetersizliği ortaya çıkacaktır. Çünkü, her bir yerel hizmet birimi, ürettiği hizmetlere ödenek ayırırken; bunların sadece kendi yetki alanında kalan faydasını dikkate alacak, dışarı yayılan faydalar ulusal sınırlar içinde kalsa bile, bunları hesaba katmayacaktır. Dolayısıyla, ödenek, hizmetlerin tüm faydasına göre değil, sadece yerel idarenin yetki alanında kalan kısmına göre ayrılacağından, üretim yetersiz olacaktır (BULUTOĞLU, 1988, s.174). Şu halde, kamu ekonomisinin bölgesel düzeyde

üretici birimleri olan yerel yönetimlerin büyüklüğü, ürettikleri hizmetlerin faydalarının yayıldıkları alan genişliğine eşit olduğu an optimumuna ulaşmış olmaktadır.

Ancak şu da ifade edilmelidir ki, her hizmetin faydasının yayıldığı alan farklı olduğundan, aynı bölgede, çeşitli hizmetler için, her biri farklı bir hizmet alanı yetkisi ile donatılmış, çok sayıda hizmet birimleri kurmak gerekir. Bu durum, sözkonusu bölgede yaşayan halkın, çeşitli yerel hizmetler için, ayrı ayrı siyasal karar organları seçmesini gerektirir. Böylece, temsil maliyetleri yükseldiği gibi, seçmenin, temsil için yapılacak çok sayıda oylamalara katılma maliyeti de artar. Dolayısıyla, hizmetlerin etki alanını, hizmet birimi etki alanına eşitlemek için, aynı alanda üretim birimlerini çoğaltmaktan sağlanacak etkinliğin faydası, genellikle artan temsil maliyetleri tarafından daha başlangıçta yok edilir (BULUTOĞLU, 1988, s.174). Bu nedenle, faydalarının yayıldığı alanlar az çok benzerlik gösteren hizmet demetleri seçilerek, yerel yönetimin yetki alanı, bu hizmetlerin etki alanına göre belirlenir. Hizmetin faydası, idarenin yetki alanını büyük ölçüde aşıyorsa; üretim daha geniş yetki alanına sahip bir üst idareye (bölge idaresi vb) devredilir ya da birden çok yerel yönetimin oluşturduğu birlikler üretimi üstlenir.

124. Üretim Tekniği

Bir kısım üretim birimleri vardır ki, bunlarda hizmetin götürüldüğü alana bağlı olarak, alt yapı tesisleri ile ilgili sabit maliyetler toplam maliyetler içinde önemli bir paya sahiptir. Demirçelik, havagazı, elektrik gibi sektörler bu durumun en iyi örnekleri arasındadır. Bu tür işletmelerde, sabit maliyetlerin oransal olarak yüksek bulunması nedeniyle, marjinal maliyetler ve ortalama maliyetler (kapasite sınırına kadar) üretim miktarının artışına bağlı olarak düşmektedir. Bu sonuç sözkonusu işletmelerin tekelleşmesi eğilimini artırmaktadır. Çünkü, üretim miktarını artırabilen firma karşısında, maliyetleri yüksek olanların giderek çekilmesi ile üretici firmaların sayısı son derece azalmakta, hatta üretimin tamamını elinde bulunduran bir teknelci firma ortaya çıkmaktadır (ÖNCEL, 1992, s.32). Doğal tekel olarak adlandırılan bu durum, esas itibarıyla üretim artışlarına paralel olarak, marjinal maliyet ve ortalama maliyetlerdeki azalmaları karakterize eden içsel ekonomilerden kaynaklanmaktadır (AKTAN, 1993, s.34). Diğer bir ifadeyle, doğal tekel mallarının en belirgin özelliği içsel ekonomilerdir.

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

Kamu kesimi üretici birimlerince üstlenilen ve yukarıda belirtilen nitelikte maliyet yapısına sahip mallarda optimum üretim, marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu noktada gerçekleşeceğine göre, talep açısından da bir tıkanıklığın bulunmaması gerekir. Diğer bir ifadeyle, arz şartları bakımından herhangi bir engel olmadığı varsayımı altında, optimum üretim, ancak yeterli talebi sağlayacak piyasanın varlığı ile gerçekleşecektir (ÖNCEL, 1992, s.33). Zira kamu hizmetleri, müşteri finansmanı yerine bütçe finansmanına dayandığından, geniş ölçüde pazarlamasız üretim teknikleri ile üretilmekte; dolayısıyla birim maliyetlerin, fiyat karşılığı satışa dayanan üretimden daha düşük olması için, toplam üretimin belirli bir büyüklüğü aşmış olması gerekmektedir. Genellikle pazarlamasız üretim tekniği, faydaların belirli bir alana yayılmasına sebep olmakta, bu özellik sebebiyle de verimli olabilmek için pazarlamasız üretimin geniş bir alan için yapılması ve bu alanda kullanıcıların belirli bir yoğunluğa ulaşması zorunlu olmaktadır. Ayrıca, yerleştirilen hizmetlerin büyük bir çoğunluğu doğal tekel niteliğinde olduğundan, birim maliyet artan ölçek ve nüfus yoğunluğuna bağlı olarak, önemli ölçüde düşmektedir (BULUTOĞLU, 1988, s.174). Dolayısıyla, marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu talep düzeyini ortaya çıkarabilecek bir alan genişliği ve nüfus yoğunluğunun bulunmaması optimum üretim miktarının sağlanmasını imkansızlaştırmaktadır.

Bu durumda bir yerel yönetim ünitesinin optimum büyüklüğü, üretilen hizmetlerden yararlanan nüfusun, üretim tekniğinin gerektirdiği en düşük maliyeti sağlayacak büyüklük ve yoğunluğa ulaşması ile gerçekleşmektedir. O halde, yerel yönetimlerin hizmet alanları ve nüfus düzeyleri, ürettikleri hizmetlerin maliyetini en düşük düzeye indirecek büyüklükte olmalıdır.

13. Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi

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

131. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi

Yerel kamusal hizmetlerin üretici firmaları olarak düşünülebilecek olan yerel yönetimlerde verimliliği artırabilmek için, piyasadaki rekabet şartlarının, sözkonusu yönetimler arasında da işletilmesi gerektiği görüşüne dayanan bu yaklaşım, bir kamu Tercih teorisyeni olan C.Tiebout tarafından sistematik olarak ortaya konmuştur. Kendi adıyla anılan hipotezinde Tiebout, bireyin kamu hizmetleri ile ilgili tercihlerini “ayağı ile oy vererek” açıkladığını ileri sürmektedir. Şöyle ki; Tiebout Hipotezi’ne göre bireyler hareket ya da göç etme özgürlüğüne sahiptirler ve kendi tercihlerini en iyi biçimde tatmin eden yerleşim birimini arama çabasında dırlar (SCHWAB, OATES, 1991, s.217 ; FISCH, 1977, s.197). Diğer bir ifadeyle, tüketiciler ya da bireyler, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sağlandığı, gelir düzeyi ve tercihler yönünden homojenlik arz eden topluluklara ayrılma (dağılma) eğilimindedirler (BRUECKNER, 1979, s.223). Bireylerin böyle bir eğilim göstermeleri ise kamusal hizmet üretiminde etkin yerel yönetimlerin oluşması için piyasa benzeri zorlamalar oluşturacaktır (TAYLOR, 1995, s.201; HOYT, 1990, s.481).

Bireylerin ayaklarıyla oy vermesinin, kollektif mallara olan tercihlerin belirlenmesi sorununu çözümleneceğini ve bunun yerel yönetimlerin etkin bir biçimde davranmalarını sağlayan uygun bir mekanizma olduğunu öne süren bu model (HOCHMAN, PİNES, THİSSE, 1995, s.1232) yedi önemli varsayıma dayandırılmıştır (DOWDİNG, JOHN, BİGGS, 1994, s.767):

- Bireyler tam olarak hareketlidirler (taşınmalarını engelleyen bir şey yoktur) ve kamu mallarına olan tercihlerini en iyi şekilde sağlayan yerel topluluğa yerleşirler.
- Bireyler bütün yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları hakkında tam bilgiye sahiptirler.

- Çok fazla sayıda yerleşilebilecek topluluk vardır.

- Bireylerin gelirleri kar payı türü gelirlerdir.

- Kamu hizmetlerinde dışsallık olmadığı gibi, negatif ölçek ekonomileri de sözkonusu değildir.

- Kamu hizmetleri mevcut yerleşiklerin tercihlerine göre düzenlenir. Sabit bir arazi miktarı ve mevcut yerleşiklerin talep durumu veri kabul edilerek, her yerel topluluğun optimal bir büyüklüğü vardır.

- Ortalamanın altındaki yerel birimler büyümeye, üstündeki yerel birimler ise nüfuslarını sabit tutmaya çalışırlar.

Taşınma ya da göç maliyetlerinin sıfır olarak kabul edildiği Tiebout modelinde, geniş ölçüde parçalanmış ve küçük boyutlu yerel ünitelerden oluşan bir sistem, bireylere kamu hizmeti-vergi düzeyi konusunda oldukça farklı seçenekler sunabilecektir (BOYNE, 1996, s.709). Buna bağlı olarak, bireyler kamu hizmeti-vergi düzeyi bakımından kendi tercihlerine en uygun yerel yönetim birimine yerleşeceklerdir. Çünkü, Tiebout'a göre potansiyel göçmenler yerleşmek için, her bir yerleşim yerinin sunduğu hizmetlerin faydalarını, vergi yükü ile kıyaslayıp, faydaların maliyetleri (vergi maliyeti) en fazla oranda aştığı yerel toplulukları tercih edeceklerdir (DOWDING, JOHN, BIGGS, 1994, s.775). Öte yandan, yerel yönetim birimleri de mevcut vergi düzeyi ile yerleşiklerin tercihlerini en iyi şekilde karşılayan mal ve hizmet demetleri üretmek zorundadırlar. Aksi durumda, bireyler ayağı ile oy verecek ve başka bir yerel yönetim birimine taşınacaklardır. Böylece birçok yerel idari ünitenin varlığı, her bireyin ya da hane halkının kendi fayda fonksiyonlarını maksimum yapan optimal yerel topluluğa yerleşmesini sağlamış olacaktır (YINGER, 1982, s. 937).

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

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

Yerel kamusal hizmetlerin üretiminde etkinliğin sağlanabilmesi için çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim birimi öngören Kamu Tercihi Yaklaşımı, bir takım hizmetlerde dışsallıkların içselleştirilmesi ve ölçek ekonomileri nedeniyle, yerel yönetimlerin geniş ölçekli birimler halinde örgütlenmeleri gerektiği görüşünü tamamen reddetmez. Buna karşılık, nüfus büyüklüğünün daha çok çıktı düzeyini ilgilendiren bir kavram olduğunu ileri sürer. Dolayısıyla, ölçek ekonomilerinin yerel yönetimin tamamını kapsayan bir "firma" düzeyinden ziyade, "tesisler" (okul vs.) düzeyinde mevcut olabileceğini, bu durumda hizmet üretiminin küçük birimlerde bile en düşük maliyetle gerçekleştirilebileceğini savunur (BOYNE, 1996, s.709).

Yerel kamusal hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesini, çok sayıda yerel idari üniteden oluşan rekabetçi bir sistemin varlığına dayandıran Kamu Tercihi Yaklaşımı, çok sayıda ampirik çalışmaya konu olmakla birlikte, bir çok bakımdan da eleştirilere maruz kalmıştır. Bu anlamda G.A.Boyne'un modele yönelttiği eleştiriler şöyle özetlenebilir (BOYNE, 1996, s.711-712): Kamusal hizmetlerin üretiminde etkinliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin sayılarının artırılması gerekli, fakat yeterli değildir. Çünkü, rekabetin istenen sonuçları ortaya çıkarabilmesi, yerel yönetimlere geniş ölçüde özerklik verilmesine bağlıdır. Eğer yerel yönetimler, merkezi yönetimce belirli bir şekilde davranmaya zorlanıyorsa, yerleşiklerin kendi tercihleri ve gelir düzeylerine uyan yerel topluluk aramaları ya da ayağı ile oy vermeleri yaklaşımı anlamını yitirecektir. Öte yandan, küçük ölçekli yerel idarelerden oluşan ve geniş ölçüde otonomiye sahip bir yerel yönetim sistemi de, yüksek oranda merkezi yardımların varlığı durumunda, kamusal hizmet üretiminde istenilen etkinliği ortaya çıkaramayacaktır. Çünkü rekabetçi bir piyasada alternatif mal ve

hizmet sunucuları arasındaki etkinsizlikler keskin bir fiyat farklılığı tarafından yansıtılacaktır. Ancak, yerel hizmetler merkezi yönetimce büyük oranda subvansiye edilirse, fiyat mekanizması görevini yapamayacaktır. Yani yüksek devlet subvansiyonu düzeyi, alanlar arası mali taşınma (fiscal migration) eğilimini düşürecektir. Yüksek düzeyde merkezi yardımlar, rekabetçi baskılara karşı tampon görevi yaparak, yalnızca etkinsiz yerel yönetim birimleri yaratmakla kalmaz, aynı zamanda, bireylerin alanlar arasında tercih yaparken kullandığı fiyat göstergesini de bozar. Bir diğer ifadeyle, merkezi yardımlar yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki gerçek maliyetini gizler. Dolayısıyla, merkezi yönetimin genel yardım yapması yerine, yerel idari üniteleri aynı rekabetçi ortama sokan ya da yerel idari ünitelerin eşit şartlarda rekabetini sağlayan, vergi tabanlarındaki farklılıkları ortadan kaldıran ve yerel yönetim piyasasında fırsat eşitliği yaratan, denkleştirici yardımlara yönelmesi etkinliği artırabilir.

132. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri

Bir organizasyonun varlık nedeni, belirli amaçların ancak birden fazla kişi ile ve bir grup olarak gerçekleştirilebilmesidir. Dolayısıyla, en küçük bir işletmeden en gelişmiş örgüt şekli olan devlete kadar, tüm birimlerde varolan organizasyon yapısı, ilgili birimin faaliyetlerini koordine eden, birbiri ile uyumlu hale getiren bir mekanizmadır (KOÇEL, 1989, s.12-13). Bu çerçevede, otorite ve kişiler arası ilişkiler için gerekli bir yapının kurulması ve iş bölümü, özel ya da kamu bütün kuruluşlar için geçerlidir (ERGÜN, 1984, s.95). Çünkü, etkin bir organize etme işlemiyle ortaya çıkan iyi bir organizasyon, yönetimin yöneltme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarını kolaylaştırır ve bunların etkinliğini artırır (MUCUK, 1989, s.133).

Ancak, sözkonusu organizasyonların oluşturulması personel, araç-gereç vb. faktörlerin belirli bir uyum içinde bir araya getirilmesini gerektirmekte, sonuçta ortaya organizasyon maliyetleri çıkmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin optimal büyüklüğünü etkileyen bir diğer faktör de tercihleri yansıtmaya ve buna uygun organizasyonu oluşturma ile ilgili maliyetler olan organizasyon maliyetlerinden oluşmaktadır.

Gerçekten de, yerel idarelerde, oy mekanizması ile kişi tercihlerinin yansıtılması büyüklere oranla daha etkindir. Buna bağlı olarak yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetsel kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunma durumunda olan yerel yönetimlerde, ihtiyaçlar, yerel koşullar konusunda bilgi sahibi, yerel halkla günlük yüz yüze ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerce belirlenip karşılanmaktadır (YILDIRIM, 1993, s.35-36). Bir önceki başlık altında belirtildiği gibi, sözkonusu idari alanda hemşehrilerin gelir ve talep benzerliği de mevcut ise yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki bu etkinlik daha fazla artacaktır. Ancak, idari alanların, hemşehrilerin gelir ve talep benzerliği farklılıklarını asgari düzeye indirecek şekilde daraltılması ve sayılarının artırılması organizasyon maliyetlerinin artmasına sebebiyet verecektir. Bir taraftan, seçim maliyetleri toplam olarak artarken, diğer taraftan ortaya çıkacak küçük ölçekli birimler toplam yönetim giderlerini artıracaktır (ÖNCEL, 1992, s.34). Öte yandan, daha büyük bir organizasyonla gerçekleştirilebilecek kamusal hizmetlerin, küçük organizasyonlarla üretilmesi sonucu, ölçeğe verim tasarruflarının ortaya çıkması engellenmiş olacaktır.

14. Kentte Yaşamının Fayda/Maliyeti ve Optimal Büyüklük

Kentte yaşayanlar sadece gelir biçiminde fayda elde etmeyip, aynı zamanda gelir dışı (parasal ve sosyal) faydalar da elde etmektedirler. Diğer yandan, kentte yaşamının maliyeti, sadece kent hizmetlerine yapılan ödemeler olmayıp, kentin büyümesi nedeniyle ortaya çıkan tüm parasal ve parasal nitelikli maliyetlerin toplamıdır. Buna göre, optimal kent büyüklüğü kentte yaşamının faydası ile kentte yaşamının maliyetine göre belirlenebilmektedir (ERTÜRK, 1995, s.139-140).

Bireyler açısından kentte yaşamının faydası, parasal gelir ile elde edilen tüm sosyo-kültürel olanakların toplamını ifade etmektedir. Kentte yaşayan birey, kırsal kesime oranla daha yüksek gelir elde etmenin yanı sıra, çeşitli kültürel, sanatsal, sportif etkinliklerden ve kentsel hizmetlerden yararlanabilmektedir. Bu nedenle kişi başına fayda (OF) eğrisi tüm bu faydaları yansıtmalıdır.

Kentte yaşamının bireylere sağlayacağı fayda (OF) kentin belirli bir ölçeğe ulaşmasına kadar artan bir seyir izlemekte, bu aşamayı izleyen kent ölçeklerinde ise azalma eğilimine girmektedir. Bunun nedeni, kentin belirli bir ölçeğin üzerine çıkması halinde, işgücünün verimliliğinde meydana gelen azalmaların, kişi başına geliri düşürmesi ve buna bağlı olarak kişi başına fayda (OF) eğrisini de aşağı doğru çekmesidir.

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

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

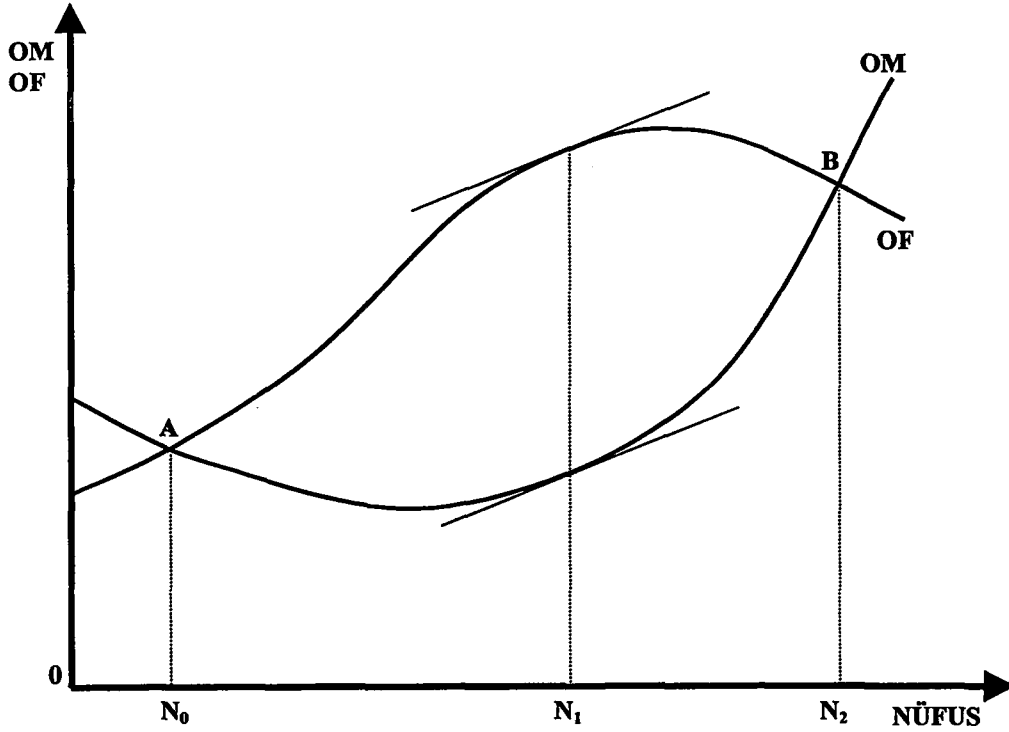
- Hemşehrilerin maliyetleri ve faydalarının aynı olması için zevk ve tercihlerinin homojen olduğu kabul edilmiştir.

- Üretim fonksiyonlarındaki değişmeler dikkate alınmadığından, model durağan bir yapıyı yansıtmaktadır.

- Optimal kent büyüklüğü sorununa sadece bireyler açısından bakılmaktadır. Firmalar göz ardı edilmektedir.

- Model, alanı dikkate almakla birlikte, kenti izole edilmiş bir birim olarak ele almaktadır. Oysa kent çok merkezli metropolitan bir bölgedeki bir birim olacağı gibi, ulusal kent hiyerarşisinde belirli bir tek birim de olabilir.

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



Kaynak: DİNLER, 1994, s.161

Şekil: 4

Kentte Yaşamın Fayda / Maliyetine Göre Optimal Büyüklük

Nüfusun N_0 'ı aşmasından itibaren, bireylerin sözkonusu kentte yaşamaktan elde ettikleri fayda (OF), katlanmak durumunda oldukları maliyetten (OM) yüksek olduğundan, kentte yaşamak avantajlı olacaktır. Bu avantaj, kent nüfusu N_2 düzeyine ulaşmaya kadar devam edecektir. Nüfusun N_2 düzeyine ulaştığında $OF=OM$ olacağından, kentin büyüklüğü, bireylerin sağladıkları faydanın, katlanmak zorunda oldukları maliyete eşit olduğu düzeye erişecektir. Nüfusun N_2 üzerine çıkması durumunda artık, bireyler açısından kentte yaşamın hiçbir avantajı kalmayacaktır. Dolayısıyla N_2 kent ölçeği maksimum kent büyüklüğünü ifade etmektedir.

Şu halde, kent ölçeği N_0 nüfus düzeyinin üstüne çıktığında, sözkonusu kentte yaşayan bireyler $OF-OM$ kadarlık bir net fayda elde etmekte ve bu net fayda, kent ölçeği N_2 nüfus düzeyine erişinceye kadar devam etmektedir. Ancak N_0 ve N_2 arasında, $OF-OM$ farkı en yüksek düzeye N_1 nüfus ölçeğinde ulaşmakta, dolayısıyla kentte yaşayan bireyler için optimal kent ölçeği N_1 'e eşit olmaktadır.

Diğer yandan, N_0 nüfus ölçeğinden itibaren, kentte yaşamak kent yerleşikleri için avantajlı olacak, ancak N_1 ölçeğinde avantajlar maksimum olacaktır. Fakat, bu avantaj yeni bireylerin kente göçmesini teşvik edecek ve kent ölçeği giderek büyüyecektir. Kent nüfusunun N_2 ölçeğine ulaşması ile birlikte, artık kent aşırı derecede büyümüş olacak ve bu aşamadan sonra kente göç edenler, kentte yaşamakla hiç bir avantaj elde edemeyecektir.

15. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar ve Optimal Büyüklük

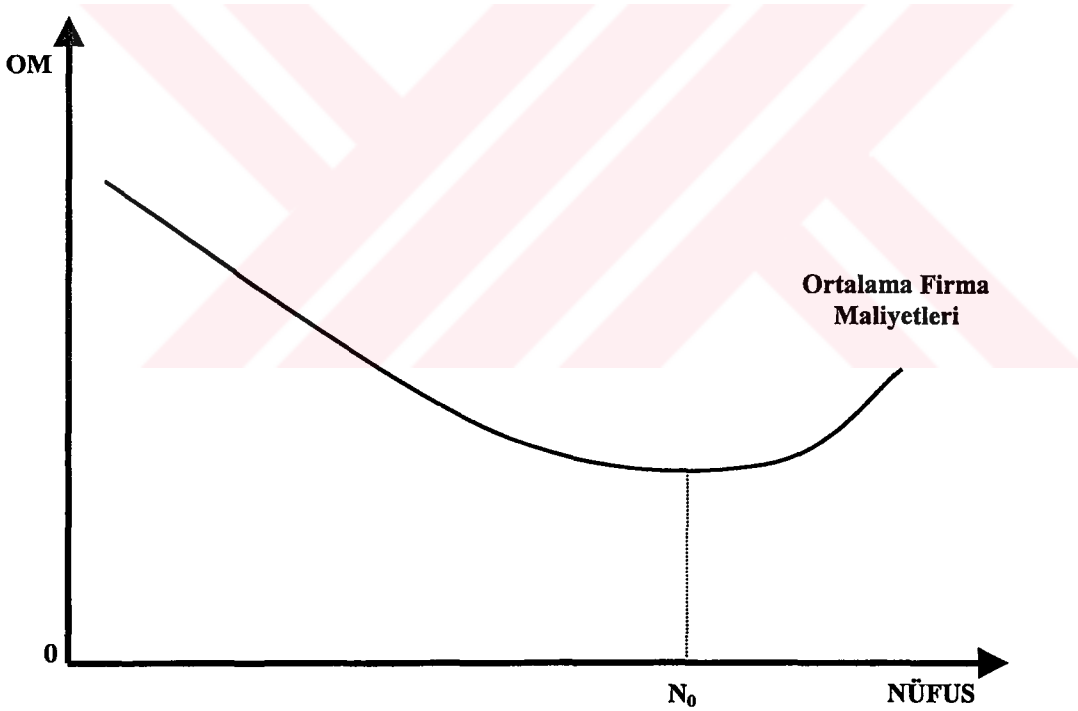
Optimal kent büyüklüğünü, kentte yaşayan bireyler açısından araştırmanın yanı sıra, bu büyüklüğün kentte etkinlik gösteren firmalar açısından da araştırılabileceği ileri sürülmektedir. Şöyle ki; her firma için kentten sağladıkları faydalarla katlandıkları maliyetler arasındaki farkın maksimum olduğu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

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

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, imalatçı firmalar için optimal büyüklükte olan kentlerin hepsi aynı tipte değildir. Sözkonusu firmaların kullandıkları teknolojiye göre (emek-yoğun, sermaye-yoğun) optimal kent büyüklüğü her firma için değişir. Örneğin, tekstil endüstrisinde faaliyet gösteren firmalar, ucuz emek kullanmak durumunda olduklarından, küçük kentlerde yerleşme eğiliminde olacaklardır (EVANS, 1972, s.63).

Dolayısıyla, firma açısından optimal kent büyüklüğü, firmanın etkinlik gösterdiği piyasa koşullarına göre değişiklik gösterebildiği gibi, firmaların çeşitli amaçlarına göre de farklılıklar gösterebilmektedir.

Diğer bir yaklaşımda ise optimal kent büyüklüğü, endüstriyel kalabalıklaşma sonucu ortaya çıkacak dışsal ekonomilerin seyrine dayandırılmaktadır. Bu görüşe göre kentin büyümesi, yeni firmaların faaliyete geçmesi ve istihdam sağlanmasıyla mümkün olacaktır. Dolayısıyla kent büyürken, firmaların faaliyette bulunduğu endüstriler de kalabalıklaşma eğilimi gösterecektir. Söz konusu kalabalıklaşmanın ilk evrelerinde, pozitif dışsal ekonomiler devreye gireceğinden, firmaların maliyetleri düşme eğilimi gösterecektir. Ancak, kentin büyümeye devam etmesi, firmanın bulunduğu endüstrinin ve yörenin aşırı kalabalıklaşması, bu defa negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıkmasına neden olacak ve maliyetler yükselmeye başlayacaktır (DİNLER, 1994, s.163).



Şekil: 5

Firmalar Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

Firmalar yönünden optimal kent büyüklüğü, kentsel gelişmenin firmaların maliyetlerini arttırıcı yönde etkilemeye başladığı, bir başka ifadeyle, negatif dışsal

ekonomilerin ortaya çıktığı ölçek olacaktır. Burada firmaların ortalama maliyetlerini göstermek üzere Şekil 5'deki gibi bir maliyet eğrisi çizmek mümkündür.

Şekil 5'den de görüldüğü gibi, N_0 kent ölçeğine kadar, kentin büyümesi ve endüstriyel kalabalıklaşmaya bağlı olarak, ortaya çıkan pozitif dışsal ekonomiler firma maliyetlerinin düşmesine sebep olmaktadır. Ancak bu noktadan sonra kentin büyümesi, endüstrinin aşırı kalabalıklaşması sonucunu doğurmakta, dolayısıyla ortaya çıkan negatif dışsal ekonomiler firma maliyetlerinin yükselmesine sebebiyet vermektedir. Şu halde, firma açısından optimal kent ölçeği N_0 nüfus düzeyi ile sınırlandırılmaktadır.

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



İKİNCİ BÖLÜM

2. OPTİMAL BÜYÜKLÜK ve AVRUPA'DA BELEDİYELERİN KONSOLIDASYONU

21. Konsolidasyonu Doğuran Nedenler

İkinci yüzyıldan itibaren Batı Avrupa'da, büyük malikane sahibi senyörler ve feodal beylerin, kentleri denetim altına alarak, yerel güç odakları etrafında kümelenmiş yarı özerk birimler oluşturdukları ve bunları da bir kralın kendi denetimi altında birleştirerek, siyasi bir düzen oluşturdukları bilinmektedir. Bu siyasi yapı içerisinde yerel güç unsurları bulunmakla birlikte, sözkonusu birimler, kralın merkezileştirici gücü karşısında gerçek bir yerel özerkliğe sahip olmadıklarından, bugünkü anlamda özerk yerel yönetimler olarak kabul görmemektedir. Ancak, bünyelerinde yerel güç unsurları bulundurmaları nedeniyle, bu birimler, özerk yerel yönetim anlayışının nüvesi olarak kabul edilmektedirler.

Sözkonusu dönemde, Batı Avrupa'daki bu siyasi düzen içerisinde, feodalizmin, kentlerin gelişmesini engellediği, gelişme imkanı bulanları da çökerttiği görülmüştür. Ancak, kentsel gelişme ve buna bağlı olarak özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesi, geniş ölçüde 10.yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12.yüzyıldan sonra da feodalizmin çözülmeye başlaması ile gerçekleşmiştir. Bu dönemde ortaya çıkarak ticaret, işletme ve ulaşım ile uğraşan bu yeni burjuva sınıfı; özellikle kıyılarda, ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde "Bourg" adı verilen yeni kentler kurarak gelişmeye ve büyümeye başlamıştır. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak, yaşadıkları "Bourg" adı verilen bu kentler, önce yargılama ile ilgili bazı ayrıcalıklar kazanmışlar ve daha sonra kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koymayı ve toplamayı içeren mali özerkliklerini elde etmişlerdir. Böylece 13.yüzyılda bağımsız kentler ortaya çıkarak, aralarında savunma ve ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda da bu birliklerin devlete dönüştüğü görülmüştür (ÇEVİKBAŞ, 1995, s.70).

Orta çağlarda yöneten ile yönetilenler arasındaki bu ilişki, genel bir hukuk kuramına dayanmaktan çok, tarafların üzerinde anlaşma sağladıkları bir tür sözleşme niteliğinde olduğu halde, Roma hukukunun yeniden gelişmesinden sonra, yerel topluluklara, birer tüzel kişilik gözüyle bakılmaya başlanmıştır. Ancak yerel topluluklara bu tüzel kişiliğin tanınması, tek yanlı olarak yönetenlerin ya da hükümdarın isteğine bağlı olmuştur (KELEŞ, YAVUZ, 1989, s. 2).

Nihayet 19.yüzyılda bugünkü yerel yönetim ya da belediye anlayışının ilk örneği İngiltere’de 1835 yılında bir yasayla getirilmiş, ancak seçme ve seçilme hakkı sadece mal sahipleriyle sınırlanmış, mal sahibi olmayanların seçilebilmesi ancak 1894 yılında mümkün olabilmiştir (TEKELİ, 1992, s.6).

20.yüzyıl yerel yönetimler için altın çağ olarak nitelendirilmekle birlikte, Batı ülkelerinde II.Dünya Savaşı’ndan sonra kentleşme, demokratikleşme ve refah devleti anlayışının doğuşu, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasınca üretilen bir kısım hizmetlerin de devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut bakımından büyütmüş, buna karşılık örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal kaynaklarının yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir (BRANS, 1992, s.430). Bu nedenlerle, sözkonusu ülkelerde yerel yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı zorunlu hale gelmiş ve bu konuda 1950-60 ve 70’li yıllar önemli gelişmelere sahne olmuştur. Ancak, burada dikkati çeken nokta şudur: Avrupa Ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçekli yerel idarelerin konsolide edilmesi ve bu yolla daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmuştur. Fonksiyonel kapasitenin genişletilmesi, örgütsel yapının hizmet gereklerine uygun hale getirilmesi ve gelir kaynaklarının artırılması gibi reformlar bu gelişmeyi takip etmiştir.

Geniş ölçekli idari ünitelerin küçük olanlara oranla daha ekonomik etkin olduğu ve daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli yerel birimlerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulmasında temel dayanağı oluşturmuştur. Yerel yönetimlerce sunulan bazı kamusal mal ve hizmetlerde sabit

maliyetlerin yüksek olması ve üretim arttıkça ortalama maliyetlerin hızla düşmesi, belirli bir büyüklüğün altındaki yerel birimlerin bu tip hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği, diğer bir ifadeyle, üretim artışıyla ortaya çıkacak ölçek ekonomileri kazançlarından yararlanılamadığı düşüncesi sonucu, Avrupa Ülkelerinde 50-60 ve 70'li yıllarda konsolidasyon uygulamaları yoğunluk kazanmış ve belediye sayılarında % 80'lere varan olağanüstü azaltımlar gerçekleştirilmiştir.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, savaş sonrası dönemde uygulamaya konulan konsolidasyon planları, Sosyal Tercih Teorisyenleri'nce bürokratik davranışlar ve halk katılımı açısından yoğun şekilde eleştirilmesine rağmen, hizmet sunumunda etkinlik ve finansal yetersizliklerin giderilmesi bakımından olumlu sonuçlar vermiştir.

22. Konsolidasyon Uygulamalarına Eleştirel Bakış

İktisadi etkinlik ve ölçek ekonomilerinden sağlanacak tasarruflar düşünülerek, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin konsolide edilmesinin ortaya çıkaracağı sonuçlar, pekçok akademik ve yönetim çevreleri tarafından tartışılmıştır. Bu tartışmalarda iki farklı gruptan birini oluşturan Sosyal Tercih orijinli ekonomistler, konsolidasyon uygulamalarının bir yandan halk katılımı ve kurumların demokratikliğini azaltacağını, bir yandan da bu tür uygulamalardan elde edilecek kazançların bürokratlarca absorbe edileceğini savunmuştur. İkinci grubu oluşturan klasik ekonomistler ise konsolidasyon uygulamaları ile idari ünitelerin büyütülmesinin, ölçek ekonomilerini ortaya çıkaracağını ve bunun hizmet maliyetlerinde düşüşlerle sonuçlanacağını ileri sürmüşlerdir. Buna ilave olarak, küçük idari ünitelerin birleştirilmesiyle oluşturulan büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin eskilerine oranla daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olacağı da konsolidasyona yöneltilen olumlu eleştiriler arasındadır. Bu açıklamaların ışığı altında, konsolidasyon uygulamalarına yöneltilen eleştirileri, bürokratik davranışlar ve halk katılımı ile iktisadi etkinlik ve finansal yapı olmak üzere iki ana başlık altında toplamak mümkündür.

221. Bürokratik Davranışlar ve Halk Katılımı

Bürokratik davranışlar ve halk katılımı bakımından, yerel yönetimlerde gerçekleştirilecek konsolidasyon uygulamalarının çoğunlukla olumsuz sonuçlar doğuracağı ileri sürülmektedir. Sosyal Tercih orijinli ekonomistlerce savunulan bu görüşler, bürokratik davranışlar ve halk katılımı olmak üzere iki ayrı kısımda incelenebilir.

2211. Bürokratik Davranışlar ve Konsolidasyon

Bürokratik davranışlar göz önüne alınarak, konsolidasyon uygulamalarının ortaya çıkaracağı sonuçlar, sistematik bir şekilde D.T.Martin ve R.B.Mckenzie tarafından ortaya konmuştur. Bu teorisyenlere göre küçük ölçekli ve birbiriyle rekabet içinde olan yerel yönetimler, konsolide edilerek büyütülmüş olan birimlerden daha etkindirler. Diğer taraftan, konsolidasyon, kamu mallarının temin maliyetini düşürmesine rağmen, buradan elde edilen faydalar bürokratlar tarafından absorbe edilmekte ve daha fazla konsolidasyon için teşvik oluşturmaktadır (MARTIN, McKENZIE, 1975, s.95). Martin ve Mckenzie, belirli varsayımlar altında basit bir bürokratik davranış modeli oluşturarak, bunu konsolidasyon problemine uygulamakta ve yukarıdaki görüşlerini kuvvetlendirecek bir analiz yapmaktadırlar. Modelin dayandırıldığı varsayımlar ise şöyle sıralanmaktadır (MARTIN, McKENZIE, 1975, s.96-97):

- Bürokratlar şahsi çıkarlarını maximize edecek şekilde hareket etmekte, bunu konsolidasyon planlarına yansıtmaktadırlar.
- Saf bir kamu malını kendi bölgelerine temin eden, eşit büyüklükte yönetimler vardır ve topluluklar arasında hiçbir taşma (üst üste binme) yoktur.
- Herhangi bir idari ünitenin yerleşikleri, kamu malı konusunda aynı tercihlere sahiptirler.

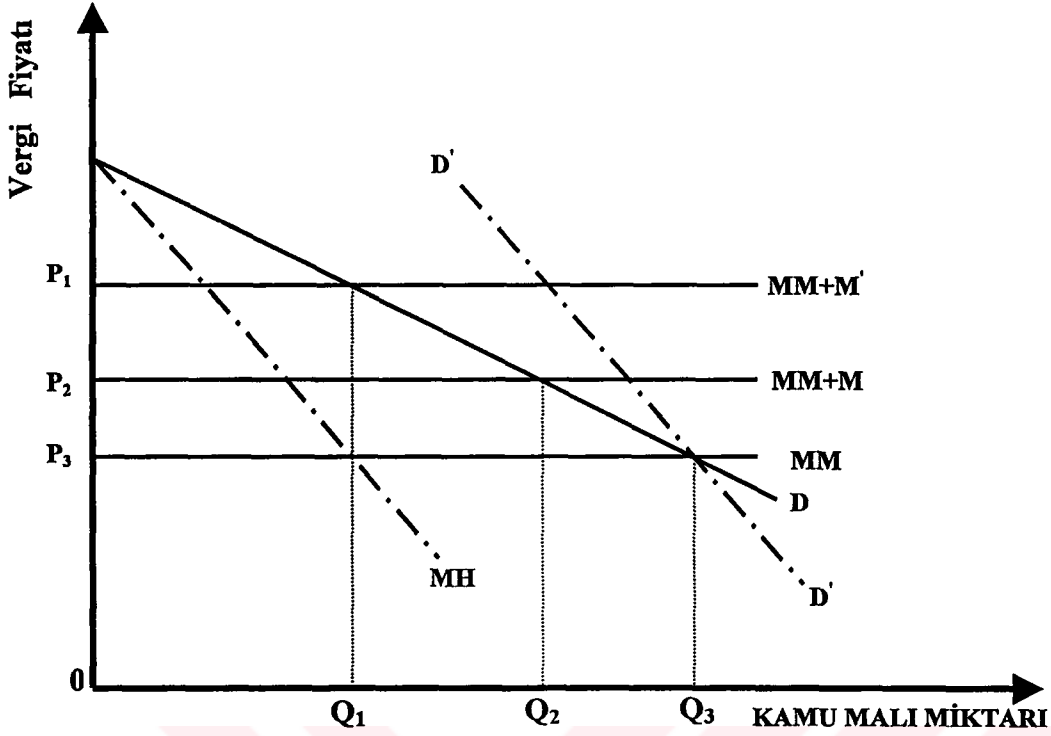
Böyle bir varsayım sonucu, herhangi bir yerel yönetim ünitesi içindeki temsili bir yerleşimin karşılaştığı fayda ve maliyetlerin belirlenebilmesi imkan dahiline girer.

- Bürokratlar, demokratik süreç üzerindeki etkilerinden dolayı, konsolidasyon kararlarını kontrol ederler.

Böyle bir varsayım ilk bakışta aykırı görülebilir. Ancak kabul edilmelidir ki, bürokratlar, bürokrasinin işleyişi ile ilgili olarak uzman bilgilere sahip olduklarından, kamusal mal ve hizmet üreten birimler üzerinde güçlü bir etkiye sahiptirler. Çünkü, bu birimlerin fiyat ya da çıktı karşılaştırmalarında kullanabilecekleri özel bir piyasa alternatifi mevcut değildir. Bu durum, bürokrasiye monopol gücü kazandırmaktadır. Ayrıca, şunu da kabul etmek gerekir ki, bürokratların bizzat kendilerinin seçmen olmaları ve kendi seçim bölgelerinin anlamlı bir bölümünü temsil etmeleri de monopol gücü kazanılmasında etkili olabilir.

- Bürokratik kararlar, yönetimin monopol gücünün bir fonksiyonudur ve idari ünitelerin konsolidasyonu, bu monopol gücünün büyüklüğü ve derecesine göre artar. Bürokratların, konsolidasyon uygulamalarından parasal gelir elde etmeleri ya da hisse almaları sınırlandırılmış olmasına rağmen, elde edilecek karlar, yüksek ücretler ya da daha iyi şartlarda çalışma imkanları şeklinde bürokratlarca absorbe edilecektir.

Böyle bir varsayımın haklılığını kuvvetlendirecek şöyle bir neden ileri sürülebilir: Birden fazla idari üniteyi konsolide ederek oluşturulan geniş bir alan, önceden üniteler arasında var olan rekabeti azaltır. Yüksek bilgi maliyeti nedeniyle, yerleşiklerin, çevreleri hakkındaki bilgisi azalır ve komşu yerleşim birimlerindeki vergiler ve kendilerine yüklenebilecek diğer maliyetlerden haberdar olma şansları zayıflar. Öte yandan, idari alanın sınırlarının genişlemesi taşınma maliyetlerini artırır. Kamu mallarının alternatiflerinin azalması sonucu, ya da bu alternatif kamu mallarına ulaşmada yerleşiklerin daha büyük maliyetlere (taşınma, bilgi edinme, taşınma ile karşılaşılabilecek riskler) katlanması gereği, konsolidasyon, kamu mallarına olan talebin elastikiyetini azaltır. Şu halde, konsolidasyon, rekabetin azalmasına yol açarak, monopollü rekabet endüstrilerine benzer bir durum ortaya çıkarır. Bu durum Şekil 6'da gösterilmiştir.



Kaynak: MARTİN, McKENZİE, 1975, s.97

Şekil: 6

Konsolidasyon ve Kamu Malı Talep Elastikiyetinin Azalması

Şekil 6'da D konsolidasyon yapılmadan önce temsili bir yerleşimin kamu malına olan talebini göstermektedir. Marjinal maliyetin sabit ve taşınma maliyetinin sıfır olduğu varsayımı altında, P_3 vergi fiyatı düzeyinde bu kamu malının optimum arz miktarı Q_3 seviyesinde olacaktır. Ancak, böyle bir fiyat-miktar kombinasyonuna yüksek bir rekabet ortamında bulunan yerel yönetimler ulaşabilecektir.

Buna karşılık, bürokratlarca arzulan fiyat-miktar kombinasyonu (D pozisyonunda) P_1 ve Q_1 olacaktır. Zira böyle bir durumda, söz konusu kamu malının üretiminden sağlanan monopol karı maksimum olacaktır. Bunun için de, sözde kar amaçsız karakterde ve hizmet sunumundan sorumlu olan kamusal bürolar, çalışanlarını (işçi-memur) birim başına P_1-P_2 kadar kara zorlayacaktır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Q_1 üretim seviyesinde elde edilen söz konusu karlar, özel teşebbüslerde olduğu gibi parasal

olmayacak, daha az miktarda üretmenin ortaya çıkaracağı teknik etkinlik artışları ile sağlanacak, iş başında daha çok boş zamana sahip olma, gevşek çalışma gibi avantajları ifade edecektir.

Yerleşğin, kamu malını bir başka yerel yönetim biriminden temin etme çabası sonucu katlanacağı taşınma maliyetinin sıfır olmayıp MM ile $MM+M^1$ arasındaki düşey farka eşit olduğu varsayılırsa, bürokratlar, maksimum kara ulaşma şansını yakalamış olacaklardır. Öte yandan, P_2 vergi fiyatı düzeyinde, bürokratlar Q_2 kadar kamu malı arzedeceklerdir. Şayet bürokratlar fiyatı P_1 'e çıkarmak isterlerse, yerleşikler Tiebout'un deyimiyle; ayaklarıyla oy verecekler (vote with their feet) ve bu kamu malını temin etmek için alternatif bir yerel yönetim birimine taşınacaklardır.

Şu halde, taşınma maliyetlerinin artması bürokratların çıkarlarını artıracaktır. Taşınma maliyetlerinin artırılması ise konsolidasyonla idari ünitelerinin sınırlarının genişletilmesi sonucu sağlanacaktır. Dolayısıyla, yerleşğin, kamu malını alternatif ünitelerden temin etme imkanları zorlaştırılarak, mevcut idarenin sunduğu malın talep elastiyeti azaltılmış olacaktır.

Şayet talep eğrisi aynı pozisyonda kalabilseydi, diğer bir ifadeyle, elastikiyeti değişmeseydi, idari ünite, taşınma maliyetleri MM ile $MM+M^1$ arasındaki düşey uzaklığa eşit oluncaya kadar genişletilebilecekti. Bu durumda, fiyat P_1 seviyesine eşitlenirken, miktar Q_1 'e kadar azaltılabilecekti.

Burada, herhangi bir bireyin taşınma maliyetine katlanmadaki istekliliği, bir ölçüde, yerleşğin oturduğu idari ünitenin mevcut büyüklüğünün ve aynı kamusal mal demetini sunan alternatif bir idari üniteye ulaşabilmesi imkanının fonksiyonu olacaktır.

Diğer taraftan, geniş ölçüde birbiriyle rekabet eden yerel yönetim birimlerinin, idari aktivitelerinin konsolide edilmesi nedeniyle, bürokratların kar elde edebilme yetenekleri artacaktır. Çünkü, kamu malına olan talep daha inelastik olacaktır. Şöyle ki, tekelleşmiş olan bir ürün için talep eğrisinin eğimi, kaç tane ikame mal olduğuna ve bu malların kolaylıkla bulunabilme imkanlarına bağlı olacaktır. Konsolidasyon sonucunda kamu malını

üretenler, kamu malının kolaylıkla bulunabilme derecesini düşürmüş olacak (ikame zorlaşmış olacak) ve böylece tekel gücünün derecesini yükseltmiş olacaklardır. Bu durum Şekil 6'daki D^1 talep eğrisinde görülmektedir. Buna göre, konsolide edilmiş idarenin belirleyeceği fiyat P_1 'den bile yüksek olabilecektir. Şu halde konsolidasyonu sınırlayan faktör etkinlik kazanımları değil bürokratların kar maximizasyonu olmaktadır.

Böyle bir modele dayalı olarak Martin ve McKenzie'ye göre bir çok tahmin daha yapılabilir (MARTIN, MCKENZIE, 1975, s.98-99): İlk olarak göç maliyetini azaltan herhangi bir teknolojik gelişim (daha ucuz ulaşım gibi) daha çok konsolidasyon yapılmasına neden olacaktır. Çünkü bürokratlar, konsolidasyonu göç maliyetinin eski seviyesine çekilmesinde bir araç olarak kullanacaklar ve bu yolla monopol karı elde etmeye devam edeceklerdir.

İkinci olarak, yakın aile bağlarının ve kişisel bağların çözülmesi, göç maliyetlerinde bir düşme anlamına gelecek, sözkonusu düşüşün telafi edilmesi için de konsolidasyon eğilimleri artacaktır.

Sonuç olarak, bürokratik davranışlara dayanılarak oluşturulan model göstermektedir ki, yerel idari ünitelerin konsolide edilmesi sonucu, kamusal hizmet maliyetlerinde ortaya çıkan ölçek ekonomisi tasarrufları, vergi ödeyecileri ya da yerleşiklere yansımayacak, parasal olmayan kazançlar şeklinde, bürokratlarca absorbe edilecektir. Hatta, konsolidasyon uygulamaları, yerleşiklerin alternatif kamusal hizmetlere ulaşabilme imkanlarını azaltacak ve konsolide edilmiş bir idari ünitenin hizmet maliyeti, o ünitenin büyüklüğünün artan bir fonksiyonu olacaktır.

2212. Halk Katılımı ve Konsolidasyon

Yerel yönetimler, yalnızca yerel kamusal hizmetlerin etkin bir biçimde üretim ve dağıtımını sağlayan ekonomik yapılar olmayıp, aynı zamanda demokratik yönetim sürecinin vazgeçilmez birer ögesidirler. Sözkonusu yönetimler bir yandan toplumsal katılım için alternatif fırsatlar sunarken, bir yandan da farklı özelliklere sahip yerel toplulukların ulusal sistem içinde temsil edilmesine imkan sağlıyorlar.

Bu bağlamda, bir kısım politikacılar ve siyaset bilimcileri, küçük yerel idarelerin, daha fazla kişisel katılım imkanı sağladığını, yerleşikler ile yerel politikacı ve liderler arasında yüzyüze ilişki kurma fırsatı sunduğunu ve böylece daha iyi bir demokratik seçimin oluşturulmasına yardımcı olduğunu ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık, büyük ölçek taraftarları, neo-klasik iktisat teorisinin ölçek ekonomileri tezine dayanarak, etkin bir hizmet sunumu için küçük yerel idarelerin konsolide edilmesi ve daha geniş ölçekli yerel idarelerin oluşturulması gerektiğini savunmuşlardır. Küçük ölçek taraftarlarının, idari ünitelerin büyütülmesi sonucu, yerleşiklerin yabancılaşarak bir yerel topluluğa ait olma fikrini kaybedeceği, kamusal olaylar karşısında daha az dikkat sarfedeceği, yerleşiklerle yerel temsilci ve liderler arasındaki sosyal ve politik mesafenin büyüyeceği ve politik katılım maliyetlerinin yükseleceği (NEWTON, 1982, s.194) gibi savlarının aksine; konsolidasyon taraftarları, ölçek büyüklüğünün fonksiyonel kapasite ve etkin hizmet sunumu için temel belirleyici olduğunu ileri sürmüşlerdir. Hizmet sunumunda etkinlik ile halk katılımı ve demokrasi tartışmalarındaki bu karşıt düşünceler, modern devletlerdeki idarenin yeniden yapılandırılması çalışmalarında temel sorunlardan birini teşkil etmiştir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, ölçek büyüklüğü ile katılım arasındaki ilişkiyi belirlemeye yönelik birçok çalışma yapılmış ve sözkonusu değişkenler arasındaki ilişkinin güçlü olduğunu gösteren çok az kanıt rastlanabilmiştir. Aksine, çalışmalar, kent büyüklüğü ile demokratik kültür ve davranışların geniş ölçüde ilişkisiz olduğunu göstermiştir. İngiltere’de yerel yönetim seçmenleri üzerinde yapılan bir çalışmada, ölçek büyüklüğü ile yerleşiklerin yerel yönetimlere karşı davranışları arasındaki ilişki belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, bu ilişkinin belirlenebilmesi için yabancılaşmanın ölçümü, demokrasi ve temsilcilerin seçimi olmak üzere üç değişken kullanılmış ve yerleşiklerin yerel yönetimlere karşı davranışlarında ölçek büyüklüğünün etkili olmadığı sonucuna varılmıştır (NEWTON, 1982, s.196-197). Belediye büyüklüklerinin halk katılımı üzerindeki etkilerini belirlemeye yönelik olarak Almanya’nın Baden-Württemberg eyaletinde yapılan bir çalışmada da iki değişken arasında hiçbir anlamlı istatistiksel ilişki belirlenememiştir. Aynı bağlamda, Finlandiya ve İzlanda’da üniversite ve devletin görevlendirdiği kuruluşların yaptığı çalışmalar anlamlı sonuçlara ulaşamamıştır (MİGM, 1995, s.31).

Yerel yönetimlerin büyüklüğü ile halk katılımı arasındaki ilişkinin belirlenmesi amacıyla yapılan ampirik çalışmaların sonuçları, iki değişkenin güçlü bir ilişki içinde olmadığını göstermekle beraber, teorik tartışmalarda da benzer eğilimler daha ağır basmaktadır. Şöyle ki; Robert Dahl, idari üniteler küçüldükçe, yerleşiklerin idarenin kararlarına katılım fırsatlarının büyüyeceğini ve katılımın çok büyük idari ünitelerde minimum, çok küçük olanlarda ise önemsiz olacağını ileri sürmüştür. Buna karşılık, K.Newton'a göre, küçük idari ünitelerin demokratik erdemleri abartılırken, demokratik yetersizlikleri gözardı edilmiştir. Oysa geniş idari üniteler demokratik kalite bakımından yetersiz ve eksik görünmediği gibi, bazı bakımlardan daha demokratik de olabilirler (NEWTON, 1982, s.190-191). Şöyle ki; büyük ölçekli idari birimler daha gelişmiş iletişim ağına (Radyo, TV, Gazete vb), daha gelişmiş parti sistemlerine ve baskı gruplarına sahip olmaları nedeniyle, daha iyi bir kamu katılımını kolaylaştırmaktadırlar. Halbuki, küçük idari üniteler, genellikle kırsal yerel yönetim birimleridir ve sözkonusu iletişim araçlarına sahip olabilecek kadar finansal güçleri yoktur. Hatta küçük idari üniteler, sosyal açıdan daha homojen oldukları için çoğunluğun teklifine aldırış etmeyen ve çoğu zaman kamusal harcamalarda rasyonel davranmayan elit bir zümrenin egemenliğine geçme eğilimi taşırlar. Bu konu ile ilgili bir çok çalışma yapılmış ve bu çalışmalar küçük yerel yönetim birimlerinde böyle bir problemin varlığını desteklemiştir (SHARPE, 1995, s.77).

Yine K.Newton'a göre büyüklük ve katılım üzerine yapılan tartışmalarda genel olarak kişisel katılım üzerine yoğunlaşmakta, örgütsel katılım ise gözardı edilmektedir. Geniş kentsel idari üniteler, küçük olanlara göre daha fazla sayıda gönüllü organizasyona ve toplumsal örgüte sahiptir. Bu nedenle, örgütsel katılım büyük ölçekli idarelerde daha yüksek oranda gerçekleşmektedir. Özellikle ABD ve İsveç'te geniş kentsel alanların daha yüksek oranda örgütsel katılıma sahip olduğu görülmektedir. Dahl ve Tufte'nin konu ile ilgili yaptığı çalışmada, örgütsel aktivitelerdeki artış ile idari ünitenin büyüklüğü arasında doğru yönlü bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır (NEWTON, 1982, s.200-201).

Öte yandan J.Sharpe, ölçek ile demokrasi arasında negatif yönlü bir ilişkinin var olduğunu kabul etmekte, ancak bunun 50 kişiyi aşkın gruplarda giderek önemsizleştiğini ileri sürmektedir. Diğer bir ifadeyle, 50 kişinin altındaki gruplarda, bireyin grup kararlarına katılımının ve grup kararları üzerindeki etkisinin önemli olduğunu, buna

karşılık bireyin 100 kişilik bir gruptaki etkisi ile, 1000 kişilik bir gruptaki etkisi arasındaki farkın çok az olduğunu belirtmiştir. Şu halde, Sharpe'a göre, demokrasi ölçeğın azalan bir fonksiyonu olmakla beraber, gerçek hayatta, yerel yönetimlerin hemen hemen tamamı 100'ün üzerinde seçmene sahiptir, dolayısıyla bu ilişki yerel yönetimler için neredeyse önemli değildir (SHARPE, 1995, s.76-77). Ancak şunu da ilave etmek gerekir ki, Sharpe, yerleşikler arasındaki sosyal homojenliğin fazla olması nedeniyle kollektif kararların daha kolay ve şeffaf bir şekilde alınacağını, bu bakımdan küçük ölçeğın şüphe götürmez avantajlara sahip olacağını kabul etmiştir.

Ölçek ile demokrasi ve halk katılımı arasındaki ilişki üzerine yapılan tartışmalara B.C.Smith de K.Newton'a benzer düşüncelerle katılmıştır. Smith'e göre, idarenin küçük idari üniteler yerine geniş idari ünitelere desantralizasyonu daha kötü sonuçlar doğurmaz. Zira geniş yerel yönetimler katılım için daha fazla imkanlar sunarlar. Buna karşılık, küçük yerel idareler, oligarşik ve toplumda yerleşmiş yerel değerlere göre hareket edebilir, harcama yapabilirler. Ayrıca geniş yerel yönetimler hem finansal, hem de politik olarak güçlü olduklarından, merkezi idarenin müdahalelerine karşı daha iyi direnç gösterebilirler ve böylece yerel demokrasiyi daha iyi korumuş olurlar (SHARPE, 1995, s.77).

Aynı sonucu destekler biçimde I.Verebelyi, geniş boyutlu yerel yönetim birimlerinin, demokratik prosedürlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesini sağlayacağını savunmuştur. I.Verebelyi'e göre, küçük yerel yönetimlerin belirli bir alana konsolide edilmesi sonucu oluşacak daha büyük ve tek bir seçmen kitlesi, daha yetenekli politik temsilcileri seçecek ve yerel meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar kurabilecektir. Böylece, daha iyi organize edilmiş ve daha profesyonelce işleyen bir yerel demokrasi ortaya çıkacaktır (VEREBELYI, 1995, s.91).

Geniş yerel yönetim birimlerinin halk katılımı ve demokrasi açısından önemli bir sakınca oluşturmadığını kuvvetlendiren bu görüşlerin yanısıra, küçük yerel idarelerin konsolidasyonu sonucu ortaya çıkabilecek muhtemel demokratik kayıpların önlenebileceğine dair düşünceler de ileri sürülmüştür. Nitekim, bu düşünceler, Avrupa ülkelerinde yapılan yerel yönetim reformlarında yankı bulmuş, İspanya, İsveç ve İtalya gibi

bazı ülkeler, geniş kentsel alanlardan oluşan belediyeleri alt meclislere (Sub-municipal authorities) ayırarak örgütlemişlerdir.

Bu bağlamda, İsveç'te belediye meclislerine ilave olarak, yerel temsilcilerin sayısını artırmak ve yerel politik sürece daha fazla insanın katılımını sağlamak amacıyla, mahalle konseyleri (Neighbourhood Councils) oluşturulmuş ve yumuşak sektör (soft sector) olarak adlandırılan sosyal hizmetler, eğitim, kültür, eğlence ve boş zaman değerlendirme hizmetleri bu konseylere devredilmiştir (MONTİN, 1995, s.182-184). Benzer bir şekilde İtalya'da belediyelerden, nüfusları 100 000'i geçenlerin, sahip oldukları sınırlar içerisinde semt meclisleri (District Councils) oluşturmaları kanunlarla zorunlu kılınmış, 30 001 ile 100 001 arasında nüfusa sahip olanların ise semt meclisi oluşturmaları ilgili belediyenin isteğine bırakılmıştır. Bağlı buldukları belediyenin kendilerine devredeceği hizmetlerin yüklenicisi olmaktan başka, semt meclisleri, yerleşiklerin ihtiyaçlarının temsili ve temel hizmetlerin yönetimi için katılımcı ve danışma birimleri olarak tanımlanmışlardır (BONAZZİ, 1995, s.197).

O halde, iktisadi etkinliğin gerektirdiği ölçek ile daha çok halk katılımı ve demokrasinin gerektirdiği ölçek arasında bir çelişkinin varlığını ileri sürmek mümkün değildir. Büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinde, bir yandan halk katılımı ve demokrasi için daha iyi imkanlar sunulurken, diğer yandan da mahalle ya da semt meclisleri yoluyla halkın kollektif kararlara katılım imkanları genişlemektedir. Böylece hem iktisadi etkinliğin gerektirdiği geniş ölçeklere ulaşılmakta hem de büyük ölçeğin ortaya çıkarabileceği muhtemel demokrasi kayıpları ortadan kaldırılmaktadır.

222. İktisadi Etkinlik ve Finansal Yapı

Küçük ölçekli yerel idarelerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yerel idarelerin oluşturulması düşüncesi esas itibariyle iki temel gerekçeye dayandırılmaktadır. Bu gerekçelerin birincisinde, konsolidasyona, iktisadi etkinlik açısından yaklaşmakta, yerel kamusal hizmet maliyetlerinin düşürülebilmesi ve dışsallıkların denetim altına alınabilmesi için idari ünitelerin genişletilmesi gereğine işaret edilmektedir. İkincisinde ise, küçük yerel idarelerin finansal ve fonksiyonel kapasite yetersizliklerine dikkat çekilmekte, bu

sorunların çözümü için de küçük idari ünitelerin konsolide edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

2221. Hizmet Sunumunda Etkinlik ve Konsolidasyon

Kamu sorumluluklarının merkezi idareden daha düşük düzeydeki idari birimlere desantralizasyonu, yerel yönetimlerin fonksiyonel etkinlikleri üzerindeki tartışmaları şiddetlendirmiştir. Öyle ki; bu tartışmalar daha çok, faaliyet alanlarının küçüklüğü sebebiyle, yerel yönetimlerin ekonomik anlamda etkin olmadığı ve kamusal hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği üzerinde yoğunluk kazanmıştır (DELLER, RUDNICKI, 1992, s.221). Çok küçük yerel yönetim birimlerinin, kamusal hizmetlerin sunumu için, gerekli parasal, insani ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemedikleriyle ilgili kanıtlardan hareket eden bu tartışmalar, iktisat literatüründeki “Ölçek Ekonomileri”ne dayandırılmıştır.

Tablo: 1

Ölçek Ekonomileri: Reel ve Parasal Tasarruflar

Reel Tasarruflar	Parasal Tasarruflar
A- Üretim a) Emekte işbölümü ve uzmanlaşma b) Teknolojik avantajlar c) Stok avantajları B- Satış ya da Pazarlama C- Yönetim D- Taşıma ve Depolama	A- Satın alınan hammadde fiyatlarında indirim sağlanması B- Daha düşük faizli kredi C- Daha ucuza reklam D- Düşük tarifeli taşıma

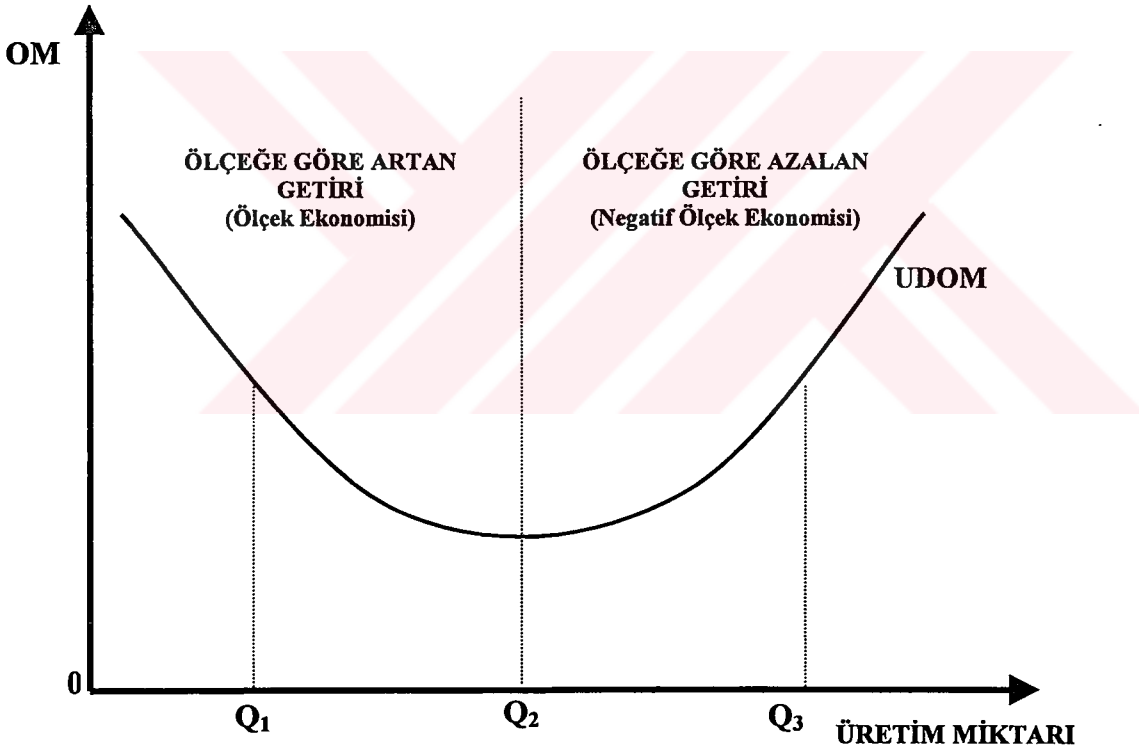
Kaynak: DİNLER, 1996, s.169.

Uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerinin seyrini açıklamakta kullanılan ölçek ekonomileri; üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan reel ve parasal tasarrufları ifade etmektedir. Bu tasarruflar yukarıdaki Tablo 1’de görülmektedir.

Uzun dönemde, üretim ölçeğindeki artışlar nedeniyle sağlanacak reel tasarruflar, Tablo 1’de de görüldüğü gibi, üretim, satış ya da pazarlama, yönetim, taşıma ve

depolamada sağlanacak avantajlardan oluşmakta; parasal tasarruflar ise satın alınan hammadde fiyatlarında indirim sağlanması, daha düşük faizli kredi, daha ucuza reklam ve düşük tarifeli taşıma gibi avantajları içermektedir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, uzun dönemde, üretim ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan bu tasarruflar, üretim ölçeğinin belirli bir noktayı aşmasından sonra ters yönde işlemekte, diğer bir ifadeyle negatif ölçek ekonomileri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, üretim ölçeğindeki artışların ilk evrelerinde, uzun dönem ortalama maliyet eğrisi negatif eğilimli bir seyir izlerken, belirli bir noktadan sonra ise pozitif eğimli olmaktadır. Bunun sonucu, geleneksel iktisat teorisinde firmaların uzun dönem maliyet eğrilerinin U şeklinde olduğu kabul edilmektedir. Bu durum şekil 7'de görülmektedir.



Şekil: 7

Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri

Şekil 7'de görüldüğü gibi, firmanın uzun dönemde, üretim tesis ölçeğini büyütmesi sonucu ölçek ekonomileri ortaya çıkmakta ve uzun dönem ortalama maliyet eğrisi azalan bir seyir takip etmektedir. Ölçeğe göre artan getiri olarak da adlandırılan bu durum, firmanın üretim ölçeğindeki büyümeler Q_2 seviyesine ulaşıncaya kadar devam etmektedir. Bu noktadan sonra üretim ölçeğini büyütme, negatif ölçek ekonomilerini ortaya çıkararak, firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerinin yükselmesine sebep olmaktadır. Ölçeğe göre azalan getiri olarak adlandırılan bu durumda ise uzun dönem ortalama maliyet eğrisi pozitif eğimli bir seyir izlemektedir.

Şu halde, firmanın üretim tesis ölçeğinin belirli bir eşiğin altında olması yüksek ortalama maliyet anlamına gelmektedir. İşte bu nedendir ki, neo-klasik iktisat teorisinin firmalar adına iktisat literatürüne kazandırdığı "ölçek ekonomileri" argumanı, geçmiş yıllarda çeşitli ülkelerin yerel yönetim reformlarında yankı bulmuş ve birçok küçük yerel idarenin birleştirilerek, daha büyük yerel idari ünitelerin oluşturulmasına neden olmuştur.

Üretim miktarı ile teknoloji arasındaki ilişkiden kaynaklanan, ikinci önemli avantaj ise yerel kamusal hizmetlerin maliyet yapısıyla ilgilidir. Şöyle ki; kamu ekonomisinin diğer birimlerince üretilen hizmetlerde olduğu gibi, yerel yönetimlerin ürettiği birçok kamusal hizmette de azalan maliyet koşulları geçerlidir (ŞENER, 1996, s.78). Bu durumun en önemli nedeni, sözkonusu hizmetlerin üretimi için yüksek bir tesis maliyetinin (sabit maliyet) gerekli oluşudur. Diğer bir ifadeyle, bu hizmetlerin geniş ölçüde sabit sermaye yatırımlarını gerektirmesidir (SHARPE, 1995, s.68). Üretim ölçeğini belirli bir noktaya kadar genişletmek (Şekil 7, Q_2), birim başına sabit maliyetlerden önemli ölçüde tasarruf sağlayacaktır. Şu halde, bu tip hizmetlerin üretilmeleri sonucu ortaya çıkan maliyetleri haklı çıkarabilmek için belirli bir genişliğe sahip tüketici kitlesi gerekecektir. Temelde firmalar için geliştirilen böyle bir argümanın, kamu ekonomisinin üretici firmaları olan yerel yönetim birimleri için de benzer avantajlar ortaya çıkaracağı inancı, konsolidasyon ya da birleştirme yönündeki reform hareketlerinde önemli rol oynamıştır. Küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesi sonucu, yerel yönetim sayılarında önemli azalışlar meydana getiren sözkonusu reformların avantajları ise şöyle sıralanmaktadır:

- Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen işgücünün, işbölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır. Ayrıca işbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik bakımdan daha gelişmiş makine ve teçhizatların kullanılabilmesini mümkün kılacaktır. Bütün bunlar, hizmet kalitesini yükseltirken, maliyetleri düşürecektir.

- Ölçek büyümesi sonucu sağlanacak bir diğer avantaj ise üretim-teknoloji arasındaki yakın ilişkiden kaynaklanmaktadır: Şöyle ki; küçük ölçekli yerel yönetimler doğal olarak kamusal hizmet üretimlerini küçük bir miktar ile sınırlayacaklardır. Bu durumda ise üretimde gelişmiş teknolojilerin kullanımı ekonomik olmayacaktır. Zira, büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek, önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilere, küçük ölçekli yerel idareler gerekli iş yükü yaratamayacaktır. Bu anlamda, küçük bir belediyenin ekskavator satın alması kaynak israfı olacaktır.

- Bir diğer avantaj, yönetici ve seçilmiş yerel temsilcilerle ilgilidir. Küçük yerel yönetimler genel olarak kaynak yetersizliği problemi ile yüz yüze olduklarından eğitilmiş profesyonelleri cezbedemezler. Bu nedenle, A.D.Sokolow'un, kamusal hizmet üretimini ekonomik etkinlikte gerçekleştirmek için gerekli tecrübe ve yetenekler olarak tanımladığı yönetim kapasitesi ya da yönetimde etkinlik, sözkonusu idarelerde zayıf olmaktadır (DELLER, RUDNICKI, 1992, s.222-223). Buna karşın ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler, daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına kavuşacak, böylece daha kaliteli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin yerel yönetimlerde görev alması sağlanacak (SHARPE, 1995, s.70), dolayısıyla yönetim kapasitesi genişleyecektir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, teoride yerel yönetim ünitelerini genişletmenin, büyük bir bürokrat kadrosu ve kırtasiyecilik yaratarak etkinsizliğe yol açacağı yönünde iddialar vardır. Fakat ampirik testler bunu doğrulamamış, hatta yapılan çalışmalarda, idari ünitenin büyüklüğündeki artışlar karşısında, yönetim maliyetlerinin oransal olarak düşebileceği sonucuna varılmıştır (NEWTON, 1982, s.194).

- Diğer taraftan, ölçek büyümesi ile birlikte, hizmet üretiminde kullanılan girdiler daha düşük fiyattan satın alınabilecektir. Çünkü daha büyük miktarda girdi satın alımları, pazarlık gücünü artırarak, iskonto oranını yükseltecektir (SHARPE, 1995, s.70). Dolayısıyla, ölçeği büyüyen yerel yönetim biriminin girdi maliyetleri, toplam maliyetler içinde daha küçük bir paya sahip olacaktır.

Yerel idari ünitelerin genişletilmesine paralel olarak ortaya çıkabilecek ölçek ekonomilerinin sağlayacağı bütün bu avantajlar, geçmişte yapılan yerel yönetim reformlarının temel gerekçelerinden birini teşkil etmiştir. Ancak neo-klasik iktisat teorisinin imalat firmaları için ileri sürdüğü ölçek ekonomileri fikrinin yerel yönetimler için benzer avantajlar ortaya çıkarıp çıkarmayacağı zaman zaman eleştirilere maruz kalmıştır. Bu bağlamda özellikle J.Sharpe, ölçek ekonomileri fikrinin, yerel yönetimler için önemli olduğunu kabul etmekle birlikte, bu fikrin sözkonusu yönetimlere uyarlanmasının bir dizi güçlüğü beraberinde getireceğini savunmuştur (SHARPE, 1995,s.73):

- İlk olarak, konu ile ilgili birçok amprik çalışma yapılmış ve başarılı sonuçlar alınmış olmasına rağmen, Sharpe'a göre, ölçek ekonomileri teorisi, neo-klasik ekonomistlerin firmalar için ileri sürdüğü mantıksal bir önermedir ve gerçek bir gözlem değildir.

- İkinci olarak Sharpe, teorinin temel varsayımları olan, çıktıların homojen ve ölçülebilir olması durumuna dikkat çekmekte ve yerel yönetimlerin üretimden elde ettikleri çıktıların çoğunun homojen ve ölçülebilir olamayacağını savunmaktadır.

- Sharpe üçüncü eleştirisinde ise yerel yönetimlerin temel hizmetlerinin herbiri için farklı optimal ölçeklerin sözkonusu olduğuna, dolayısıyla veri bir yerel yönetim için tek bir optimal büyüklüğün belirlenemeyeceğine ve yerel yönetimlerin büyüklüklerinin tespitinde, farklı optimal ölçeklere sahip hizmetler arasında bir uzlaşma sağlanması gerektiğine işaret etmektedir.

- Son olarak Sharpe, sınırların ve ölçeğin kesin olarak nasıl ve hangi kritere göre belirleneceği konusunda teorinin kesin bir belirleyicilik ortaya koyamadığını belirtmekle

birlikte, yerel yönetimlerde ölçeğin öneminin inkar edilemeyeceğine dikkat çekmektedir. Sharpe'a göre, yerel yönetim reformlarına teorinin yapabileceği en önemli katkı tam ve kesin bir ölçek belirlemek yerine, veri bir hizmet demeti için yerel yönetimlerin altına düşmeyeceği minimum bir ölçek eşiğinin belirlenmesine yardım etmektir.

Ölçek ekonomilerinin yanısıra, yerel yönetimlerde ölçek büyümelerine sebep olan bir diğer iktisadi etkinlik kriteri ise dışsal ekonomiler ile ilgilidir. Bilindiği üzere hem ulusal hem de yerel ölçekte üretilen kamusal hizmetler dışsal faydalar yaymaktadır. İktisadi etkinlik açısından bakıldığında, kamusal hizmet üretimi sonucu yayılan dışsal fayda alanı ile hizmetin üretimini üstlenen idarenin yasal sınırları çakışmak zorundadır. Eğer hizmetlerin faydaları yasal sınırlar dışına taşıyor ise, idare, ya eksik kapasite ile çalışarak faydası kendi yetki alanı içinde kalacak şekilde üretimde bulunacak ya da tam kapasite üretimle faydaların yetki alanı dışına taşmasına izin verecektir. Ancak bu durumda, hizmetlerden bedelini ödememiş olanlar da yararlanmış olacaktır. Bütün bunlar kaynak kullanımında etkinsizliklere yol açacaktır. Bu nedenle, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için dışsallıkların yayıldığı alan ile yasal yetki sınırlarının birbirine eşit olması gerekmektedir.

J.Sharpe'ın yerel yönetimlerin reorganizasyonuna etki eden sosyo-coğrafik faktör olarak nitelendirdiği dışsal ekonomiler, Avrupa ülkelerinde ve bu arada ABD'de yapılan reform çalışmalarında, birçok kent yönetiminin yasal yetki sınırlarının genişletilmesine sebep olmuştur. Sözkonusu ülkelerde, sanayileşmeye paralel olarak yaşanan kentleşme hareketleri birçok kentin etrafında küçük kent parçacıkları (suburb) oluşmasıyla sonuçlanmıştır. "Suburbanization" olarak adlandırılan bu tip bir kentleşme sonucu, merkez kentlerce üretilen birçok hizmet civar yerleşim birimlerince de rahatlıkla kullanılabilmiştir. Mevcut yasal sınırların dışına taşan dışsallıkların merkez kent tarafından egemenlik altına alınabilmesi ya da içselleştirilmesi, merkez kent sınırlarının çevre yerleşim birimlerini kapsayacak şekilde genişletilmesini zorunlu kılmıştır. Reform literatüründe katma (Annexation) olarak bilinen bu durumun bir değer gerekçesini ise G.S.Liner şöyle açıklamıştır (LINER, 1993, s.1371): "Katma aktiviteleri olmazsa, belediyeler, etraflarında kümelenmiş yerleşim yerleriyle (suburb) çevrelenerek ekonomik tabanlarını kaybetme riski ile karşı karşıya kalırlar".

Son olarak, şunu da ifade etmek gerekir ki, iktisadi etkinliğin sağlanabilmesi için yerel idari ünitelerin, hem ölçek ekonomileri ortaya çıkaracak hem de dışsalıkları içselleştirecek şekilde genişletilmesi gerektiği görüşüne Sosyal Tercih teorisyenleri şiddetle karşı çıkmış, yerel idari ünitelerdeki sınır genişlemelerinin bilakis etkinsizliklere yol açacağını ileri sürmüşlerdir. Zira Sosyal Tercih teorisyenleri, yerel yönetimleri kamusal hareket gerektiren konularda, kolektif tercihlerin biraraya getiricisi olarak görmekte, yerel yönetimlerin yasal sınırları içinde yaşayan nüfusun homojenlik derecesini, toplam kamusal refahın belirlenmesinde temel faktör olarak kabul etmektedir. Bu anlamda G.Tullock'a göre, tıpkı kulüpler ve kulüp mallarda olduğu gibi, daha homojen nüfustan oluşan küçük yerel idarelerde kamusal mallar miktar ve çeşit bakımından seçmen tercihlerine daha iyi uyulanabilmektedir (DELLER, RUDNICKI, 1992, s.222). Oysa yerel yönetimlerin sınırlarının genişletilmesi, yerleşiklerin tercih heterojenliğini artırarak, toplam yerleşik grubu içindeki bazı alt grupların isteklerinin yeterince karşılanamaması sonucunu doğurmakta, dolayısıyla yerel idari ünitenin toplam refahında azalmalar meydana gelmektedir.

2222. Finansal Yetersizlikler ve Konsolidasyon

Yerel yönetim birimlerinin hizmet yüklerinin dinamik, buna karşılık mali tabanlarının inelastik bir yapıda olması, yerel kaynak yetersizliği problemini ortaya çıkarmış ve yerel yönetimlerin merkezi idareden kaynak taleplerini artırmıştır. Yerel idari üniteleri mali bakımdan merkeze bağımlı kılan böyle bir durum, bir yandan yerel kamusal hizmetlerin sunumunda aksamalara neden olmuş, bir yandan da, yerel özerkliği sınırlandırmıştır.

Yerel kaynak yetersizliği sorununun özellikle küçük ölçekli yerel idarelerde daha belirgin olması, birleştirme yoluyla daha geniş ölçekli yerel idarelerin oluşturulmasına neden teşkil etmiştir. Öyle ki, reform literatüründe sürekli olarak geniş yerel idari ünitelerin finansal üstünlükleri üzerinde durulmuş ve küçük ölçekli yerel idarelerdeki finansal sorunların ölçek büyümeleri sonucu azaltılabileceği ileri sürülmüştür.

Bu bağlamda H.W.Wersterveld, küçük ölçekli yerel idarelerin kamusal hizmetleri yüksek maliyetle ürettiklerine, buna karşılık maliyetleri düşürebilecek esnekliğe sahip olmadıklarına dikkat çekmiş ve bu durumun, küçük ölçekli yerel idareler için önemli finansman sorunları doğurduğunu belirtmiştir. Ayrıca, birbirine yakınlıkları nedeniyle, bir yerel idarenin yerleşiklerinin diğer bir yerel idarenin hizmetlerinden bedel ödemeksizin yararlanabilmesinin, yerel yönetimlerdeki finansman sorunlarının önemli bir nedeni olduğunu ileri sürmüştür (WESTERVELD, 1995, s.99).

Öte yandan J.Sharpe, nüfus azlığının yanısıra, küçük ölçekli yerel yönetimlerin genel olarak kırsal karakter taşıdığına, bu nedenle sözkonusu idarelerin vergi tabanlarının zayıf olduğuna işaret etmiştir. Buna ek olarak yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonlarındaki artışlar karşısında, mali tabanlarının bu artışları karşılayacak elastikiyete sahip olmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla Sharpe, yerel yönetimleri genişleterek, bu sorunun üstesinden gelinebileceğini, çünkü inelastik bir vergi tabanına karşılık, büyük yerel idarelerin finansal açıdan daha etkin olabileceğini ileri sürmüştür. Ayrıca Sharpe, genişletilmiş bir yerel yönetim sisteminin, yerel kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılacak yardımları kolaylaştırabileceğini ve bu yardımların daha rasyonel kullanımını sağlayabileceğini savunmuştur (SHARPE, 1995, s.67).

I.Verebelyı de konu ile ilgili tartışmalara benzer görüşlerle katılmış, geniş ölçekli yerel idarelerin daha yüksek gelir potansiyeline sahip olabileceğini ve daha büyük devlet sübvansiyonu alabileceğini belirtmiştir. I.Verebelyı'e göre, elde edilen bu fonlar, geniş ölçekli yerel idarelerde, bir fon yönetimi oluşturulmasını sağlayacak, dolayısıyla fon yönetimi konusundaki daha güvenli davranışlar, büyük projelerin başarı ile sonuçlandırılmasına zemin hazırlayacaktır. Daha büyük organizasyonlar, sahip oldukları içsel bir finansal kontrol mekanizması ile, bu konuda daha az devlet yönetim ve denetimini gerektirecektir (VEREBELYI, 1995, s.91).

Bunlara ilave olarak I.Verebelyı, geniş bir alan içine birleştirilmiş yerel yönetim birimlerinden daha fakir olanlar ile - ki bunlarla gönüllü olarak hiç kimse birleşmeyi istemeyecektir - daha zengin olanların içsel bir finansal eşitliğe sahip olacaklarını savunmuştur. Devletçe yapılan zorlamalarla yürütülen birleştirme kampanyalarının en

önemli ekonomik avantajını, kentler ile çevresindeki yerleşim yerleri arasındaki vergileme düzeyinin daha dengeli olmasına bağlayan Verebelyi, böylece kentsel yönetim sınırları içinde oturan yerleşiklerle, bu sınırlar dışında fakat oldukça yakın mesafelerde ikamet eden ve kentsel hizmetlerden bedava yararlananların vergi düzeyinin birbirine eşitlenmiş olacağını, dolayısıyla devletin bu dengesizliği gidermedeki işlev ve sorumluluğunun azalacağını belirtmiştir (VEREBELYI, 1995, s.91).

Geniş ölçekli yerel idari ünitelerin finansal açıdan sağlayacağı üstünlüklere, gelir dağılımında adalet açısından yaklaşan B.C.Smith, küçük ölçekli yerel idarelerden oluşan bir sistemin, kamusal kaynakların farklı idareler arasında eşitsizce dağılmış olması durumuna devamlılık sağlayacağını savunmuştur (SHARPE, 1995, s.77). Bu bakımdan B.C.Smith, geniş ölçekli yerel idareleri, kaynak dağılımındaki adaletsizlikleri giderici bir araç olarak görmüştür.

Aynı doğrultuda J.Sharpe, batı ülkelerindeki yerel yönetim reformlarında, kamusal hizmet sunumunun birer parçası durumundaki yerel yönetimlerin, kaynak dağılımındaki dengesizliği giderici bir araç olarak kabul edildiğini ve ölçek genişletme çalışmaları ile, bu dengesizliğin azaltıldığını, en azından daha da kötüye gitmesinin önlendiğini belirtmiştir (SHARPE, 1995, s.68). Bu anlamda reform çalışmaları, yerel yönetimlerin daha işler hale getirilmesi amacı yanında, bu yönetimlerin refah devletinin ihtiyaçlarına uyarlanması anlamı da taşımış ve ölçek genişlemeleri sonucu yerel yönetimlerin finansal performanslarında önemli başarılar sağlanmıştır (NEUHOFER,1995,s.153; SEİDENTOPF, 1995, s.110).

23. Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler ve Ölçek Büyümeleri

Şimdiye kadar, kamusal hizmetlerin sunumunda iktisadi etkinliğin sağlanması güdüsü ile yerel yönetimlerin ölçeklerinde meydana getirilecek büyümlerin muhtemel sonuçları, eleştirel bir yaklaşımla incelenmiştir. Bundan sonra ise Batı demokrasilerinde yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki fonksiyonları ile özellikle II.Dünya Savaşından sonra bu demokrasilerde, gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının temel dinamikleri, kapsamı ve reform sonrası durum üzerinde durulacaktır.

231. Yerel Yönetim Sisteminin Fonksiyonları

Batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki rol ve fonksiyonlarını; merkezi gücün kötüye kullanılması ihtimalinin engellenmesi, yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlanması ve yaygın halk katılımının gerçekleştirilmesinde uygun zemin oluşturulması gibi üç ana grupta toplamak mümkündür.

2311. Merkezi Gücün Kötüye Kullanılmasını Engelleme

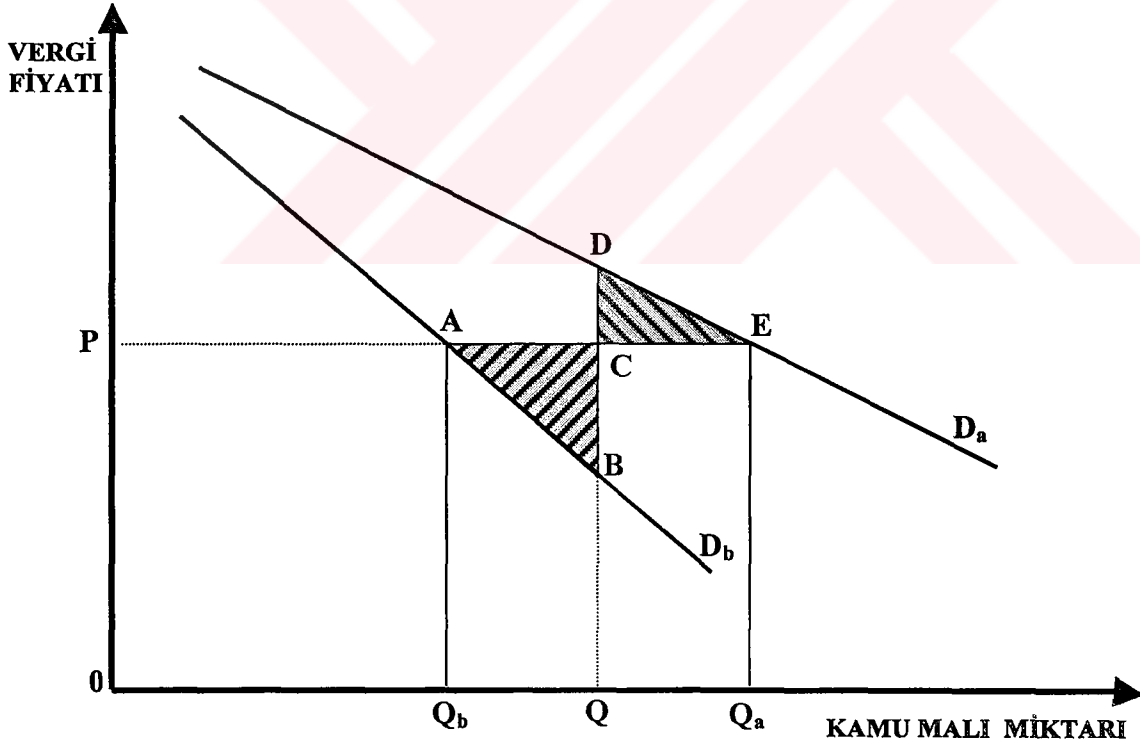
Teorik olarak Batı demokrasilerinde, bağımsız devletle eşanlı olarak ortaya çıkan "yönetme gücü", merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülerek, bu gücün tek bir elde toplanma ve kötüye kullanılma ihtimali zayıflatılmış olmakta, dolayısıyla böyle bir durum yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birini teşkil etmektedir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin diğer bir varlık nedeni ise yönetme gücünün kullanılmasında, merkezi yönetim yükünün hafifletilmesine ve yerel yönetimlerin konu ile ilgili direkt ve yararlı demokratik etkilerine dayandırılmaktadır. Bu açıklamaların ışığı altında, J.Sharpe, batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin muhtemel bir tiranlığa karşı, bir bakıma, güvence rolü oynadığını belirtmektedir (SHAPRE, 1995, s.63).

Bu anlamda, yerel yönetimler çoğulculuğun özendiricisi ve koruyucusu olarak, iktidarın tekelleşmesinin önlenmesi ve tabana yaygınlaştırılmasında önemli bir görev üstlenmektedir. Bu sayede iktidarın kötüye kullanımı veya yoğunlaşması denetlenmekte, bireye ve küçük topluluklara hem seçmede çokluk, hem de seçimini sürdürme veya değiştirme gücü sağlanmaktadır (ERYILDIZ, 1993, s.83).

Gelişmiş batı ülkelerinde, yerel yönetimlere böyle bir görev yüklenmiş olması, devlet anlayışında meydana gelen değişmelerle yakından ilişkilidir. Hukuk devleti ve demokratik devletin oluşumu, devlet kudretinin sınırlandırılması ihtiyacını doğurmuştur (GÖRMEZ, 1997, s.64). Böyle bir sınırlandırmada kullanılacak en uygun birimler ise bilindiği gibi yerel yönetimlerdir. Zaten tarih boyunca, devletin bir parçası durumunda olan yerel yönetimlerin gelişmesiyle merkezi iktidarın gücü arasında (her zaman olmamakla birlikte) ters orantılı bir ilişki olmuştur (KELEŞ, YAVUZ, 1983, s.1).

2312. Hizmet Sunumunda Etkinlik Sağlanması

Batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki diğer bir fonksiyonu ise kamusal hizmetlerin sunumunda sağladığı etkinliktir. Yerel yönetimler, belirli kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunumunu, merkezi yönetime oranla daha mümkün kılmaktadır. Şöyle ki; bu çeşit hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulması durumunda, türdeş (benzer özellik taşıyan) kamusal hizmetlerin üretilebilmesi için, merkezi yönetimin işgücünü bu hizmetlerin sunumunu sağlayacak uygunlukta bölümlendirmesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim ülke sathına standartlaşmış kamu hizmeti sağlayacaktır (SHARPE, 1995, s.65). Ancak, böyle bir durum sosyal refahın azalmasına neden olacaktır. Çünkü, devleti oluşturan yerel birimler homojen olmadığından, merkezi yönetimin kamusal hizmetlerde yapacağı çeşit ve miktar ayarlamaları yerel koşullara uyum göstermeyecektir. Bu durumda ortaya çıkacak refah kayıpları Şekil 8'de görülmektedir.



Kaynak: PRUD'HOME, 1991, s.211

Şekil: 8

Adem-i Merkeziyetten Sağlanan Refah Kazançları

Şekil 8'de bir yerel kamusal hizmet için A ve B yerel yönetim birimlerinin toplam talepleri sırasıyla D_a ve D_b olarak gösterilmiştir. D vergi fiyatı düzeyine göre, sözkonusu kamusal hizmetten A yerel yönetimi için Q_a , B yerel yönetimi için Q_b kadar sağlanması gerekmektedir. Böyle bir sonuca, sağlanacak kamusal hizmetin miktarını belirleme yetkisi, yerel yönetimlerin kendisine bırakılması durumunda ulaşılabilecektir. Eğer miktara merkezi yönetim karar verir ve bu miktar bütün yerel yönetimler için eşit olursa (Q), A için DCE ve B için ABC kadar sosyal refah kaybı ortaya çıkmış olacaktır. Çünkü A yerel yönetiminin yerleşiklerine gerekenden daha az, B yerel yönetiminin yerleşiklerine ise gerekenden daha fazla kamusal hizmet sunulmuş olacaktır. Diğer bir ifadeyle, A'nın yerleşikleri ödemeye razı olduğu vergi fiyatına karşılık daha düşük hizmet sunumu ile karşılaşırken, B'nin yerleşikleri ödemeye razı oldukları vergi fiyatından daha yüksek bir kamusal hizmet sunumu ile karşı karşıya kalacaklardır.

Bu nedenle tüm modern devletler, kamusal hizmetlerin, halkın isteklerine uygun bir şekilde üretilmesini ve her bir yerel birimin demografik özelliklerine göre ayarlanmasını sağlayacak kurumsal düzenlemeler yapmış ve bu konuda yerel yönetimlere önemli görevler yüklenmiştir. Tüm modern devletler, zaruri hizmet dönüştürülmesi olarak adlandırılan bu durumun gerçekleştirilmesinde, yerel yönetim sistemini kullanmıştır. Zira etkin bir hizmet sunumu için merkezi yönetimin başarısız olması, yerel yönetimleri gerekli kılmıştır.

2313. Yaygın Halk Katılımını Sağlaması

Batı demokrasilerinde, yerel yönetim sisteminin üçüncü fonksiyonu ise ulusal temsil sisteminde katılımcı bir yapı oluşturmaktır. Genel olarak demokratik sistemlerde kamu politikaları üzerinde bireylerin etkileri gerçekte az ya da önemsiz olduğundan, yönetim sürecini alt bölümlere ayırarak, halka demokratik haklarını kullanma konusunda ikinci bir imkan sunulmuş olmaktadır. Başka bir deyişle, mevcut seçim sistemine ilave olarak, yerel yönetimler, baskı grupları ile yönetimin etkilenebilmesi ve seçilmiş temsilcilerle yüzyüze ilişki kurulabilmesi gibi fırsatlar sunmakta, böylece yerleşiklerin diğer demokratik katılım haklarını kullanmasına uygun zemin oluşturmaktadır. Dahası yerel yönetimler, yaygın katılımı, birkaç yüz üyeden oluşan ulusal yasama meclisinden,

sayıları binlerle ifade edilen ve devletin bir ucundan öteki ucuna kadar uzanan üyelere taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin katılım fonksiyonu ile ilgili olarak belirtilmesi gereken diğer bir konu ise temel demokratik değerlerin öğretilmesi ile ilgilidir. Özellikle yeni seçmenlerin demokratik sürecin temel bilgilerini öğrenmesi bakımından yerel yönetimler büyük avantajlar sağlamaktadır.

Katılımın yaygınlaştırılması modern demokrasilerin temel amaçlarından ve yerel yönetimler bu amaca ulaşmada ideal şartlar sunmaktadırlar. Zira merkezi yönetim düzeyinde halk katılımının sağlanması güçtür. Oysa ölçeği nedeniyle yerel yönetimler, yaygın katılım için uygun bir ortam oluşturmaları (SHARPE, 1995, s.65).

Yerel yönetimlerin yaygın katılımı sağlamadaki diğer bir rolü ise şöyle açıklanabilir (SHARPE, 1995, s.65): Ulusal devleti oluşturan alt topluluklar, bireyci temele dayalı seçim sistemi ile toplu olarak temsil edilebilirler. Ancak, doğal olarak vatandaşlar iki grup "çıkar"a sahiptir ve her ikisinin de demokrasilerde temsil edilmesi gerekir. Bunlardan birincisi kişinin mesleği, ideolojik pozisyonu gibi değişkenlerce belirlenen kişisel çıkarlardır. İkincisi ise kolektif çıkarlardır ki, kişinin bir alt birimde yaşıyor olmasından kaynaklanırlar. Diğer bir ifadeyle, bu çıkarlar aynı toplulukta yaşayan bütün bireylerce paylaşılırlar. İşte, yerel yönetimler bu çıkarların seslendirilmesi bakımından hayati bir öneme sahiptir.

Ayrıca, yerel yönetim birimlerine belirli ölçüler içinde özerklik tanıyarak, kendi içsel çelişkilerini yine kendilerinin çözümlemesine fırsat verilmesi ve böylece merkezi yönetime yük olmalarının önlenmesi de yerel yönetim sisteminin ulusal demokrasiye yaptığı önemli katkılardandır. Şöyle ki; demokratik bir yapıya sahip yerel yönetimler, merkeze yığılmaları önlemekte, istikrarlı ve dengeli alt birimlerden oluşan bir merkezi yönetim ise, sağlam tuğlaların oluşturduğu sağlam apartmanlar gibi, daha istikrarlı ve daha etkin olmaktadır (SHARPE, 1995, s.65).

232. Reformun Dinamikleri ve Ölçek Büyümeleri

Batı demokrasileri II.Dünya Savaşı'ndan sonra yerel yönetim sistemlerinde önemli değişimler tecrübe etmişlerdir. Bu değişimler çerçevesinde, yerel yönetimlerin sınırları, fonksiyonları, mali yapıları ve merkezi yönetimle finansal ilişkileri yeniden şekillendirilmiştir. Ülkeden ülkeye farklılık gösteren reformların bir kısmı metropolitan alanların yönetimine odaklanmış, diğer bir kısım reformlar ise merkezi yönetim ile alt düzey idari üniteler arasındaki görev-gelir bölüşümü üzerinde yoğunlaşmıştır. Son olarak reformlarla birlikte yerel idari ünitelerin örgütsel yapıları ve fonksiyonelliklerinde iyileştirmeler yapılması hedeflenmiştir.

Batı demokrasilerindeki yerel yönetim reformlarının dinamikleri, esas itibariyle, iki önemli değişimle birlikte açıklanmaktadır. Bunlardan birincisinde, yörel yönetim reformunun nedeni, 1945'den bu yana kamu sektöründe önemli büyümelere sebep olan refah devleti anlayışının doğuşu ve gelişmesine dayandırılmaktadır. Buna göre, refah devleti anlayışı sonucu, büyüyen ve rolü değişen idare, yerel yönetimlerdeki değişimi zorunlu hale getirmiştir. Şöyle ki; refah devleti anlayışındaki gelişmelere koşut olarak, toplumdaki sosyal şartların eşitlenmesi girişimleri, sosyal hizmetlerin sunumunda genişlemelerle sonuçlanmıştır. Refah devletinin kurumsallaşmasına paralel olarak genişleyen sosyal hizmetler, yerel yönetimlerin de genişlemesi sonucunu doğurmuş ve yerel yönetimler sözkonusu hizmetlerin dizayn edilmesi ve üretilmesinde önemli bir araç olarak kullanılmıştır (BRANS, 1992, s.431).

Böyle bir gelişme sonucu, büyüyen hizmet yükü ve bu yükün yerine getirilmesi için uygulanacak politikaların belirlenmesinde kazanılan bağımsız davranma fırsatı, yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Bir yandan, sosyal hakların kurumsallaşması ile bu konudaki sorumlulukların yerel yönetimlere yüklenmesi, bir yandan da yerel eşitsizliklerin minimize edilebilmesi için merkezi idarenin standart sosyal hizmet üretme çabaları, rasyonel ve etkin bir yerel yönetim sistemini gerekli kılmıştır (BRANS, 1995,s.431). Bu amaçla, belediyeler arası işbirliği ve özel amaçlı hizmet birimleri oluşturulmasının yanısıra, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde yapısal reformlara gidilmiştir. Küçük yerel yönetim birimlerin idari açıdan zayıf olması ve refah devletinin gerektirdiği, oldukça

çeşitlilik gösteren yerel hizmetleri kabul edilebilir bir düzeyde sunacak yeteneğe ve mali kaynağa sahip olmaması, küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesi ile sonuçlanan, sınır reformlarının temel nedenini teşkil etmiştir.

Batı demokrasilerindeki yerel yönetim reformlarının dinamiklerinin açıklanmasında kullanılan ikinci önemli değişim ise hızlı kentleşme ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerin fonksiyonlarındaki artışlardır. Burada, hem endüstrileşme ile birlikte yaşanan hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı kent tipleri hem de yerel yönetimlerin fonksiyonlarında meydana gelen artışlar, yapısal reformları zorunlu kılmış ve birçok yerel idari ünitenin birleştirilmesini gerektirmiştir. Şöyle ki; hızlı kentleşme sonucu, merkez kentlerin etrafında oluşan çevre yerleşim birimleri (suburb) önemli ekonomik sorunların doğmasına sebebiyet vermiştir. Yakın olmaları nedeniyle merkez kentin hizmetlerinden kolaylıkla ve bedel ödemediği yararlanan çevre yerleşim birimleri, bir taraftan kamusal hizmetlerin yetersiz kalmasına bir taraftan da merkez kentin kaynak yetersizliği sorunu ile karşılaşmasına neden olmuştur. Dolayısıyla hem hizmet dışsallıklarının kontrol altına alınabilmesi hem de vergileme de eşitliğin sağlanabilmesi, merkez kentin yasal sınırlarının hinterlandını kapsayacak şekilde genişletilmesini gerekli kılmıştır.

Öte yandan, yerel yönetimlerin fonksiyonlarındaki gelişmeler, hizmet sunumunda etkinlik sorununu gündeme getirmiş ve buna bağlı olarak, küçük ölçekli yerel idarelerin genişletilmesi yoluna gidilmiştir. Mevcut idari ünitelerin ölçeğinin, kabul edilebilir standartlarda hizmet sunabilecek yeterlilikte olmaması ve ölçek ekonomilerinden sağlanabilecek tasarruflar, genişletme çalışmalarını teşvik etmiştir. Ayrıca finansal yetersizlikleri nedeniyle, küçük yerel yönetim birimlerinin kaliteli personel ve modern belediye idaresinin ihtiyaçlarını karşılayabilecek seçilmiş üyeleri cezbedememesi de genişletme çalışmalarına neden teşkil etmiştir (BRANS, 1992, s.433-434). Kısaca yerel yönetim reformlarının hizmet etkinliği amacı, geniş ölçekli yerel idari üniteler oluşturulması yönünde baskılar doğurmuş ve 1950-60 ile 1970'li yıllarda küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesine rehberlik etmiştir.

233. Ölçek Büyümelerinin Sayısal Sonuçları (1950-1992)

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları sonucu, 1950-1992 dönemi itibariyle 24 Avrupa ülkesinin belediye sayılarında meydana gelen değişimler Tablo 2'de görülmektedir. Sözkonusu dönemde, 24 ülkenin hemen hemen tamamı (Portekiz, İtalya ve Türkiye hariç) küçük ölçekli belediyeleri konsolide ederek, belediye sayılarını azaltmışlardır.

Tablo: 2

1950 İle 1992 Arasında Toplam Belediye Sayıları

Ülkeler	1950	1992	Değişme
Avusturya	3 999	2 301	- 1 698 (-% 42)
Belçika	2 669	(1991) 589	- 2 080 (-% 78)
Bulgaristan	(1949) 2 178	(1991) 255	- 1 932 (-% 88)
Çek. Cumhuriyeti	11 051	5 768	- 5 283 (-% 48)
Danimarka	1 387	275	- 1 112 (-% 80)
Finlandiya	547	460	- 87 (-% 16)
Fransa	(1945) 38 814	(1990) 36 763	- 2 051 (-% 5)
Almanya (1)	24 272	8 077	- 16 195 (-% 67)
Yunanistan	5 959	5 922	- 3 783 (-% 06)
Macaristan	bilgi yoktur	3 109	
İzlanda	229	197	- 32 (-% 14)
İtalya	7 781	8 100	+ 319 (+% 4)
Lüksemburg	127	118	- 9 (-% 7)
Malta	bilgi yoktur	67	
Hollanda	1 015	647	- 368 (-% 36)
Norveç	744	439	- 305 (-% 41)
Polonya	bilgi yoktur	2 459	
Portekiz	303	305	+ 2 (+% 07)
Slovakya	bilgi yoktur	2 476	
İspanya	9 214	8 082	- 1 132 (-% 12)
İsveç	2 281	286	- 1 995 (-% 87)
İsviçre	3 097	3 021	- 76 (-%25)
Türkiye	627	2 553	+ 1 926 (+%307)
İngiltere	2 028	484	- 1 544 (-% 76)

(1) Yalnız Batı Almanya, çünkü eski Doğu Almanya için 1950 rakamları elde yoktur. Bugün ise yeni Federe Devlet'de katılınca, toplam belediye sayısı 16 061'dir.

Kaynak: SHARPE, 1995, s. 69.

Yerel yönetimlerde ölçek büyümelerini amaçlayan konsolidasyon çalışmalarının kapsamı ülkeler arasında farklılıklar göstermiştir. Bu bağlamda, Bulgaristan, %88'lik bir oranla en büyük azaltımı gerçekleştiren ülke olmuş ve bu ülkeyi %87, %80, %78 ve %76'lık oranlarla İsveç, Danimarka, Belçika ve İngiltere izlemiştir. Öte yandan belediye sayılarında en az azaltım gerçekleştiren ülke %0.6'lık bir oranla Yunanistan olurken, 1950-1992 arasında Portekiz'in belediye sayısı hemen hemen değişmemiştir (+%0.7). Toplam 22 ülkenin belediye sayılarında gerçekleştirilen bu azaltımlara karşılık İtalya ve Türkiye'de belediye sayıları sırası ile % 4 ve % 307 oranında artırılmıştır.

Ölçek büyümeleri amacı ile belediyelerin birleştirilmesi ve bunun sonucunda belediye sayılarında meydana gelen azalmalar J.Sharpe tarafından Avrupa ülkeleri ikiye ayrılarak analiz edilmiştir. Şöyle ki; Sharpe, Güney Avrupa ülkelerinde (Belçika, Fransa, Yunanistan, İtalya, Luxemburg, Portekiz ve İspanya) yerel yönetimlerin, hizmet üretim birimleri olmaktan daha çok, temsil kurumu niteliği taşıdığını ve merkezin uzantısı (Napolionic ya da Fused Hierarchy) şeklinde algılandığını, dolayısıyla hizmet sunumunda etkinlik ve ölçek büyümeleri yönündeki baskıların daha az olduğunu belirtmiştir. Buna karşılık Sharpe, Kuzey Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin merkezin uzantısı şeklinde kabul edilmeyip (Split Hierarchy), kamusal hizmetlerin sunumunda önemli bir araç olarak kullanıldığını, dolayısıyla bu ülkelerin daha yüksek oranlarda konsolidasyon yaptığını vurgulamıştır (SHARPE, 1995, s.70). Sonuç olarak şunu ifade etmek gerekir ki, her iki grup ülkenin, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirdiği konsolidasyon uygulamaları (Fransa hariç) başarılı sonuçlar vermiştir (TORTOP, 1995, s.22).

234. Belediyelerin Nüfuslarına Göre Mevcut Büyüklükleri (1990)

Avrupa ülkelerindeki belediyelerin nüfuslarına göre mevcut büyüklükleri iki grup halinde incelenebilir. Tablo 3'de görüldüğü gibi birinci grupta yer alan Çek Cumhuriyeti, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, Lüksemburg, Slovakya, İspanya ve İsviçre gibi ülkelerde bulunan belediyelerin yarıdan fazlasının nüfusu 1000 kişinin altındadır. Bu grupta dikkat çeken ülkeler %78.1 ile Çek Cumhuriyeti, %77.1 ile Fransa ve

%79 ile Yunanistan'dır. Diğer yandan İzlanda ve Lüksemburg gibi küçük ülkelerde, çok küçük belediyelerin yüksek oranda görülmesi doğaldır.

Tablo: 3

Belediyelerin Nüfusa Göre Mevcut Büyüklükleri (1992)

Ülkeler	Toplam Belediye Sayısı	Nüfusa Göre Belediye Sayısı (Toplamda Yüzdesi)				
		1 000 kişiden az	1 000-5 000 kişi arası	5 001-10 000 kişi arası	10 001-100 000 kişi arası	100 000'den fazla
Avusturya	2 333	602 (% 25.8)	1 532 (% 65.7)	130 (% 5.6)	64 (% 2.7)	5 (% 0.2)
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)
Ç.Cum.	5 678	4 513 (% 78.1)	988 (% 17.1)	131 (% 2.4)	130 (% 2.3)	6 (% 0.1)
Danimarka	275	0 (% 0)	19 (% 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	28 183 (% 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 (% 1.5)	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 (% 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 (% 3.1)	55 (% 19.2)	211 (% 73.8)	11 (% 3.9)
İsviçre	3 021	1 799 (% 59.5)	953 (% 31.6)	159 (% 5.3)	105 (% 3.5)	5 (% 0.2)
Türkiye (1)	2 378					
İngiltere (2)	484					

(1) 1997 yılında Türkiye'de, toplam belediye sayısının %13.8'i 2000'den az, %49'u 2001-5000 arası, %16.2'si 5001-10 000 arası, % 8.5'i 10 001-20 000 arası, % 8.8'i 20 001-100 000 arası, % 3.4'ü ise 100 000'den çok nüfusludur.

(2) İngiltere'de tüm yerel yönetimler 10 000'in üzerinde nüfusa sahiptir.

Kaynak: SHARPE, 1995, s.75.

Tablo 3'deki 1 ve 2.sütunda gösterilen 5 000'den az kişinin yaşadığı belediyeler birlikte ele alınacak olursa, bu durumda 5 000'den az kişinin yaşadığı belediyelerin mutlak bir çoğunluk göstermesi nedeniyle Avusturya, İtalya, Malta, Norveç ve Finlandiya da sözkonusu birinci grup ülkelere dahil edilmelidir.

Diğer uçta ise, 5 000'den az kişinin yaşadığı belediyelerin küçük bir oran oluşturduğu, ikinci grup ülkeler yer almaktadır. Ancak, Belçika, Bulgaristan, Hollanda, Portekiz ve İsveç'ten oluşan bu grupta 5 000'den fazla kişinin yaşadığı belediyeler mutlak bir çoğunluk oluşturmakta ve çoğunun nüfusu 10 000'i aşmaktadır. Küçük bir ülke olmasına karşın, %49'luk oranı ile Danimarka'da bu gruba yaklaşmaktadır. İngiltere'de her bir belediyenin sahip olduğu nüfus 10 000'in üzerindedir. Ayrıca Tablo 3'de ikinci grup ülkelerde, 10 000'in üzerinde kişi yaşayan belediyelerin oldukça yüksek bir oran oluşturduğu görülmektedir. Toplam sayılar dikkate alındığında, 84 adetle Almanya, 100 000'in üzerinde kişi yaşayan büyük belediyelerin en fazla olduğu ülke konumundadır. Almanya'nın hemen arkasından ise 55 adet ile İspanya, 51 ile İtalya, 43 ile Polonya, 36 ile Fransa ve 23 ile Portekiz gelmektedir.

Belediyelerin büyüklüklerinin yüzölçümlerine göre karşılaştırılması ise Tablo 4'deki veriler dikkate alınarak yapılabilir. İskandinav ülkelerinde çok geniş yüzölçümü fakat düşük nüfus yoğunluğu olan bölgeler bulunmakta ve bu nedenle çoğunluğu buzullarla kaplı büyük çapta belediyeler görülmektedir. Bu durum ortalama nüfus yoğunluğu açısından daha açık bir şekilde anlaşılabilir. Birbiri ile karşılaştırılacak ülkeler arasında Çek Cumhuriyeti, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Lüksemburg, Slovakya ve İsveç belediyelerinin ortalama büyüklüğünün çok küçük olması yönünden dikkat çekmektedir. Buna karşılık Bulgaristan, Danimarka, Almanya, Norveç, Portekiz, İsveç ve özellikle İngiltere çok büyük çapta belediyeleri olan ülkelerdir.

Tablo: 4

Belediye Büyüklükleri: Yüzölçümü, Nüfus ve Nüfus Yoğunluğu Ortalamaları

Ülkeler	Toplam Yüzölçümü km ²	Belediyelerin Ortalama Yüzölçümü	Toplam Nüfus	Belediyelerin Ortalama Nüfusu	Belediyelerin Km ² Başına Ortalama Nüfus Yoğunluğu
Avusturya	83 857	40	7 660 300	3 340	84
Belçika	30 518	52	9 947 800	16 960	327
Bulgaristan	110 911,5	432	8 992 300	35 000	81
Ç. Cumhuriyeti	78 864	13	-	13 730	105
Danimarka	43 093	157	5 135 200	18 760	120
Finlandiya	338 145	662	4 954 400	10 870	16
Fransa	551 602	15	56 577 000	1 580	106
Almanya	357 041	(1) 176	79 112 800	(2) 4 925	(3) 211
Yunanistan	131 957	21	10 057 300	1 700	76
Macaristan	93 033	30	10 374 800	3 340	112
İzlanda	102 950	523	253 800	1 330	3
İtalya	301 277	37	57 576 400	7 130	193
Lüksemburg	2 586,5	22	379 300	3 210	146
Malta	316	4.3	352 400	5 425	1 250
Hollanda	41 864	53	14 892 500	23 200	442
Norveç	386 963	881	4 233 100	9 000	10
Polonya	312 683	127	38 038 400	15 560	122
Portekiz	92 072	301	9 878 200	32 300	107
Slovakya	49 036	17	-	1 850	108
İspanya	504 782	62	38 924 500	4 930	79
İsveç	449 964	1 437	8 527 000	30 040	162
İsviçre	41 293,2	14	6 673 900	2 210	162
Türkiye (4)	779 452	328	55 494 200	23 340	71
İngiltere	24 403	504	57 323 400	118 440	235

(1) Hesse ve Saxony Federe Devleti dışında, zira bu Federe Devlet için bilgiler verilmemiş veya alınamamıştır.

(2) Tüm Alman Federe Devletlerinin ve tüm belediyelerin nüfusedur.

(3) Tüm Almanya

(4) Bu durum tüm yerel yönetim birimleri ile ilgilidir.

Kaynak: MİGM, 1995, s. 8.

Nüfus yoğunluğunun en yüksek olduğu ülkeler Malta, Belçika ve Hollanda'dır. Diğer yandan, Fransa, Danimarka, Macaristan, İtalya, Lüksemburg, Polonya, Portekiz ile Slovakya km² başına 100 ve 200 kişi düşen orta grupta yer almaktadır. Avrupa'da en düşük nüfus yoğunluğu olan bölge ise, İskandinav ülkeleridir.

Ancak, nüfus yoğunluğu ve hatta yüzölçümü unsurları, reform yapma yolunda başlıca neden gibi görülmemektedir. Çoğu zaman küçük yüzölçümü ile paralel olan nüfus açısından küçük ölçekli belediyelerin durumu, geniş yapısal düzenlemeler için daha önemli bir neden olarak düşünülmektedir (MİGM, 1995, s.9).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE BELEDİYELEŞME SÜRECİ : SAYISAL ÖZELLİKLERİ ve DİNAMİKLERİ

31. Belediyeleşme Sürecinin Yasal Dayanakları ve Uygulama

Türkiye'de bir yerleşim yerinin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesi, belediyelerin 1930 tarihli kurucu yasası olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. Maddesinde düzenlenmiş ve nüfusu 2000'i geçen yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmesi hükmüne bağlanmıştır. Belediye Kanunu'nun, bu konuya ilişkin hükümleri ilk kez 1958 yılında değişikliğe uğramış, bunu 1960 yılında yapılan ikinci bir değişiklik izlemiştir. Değişiklikler genel olarak hükümlerin özüne dokunmamıştır. Söz konusu değişikliklerle getirilen önemli yenilik, köylerin belediye olabilmesinin "en az 2000 nüfuslu olma" nın yanı sıra, ilave şartlara daha bağlanmasıdır. Şöyle ki;

- Herhangi bir yerleşim yerine belediye tüzel kişiliği verilmesi ekonomik, toplumsal ve yönetsel nedenlerden dolayı gerekli ve yararlı olmalıdır.

- Belediye tüzel kişiliği verilecek yerleşim yeri, belediye olmak ile üstlenmek durumunda kalacağı görevler için yeterli mali tabana (yerel gelire) sahip olmalıdır.

Dolayısıyla, Belediye Kanunu'na göre bir yerleşim biriminin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesi, 1960 yılından bu yana yukarıda belirtilen üç eşit ağırlıklı şarta bağlanmıştır. Bu şartları sağlaması kısıtı altında, söz konusu kanuna göre, bir köyün tüzel kişiliğinde değişiklik yapılarak belediye kurulabileceği gibi, birkaç köyün bazı bölümleri birleştirilerek ya da birkaç beldenin bazı kısımları birleştirilerek yeni bir belediye kurulabilmektedir. Kuruluş süreci ise ya ilgili yerleşim birim/birimlerinin halkı veya temsilcilerinin isteği ya da valinin, tüzel kişilik değişiminde yarar görerek, kendiliğinden harekete geçmesiyle başlamaktadır.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı gibi, bir yerleşim yerinin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesinde zorunlu ilk şart son nüfus sayımında nüfusunun 2000'i aşması olmaktadır. Bu nüfus eşiğini tamamlayan yerleşim biriminin belediye olmayı istemesi durumunda, bu istek köy ihtiyar kurulu kararı ya da köy seçmenlerinin yarısından fazlasının imzalayacağı bir belge ile somutlaştırılarak mahallin en büyük idari amirine başvurulmakta, böylece belediye kurulması ile ilgili yönetsel süreç başlamış olmaktadır.

Bu aşamadan sonra, seçim kurulu, valinin isteği üzerine, ilgili seçmenlerin belediye kurulması konusundaki oylarını bir tutanak ile belirleyerek valiliğe bildirmektedir. Valilik, oy sonuçlarını aldıktan sonra, durumu il genel meclisi gündemine almaktadır. İl genel meclisi kararı, yasa gereğince, kurulacak belediyenin hizmetleri yerine getirebilmesi için gerekli mali tabana sahip olup olmadığı ve belediye kurulmasının ekonomik, toplumsal ve yönetsel açıdan yararlılığı sorgulanarak alınmaktadır. İl genel meclisinin, belediye kurulması ile ilgili olarak, olumlu karar vermesi durumunda, söz konusu karar, valiliğin görüşü ile birlikte İç İşleri Bakanlığı'na, buradan da Danıştay'a sunulmaktadır.

Danıştay, belediye kurulmasına ilişkin talebi hem şekil hem de esas bakımından incelemektedir. Şekil bakımından yapılan incelemede, dosyada bulunması zorunlu belgelerin tamam olup olmadığı, öngörülen şartların yerine getirilip getirilmediği kontrol edilmektedir. Esasa ilişkin incelemede ise "en az 2000 nüfuslu olma" şartının yerine getirilip getirilmediği, bizzat Devlet İstatistik Enstitüsü'nden bilgi istenerek denetlenmekte, hizmetler için yeterli mali potansiyelin olup olmadığı ise her yıl yeniden tespit edilen ve sır olarak saklanan bir tabana göre değerlendirilmektedir (GÜLER, 1992a, s.84).

Danıştay'ın şekil ve esas bakımından uygun bulması durumunda belediye tüzel kişiliği oluşturulmasına ilişkin talep Cumhurbaşkanlığı onayına sunulurken, söz konusu makamın vereceği karar, Resmi Gazete'de yayınlanmasını izleyen mali yılın başlangıcından itibaren uygulamaya konulmakta ve böylece tüzel kişilik değişim süreci tamamlanmış olmaktadır.

Uygulamada, belediye tüzel kişiliği kazanımına ilişkin süreç, genellikle ihtiyar kurulu kararı ile başlatılmaktadır. Dosyalarda, ihtiyar kurulu kararı eklenmiş başvuru dilekçesi, kaymakamlık görüşü, nüfusu gösteren bir yazı, karayollarından alınan uzaklık

cetveli, köyün yerleşme durumunu gösteren bir kroki, halk oylaması sonucu, “Çeşitli İşler Komisyonu” incelemesine dayanan il genel meclisi kararı, valilik görüşü ve bütün bunların gerçekleşmesi için gerek duyulan yazışmalar yer almaktadır. Ancak, böyle bir dosyanın gereğinden fazla özenle hazırlanmış olanlara örnek oluşturduğu söylenebilir. Aynı mülki idarelerce değerlendirilmiş olan başvuru dosyalarının hemen hemen tamamı, köy ihtiyar kurulu kararı, halk oylaması sonucu ve il genel meclisi kararından oluşmaktadır. Köylerin, belediye olmak için gösterdikleri çabada, önce mülki amirler ikna edilmekte, köy temsilcileri ise sürecin hızlandırılması ve kararın lehlerine çıkması için mümkün olan her yolu denemektedir. Siyasal partiler kanalında delegeler, ilçe ve il parti örgütleri, milletvekilleri, bakanlar devreye sokulabilmekte, kimi köy temsilcileri zaman zaman işlerini Danıştay’da bile takip etme kararlılığını gösterebilmektedir (GÜLER, 1992a, s.84).

Diğer yandan, belediye kurulmasında gerekli ölçütlerin açık ve tutarlı olmaması uygulamada suistimallere yol açmaktadır. Şöyle ki; konuyla ilgili üç ölçütten ikisini oluşturan, belediye hizmetleri için gerekli mali tabana sahip bulunulması ile belediye kurulmasının ekonomik, toplumsal ve yönetsel açıdan yararlı olması ölçütleri nesnel olmaktan uzaktır. Dolayısıyla, bu ölçütler farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Belediye kurulması için gerekli “en az 2000 nüfuslu olma” ölçütü ise belediye olmak isteyen köy yönetimlerinde, nüfusun olduğundan fazla gösterilmesi sonucu kolaylıkla aşılabilmektedir. Bu görüşü desteklemesi bakımından, A. Güler’in yaptığı bir çalışma (GÜLER, 1993, s.27-38) oldukça ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır. 1960-1990 döneminde kurulmuş, toplam 1032 belediyeyi kapsayan çalışmada, belediyelerin kuruluşuna temel olan genel nüfus sayımı ile kuruluştan bir sonraki genel nüfus sayımları karşılaştırılmış ve 140 belediyenin (% 13.6) nüfuslarının 2000 eşiği altına gerilediği belirlenmiştir.

32. Belediyeleşme Sürecinin Sayısal Özellikleri

Türkiye’de bir yerleşim biriminin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesine ilişkin yasal prosedür ve onun pratiğe yansımaları bir önceki başlık altında ele alınmıştır. Bu aşamada ise Türkiye’deki belediyeleşme süreci belirli sayısal özellikleri bakımından analiz edilmiştir. Bu amaçla, önce belediye sayıları ve belediyeli nüfusun 1927-1997 döneminde gösterdiği gelişmeler incelenmiş, daha sonra, 30 Kasım 1997 Genel Nüfus Tespiti

sonuçları esas alınarak, Türkiye’de mevcut belediyelerin nüfus büyüklükleri ve bölgeler arası dağılımları ortaya konmuştur.

321. Belediye Sayısı ve Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi

1927-1997 döneminde Türkiye’de belediyeleşme sürecinin belediye sayılarında ortaya çıkardığı değişimler Tablo 5’te görülmektedir. Tabloda ilk sütun yılları; 2, 3 ve 4. sütunlar sırasıyla il, ilçe ve belde belediyelerinin sayısını; beşinci sütun ise, toplam belediye sayısını göstermektedir. Bir önceki döneme göre, toplam belediye sayısı değişimleri ise 6. sütunda verilmiştir.

Tablo : 5

Belediye Sayılarında Yıllara Göre Gelişmeler

Yıllar	İl*	İlçe**	Belde**	Toplam	Artış (%)
1927	63	328	69	460	-
1935	56	356	92	504	9.5
1940	62	370	116	548	8.7
1945	62	396	124	582	6.2
1950	62	422	143	627	7.7
1955	65	493	250	808	28.8
1960	66	570	358	994	23.0
1965	66	571	424	1061	6.7
1970	66	572	664	1302	22.7
1975	66	572	1015	1653	26.9
1980	66	572	1086	1724	4.2
1985	66	580	1056	1702	-1.2
1990	66	829	1151	2046	20.2
1997	65	862	1899	2826	38.1

* Büyükşehir belediyeleri dışındaki il belediyelerini ifade etmektedir.

** Büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve beldeleri de içermektedir.

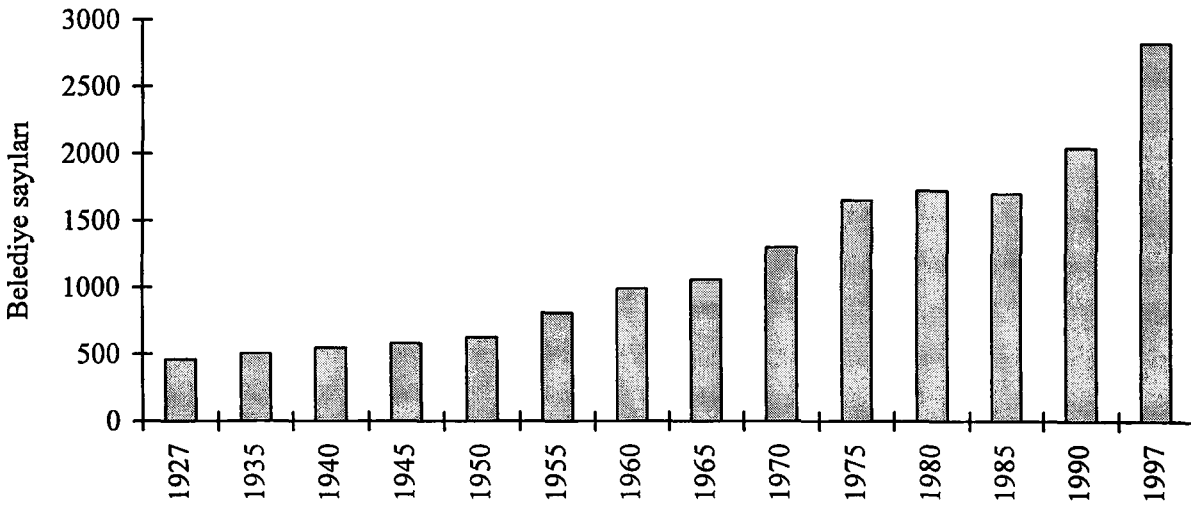
Kaynak : DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti Kesin Sonuçları
TEZSEZEN, AGAÇLI, 1995, s.312

Nüfus sayımı ya da tespiti yılları esas alınarak oluşturulan Tablo 5’den de görüldüğü gibi, 1927-1997 döneminde belediye sayıları yıllara göre önemli artışlar göstermiştir. 1980-1985 yılları arasındaki % 1.2’lik azalış dışında, belediye sayıları 1927-1997 dönemi boyunca sürekli bir artış eğilimi göstermiş ve 1927 yılında 460 olan belediye sayısı 1997 yılında 2826’ya ulaşmıştır. Bu gelişme, dönemin son yılındaki (1997) belediye

sayısının, ilk yılına (1927) göre %514.3'lük bir artış kaydettiğini ifade etmektedir. İlk ve son ara dönemin yedi, diğer ara dönemlerin beşer yıllık zaman aralığını kapsadığını göz önüne alarak, belediye sayılarındaki artışlar ara dönemler itibariyle incelendiğinde, bir önceki döneme göre en büyük artışın (%38,1) 1990-1997 yılları arasında yaşandığı görülmektedir. İkinci (%28.8), üçüncü (%26.9) ve dördüncü (%23) büyük artışın ise sırası ile, beşer yıllık dönemleri kapsayan 1950-1955, 1970-1975 ve 1955-1960 yılları arasında gerçekleştiği görülmektedir. Belediye sayıları 1965-1970 ve 1985-1990 yılları arasında da %22.7 ve %20.2'lik oranlarla önemli artışlar kaydetmiştir. Buna karşılık, 1927-1950, 1960-1965 ve 1975-1980 yılları arasında belediye sayılarında ılımlı artış eğilimleri yaşanmıştır. Askeri müdahalenin yaşandığı 1980-1985 yıllarında ise, birleştirme ya da şubeye dönüştürme yolu ile bazı belediyelerin tüzel kişiliğine son verildiğinden, belediye sayısı bir önceki döneme göre % 1.2 oranında azalmıştır.

1927-1997 döneminde Türkiye'nin yaşamış olduğu hızlı belediyeleşme sürecinin yıllara göre belediye sayılarında ortaya çıkardığı değişimler Grafik 1'de görülmektedir.

Grafik :1
Belediye Sayılarında Yıllara Göre Gelişmeler



Öte yandan, 1927-1997 döneminde yaşanan hızlı belediyeleşme süreci, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranını önemli oranlarda yükseltmiştir. Aşağıda verilen Tablo 6'da bu durum açıkça görülmektedir. Tabloda ilk sütun yılları; 2 ve 3.sütun toplam nüfus ve toplam nüfusun bir önceki yıla göre artış oranını göstermektedir. Belediyeli nüfus ve belediyeli nüfusun bir önceki yıla göre artış oranları 4 ile 5.sütunlarda, belediyeli nüfusun toplam nüfus içindeki oranları ise 6.sütunda verilmiştir.

Tablo : 6
Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi

Yıllar	Toplam Nüfus	Artış(%)	Belediyeli Nüfus	Artış(%)	Oran (%)
1927	13 648 270	-	3 282 940	-	24
1935	16 158 018	18.3	4 174 542	27.1	25.8
1940	17 802 958	10.1	4 753 304	13.8	26.6
1945	18 790 174	5.5	5 140 020	8.1	27.3
1950	20 947 188	11.4	5 768 665	12.2	27.5
1955	24 064 763	14.8	7 804 354	35.2	32.4
1960	27 754 820	15.3	9 994 644	28.0	36.0
1965	31 391 421	13.1	12 787 663	27.9	40.7
1970	35 605 176	13.4	16 753 979	31.0	47.0
1975	40 347 719	13.3	20 500 442	22.3	50.8
1980	44 736 957	10.8	25 523 604	24.5	57.0
1985	50 064 458	11.9	31 223 447	22.3	62.3
1990	56 473 035	12.8	37 884 455	21.3	67.0
1997	62 810 111	11.2	47 434 397	25.2	75.5

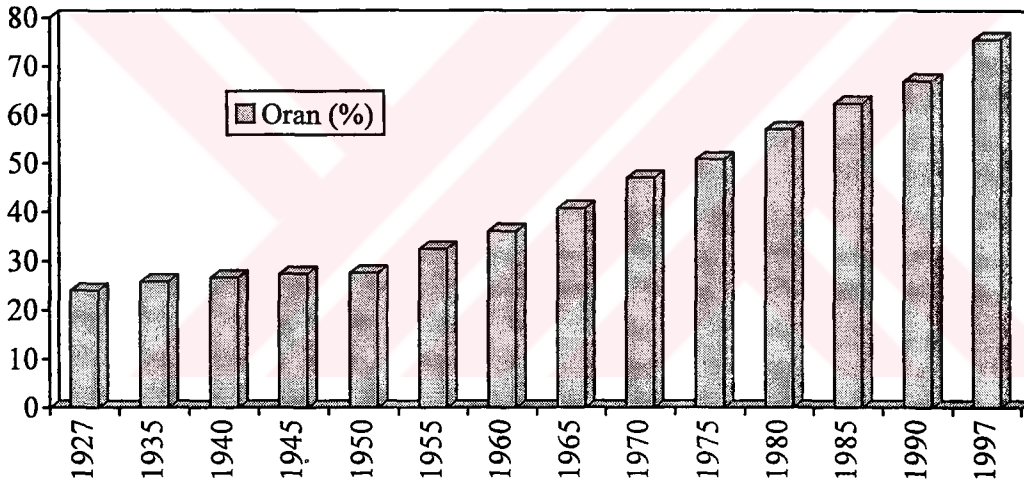
Kaynak : TEZSEZEN, AĞAÇLI, 1995, s.315
DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti kesin sonuçları

Tablo 6'dan da görüldüğü gibi, 1927-1997 döneminde, her ikisi de artış eğilimi göstermekle birlikte, belediyeli nüfusun artış hızı, toplam nüfus artış hızının üzerinde seyretmiştir. Ancak 1927-1950 yıllarında iki oran arasındaki en büyük farkın %8.8 (1935) ile sınırlı kalmasına karşılık, 1950-1997 yılları arasında belediyeli nüfusun artış oranı toplam nüfus artış oranından yaklaşık iki kat daha büyük olmuştur. Şöyle ki; 1950-1955 yıllarında toplam nüfus bir önceki döneme göre %14.8 artarken, belediyeli nüfus aynı dönemde %35.2 oranında artış gerçekleştirmiştir. Bu eğilim bundan sonraki dönemlerde de devam etmiş ve 1990-1997 yılları arasında toplam nüfusun %11.2 büyümesine karşılık, toplam belediyeli nüfus %25.2 oranında artış kaydetmiştir.

Belediyeli nüfusun toplam nüfus içindeki oranının yıllara göre izlediği gelişmeler ise Tablo 6'nın son sütununda görülmektedir. Ele alınan dönemin ilk yılında (1927) toplam nüfusun ancak %24'ü belediye sınırları içinde yaşıyorken, bu oran dönemin son yılında %75.5'e ulaşmıştır. 1927-1950 yılları arasında ılımlı bir artış eğilimi sergileyen söz konusu oran, 1950-1997 yıllarında daha yüksek bir hızla artış eğilimine devam etmiştir. Türkiye'de özellikle 1950'li yıllardan sonra başlayan hızlı kentleşme ve belediyeleşme süreci böyle bir eğilimin temel nedenini oluşturmuştur.

1927-1997 dönemi itibarı ile belediyeli nüfusun toplam nüfus içindeki oranının yıllara göre gösterdiği gelişmeler Grafik 2'de görülmektedir.

Grafik : 2
Yıllara Göre Toplam Nüfus/Belediyeli Nüfus Oranlarındaki Değişim



322. Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri

Belediyelerin nüfus büyüklüklerinin belirlenebilmesi amacıyla, 30 Kasım 1997 Genel Nüfus Tespiti sonuçları esas alınarak düzenlenen Tablo 7'de ilk sütun nüfus dilimlerini, 2.sütun dilime düşen belediye sayısını, 3.sütun ise dilime düşen belediye sayısının toplam belediye sayısı içindeki oranını göstermektedir. Dilim içinde yer alan belediyelerin toplam yerleşik sayısı ile bunun toplam belediyeli nüfus içindeki oranı ise 4 ve 5.sütunlarda verilmiştir.

Tablo : 7

Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri (1997)

Nüfus Dilimleri	Belediye Sayısı *	Toplam Belediye Sayısına Oranı (%)	Yerleşik Nüfus	Toplam Belediyeli Nüfusa Oranı (%)
2000'den az	390	13.8	625 640	1.3
2001-5000	1386	49.0	4 221 430	8.8
5001-10 000	460	16.2	3 097 402	6.5
10 001-20 000	242	8.5	3 309 071	6.9
20 001-50 000	168	5.9	5 211 978	10.9
50 001-100 000	83	2.9	5 891 050	12.4
100 000'den çok	97	3.4	25 077 826	52.8
Toplam	2826	100.0	47 434 397	100.0

* Büyükşehir belediyeleri, ilçe ya da alt kademe belediyelerine göre sıralamaya dahil edilmiştir

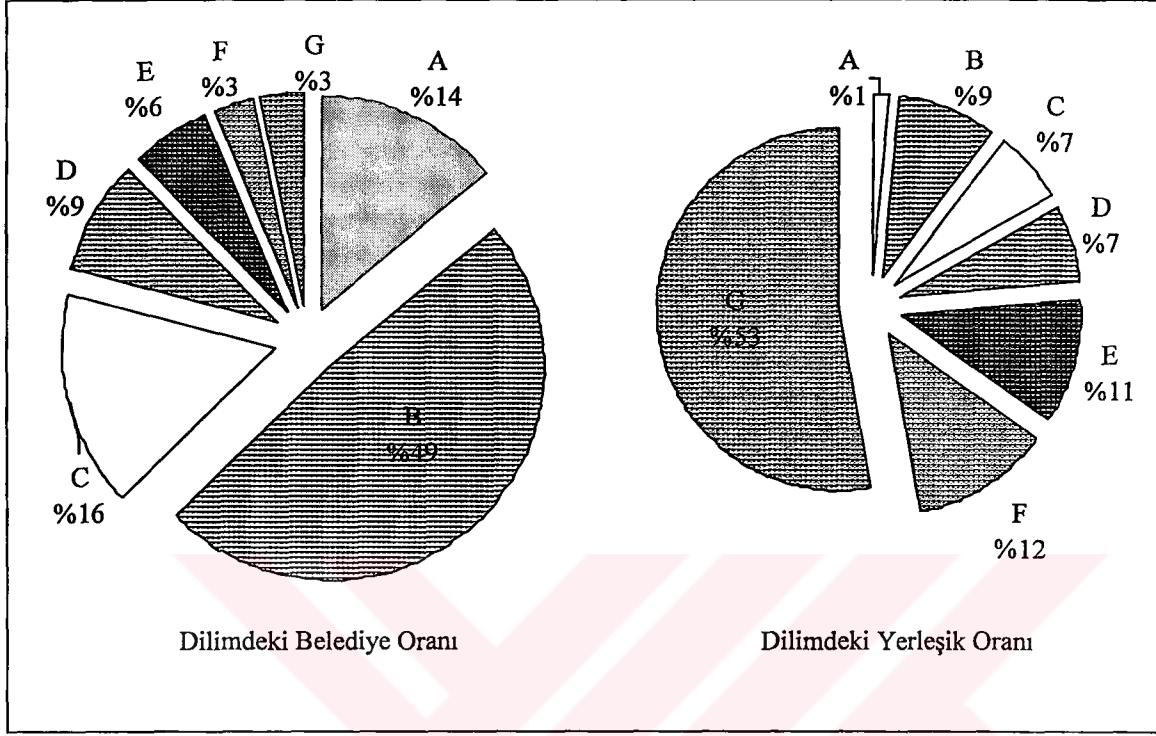
Kaynak : DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti kesin sonuçları

Tablo 7'de görüldüğü gibi, 2826 belediyenin %13.8'i 2000'den daha az nüfusa sahiptir. Başka bir ifade ile 390 belediye, kanunun öngördüğü "en az 2000 nüfusa sahip olma" şartını sağlayamamaktadır. Diğer taraftan nüfus büyüklüğüne göre, belediyelerin en büyük yığılmayı 1386 belediye (%49) ile 2001-5000, ikinci büyük yığılmayı ise 460 belediye (%16.2) ile 5001-10 000 nüfus diliminde gerçekleştirdikleri görülmektedir. Ayrıca 20 001-50 000 ve 50 001-100 000 nüfus dilimlerinde sırası ile 168 (%5.9) ve 83 (%2.9) belediye yer almaktadır. 100 000'den çok nüfuslu belediyelerin (97) toplam belediye sayısına oranı ise %3.4'tür. Genel olarak bakıldığında 5000'den az nüfuslu belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %62.8, 10 000'den az nüfuslu belediyelerin oranı ise %79'dur.

Nüfus dilimlerine göre belediyelerin yerleşik sayısı ve bunun toplam belediyeli nüfusa oranı, Tablo 7'nin 4 ve 5.sütunlarında da görüldüğü gibi, oldukça farklı özellikler göstermektedir. Şöyle ki; 2001-5000 nüfus diliminde yer alan 1386 belediye, belediyeli nüfusun ancak %8.8'ini oluştururken, bu oran 100 000'den çok nüfuslu 97 belediye için %52.8 seviyesine çıkmaktadır. Diğer taraftan 5001-10 000 nüfus diliminde 460 belediye, 10 001-20 000 nüfus diliminde ise 242 belediye yer almasına rağmen, her iki dilimin belediyeli nüfus içindeki ağırlığı (% 6.5 ve % 6.9) hemen hemen eşit düzeydedir. Şunu da ifade etmek gerekir ki, 2000'den az nüfuslu 390 belediyenin toplam yerleşik sayısı, belediyeli nüfusun ancak %1.3'ünü oluşturmaktadır.

Grafik :3

Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri



NOT: A:2000'den az; B: 2001-5000; C : 5001-10 000; D : 10 001- 20 000 ; E: 20 001- 50 000; F: 50 001- 100 000; G : 100 000'den çok nüfus dilimlerini göstermektedir.

Ayrıca yukarıda kullanılan genel bir sıralama yöntemine ek olarak, belediye büyüklükleri ilçe ve belde ayrımına göre belirlenmiş ve elde edilen sonuçlar Tablo 8'de verilmiştir. İlk sütunu nüfus dilimlerini, 2.sütunu dilime düşen ilçe sayısını gösteren Tablo 8'de, dilime düşen belde sayısı 4.sütunda verilmiştir.

Tablo 8'de görüldüğü gibi, ilçelerin %2.4'ünün nüfusu 2000'in altındadır, aynı oran beldeler için %19.4'tür. İlçe belediyelerinin en çok yığılma gösterdiği dilim %25.9 ile 5001-10 000 nüfus dilimidir. Buna karşılık belde belediyeleri en büyük yığılmayı %64 ile 2001-5000 nüfus diliminde göstermiştir.

Tablo : 8

İlçe ve Beldelere Göre Belediyelerin Nüfus Büyüklükleri (1997)

Nüfus Dilimleri	İlçeler *		Beldeler *	
	İlçe Sayısı	Toplam İlçe Sayısına Oranı(%)	Belde Sayısı	Toplam Belde Sayısına Oranı (%)
2000'den az	21	2.4	369	19.4
2001-5000	170	19.7	1216	64.0
5001-10 000	224	25.9	236	12.4
10 001-20 000	191	22.1	50	2.6
20 001-50 000	137	15.8	20	1.0
50 001-100 000	54	6.2	5	0.2
100 000'den çok	65	7.5	3	0.1
Toplam	862	100	1899	100

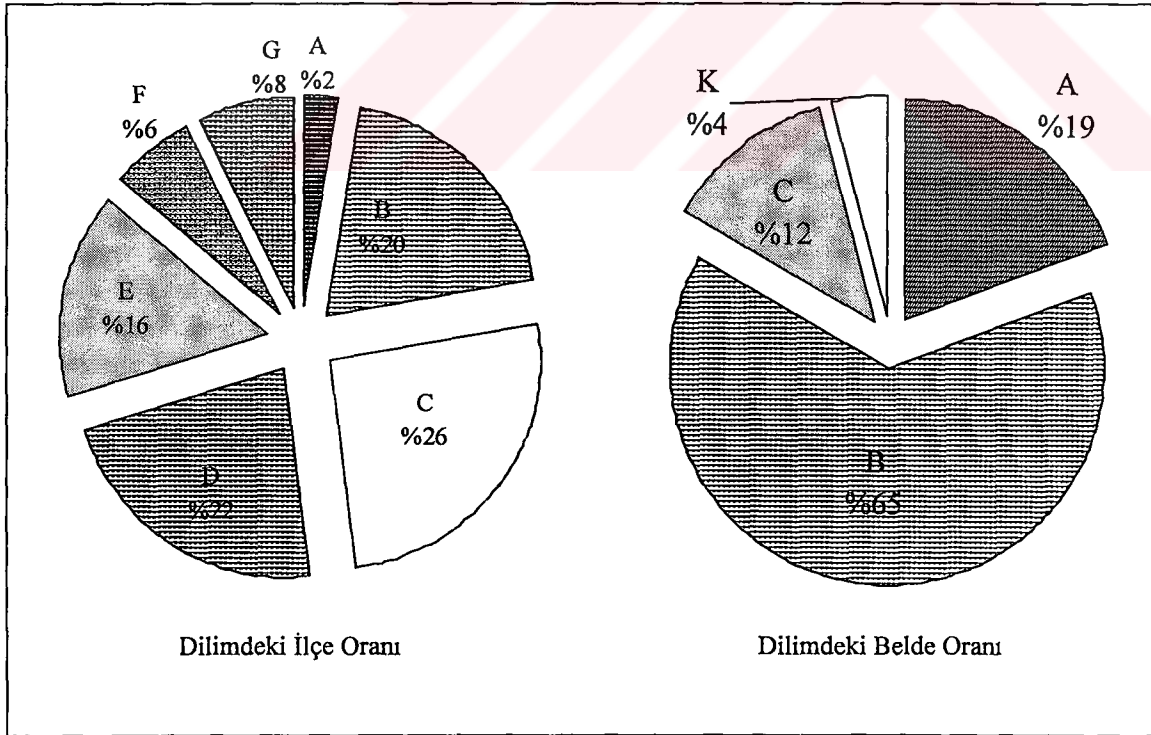
* Büyükşehir belediye sınırları içindeki belediyeleri de içermektedir.

Kaynak : DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti kesin sonuçları

Genel olarak bakıldığında, ilçelerin %22.1'inin 5000'den; %48'inin ise, 10 000'den daha fazla nüfuslu olduğu görülmektedir. Buna karşılık, beldelerin %83.4'ü 5000'den daha küçük nüfus ölçeğine sahiptir. 10000'den az nüfuslu beldeler ise %95.8'lik oran ile toplam belediye sayısının tamamına yakın bölümünü oluşturmaktadır.

Grafik :4

İlçe ve Beldelere Göre Belediyelerin Nüfus Büyüklükleri



NOT: A:2000'den az; B: 2001-5000; C : 5001-10 000; D : 10 001- 20 000 ; E: 20 001- 50 000; F: 50 001- 100 000; G : 100 000'den çok nüfus dilimlerini ve K=E+F+G' yi göstermektedir.

323. Bölge/Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Dağılımı

30 Kasım 1997 tarihi itibarıyla, belediyelerin bölgesel dağılımını göstermek üzere düzenlenen Tablo 9'da, ilk sütun bölgeleri; 2, 3 ve 4.sütun sırası ile bölge başına düşen il, ilçe ve belde sayısını ifade etmektedir. Belediyelerin bölge toplamı ve bunun ülke toplamına oranı ise 5 ve 6.sütunlarda verilmiştir.

Tablo : 9

Belediye Sayılarının Bölgelere Göre Dağılımı (1997)

Bölgeler	Belediyeler			Bölge Toplam	Toplam Belediye Sayısına Oranı(%)
	İl	İlçe	Belde		
Akdeniz	6 [3]	95 (%11)	345 (%18)	446	15.7
D. Anadolu	14 [1]	116 (%13)	147 (% 8)	277	9.7
Ege	7 [1]	122 (%14)	384 (%20)	513	18.1
G.D. Anadolu	6 [2]	66 (% 8)	87 (% 5)	159	5.6
İç Anadolu	8 [4]	155 (%18)	404 (%21)	567	20.1
Karadeniz	16 [1]	178 (%21)	285 (%15)	479	16.9
Marmara	8 [3]	130 (%15)	247 (%13)	385	13.5
Genel Toplam	65 [15]	862	1899	2826	-

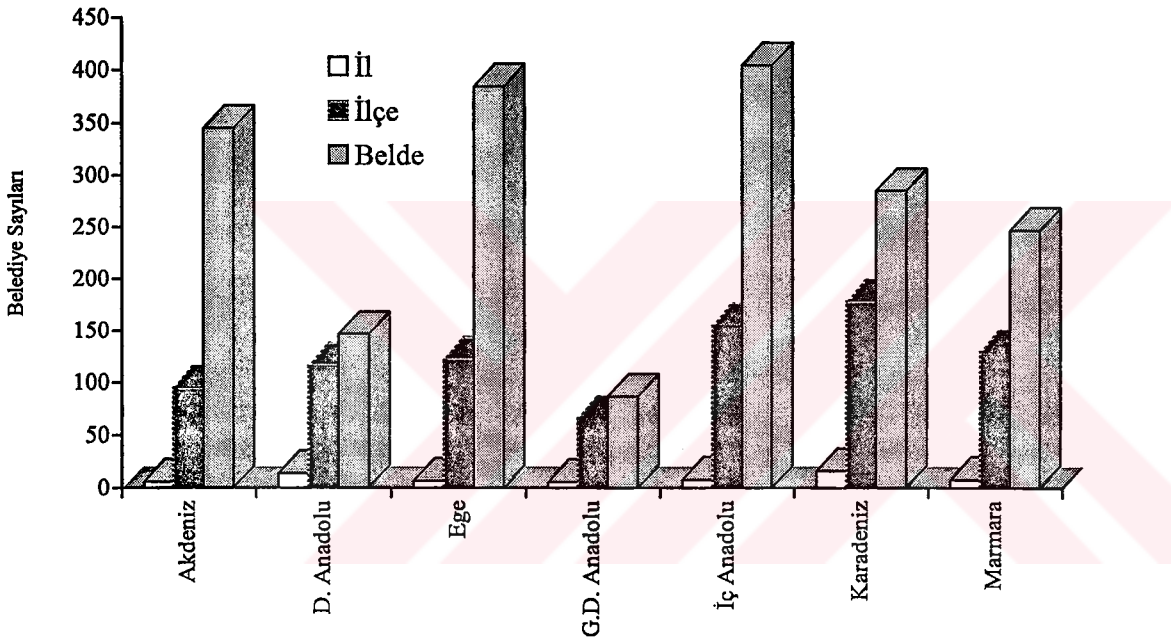
Not : [] Bölgenin Büyükşehir belediye sayısını, () ilçe ve beldelerin sırasıyla toplam ilçe sayısı ve toplam belde sayısı içindeki oranını göstermektedir.

Kaynak : DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti kesin sonuçları

Tablo 9 incelendiğinde, en fazla ilçe belediyesinin %21'lik oranla Karadeniz Bölgesi'nde yer aldığı, en az ilçe belediyesine sahip bölgenin ise, % 8'lik oranla Güney Doğu Anadolu Bölgesi olduğu görülmektedir. Durum belde belediyeleri açısından incelendiğinde, sıralama değişmekte ve en fazla belde belediyesinin %21'lik oranla İç Anadolu Bölgesi'nde yer aldığı, bu bölgeyi %20 ile Ege Bölgesi'nin izlediği görülmektedir. İlçe belediyelerinde olduğu gibi, belde belediyelerinde de en düşük orana sahip bölge %5 ile Güney Doğu Anadolu Bölgesi'dir.

Belediyelerin bölge toplamlarının ülke toplamına oranı incelendiğinde, %20.1 ile en çok belediyeye sahip bölgenin İç Anadolu Bölgesi olduğu; ikinci sırayı %18.1 ile Ege Bölgesi, üçüncü sırayı %16.9 ile Karadeniz Bölgesi, dördüncü sırayı ise %15.7 ile Akdeniz Bölgesi'nin aldığı görülmektedir. Beş, altı ve yedinci sıralar %13.5 ile Marmara, %9.7 ile Doğu Anadolu ve %5.6 ile Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nce paylaşılmaktadır. Belediyelerin bölgesel dağılımına ilişkin bu durum Grafik 5'de görülmektedir.

Grafik :5
Belediye Sayılarının Bölgelere Göre Dağılımı



Belediyelerin büyüklüklerindeki, bölgeler arası farklılıklar ise, belirli nüfus dilimlerine göre belediyelerin bölgesel dağılımını gösteren Tablo 10'dan izlenebilir. Tablo sütunlar halinde incelendiğinde, bölge belediyelerinin nüfus dilimleri arasındaki dağılımı, satırlar halinde incelendiğinde ise, dilimlere düşen belediyelerin bölgelerarası dağılımı görülebilmektedir.

Tablo 10
Bölge/Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Dağılımı (1997)

Nüfus Dilimleri	Bölgeler										Dilim Toplamı
	Akdeniz	D. Anadolu	Ege	G.D. Anadolu	İç Anadolu	Karadeniz	Marmara				
2000'den az	32 [8.2] (7.1)	21 [5.3] (7.5)	94 [24.1] (18.3)	4 [1.0] (2.5)	114 [29.2] (20.1)	69 [17.6] (14.4)	56 [14.3] (14.5)				390
2001-5000	253 [18.2] (56.7)	135 [9.7] (48.7)	259 [18.6] (50.4)	75 [5.4] (47.1)	276 [19.9] (48.6)	240 [17.3] (50.1)	148 [10.6] (38.4)				1386
5001-10 000	80 [17.3] (17.9)	52 [11.3] (18.7)	77 [16.7] (15.0)	31 [6.7] (19.4)	87 [18.9] (15.3)	81 [17.6] (16.9)	52 [11.3] (13.5)				460
10 001-20 000	35 [14.4] (7.8)	34 [14.0] (12.2)	36 [14.8] (7.0)	16 [6.6] (10.0)	46 [19.0] (8.1)	35 [14.4] (7.3)	40 [16.5] (10.3)				242
20 001-50 000	20 [11.9] (4.4)	17 [10.1] (6.1)	27 [16.0] (5.2)	12 [7.1] (7.5)	19 [11.3] (3.3)	35 [20.8] (7.3)	38 [22.6] (9.8)				168
50 001-100 000	12 [14.4] (2.6)	14 [16.8] (5.0)	9 [10.8] (1.7)	10 [12.0] (6.2)	9 [10.8] (1.5)	12 [14.4] (2.5)	17 [20.4] (4.4)				83
100 000 den çok	14 [14.4] (3.1)	4 [4.1] (1.4)	11 [11.3] (2.1)	11 [11.3] (16.9)	16 [16.4] (2.8)	7 [7.2] (1.4)	34 [35.0] (8.8)				97
Bölge Toplamı	446	277	513	159	567	479	385				2826

Not : [] Dilimde yer alan toplam belediye sayısının bölgeye dağılım oranını, () Bölgede yer alan toplam belediye sayısının dilimlere dağılım oranını göstermektedir.
Kaynak : DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti kesin sonuçları

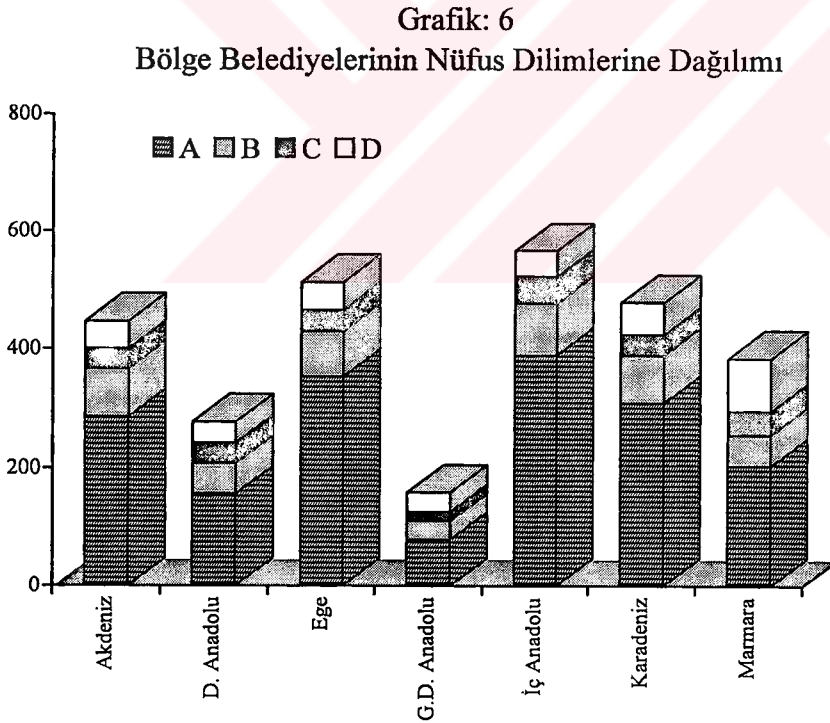
Tablo 10 sütunlar halinde incelendiğinde, Akdeniz’de bulunan toplam 446 belediyenin %7.1’inin 2000’den az, %56.7’sinin 2001-5000 arasında, %17.9’unun ise 5001-10 000 arasında nüfusa sahip olduğu görülmektedir. Bu durumda, Akdeniz Bölgesi’ndeki belediyelerin %81.7’sinin 10 000’den az nüfuslu olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, Doğu Anadolu’da bulunan 277 belediyeden %7.5’inin 2000 nüfus şartını sağlayamadığı; bölge toplamında 2001-5000 nüfuslu belediye grubunun %48.7 ve 5001-10 000 nüfuslu belediye grubunun %18.7’lik orana sahip olduğu, dolayısıyla Doğu Anadolu Bölgesi’ndeki 10 000’den az nüfuslu belediyelerin %74.9’luk bir oran teşkil ettiği görülmektedir. Ege Bölgesi’ndeki belediyelerin ise %18.3’ü 2000’den az nüfuslu olup, bölgede 2001-5000 nüfus dilimine giren belediye oranı %50.4 ve 5001-10 000 nüfus dilimine giren belediye oranı %15’dir. Bu bölgede 10 000’den az nüfuslu belediyelerin bölge toplamına oranı %83.7’dir. Güney Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan 2000’den az nüfuslu belediyelerin bölge toplamına oranı, diğer bölgelere göre düşük seviyelerdedir (%2.5). Söz konusu bölgede, toplam belediye sayısının %47.1’i 2001-5000 ve %19.4’ü 5001-10 000 nüfus dilimlerinde yer almakta, dolayısıyla bölge belediyelerinin %69’u 10 000’den daha az nüfusa sahip bulunmaktadır. İç Anadolu Bölgesi’ndeki 2000’den az nüfuslu belediyelerin bölge toplamına oranı ise oldukça yüksek seviyelerdedir (%20.1). Bölgenin 2001-5000 ve 5001-10 000 nüfus diliminde yer alan belediye oranı sırası ile %48.6 ve %15.3’tür. Bölgede bulunan toplam 567 belediyenin %84’ünün nüfusu 10 000’in altındadır. Karadeniz Bölgesi’nde ise 479 belediyeden %14.4’ünün nüfusu 2000’in altında olup, 2001-5000 nüfus diliminde bulunan belediye oranı %50.1 ve 5001-10 000 nüfus diliminde bulunan belediye oranı %16.9’dur. 479 tane belediyeye sahip bölgede belediyelerin %81.4’ü 10 000’den daha az nüfusludur. 2000’den az nüfuslu belediye oranı Marmara Bölgesi’nde %14.5 seviyelerindedir. Diğer yandan, Marmara Bölgesi’ndeki belediyelerin %38.4’ü 2001-5000 nüfus diliminde, %13.5’i ise 5001-10 000 nüfus diliminde yer almaktadır. Her bir bölgenin diğer nüfus dilimlerine düşen belediye sayısı ve bunun bölge toplamına oranı Tablo 10’un ilgili sütunlarından izlenebilir.

Tablo 10’un satırlar halinde incelenmesi ile elde edilebilecek bulgular ise şöyle sıralanabilir: Nüfusu 2000’den az 390 belediyenin bölgelerarası dağılım oranları, büyükten küçüğe doğru, %29.2 İç Anadolu, %24.1 Ege, %17.6 Karadeniz, %14.3 Marmara, %8.2 Akdeniz, %5.3 Doğu Anadolu ve %1 Güney Doğu Anadolu Bölgesi şeklindedir. Bu sıralama, nüfusu 2001-5000 arasında bulunan belediyelerin bölgesel dağılım oranlarında

ise %19.9 İç Anadolu, %18.6 Ege, %18.2 Akdeniz, %17.3 Karadeniz, %10.6 Marmara, %9.7 Doğu Anadolu ve %5.4 Güney Doğu Anadolu Bölgesi şeklinde değişmektedir. 5001-10 000 nüfus diliminde bulunan belediyelerin bölgesel dağılım oranları ise şöyledir : %18.9 İç Anadolu, %17.6 Karadeniz, %17.3 Akdeniz, %16.7 Ege, %11.3'er doğu Anadolu ve Marmara, %6.7 Güney Doğu Anadolu. Diğer nüfus dilimlerinin bölgesel dağılım oranları Tablo 10'un ilgili sütunlarından izlenebilir.

10 000'den az nüfuslu 2236 (%79) belediyenin bölgesel dağılım oranları hesaplandığında ise bölgeler; %21.3 (477) İç Anadolu, %19.2 (430) Ege, %17.4 (390) Karadeniz, %16.3 (365) Akdeniz, %11.4 (256) Marmara, %9.3 (208) Doğu Anadolu ve %4.9 (110) Güney Doğu Anadolu Bölgesi şeklinde sıralanmaktadır.

Bölge belediyelerinin nüfus dilimleri arasındaki dağılımı Grafik 6' da görülmektedir.



NOT: A:5000'den az; B: 5001-10 000; C : 10 001-20 000; D : 20 000'den çok nüfus dilimlerini göstermektedir

33. Türkiye'deki Hızlı Belediyeleşme Sürecinin Dinamikleri

Belediye sayılarının 1927-1997 döneminde gösterdiği gelişmeler (Tablo 5) incelendiğinde, Türkiye'nin geçmiş yıllarda hızlı bir belediyeleşme süreci yaşadığı, öyle ki; 1927'de 460 olan belediye sayısının 1997'de 2826'ya ulaşarak %514.3'lük rekor bir artış kaydettiği görülmektedir. Türkiye'nin belediyeleşme süreci yıllara göre incelendiğinde ise, 1927-1950 yılları arasında belediye sayılarının ılımlı bir artış eğilimi yaşadığı, ancak özellikle 1950-1960, 1965-1977 ve 1985-1997 yılları arasında, belediye sayıları önemli oranlarda artarak, belediyeleşme sürecinin hızlandığı görülmektedir.

Gelişmiş Batı ülkelerinin aynı yıllardaki yerel yönetim sayılarını azaltma eğilimlerinin aksine, Türkiye'de belediye sayılarının hızla artırılması, gerekçeleri bakımından politik ve ekonomik olmak üzere iki temel dinamiğe dayandırılmaktadır. Bunlardan birincisinde, bir yerleşim biriminin belediye tüzel kişiliği kazanımında açık, tutarlı ilke ve ölçütler olmadığı ileri sürülmekte, bu nedenle de yeni kurulan belediyelerin, siyasetçilerce halka verilen bir çeşit "siyasal rüşvet" niteliği taşıdığı savunulmaktadır. İkincisinde ise, etkisi olmakla birlikte, böyle bir yaklaşımın Türkiye'nin belediyeleşme sürecini bütünüyle açıklayamayacağı, söz konusu sürecin, büyük ölçüde belediyelerin kurucu yasası tarafından yönlendirildiği ileri sürülmektedir. Her iki yaklaşıma ilişkin görüşler aşağıda başlıklar halinde özetlenmiştir.

331. Politik Dinamikler

Türkiye'de özellikle 1950'li yıllardan sonra hızlı bir belediyeleşme eğilimine girilmesinin politik dinamiklerden kaynaklandığını ileri süren bu yaklaşımda, çoğunlukla, yerleşim birimlerinin belediye tüzel kişiliğine dönüştürülmesinde kullanılan ölçütler üzerinde durulmaktadır. Şöyle ki; bu görüşe göre, 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun öngördüğü en az 2000 nüfuslu olma şartının, hızlı nüfus artışı-kentleşme ve kentsel hizmet yapısında meydana gelen değişmelere bağlı olarak, uygun ölçek olmaktan çıktığı, bu nedenle de sözkonusu nüfus eşiğinin yükseltilmesi gerektiği ulusal kalkınma planları, yıllık programlar ve yerel yönetimlere ilişkin kanun taslaklarında yer almasına rağmen, siyasal iktidarların böyle bir değişikliğe yanaşmaması, Türkiye'deki belediyeleşme sürecinin politik dinamiklerce yönlendirildiğine yönelik yeterli kanıt sayılabilir.

Öte yandan, yerleşim birimlerinin belediye tüzel kişiliğine dönüştürülmesine ilişkin olarak, 1960 yılında Belediye Kanunu'na ilave edilen, belediye hizmetleri için gerekli mali tabana sahip bulunulması ile belediye kurulmasının ekonomik, toplumsal ve yönetsel açıdan faydalı olması ölçütlerinin farklı şekillerde yorumlanabildiğine dikkat çekilmekte, bu durumun siyaset dünyasının oy kaygısı ile birleşerek belediyeleşme sürecini hızlandırdığı belirtilmektedir.

Belediyeleşme sürecinin politik dürtüler tarafından hızlandırılmasının mantığı ve ortaya çıkardığı sonuçlar S. Yalçındağ tarafından şöyle özetlenmektedir(YALÇINDAĞ, 1996, s. 21-24): Halk yaşadığı yerleşim biriminin belediye (bazı yerleşim birimlerinde il ya da ilçe) olmasını istemekte, hatta bu durum kimi yörelerde bir tutku halini almış bulunmaktadır. Yerel toplulukların bu istekleri üç temel beklentiye dayanmaktadır.

- Bir üst basamakta yönetim birimine sahip olmakla yörelerine daha çok ve daha kaliteli hizmet sunumu gerçekleşecektir.

- İl, ilçe ya da belediye örgütü kurulması sonucu yeni hizmet binaları yapılacak, yeni bir çok personel istihdam imkanı sağlanacak, merkezden o yöreye kaynak transferi hız kazanacaktır. Bu durum yörede ekonomik, ticari ve toplumsal canlılık yaratacak, taşınmaz mal değerleri artış eğilimi gösterecektir.

- Bir üst yönetim birimine yükselmek, yerel topluluk ve üyeleri için prestij konusudur. Ayrıca il seçim çevresi aracılığı ile, yöre kendi millet vekillerini seçebilecek, kurulacak yeni belediyeler aracılığı ile de siyasal sistemin daha çok ilgisi çekebilecektir.

- Halkın bu beklentilerinden ilk ikisinin gerçekleşme şansının, yöreden yöreye değişmekle birlikte, çok yüksek olmadığı bir gerçektir. Çünkü kamu hizmetleri için yeterli kaynak ayırımında sorunlarla karşı karşıya bulunan Türkiye'nin, insan gücü, para, araç-gereç, bina ve öteki kaynaklarını, olası en üst düzeyde birleştirerek, bölmeden en ussal biçimde kullanması gerekirken, yeni il, ilçe ve belediyeler kurulması, tam ters yönde bir uygulamaya neden olmaktadır. Yönetsel birim sayılarını artırılması;

- hizmet binaları gibi ölü yatırımlara kaynak ayrılması,
- iş makineleri, insan gücü gibi kaynak ayırımlarında bunların verimli kullanılamaması, bir başka ifade ile, aynı işi daha çok insan, bina, donanım, araç ve gereçle yapılmasına neden olması sonucunda kaynak savurganlığının ortaya çıkması,
- daha verimli kullanılması mümkün olan mali kaynakların savurganlıkla kullanılması,

gibi sonuçlar doğurmaktadır. Dolayısıyla, yeterli kaynak tahsislerinin gerçekleştirilememesi durumunda il, ilçe ve belediye sayılarının artırılması, gerekli hizmet birimleri kurulamamış, yeterli personeli, araç-gereci ve mali kaynağı olmayan adı var, gerçekte kendisi yok, idari birimlerin ortaya çıkması sonucunu doğurmakta, bu nedenle de yöre halkının daha çok ve daha kaliteli hizmet elde edebilme, yörenin ekonomik, ticari ve toplumsal hayatında canlılık beklentileri gerçeğe dönüşmemektedir. Gerçekten de bir üst yönetim birimine sahip olmanın, yöre halkının beklediği ölçüde ekonomik, ticari ve toplumsal canlılık yaratmadığına ilişkin örnekler çoktur. B. Güler'e göre(GÜLER, 1992b, s.28; GÜLER, 1992a, s.76-82), Türkiye'de belediye tüzel kişiliğine sahip olmasına rağmen, zaman içinde yeterince büyüme gösteremeyen, diğer ifade ile, hala kırsallık özelliği taşıyan altı yüzü aşkın fosilleşmiş belediye bulunmaktadır.

Halkın üçüncü beklentisi ise karşılanmış olmaktadır. Zaten politikacıların bu konuya ilgi duymalarının temel nedenlerinin başında bu etmenin geldiği anlaşılmaktadır. Halkın birinci ve ikinci beklentilerine uygun gelişmeler sağlanamasa bile, onlara hiç olmasa bir üst idari birime yükselme duygusu verilmektedir. Bunun karşılığında merkez politikasının beklentisi siyasal destek yani "oy"dur. Yerel seçmen de, istisnaları da olsa, bu beklentiye olumlu yanıt vermektedir.

Burada gözden kaçmaması gereken nokta şudur: Politik düzen yeni il, ilçe ve belediye kurmak gibi, gerçekte topluma pek fazla kazanım getirmeyen bir olguya yalnız siyasal çıkar perspektifinden bakmakta, bu popülist davranışın faturası ise ulusal bütçeye oldukça pahalıya mal olmaktadır.

Sürecin öbür ucundaki yerel topluluk, politikacının bu popülist davranışından genelde mutlu olmaktadır. Çünkü, bu süreç kendisini herhangi bir yükümlülük altına sokmamaktadır. Aslında bu kaynak savurganlığının faturasını vergi yükümlüsü olarak, sonuçta kendisi ödemektedir. Ancak bu dolaylı ilişkiyi yerel toplulukların algılayarak, olayları bu açıdan değerlendirmesi mümkün değildir.

Böylece uzun yıllardan beri devam eden bu uygulamalar, "ülke kaynaklarının siyasal amaçlar için pervasızca kullanılmasının, popülist politikaların, hukuk devleti ilkelerine aykırı davranışların ve çeşitli siyasal kesimlerce yarış biçiminde hep tekrarlanan

siyasal rüşvet uygulamalarının açık örneklerini oluşturmuştur” demek abartma olmayacaktır. Bu uygulamaların yerel topluluklar açısından ise, devletten yalnız istemek ve almak biçiminde somutlaşan, toplumdaki bedavacılık anlayışının tekrar tekrar üretilmesi ve pekiştirilmesi anlamına geldiği kuşkusuzdur.

332. Ekonomik Dinamikler

Türkiye’de belediyeleşme süreci ile ilgili olarak yukarıda özetlenen görüşlerin aksine B. Güler(GÜLER, 1993, s. 34), belediyeleşmenin, nüfus üzerinde küçük hileler ya da “siyaset faktörü” tarafından yönlendirildiği yönündeki yargıyı 1970’li yıllara ait bir gözlem olarak değerlendirmekte ve bunun bütün zamanlar için geçerli bir gerçeği yansıtmadığını savunmaktadır. B. Güler’e göre, Türkiye’de belediyeleşme, 1930 yılında yasal kurula dönüştürülmüş açık bir politika doğrultusunda ilerlemektedir. Devletin birikim sürecine mekansal düzeydeki katkısı öncülük değil, destekçilik olarak belirlenmiştir. Bu politika 1930’dan beri geçerlidir. Geçerliliği, belediye olmak için aranan koşullar değiştirilerek korunmuştur. Nüfus artış hızının çok düşük olduğu 1950’li yılların sonlarına kadar, nüfusu 2000 olan yerleşmeler kendiliğinden belediye olurken, bu tarihlerde 2000 nüfus eşiği “otomatik sonuç yaratan koşul” olmaktan çıkarılmıştır. 1960 yılından bu yana nüfus, tek başına yeterli koşul değildir. Nüfus ile birlikte aynı ağırlıkta olan “faydalılık” ve “ mali yeterlilik” koşulları genel politikanın yaşama geçirilmesinde kullanılan diğer iki ölçüttür.

Ulusal düzlemde bakıldığında, belediyeleşme sürecinin, devletin sosyo-ekonomik gelişme sürecindeki rolü ile ilgili olduğunu belirten B. Güler, “devletin birikim sürecinde mekansal düzeydeki rolü öncülük mü, yoksa destekçilik mi olmalıdır?” şeklindeki soruya ilişkin yanıtın belediyelerin kurucu yasası olan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda verildiğini belirtmektedir. Şöyle ki; belediye, birikim sürecinin belli bir aşamaya ulaştığı yerlerde, bu süreci destekleyici bir araç olarak kullanılacaktır. Bunun için kullanılacak ölçütlerden birisi, yerleşmenin belediye olarak üstleneceği görevleri, yerel kaynaklardan karşılayabilecek potansiyele sahip olmasıdır. İkinci ölçüt ise, bir yerleşmede belediye kurulmasının “faydalı olup olamayacağı”dır. Burada faydalılığın anlamı, yerleşim biriminde kendiliğinden bir hareketlenmenin başlayıp başlamadığı (GÜLER, 1992a, s.73), diğer bir ifade ile, bir yerleşim biriminde harekete geçmek üzere devlet desteğine gerek

duyulacak ölçüde sermaye birikiminin olup olmadığıdır. Bu bağlamda, eğer bir yerleşim biriminde harekete geçmek üzere devlet desteğine gerek duyulacak ölçüde sermaye birikimi varsa, o yerleşim biriminde belediye tüzel kişiliği kurularak bu kuruma bir miktar kamu kaynağı aktarılacak ve bu yolla devlet birikim sürecini mekansal düzeyde desteklemiş olacaktır. Aksi halde, yerleşim birimlerinin belediye tüzel kişiliğine çevrilerek, bu kurumlara kamu kaynağı tahsisi mümkün olmayacaktır.

Ancak, Türkiye’de belediye kurumunun ülke genelinde sermaye birikimi sürecini destekleyici bir araç olarak kullanıldığını ileri süren böyle bir yaklaşımla, belediye kurumu dışındaki idari birim sayısı artışlarını açıklamak zordur. Gerçekten de Türkiye’de yıllara göre belediye tüzel kişiliklerinin yanı sıra, ilçe sayılarında da önemli artışlar yaşanmıştır. Öyle ki; 1927 yılında 328 olan ilçe sayısı 1997’de 862’ye ulaşmış ve bu dönemde ilçe sayıları %167 artırılmıştır. Bütçesi, kendine özgü hizmet birimleri olmayan ve tüzel kişiliği bulunmayan bu kuruluşların sayıca artırılmasının mantığını “sermaye birikimine mekansal düzeyde destek” yaklaşımıyla açıklamak mümkün değildir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. OPTİMAL BÜYÜKLÜK ve BELEDİYELERİN KONSOLIDASYONU İÇİN BİR MODEL

41. Modelin Amaç ve Çerçevesi

İlk yerel yönetim uygulaması olarak kabul edilen “İstanbul Şehremaneti” nin (1855) kurulmasından bu yana yaklaşık yüzelli yıllık bir zaman dilimi geçmiş olmasına rağmen, bugün Türk yerel yönetim sisteminde birçok sorun yaşanmaktadır. Genelde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev-gelir bölüşümü dengesizliği ve buna bağlı kaynak yetersizlikleri, yoğun merkezi denetim ve örgütsel yetersizlikler olarak sıralanabilen bu sorunlar, gerek akademik, gerekse uygulayıcı çevrelerce yoğun bir şekilde tartışılmakta ve bu tartışmalar reform önerileri şeklinde gündeme sunulmaktadır. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki, ülkenin hızlı bir şekilde kentleşmesi ve nüfusun % 75’lik kısmının belediye sınırları içinde yaşıyor hale gelmesi, mevcut tartışmaların belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

Diğer yandan, tartışmalarda belediyelerin büyük bir çoğunluğunun küçük ölçekte olduğu ve bu yapının hizmet maliyetlerini artırdığı ileri sürülmektedir. Buna bağlı olarak “belediye kurulabilmesi için taban nüfus 5000 olmalıdır” gibi belirli bir nüfus ölçeğine dayanan öneriler ortaya atılmakta, fakat bu iddialar bilimsel çalışma bulgularıyla desteklenmemektedir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de halen yürürlükte olan Belediye Kanunu’nun öngördüğü “en az 2000 nüfus” ölçüsüne karşı çıkılmakta, ancak önerilen ölçek büyüklüklerinin tutarlılığı, öneri sahibi kişi ya da kuruluşların şahsi fikirleriyle sınırlı kalmaktadır.

Gerçekten de, Türkiye’deki toplam 2826 belediyenin belirli nüfus dilimlerine dağılımı incelendiğinde, “belediyelerin büyük çoğunluğunun küçük ölçekte olduğu ve bunun hizmet maliyetlerini yükselterek kaynak kullanımında etkinsizliklere yol açtığı”

şeklindeki yargının, haklı ve yerinde bir tespiti yansıttığı görülmektedir. Zira, 1997 verilerine göre, toplam 2826 belediyenin %13.8'i 2000 nüfus eşiğinin altında yer almakta, %49'u ise 2001-5000 nüfuslu belediye grubuna girmektedir. Kümülatif toplamlar kullanılarak başka bir şekilde ifade edilirse, Türkiye'de 5000'den az nüfuslu belediye sayısı %62.8'dir. Nüfus sınırının 10 000'e yükseltilmesi ile bu rakam %79'lara ulaşmaktadır.

Bu şartlar altında, belediye kurulmasına ilişkin nüfus eşiğinin daha üst seviyelere yükseltilmesi, Türk belediyeçilik sisteminin "küçük ölçek" lili özelliğini kısa vadede değiştiremeyecektir. Diğer bir ifadeyle, nüfus eşiğinin yükseltilmesi, yeni belediyelerin kurulmasında etkili olacak, daha önce kurulmuş belediyelerin ölçeğinde herhangi bir değişiklik yaratmayacaktır. Dolayısıyla, küçük ölçekten kaynaklanan, yüksek hizmet maliyetleri ve kaynak kullanımında etkinsizlik gibi sorunlar devam edecektir. Hatta yerel yönetim reformlarına ilişkin olarak sık sık yinelenen "yerel yönetimlere daha çok yetki ve daha çok kaynak transferi" şeklindeki önerilerin hayata geçirilmesi durumunda, yüksek maliyet ve etkinsizlik gibi sorunlar daha da önem kazanacaktır.

Bütün bunlar, Türkiye 'de yerel yönetim reformlarının, küçük ölçekli yerel birimlerin konsolidasyonu ile başlaması gerektiğini ortaya koymaktadır. Küçük ölçekli belediye birimlerinin belirli bir ölçek büyüklüğüne göre birleştirilmesi sonucu, hizmet maliyetlerini düşürerek etkin kaynak kullanımını sağlayan, daha yüksek fonksiyonel kapasiteye ve daha geniş mali tabana sahip yerel idari ünitelerin meydana getirilmesi, yerel yönetim reformlarının başlangıç noktasını oluşturmalıdır. Zira geçmiş yıllarda gelişmiş Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformları, öncelikle sınır reformları ile başlamış ve diğer reformlar bu aşamadan sonra uygulamaya konmuştur. Şunu da ifade etmek gerekir ki, sözkonusu ülkelerde uygun belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği konusunda bizzat devlet tarafından çeşitli kişi ve kuruluşlara bilimsel araştırmalar yaptırılmıştır (Bkz. MİGM,1995, s.13-28). Ne varki, Türkiye' de böyle bir çalışma şimdiye kadar yapılmış değildir. Dolayısıyla, Türk yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarda doğru ve isabetli kararların verilebilmesi, uygun ölçek büyüklüğünü belirlemeye ilişkin bilimsel çalışmaları önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmaktadır.

Bu noktadan hareketle, aşağıda, birbirinden farklı ölçekte 60'ı aşkın belediyenin bulunduğu İstanbul metropolü için uygun belediye büyüklüğü ve buna bağlı olarak toplam bölge maliyetini minimize edebilecek bir konsolidasyon planı belirlemeye yönelik iki aşamalı bir model oluşturulmuştur.

Modelin ilk aşamasında, birbirine komşu 56 belediyenin 1996 yılına ait nüfus ve harcamalarından oluşan yatay kesit verilerle, sözkonusu belediyeler için "U" şeklinde bir maliyet fonksiyonu tahmin edilmiştir. Kişi başına belediye harcamalarının bağımlı, nüfusun ise bağımsız değişken olarak kabul edildiği bu maliyet fonksiyonu, her bir belediyenin kişi başına hizmet maliyetini minimize eden nüfus büyüklüğünün hesaplanmasında kullanılmıştır. Böylece, maliyetleri etkileyen diğer değişkenler sabit kabul edilerek, nüfus büyüklüğü ile belediyelerin hizmet maliyetleri arasındaki ilişki ortaya konmuştur.

İkinci aşamada ise, belediye maliyet fonksiyonu kullanılarak hesaplanan ve kişi başına hizmet maliyetini minimize eden optimal nüfus büyüklüğü ile coğrafik kısıtlar gözönünde bulundurularak, aday alanlar kümesi oluşturulmuştur. Daha sonra, Doğrusal Programlama ile bu aday alanlar içerisinde toplam bölge maliyetini minimize edenler seçilmiş ve optimal konsolidasyon planına ulaşılmıştır.

42. Optimal Belediye Büyüklüğünün Belirlenmesi

Burada İstanbul ilindeki 56 belediyenin 1996 yılı nüfusları ve harcamalarından oluşan yatay kesit verilere dayanılarak, her bir belediye için geçerli olabilecek "U" şeklinde bir ortalama maliyet fonksiyonu En Küçük Kareler yöntemi ile tahmin edilmiş ve bu fonksiyona bağlı olarak her bir belediyenin ortalama maliyetini minimize eden optimal nüfus büyüklüğü hesaplanmıştır.

Buna bağlı olarak, modele dahil edilen bölgenin herhangi bir kısıta bağlı olmaksızın istenilen sayıda ve büyüklükte belediye yönetimine ayrılabilereği varsayılmış, sözkonusu bölgenin toplam hizmet maliyetini minimize eden belediye sayısı ve bu sayının ortaya çıkaracağı maliyet tasarrufları üzerinde durulmuştur.

421. Veri Seti ve Yöntem

İstanbul ilindeki belediyelerin kişi başına (Ortalama) maliyet fonksiyonlarının EKK ile tahmininde kullanılan yatay kesit veri seti Tablo 11’de verilmiştir.

1995 yılı itibariyle İstanbul ilinde kurulu bulunan belediyelerin idari sınırlarına göre oluşturulan veri seti 27’ si ilçe ve 29’ u belde belediyesi olmak üzere toplam 56 belediyeyi kapsamaktadır. Sözkonusu yıl için, ilde kurulu bulunan diğer belediyeler, bir başka belediye ile sınır oluşturmadığından, veri setine dahil edilmemiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi, modelin ikinci aşamasında oluşturulacak konsolidasyon planının, belediyelerin başka belediyelerle komşu olmasını gerektirmesi, idari sınırlar bakımından bağımsızlık gösteren belediyelerin model dışında tutulmasını zorunlu kılmıştır. Tablo 11’in ilk sütununda modelde yer alan belediyeler, ikinci sütununda ise bu belediyelerin 1996 nüfusları verilmiştir.

Modele dahil edilen belediyelerin harcamaları ise toplam harcamalar, toplam cari ve yatırım harcamaları ile, düzeltilmiş toplam harcamalar olmak üzere üç farklı şekilde ele alınmıştır. Burada toplam harcamalar (TH) herbir belediyenin 1996 yılında gerçekleştirdiği harcamaların tamamını ifade etmekte, toplam cari ve yatırım harcamaları (CYH) ise toplam harcamalardan transfer harcamalarının çıkarılmasıyla elde edilen bakiyeyi göstermektedir. Diğer taraftan, Büyükşehir Belediyesi'nin yaptığı harcamalar gözönüne alınarak, düzeltilmiş toplam harcamalar (DTH) adıyla başka bir harcama sütunu daha oluşturulmuştur. Bu sütunun oluşturulmasında şöyle bir yöntem izlenmiştir: Büyükşehir Belediyesi'nin 1996 yılında gerçekleştirdiği toplam harcamalar (52,185 trilyon TL.) aynı yıldaki Büyükşehir nüfusuna (8 773 550) bölünerek kişi başına harcama miktarı bulunmuştur. Daha sonra ise Büyükşehir sınırları içinde yer alan her bir belediyenin nüfusu ile kişi başına harcama miktarı çarpılmış ve elde edilen tutar ilgili belediyenin toplam harcamasına ilave edilmiştir. Böylece, Büyükşehir Belediyesi'nin 1996 yılı harcamaları, sınırları içinde bulunan belediyelerin harcamalarına nüfusları oranında yansıtılmıştır.

Tablo 11’in altı, yedi ve sekizinci sütunlarında ise sırasıyla TH, CHY ve DTH’ın nüfus miktarlarına bölünmesiyle elde edilen, kişi başına toplam harcamalar (KTH), kişi

Tablo: 11
Modele Dahil Edilen Belediyelerin Nüfus ve Harcamaları (1996)

Belediyeler	Nüfus	000.000 TL			KTH	KCYH	KDTH
		TH	CYH	DTH			
AVCILAR	163 217	1.082.057	996.562	2.052.872	6.629.561	6.105.749	12.577.562
BAĞCILAR	376 074	2.136.612	1.964.118	4.373.500	5.681.361	5.222.690	11.629.360
BAHÇELİEVLER	384 778	1.555.979	1.411.887	3.844.698	4.043.731	3.669.259	9.991.731
BAKIRKÖY	349 330	2.402.413	2.108.685	4.480.227	6.877.202	6.036.370	12.825.200
BAYRAMPAŞA	274 284	915.206	824.563	2.546.647	3.336.709	3.006.370	9.284.709
BEŞİKTAŞ	248 013	1.078.119	978.813	2.553.300	4.347.026	3.946.620	10.295.025
BEYOĞLU	183 323	636.596	592.046	1.727.001	3.472.538	3.229.524	9.420.536
BEYOĞLU	295 484	1.241.108	1.035.397	2.998.647	4.200.254	3.504.071	10.148.255
B.ÇEKMECE	28 541	746.698	701.744	746.698	26.162.293	24.587.225	26.162.293
Esenyurt	89 570	1.134.348	1.022.278	1.134.348	12.664.374	11.413.174	12.664.374
Gürpınar	12 988	261.531	257.215	261.531	20.136.357	19.804.050	20.136.357
Kavaklı	2 820	141.228	139.694	141.228	50.080.851	49.536.879	50.080.851
Kıraç	2 871	148.053	147.273	148.053	51.568.443	51.296.761	51.568.443
Kumburgaz	9 072	120.010	113.119	120.010	13.228.616	12.469.026	13.228.616
M.Sinan	9 801	123.802	113.719	123.802	12.631.568	11.602.796	12.631.568
Tepecik	15 600	180.959	178.898	180.959	11.599.936	11.467.821	11.599.936
Yakuplu	3 634	269.605	258.953	269.605	74.189.598	71.258.393	74.189.598
EMİNÖNÜ	107 670	1.149.419	1.027.142	1.789.840	10.675.388	9.539.723	16.623.386
ESENLER	288 808	796.927	729.825	2.514.757	2.759.366	2.527.025	8.707.366
EYÜP	258 123	888.192	789.849	2.423.508	3.440.964	3.059.971	9.388.966
FATİH	596 728	1.608.626	1.510.623	5.157.964	2.695.744	2.531.510	8.643.744
G.OSMANPAŞA	496 939	1.741.135	1.422.292	4.696.928	3.503.720	2.862.106	9.451.719
Arnavutköy	26 946	137.574	131.330	297.849	5.105.544	4.873.822	11.053.552
Boğazköy	5 979	31.369	31.178	66.932	5.246.530	5.214.584	11.194.514
Bolluca	3 089	12.970	12.792	31.343	4.198.770	4.141.146	10.146.649
Haraççı	3 425	26.783	25.645	47.155	7.819.854	7.487.591	13.767.883
Taşoluk	3 361	23.417	23.014	43.408	6.967.272	6.847.367	12.915.204
GÜNGÖREN	274 979	1.301.817	1.170.663	2.937.397	4.734.242	4.257.281	10.682.241
KADIKÖY	836 493	2.932.337	2.717.311	7.907.797	3.505.513	3.248.456	9.453.512
KAĞITHANE	347 151	1.003.347	972.204	3.068.201	2.890.232	2.800.522	8.838.232
KARTAL	325 446	1.251.616	999.898	3.187.369	3.845.848	3.072.393	9.793.849
Samandra	25 080	382.711	352.325	531.887	15.259.609	14.048.046	21.207.616
K.ÇEKMECE	442 501	1.904.686	1.442.445	4.536.682	4.304.365	3.259.755	10.252.366
MALTEPE	328 072	957.108	912.350	2.908.480	2.917.372	2.780.944	8.865.371
PENDİK	255 677	988.503	855.083	2.509.270	3.866.218	3.344.388	9.814.219
SARIYER	206 548	965.859	879.878	2.194.407	4.676.196	4.259.920	10.624.199
Bahçeköy	5 231	19.629	18.685	50.743	3.752.437	3.571.975	9.700.440
SİLİVRİ	33 199	320.915	287.102	320.915	9.666.406	8.647.911	9.666.406
B.Çavuşlu	3 521	21.040	20.592	21.040	5.975.575	5.848.339	5.975.575
Çanta	4 926	108.596	106.398	108.596	22.045.473	21.597.645	22.045.473
Celaliye	6 165	69.676	67.039	69.676	11.301.865	10.874.128	11.301.865
Değirmenköy	4 715	42.474	34.727	42.474	9.008.271	7.365.217	9.008.271
Gümüşkaya	5 803	145.118	144.830	145.118	25.007.410	24.957.780	25.007.410
Ortaköy	2 703	31.098	30.518	31.098	11.504.994	11.290.418	11.504.994
Selimpaşa	10 707	107.690	72.304	107.690	10.057.906	6.752.965	10.057.906
SULTANBEYLİ	104 887	395.930	371.937	1.019.798	3.774.824	3.546.073	9.722.826
ŞİŞLİ	323 197	1.560.797	1.466.354	3.483.173	4.829.243	4.537.028	10.777.244
TUZLA	117 716	483.135	458.663	1.183.310	4.104.242	3.896.352	10.052.244
ÜMRANIYE	312 675	1.291.745	1.180.183	3.151.536	4.131.270	3.774.472	10.079.271
Alemdağ	8 571	73.350	71.959	124.330	8.557.928	8.395.636	14.505.892
Çekmeköy	17 574	98.605	98.303	203.135	5.610.846	5.593.661	11.558.837
Sarıgazi	28 421	163.609	150.595	332.657	5.756.624	5.298.723	11.704.620
S.Çiftliği	12 499	84.502	82.478	158.846	6.760.701	6.598.768	12.708.697
Yenidoğan	6 153	108.918	108.811	145.516	17.701.609	17.684.219	23.649.602
ÜSKÜDAR	510 481	1.962.585	1.838.970	4.998.926	3.844.580	3.602.426	9.792.580
ZEYTİNBURNU	213 779	988.943	950.282	2.260.500	4.626.006	4.445.161	10.574.004
TOPLAM	9 015 348	40.357.075	36.411.541	92.455.419	-	-	-

Kaynak: İstanbul İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, 1996 Yılı Belediye Kesin Hesapları
DPT, 1994, s.45-46

başına cari ve yatırım harcamaları (KCYH) ve kişi başına düzeltilmiş toplam harcamalar (KDTH) verilmiştir.

Bilindiği gibi, optimal kent büyüklüğünü hizmet maliyetleri açısından belirlemeye yönelik çalışmalarda, kentsel idari alanların ortalama maliyet fonksiyonlarının nasıl bir seyir izlediği sorusu önem kazanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kişi başına hizmet maliyeti fonksiyonlarının şekli uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, kentlerin büyüme dönemlerinin ilk evrelerinde, kişi başına hizmet maliyetlerinin azalan bir seyir izlediği, fakat belirli bir ölçek büyüklüğünün aşılması ile birlikte, sözkonusu maliyetlerin artış eğilimine geçtiği kabul edilmektedir. Böylece uygun büyüklük tartışmalarında, teorik olarak kentlerin ortalama hizmet maliyetlerinin “U” biçiminde olduğu varsayılmaktadır. Konu ile ilgili gözlemler ve ampirik çalışmalar bu varsayımı destekler niteliktedir.

Bu nedenle istanbul ili için optimal bir belediye büyüklüğü hesaplamayı amaçlayan bu modelde, bir belediyenin ortalama hizmet maliyeti fonksiyonu:

OM = Belediyenin ortalama maliyetini

n = Belediyenin nüfusunu

göstermek üzere,

$$OM = \beta_0 + \beta_1 n + \beta_2 n^2$$

olarak belirlenmiştir. Matematiksel olarak “U” biçimindeki bir maliyet fonksiyonunu ifade eden bu denklemde, belediyelerin maliyetlerini nüfus dışında etkileyen diğer tüm faktörler sabit kabul edilmiştir. Yani, $OM = f(n)$ olduğu varsayılmıştır. Böylece belediyelerin nüfusları ile maliyetleri arasında nasıl bir ilişki olduğu belirlenmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin kişi başına harcamalarının bağımlı değişken, nüfuslarının ise bağımsız değişken olarak tanımlandığı denklem Tablo 11’de verilen kişi başına toplam harcamalar (KTH), kişi başına toplam cari-yatırım harcamaları (KCYH) ve kişi başına düzeltilmiş toplam harcamalar (KDTH) olmak üzere, üç farklı harcama serisi ile En Küçük Kareler Yöntemi kullanılarak tahmin edilmiştir. Daha sonra, denklemin birinci türevi

alınarak sıfıra eşitlenmiş ve gerekli matematiksel işlemler yapılarak, ortalama maliyeti minimize eden nüfus büyüklüğü hesaplanmıştır.

$$\frac{\partial(OM)}{\partial n} = \beta_1 + 2\beta_2 n = 0$$

Bilindiği gibi, burada hesaplanan optimal nüfus büyüklüğünün ortaya çıkardığı ortalama maliyet düzeyinin gerçek minimum olabilmesi için,

$$\frac{\partial^2(OM)}{\partial n^2} = 2\beta_2 \geq 0$$

olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, denklemin birinci türevinin alınması ve sıfıra eşitlenmesi ile bulunan nüfus büyüklüğünden sonra ortaya çıkacak nüfus büyümeleri, ortalama maliyette artışlara sebep olmalıdır.

Ancak, modelin spesifikasyonu ile ilgili olarak buraya kadar yapılan açıklamalara karşı şöyle bir iddia ileri sürülebilir: Eğer modelde yer alan belediyelerin hizmet düzeyleri birbirinden farklı ise, her bir belediyenin toplam hizmet maliyeti nüfusa olduğu kadar sağlanan hizmetin düzeyi ve standardına da bağlıdır. Yani,

$$OM = f(n, d)$$

olduğu söylenebilir. Burada d her bir belediyenin kişi başına hizmet düzeyini, n ise nüfusunu göstermektedir. Fakat bir belediyenin kişi başına hizmet düzeyini ölçmek zordur. Dolayısıyla, herhangi bir belediyenin ortalama maliyetlerinin tahmin edilmesi amacıyla oluşturulan maliyet fonksiyonuna, nüfusun yanısıra kişi başına hizmet düzeyinin de dahil edilmesi oldukça güç bir iştir.

O halde, $OM = f(n, d)$ yerine $OM = f(n)$ in tahmin edilmesi belediye maliyet fonksiyonunda ne gibi değişiklikler ortaya çıkaracaktır? Bu konu ekonometride

spesifikasyon hatası (specification error) ya da ihmal edilen değişkenler (omitted variables) başlıkları altında tartışılmaktadır (JOHNSTON, 1984, s.259; ERLAT, 1983, s.6). Şöyle ki; rastsal hata terimleri toplamının sıfır olduğu,

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + u$$

gibi bir denklemde, eğer bağımlı değişken (Y) ile bağımsız (açıklayıcı) değişkenler arasındaki gerçek ilişki lineer ise ve dahil edilen değişkenler ihmal edilen değişkenlerle ilişkili değilse, denklemin EKK ile tahmini, ihmal edilen değişkenlere rağmen, hala yansız olacaktır. Diğer bir ifadeyle, parametreleri lineer ve ihmal edilen değişkenler ile dahil edilen değişkenler arasında ilişki bulunmayan bir modelde, EKK tahmincileri en iyi doğrusal sapmasız tahminciler (BLUE) olma özelliğini devam ettirecektir (CAREY, SRINIVASAN, STRAUSS, 1996, s.108). Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, bu sonuç denklemin değişkenlerinin doğrusal olmasını gerektirmez. Yani, bir değişken diğer bir değişkenin önceden belirlenmiş fonksiyonu ($x_2 = x_1^2$) şeklinde ifade edilebilir.

Şu halde bir belediyenin gerçek ortalama maliyet fonksiyonu,

$$OM(n,d) = \beta_0 + \beta_1 n + \beta_2 n^2 + \beta_3 d + \beta_4 s_1(d) + \beta_5 s_2(d)$$

olarak ifade edilebilir. Burada, $s_1(d)$ ve $s_2(d)$ d'nin önceden belirlenmiş lineer olmayan fonksiyonlarıdır. Görüldüğü gibi, bu denklemin EKK ile tahmin edilecek parametreleri β_0 , β_1 , β_2 , β_3 , β_4 , β_5 de lineerdir. Bu durumda d, $s_1(d)$ ve $s_2(d)$ eğer n ve n^2 ile ilişkili değilse,

$$OM = f(n) = \beta_0 + \beta_1 n + \beta_2 n^2 \text{ 'nin}$$

EKK ile tahmini yansız olacaktır. Mevcut hizmet düzeyi (d)'nin yaklaşık olarak n ve n^2 ile ilişkili olmadığı varsayılması durumunda, d'nin lineer fonksiyonu olmayan $s_1(d)$ ve $s_2(d)$ de n ve n^2 ile ilişkisiz kabul edilebilecektir. Dolayısıyla, $OM = f(n,d)$ yerine $OM = f(n)$ 'nin EKK ile tahmininden elde edilecek parametrelerin yansız olduğu (unbiased), bu nedenle de modelin ekonometrik açıdan kabul edilebilir olduğu savunulabilecektir.

422. Uygulama ve Bulgular

Daha önce de belirtildiği gibi, EKK yöntemi kullanılarak,

$$OM = f(n) = \beta_0 + \beta_1 n + \beta_2 n^2$$

denklemini üç farklı harcama serisine göre ayrı ayrı tahmin edilmiştir. İlk olarak, denklemin kişi başına toplam harcamalar serisine göre tahmininde parametreler,

$$KTH = 16.529.410 - 60,21n + 0,000059169 n^2$$

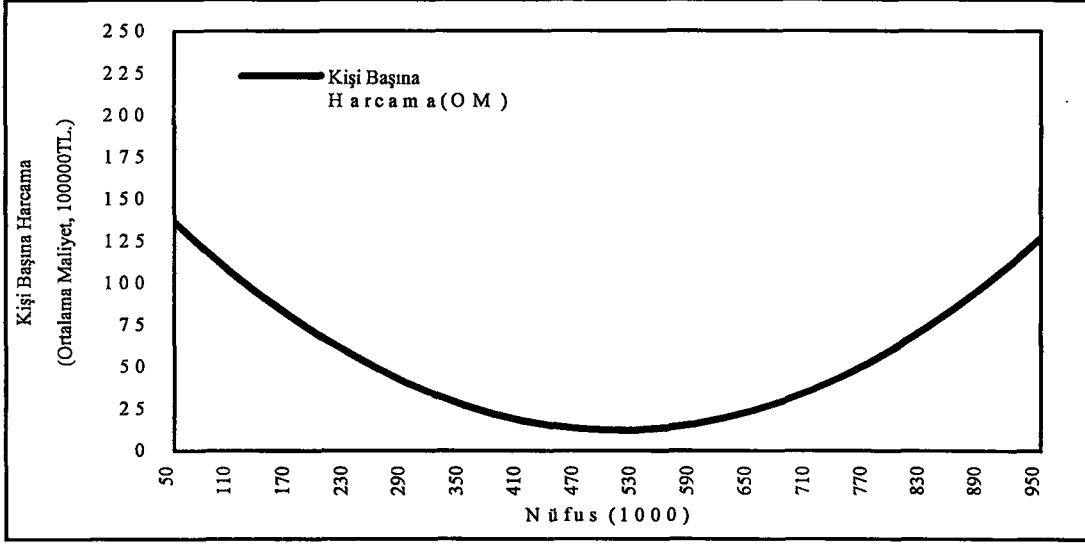
T- ist (5,34) (-3,59) (3,05)

şeklinde hesaplanmıştır. Yatay kesit verileriyle hesaplanan bu parametreler 0.01 seviyesinde anlamlı bulunmuştur ve $R^2 = 0,20$ 'dir (EK 1).

Daha önce de belirtildiği gibi, hizmet düzeyi ve standardının modele dahil edilememiş olması nedeniyle, ortaya çıkabilecek spesifikasyon hataları "Reset" ve "Lagrange Çarpanı" test yöntemleri kullanılarak belirlenmeye çalışılmıştır. Sözkonusu yöntemlerin kullanılmasıyla elde edilen sonuçlar, tahmin edilen denklemin herhangi bir spesifikasyon hatası bulunmadığını ortaya koymuştur. Ayrıca değişken varyanslılık sorununun bulunup bulunmadığının tespit edilmesi amacıyla, modele "White Heteroskedasticity Test" i uygulanmış ve ulaşılan sonuçlar, modelde değişken varyanslılık sorunu olmadığını göstermiştir.

Kentlerin "U" şeklinde bir kişi başına maliyet fonksiyonuna sahip oldukları yönündeki yaygın teorik beklentiye uygunluğunun test edilmesi bakımından, tahmin edilen maliyet fonksiyonunun grafiği çizilmiştir. Bu amaçla, kentsel nüfus ölçeği, 50 000'den başlanarak 60 000'lik dilimler halinde artırılmış, bu değişim karşısında belediye maliyetlerinin izlediği seyir gözlenmeye çalışılmıştır. Grafik 7'de de görüldüğü gibi, nüfus ölçeğindeki artışların ilk evrelerinde, kentsel hizmet maliyetleri azalma eğilimi göstermiş, fakat belirli bir ölçekten sonra artmaya başlamıştır. Bu anlamda, tahmin edilen OM denklemini teorik beklentilerle uyum göstermiştir.

Grafik: 7
Belediye Ölçeği ve Ortalama Maliyetlerin Seyri



Bu aşamadan sonra ise $KTH=f(n)$ denkleminin birinci türevi alınarak, İstanbul ili için, belediyelerin kişi başına toplam maliyetlerini minimize eden optimal bir nüfus büyüklüğü hesaplanmıştır. Şöyle ki;

$$\frac{\partial(KTH)}{\partial n} = -60,21 + 2 \times 0.000059169n = 0$$

$$n = \frac{60.21}{0.000118338} = 508.797$$

olarak bulunmuştur. Şu halde, her bir belediyenin kişi başına toplam maliyetini minimize eden optimal nüfus büyüklüğü 508 797'lik bir nüfus miktarına eşit olmaktadır. Ancak bu büyüklüğün ortaya çıkaracağı maliyet düzeyinin gerçek minimum olabilmesi için bilindiği gibi;

$$\frac{\partial^2(KTH)}{\partial n^2} \geq 0$$

olması gerekmektedir ki, yukarıdaki denklem bu şartı sağlamaktadır.

Modele dahil edilen bölgenin, hiçbir kısıta bağlı olmadan, istenilen sayıda ve büyüklükte belediye birimine ayrılabilceği varsayılırsa, bölgenin toplam nüfusu optimal nüfus büyüklüğüne bölünür ve buradan optimal belediye sayısı (OBS) bulunabilir

$$\begin{aligned}
 OBS &= \frac{\text{Bölge Nüfusu}}{\text{Optimal Belediye Sayısı}} \\
 &= \frac{9015348}{508797} \\
 &\cong 18
 \end{aligned}$$

Öte yandan, optimal nüfus büyüklüğü maliyet denkleminde yerine konularak, uygun büyüklüğe sahip bir belediyenin sahip olacağı en düşük kişi başına toplam harcama düzeyi hesaplanabilir.

$$\begin{aligned}
 KTH &= 16.529.410 - 60,21 \times 508797 + 0.000059169 \times 508797^2 \\
 &= 16.529.410 - 30.634.667 + 15.317.339 \\
 &= 31.846.749 - 30.634.667
 \end{aligned}$$

Buradan,

$$KTH = 1.212.082 \text{ olur.}$$

Dolayısıyla optimal büyüklükteki bir belediyenin toplam harcaması, n optimal belediye nüfusunu göstermek üzere,

$$TH = n \times KTH$$

formülü ile

$$\begin{aligned}
 TH &= 508797 \times 1.212.082 \\
 &\cong 616.703.685.000
 \end{aligned}$$

olarak bulunur.

Bu hesaplamalara bağlı olarak, toplam bölge harcaması (TBH) bulunabilir ve bölgenin yaklaşık 18 ayrı belediyeye ayrılması sonucu elde edilebilecek tasarruflar

belirlenebilir. Şöyle ki; optimal büyüklüğe sahip bir belediyenin toplam harcaması ve optimal belediye sayısı bilindiğine göre,

$$\begin{aligned} \text{TBH} &= \text{OBS} \times \text{KTH'dan} \\ &= 18 \times 616.703.685.000 \\ &\cong 11,101 \text{ trilyon olarak bulunur.} \end{aligned}$$

Ayrıca toplam bölge harcaması, bölge nüfusu (N) ile optimal belediye büyüklüğünün ortaya çıkaracağı en düşük kişi başına belediye harcaması çarpılarak da elde edilebilir.

$$\begin{aligned} \text{TBH} &= \text{N} \times \text{KTH} \\ &= 9.015.348 \times 1.212.082 \\ &\cong 10,927 \text{ trilyon} \end{aligned}$$

Toplam bölge harcamasının hesaplanmasında kullanılan yöntemler arasındaki 174 milyarlık fark, optimal belediye sayısının 17,7 den 18'e yuvarlanması sonucu ortaya çıkmıştır.

1996 yılında, modele dahil edilen bölgeyi oluşturan 56 belediyenin gerçekleştirdiği toplam harcamalar yaklaşık olarak 40,357 trilyondur. Görüldüğü gibi, bu harcama miktarı bölgenin 18 belediyeye ayrılabilmesi durumunda yaklaşık 11 trilyona düşmekte ve 30 trilyona yakın bir tasarruf sağlanmış olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, toplam maliyetler % 73 oranında azalmaktadır.

Belediye maliyet fonksiyonunun diğer iki harcama serisi ile tahmininde de benzer sonuçlar elde edilmiştir. Şöyleki; toplam harcamalardan transfer harcamaları çıkartılarak yapılan tahminde parametreler,

$$\begin{aligned} \text{KCYH} &= 15.954.470 - 59,76 n + 0,000059034 n^2 \\ \text{T- ist} & \quad (5,24) \quad (-3,64) \quad (3,11) \end{aligned}$$

olarak hesaplanmıştır. Denklemin parametreleri 0.01 seviyesinde anlamlıdır ve $R^2 = 0.13$ 'tür.

Transfer harcamalarının belediye hizmet maliyetleri ile ilişkili olmadığı, dolayısıyla harcamaları minimize edecek optimal nüfus büyüklüğünün hesaplanmasında transfer harcamalarının toplam harcamalardan indirilmesi gerektiği görüşüne dayanılarak maliyet denkleminin kişi başına cari ve yatırım harcamaları toplamına göre tahmin edilmesi sonucu optimal nüfus büyüklüğü,

$$\frac{\partial(KCYH)}{\partial n} = -59,76 + 2 \times 0.000059034n = 0$$

$$n = \frac{59.76}{0.000118068}$$

$n = 506\ 149$ olarak bulunmuştur.

Aynı denklemin düzeltilmiş toplam harcamalarla tahmin edilmesinde ise parametreler,

$$KDTH = 18.995.533 - 43,54n + 0,000042686n^2$$

$$T\text{-ist} \quad (6,58) \quad (-2,81) \quad (2,45)$$

şeklinde hesaplanmıştır. Tahmin edilen diğer denklemlerde olduğu gibi, bu denklemde de parametreler 0.01 seviyesinde anlamlı bulunmuştur. Denklemin R^2 si 0.20 seviyesindedir. Dolayısıyla, kişi başına düzeltilmiş toplam harcamalara göre optimal nüfus büyüklüğü,

$$\frac{\partial(KDTH)}{\partial n} = -43,54 + 0,000085372n = 0$$

$$n = \frac{43.54}{0.000085372}$$

$$n = 510\ 003$$

olarak hesaplanmıştır. Her iki denklemdede ikinci türev sınamasından elde edilen değer sıfırdan büyüktür.

Görüldüğü gibi, kişi başına hizmet maliyet fonksiyonunun her üç harcama serisine göre tahmininden elde edilen sonuçlar önemli farklılıklar göstermemektedir. Bu nedenle, kişi başına toplam cari ve yatırım harcamaları ve kişi başına düzeltilmiş toplam harcamalara göre hesaplanan optimal nüfus büyüklüklerinin ortaya çıkaracağı optimal alan sayısı, toplam bölge maliyeti vb sonuçlar burada irdelenmemiştir.

43. Optimal Konsolidasyon Planının Belirlenmesi

Burada, çok sayıda belediyeden oluşan bölgenin, ancak mevcut belediyelerden oluşan kombinasyonlara bölünebileceği varsayılarak, belediyelerin, toplam bölge maliyetini minimize edecek şekilde nasıl konsolide edilebilecekleri tartışılmıştır. Zira, ele alınan belediyelerin büyük bir bölümü, daha önce optimal belediye büyüklüğü olarak hesaplanan nüfus büyüklüğünden (yaklaşık 500 000) çok daha az nüfusa sahiptir.

Bu amaçla, önce nüfus kısıtı ve coğrafik kısıtlar gözönüne alınarak, içinde bir ya da birden çok belediyenin yer aldığı aday alanlar kümesi oluşturulmuştur. Daha sonra ise bu aday alanlar arasından en düşük maliyeti verenler, her bir belediye tek bir aday alanda yer alacak şekilde, seçilmiş ve optimal konsolidasyon planı belirlenmiştir.

431. Nüfus ve Coğrafik Kısıtlara Göre Aday Alanların Oluşturulması

Belirli bir bölgeyi oluşturan belediyelerin, hizmet maliyetlerini haklı çıkarabilecek nüfus büyüklüğüne sahip olmamaları, sözkonusu belediyelerin konsolidasyonunu zorunlu hale getirir. Ancak, en düşük maliyetli ya da optimal bir konsolidasyon planının ortaya çıkarılabilmesi, öncelikle belirli kısıtları sağlayan aday alanların belirlenmesini gerektirir. Şöyle ki; belirlenen aday alanlar içinde yer alan belediyelerin birbirine komşu olması, sağlanan kamusal hizmetlerin ulaşılabilirliğini engellemesi bakımından, aynı aday alan içindeki belediyelerin topoğrafik kısıtlarla (dağ, deniz vb) birbirinden ayrılmamış olması ve konsolidasyon sonucu ortaya çıkacak yeni belediye sınırlarının kabul edilebilirliği uygun bir konsolidasyon planının oluşturulabilmesi için gerekli koşullardır.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, aday alanların belirlenmesi aşamasında, bir belediye birden çok aday alan içinde yer alabilir. Ayrıca bir aday alan, birden çok belediyeden oluşabileceği gibi, tek bir belediyeyi de içerebilir.

Bu açıklamalara dayanarak, Harita 1' de görülen belediyelerin birleştirilmesi ve aday alanların oluşturulması işleminde şöyle bir yöntem izlenmiştir:

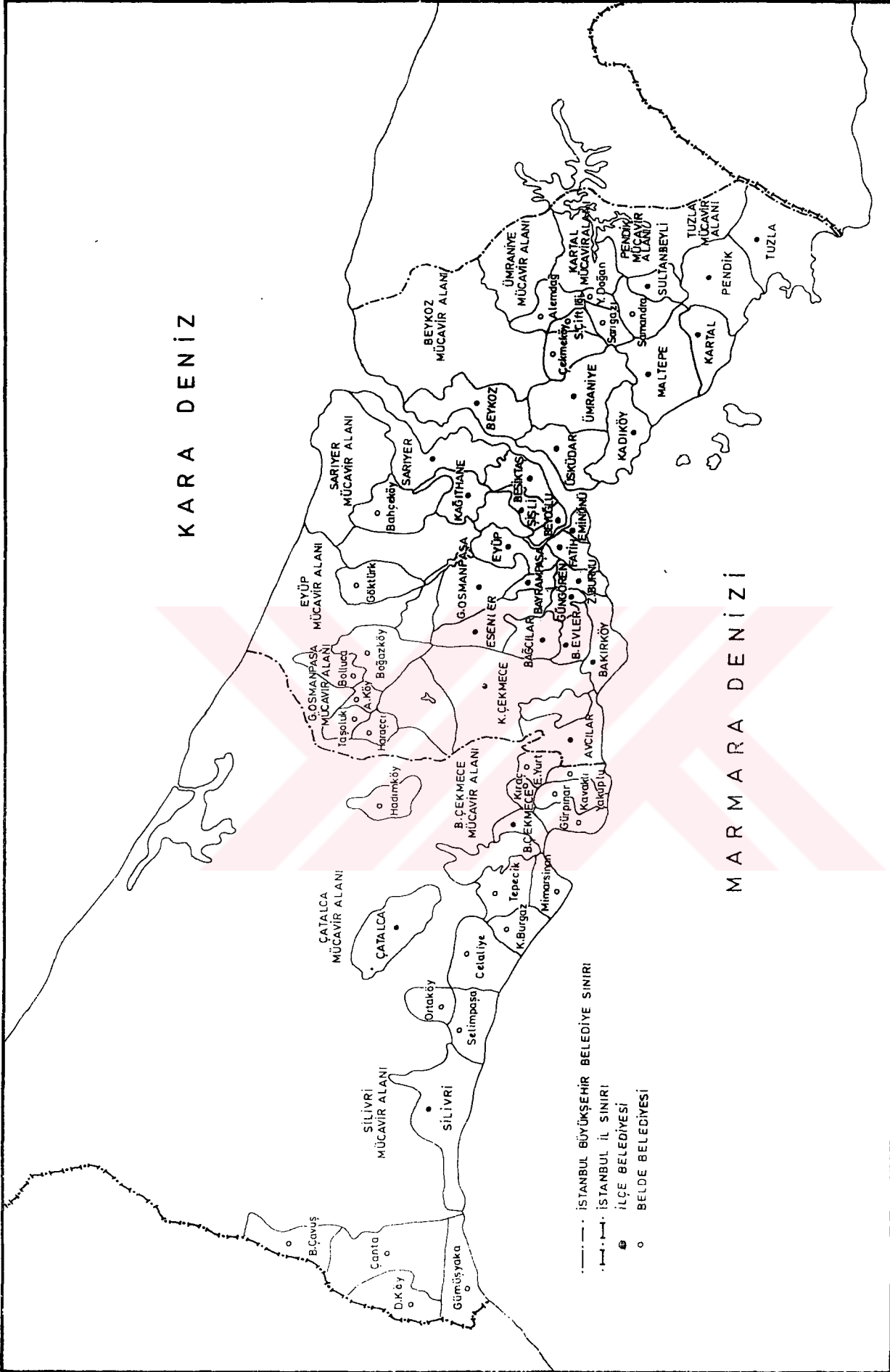
- İstanbul ilinde yer alan, ancak bir başka belediye ile sınır oluşturmayan belediyeler modele dahil edilmemiştir

- Büyükşehir Belediyesi sınırları, İstanbul boğazı tarafından bölünmüş olması nedeniyle, Avrupa yakası ve Anadolu yakası olarak iki ayrı bölgeye ayrılmıştır. Büyükşehir sınırları dışında kalan diğer belediyeler kümesi ise Silivri tarafı bölgesini oluşturmuştur.

Böylece il, Anadolu yakası, Avrupa yakası ve Silivri tarafı olmak üzere üç farklı bölgeye ayrılmış ve aday alan oluşturma işlemi her üç bölge için ayrı ayrı yapılmıştır.

- İlçe belediyelerinin tamamı (Silivri hariç) önce tek bir aday alan olarak kabul edilmiş, daha sonra komşu belediyelerle birleştirilerek başka aday alanlar içinde yer almıştır. Belde belediyelerinde ise sadece Esenyurt'a kendi başına aday olma şansı verilmiştir. Silivri ilçesi nüfusunun belde belediyeleri nüfusuna yakın olması, Esenyurt beldesinin ise 100 000' lere yaklaşan nüfusu ile bölgenin en büyük nüfuslu belediyesi olması, böyle bir yöntem izlenmesine neden teşkil etmiştir.

- Birleştirme işlemlerinde kullanılan nüfus ölçüsü ise 1 000 000 olarak seçilmiştir. Diğer bir ifadeyle, herhangi bir aday alanın nüfusu 1 000 000' a erişinceye kadar sözkonusu alana belediye ilave edilmesine devam edilmiş, bu aşamadan sonra ilave işlemi durdurulmuştur.



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şehir Planlama Müdürlüğü, 1995, s.25-26

Harita:1

İstanbul Metropolitende Belediyelerin İdari Sınırları

- Öte yandan, aday alanların oluşturulması işleminde, kaç tane belediyenin ardışık biçimde bir araya getirilebileceği de belirli kısıtlara bağlanmıştır. Şöyle ki; eğer A belediyesi B' ye B de C belediyesine komşu ise A'nın C'ye iki adım uzaklıkta olduğu kabul edilmiştir. Buna bağlı olarak, eğer aday alanı oluşturan belediyelerin en az iki tanesi ilçe belediyesi ise, aday alana belediye ilave etme işlemi üç adımla sınırlandırılmıştır. Böylece herhangi bir aday alana aynı anda en fazla üç tane ilçe belediyesi ya da iki ilçe bir belde belediyesi yerleştirilebilmiştir. Aday alanı oluşturan belediyelerin en fazla bir tanesinin ilçe olması ya da tamamının belde belediyesi olması durumunda ise, ilave işlemine dört adıma kadar devam edilmiştir. İlçe belediyeleri idari sınırlarının belde belediyelerine oranla daha geniş bir ölçüğe sahip olması, aday alanların oluşturulmasında böyle bir yöntemin izlenmesini gerekli kılmıştır. Zira idari sınırlar bakımından geniş ölçekli belediyelerin ortaya çıkarılması, yerleşiklerin kamusal hizmetlere ulaşma imkanlarını zayıflatacaktır.

- Nüfus ölçüsü ve adım kuralı bakımından gerekli şartları sağlamasına rağmen kamusal hizmet sunumunu ve yerleşiklerin hizmetlere ulaşma imkanlarını zorlaştıracığı gerekçesiyle, bazı belediyeler kasıtlı olarak birleştirilmemiş, dolayısıyla bu belediyelerin oluşturabileceği aday alanlar kümeye dahil edilmemiştir. Bu kapsamda, alan bakımından bölgenin en büyük belediyesi durumundaki K.Çekmece ile Bakırköy birleştirilmemiştir. Buna benzer şekilde Maltepe-Ümraniye-Beykoz ve Silivri-Gümüşyaka-Değirmenköy-Çanta-Büyükçavuşlu belediyelerinin birleştirilmesi sonucu oluşturulabilecek olan aday alanlar kümeye dahil edilmemiştir. Diğer taraftan, B.Çekmece ile Mimarsinan belediyelerinin, iki karayolunu birbirine bağlayan köprü dışında sınır oluşturmamaları, bu belediyelerin birleştirilmemesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca Esenler ve Boğazköy Belediyeleri yeterli sınır oluşturmadıkları gerekçesiyle birleştirilmemiş ve Boğazköy Belediyesinin kendisine komşu olan Bolluca-Arnautköy-Taşoluk-Haraççı Belediyesi ile bir araya getirilmesinin uygun olacağı düşünülmüştür. Dolayısıyla sözkonusu belediyelerin oluşturabileceği aday alan, Avrupa yakası olarak ele alınan bölgeden bağımsız olması ve alternatifsiz olması nedeniyle, kümeye ilave edilmemiştir. Bu durumda, herhangi bir aday alan içerisinde yer alan belediye sayısı 51'e düşmüştür.

Böylece çok sayıda belediye yönetiminden oluşan bölgenin, aday alanlara ayrılması işlemi tamamlanmış ve her üç bölge için toplam 135 aday alan belirlenmiştir. Bu alanların bölgelere göre dağılımı Tablo 12'de görülmektedir

Tablo: 12
Aday Alanların Bölgelere Göre Dağılımı

Bölgeler	Belediye Sayısı	Aday Alan Sayısı
Anadolu Yakası	15	49
Avrupa Yakası	19	58
Silivri Tarafı	17	28
Toplam	51	135

Belirli bir bölgeyi oluşturan belediyelerin, birbirine komşu olmaları dışında bir kısıt gözetilmeden kümelere ayrıştırılması işlemi, birçok kombinasyonu içermesi bakımından oldukça zordur. Ancak, modele dahil edilen belediyelerin, başlangıçta üç bölgeye ayrılması ve belirlenen diğer ölçütler, ayrıştırma işlemini kolaylaştırmış ve 51 belediyeden toplam 135 aday alan oluşturulabilmiştir. Daha sonra ise herbiri eşit yada farklı sayıda belediye içeren bu aday alanlar (j) alt alta sıralanmış ve $j=1, \dots, n$ şeklinde bir liste oluşturulmuştur.

432. Kısıta Göre Amaç Fonksiyonunun Optimizasyonu ve Sonuç

Kabul edilmelidir ki, daha önce belirli kısıtlar altında oluşturulan aday alanlardan seçilecek optimal bir konsolidasyon planı, toplam maliyetleri minimize etmenin yanısıra, herbir belediyenin yalnızca bir aday alan içinde yer alması ve hiçbir belediyenin plan dışında kalmaması kısıtlarını da sağlamalıdır. Başka bir ifadeyle, optimal plan, amaç fonksiyonunu optimize etmeli ve her bir belediyeyi mutlaka bir aday alan içersine yerleştirerek, bütün belediyeleri kapsamalıdır.

Bu amaçla, yukarıdaki $j=1, \dots, n$ aday alan listesi, satırları; bölgede yer alan belediyeler ise sütunları oluşturacak şekilde yerleştirilmiş ve rastgele bir belediyeden başlanarak, belediyelerin (i) aday alanlar içinde bulunup bulunmaması, “0” ya da “1”lerden oluşan a_{ij} kümesi şeklinde ifade edilmiştir. Şöyle ki;

$$a_{ij} = \begin{cases} \text{Eğer Belediye } i, \text{ alan } j\text{'nin üyesi ise } 1 \\ \text{Eğer Belediye } i, \text{ alan } j\text{'nin üyesi değilse } 0 \end{cases}$$

Bu aşamadan sonra her bir aday alanın kişi başına hizmet maliyeti, daha önce optimal nüfus ölçeğinin hesaplanmasında kullanılan,

$$KTH = 16.529.410 - 60,21n + 0.000059169n^2$$

denklemleri ile tahmin edilmiştir. Aday alanların toplam maliyetleri ise, alan nüfusu ile kişi başına maliyetlerin çarpılması sonucu elde edilmiş ve c_j adıyla yeni bir değişken yaratılmıştır. Belediyelerin kişi başına harcamalarının tahmininde olduğu gibi, burada da maliyetler nüfusun bir fonksiyonu olarak kabul edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, c_j kişi başına aday alan maliyetini; n_j ise, aday alanın nüfusunu göstermek üzere $c_j = f(n_j)$ dir.

Son aşamada ise “0” ya da “1” lerden oluşan x_j değişkeni

$$x_j = \begin{cases} \text{Eğer alan } j, \text{ optimal planda yer alacaksa } 1 \\ \text{Eğer alan } j, \text{ optimal planda yer almayacaksa } 0 \end{cases}$$

şeklinde tanımlanmıştır. Bu değişken, a_{ij} 'lere bağlı olarak, optimal konsolidasyon planında yer alan her bir belediyenin, yalnızca bir aday alanda yer almasını garanti etmiştir.

Bu açıklamaların ışığında, toplam bölge maliyetini minimize eden optimal konsolidasyon planı, aşağıdaki optimizasyon problemi çözülerek elde edilmiştir:

$$\text{Amaç Fonksiyonu: Minimize } \sum_{j=1}^n c_j x_j$$

kısıtına göre,

$$\sum_{j=1}^n a_{ij} x_j = 1 \quad i = 1, \dots, m$$

$$x_j = 0 \text{ veya } 1 \quad j = 1, \dots, n$$

Her bir belediyeyi tek bir aday alana yerleştiren ve toplam bölge maliyetini minimize eden bu model, doğrusal programlama (GAMS 2.04 PC At/XT) kullanılarak, Anadolu yakası, Avrupa yakası ve Silivri tarafı için ayrı ayrı çözülmüş (EK 2) ve elde edilen sonuçlar Tablo 13' de verilmiştir. Ayrıca, çözüm sonucunda elde edilen konsolidasyon planının, her üç bölgede yer alan belediyelerin idari sınırlarında öngördüğü değişiklikler Harita 2'de (taralı alanlar) gösterilmiştir.

Tablo: 13
Optimal Konsolidasyon Planı ve Belediye Sayılarında Değişmeler

Bölgeler	Eski Belediye Sayısı *	Yeni Belediye Sayısı	Belediye Sayısındaki Azalma
Anadolu Yakası	15	6	9
Avrupa Yakası	19	12	7
Silivri Tarafı	17	4	13
Toplam	51	22	29

* Yalnızca modele dahil edilen belediyeler

Tablo 13'den de görüldüğü gibi, optimal plan öncesi Anadolu yakasında modele dahil edilen 15 belediye varken, optimal plan sonrası aynı sayı 6' ya düşmüştür. Plan öncesi ve plan sonrasına göre, Avrupa yakasındaki belediye sayısında meydana gelen azalma ise 7 dir. Bu rakam Anadolu yakasına göre, daha ılımlı bir azalışı ifade etmektedir. Avrupa yakasını oluşturan ve modele dahil edilen 19 belediyenin (Bahçeköy hariç) tamamının ilçe belediyesi olması ve buna bağlı olarak daha büyük bir nüfus ölçeğine sahip bulunmaları bu durumun temel nedenidir.

Optimal konsolidasyon planının, bölgelere göre, belediye sayılarında öngördüğü en büyük azalma ise 13 belediye ile Silivri tarafında ortaya çıkmıştır. Söz konusu bölgeyi oluşturan belediyelerin büyük bir kısmının belde belediyesi olması ve oldukça küçük bir nüfus ölçeğine sahip bulunmaları, bölgedeki 17 belediyenin 4'e indirgenmesine sebep olmuştur.

Genel olarak bakıldığında, her üç bölge için modele dahil edilen 51 belediye, optimal plan sonucu 22 ye düşmüş ve toplam belediye sayısında plan öncesine göre yaklaşık % 57 lik bir azalma gerçekleşmiştir. Optimal konsolidasyon planı sonucunda ortaya çıkan maliyet azalışları ve sağlanan tasarruflar ise Tablo 14' de verilmiştir.

Tablo: 14

Optimal Plan Sonrası Harcama Azalışları ve Tasarruflar (000.000.TL)

Bölgeler	Toplam Harcamaları		Azalışlar	Tasarruflar %
	Plan Öncesi	Plan Sonrası		
Anadolu Yakası	11.811.250	10.755.222	1.056.028	% 9
Avrupa Yakası	24.340.871	10.464.665	13.876.206	% 57
Silivri Yakası	3.972.841	2.803.978	1.168.863	% 29
Toplam	40.124.962	24.023.865	16.101.097	% 40

Tablo 14'den de görüleceği gibi, optimal plan sonrasında belediyelerin toplam hizmet maliyetlerinde, plan öncesine göre önemli azalışlar gerçekleşmektedir. Belediyelerin hizmet maliyetleri bölgeler itibariyle incelendiğinde, en büyük azalışın % 57' lik bir oran ile Avrupa yakasında, en küçük azalışın ise % 9'luk oranla Anadolu yakasında gerçekleştiği görülmektedir.

Modelde yer alan 51 belediyenin, belirli kısıtlar altında, toplam maliyeti minimize eden 22 optimal alana yerleştirilmesi ile elde edilen konsolidasyon planı, toplam bölge maliyetlerini plan öncesine göre % 40 oranında azaltmaktadır. Diğer bir ifadeyle, plan öncesinde 40.124.962 milyon olan toplam bölge maliyetleri, plan sonrasında 24.023.865 milyona düşmekte, böylece 16.101.097 milyonluk bir tasarruf sağlanmış olmaktadır.

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Batı ülkelerinde II. Dünya Savaşı'ndan sonra kentleşme, demokratikleşme ve refah devleti anlayışının doğuşu, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasınca üretilen bir kısım hizmetlerin de devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut bakımından büyütmüş, buna karşılık örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal kaynaklarının yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir. Bu nedenlerle, sözkonusu ülkelerde, yerel yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı zorunluluk haline gelmiş ve bu konuda 1950-60 ve 70'li yıllar önemli gelişmelere sahne olmuştur. Ancak burada dikkati çeken nokta şudur: Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçekli yerel idarelerin konsolide edilmesi ve bu yolla daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmuştur. Yerel yönetimlerin fonksiyonel kapasitelerinin genişletilmesi, örgütsel yapılarının iyileştirilmesi ve gelir kaynaklarının artırılması gibi reformlar bu gelişmeyi takip etmiştir.

Avrupa ülkelerindeki, yerel yönetim sistemlerinin yeniden şekillendirilmesi çalışmalarının başlangıç noktasını oluşturan konsolidasyon uygulamaları, yerel idari birimlerin sayılarında %80'lere ulaşan azaltımların gerçekleşmesine neden olmuştur. Şöyle ki; 1950-1992 döneminde belediye sayıları Belçika'da %78, Danimarka'da %80, Almanya'da %67, Hollanda'da %36, Norveç'te %41, İsveç'te %87, İngiltere'de %76, Avusturya'da %42, Çek Cumhuriyeti'nde %48, Finlandiya'da %16, Bulgaristan'da %88, İzlanda'da %14, İspanya'da %12, Lüksemburg'da %7 ve İsviçre'de %25 oranında azaltılmıştır.

Geniş ölçekli idari ünitelerin, küçük olanlara oranla daha ekonomik etkin olduğu ve daha büyük fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli idarelerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulmasında temel dayanağı oluşturmuştur. Yerel yönetimlerce sunulan bazı kamusal mal ve hizmetlerde sabit maliyetlerin yüksek olması ve üretim arttıkça ortalama maliyetlerin hızla düşmesi, belirli bir büyüklüğün altındaki yerel yönetimlerin bu tip hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği, diğer bir ifade ile üretim artışları sonucu ortaya çıkacak ölçek ekonomileri kazançlarından

yararlanılmadığı düşüncesi, Avrupa ülkelerindeki konsolidasyon uygulamalarına yoğunluk kazandırmış ve yukarıda da ifade edildiği gibi, belediye sayılarında olağan üstü azaltımlar gerçekleştirilmiştir.

Küçük ölçekli yerel birimlerin, yeterli vergi ve diğer mali imkanlara sahip olmamaları nedeniyle, hizmet sunumu için gerekli araç-gereç ve personeli temin edemediği, dolayısıyla fonksiyonel kapasitelerinin zayıf olduğu görüşü de konsolidasyon uygulamalarının temel nedenlerinden birini teşkil etmiştir.

Avrupa ülkelerinde 1950'li yıllardan sonra gerçekleştirilen küçük ölçekli yerel birimlerin birleştirilmesi ve daha geniş ölçekli birimlerin oluşturulması uygulamalarına yön veren diğer nedenleri ise şöyle sıralamak mümkündür:

- Geniş ölçekli yerel idari birimler daha gelişmiş iletişim ağına (radyo, TV, gazete vb.), daha gelişmiş parti sistemlerine ve baskı gruplarına sahip olmaları nedeniyle daha iyi bir kamu katılımını kolaylaştırmaktadırlar. Öte yandan, geniş idari birimler, küçük olanlara göre daha fazla sayıda gönüllü organizasyona ve toplumsal örgüte sahip olmakta, buna bağlı olarak örgütsel katılım imkanları genişlemektedir. Ayrıca geniş ölçekli yerel idarelerde, oluşturulan mahalle ve semt meclisleri aracılığı ile yaygın bir halk katılımı sağlanabilmektedir.

- Küçük idari üniteler, sosyal açıdan daha homojen oldukları için çoğunluğun teklifine aldırış etmeyen ve çoğu zaman kamusal harcamalarda rasyonel davranmayan elit bir zümrenin egemenliğine geçme eğilimi taşırlar. Diğer bir ifade ile küçük yerel idareler oligarşik ve toplumda yerleşmiş yerel değerlere göre hareket edebilirler.

- Küçük yerel yönetimlerin belirli bir alana konsolide edilmesi sonucu oluşacak daha büyük ve tek bir seçmen kitlesi daha yetenekli politik temsilcileri seçecek ve yerel meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar kurabilecektir. Böylece daha iyi organize edilmiş ve daha profesyonelce işleyen bir yerel demokrasi ortaya çıkacaktır.

- Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen işgücünün işbölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır. Ayrıca

işbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik bakımdan daha gelişmiş makine ve teçhizatların kullanılabilmesini mümkün kılacaktır. Bütün bunlar, hizmet kalitesini yükseltirken, maliyetleri düşürecektir.

- Küçük ölçekli yerel yönetimler, genel olarak kaynak yetersizliği problemi ile yüz yüze olduklarından, eğitilmiş profesyonelleri cezbedemezler. Oysa ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler, daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına kavuşacak, böylece daha kaliteli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin yerel yönetimlerde görev alması imkan dahiline girecektir. Buna bağlı olarak yönetim kapasitesi genişleyecektir.

- Küçük ölçekli yerel yönetimler doğal olarak kamusal hizmet üretimlerini küçük bir miktar ile sınırlamaktadırlar. Bu durumda, üretimde gelişmiş teknolojilerin kullanımı ekonomik olmamaktadır. Zira büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilere küçük ölçekli yerel idareler gerekli iş yükü yaratamamaktadır.

- Ölçek büyümesi ile birlikte, hizmet üretiminde kullanılan girdiler daha düşük fiyattan satın alınabilecektir. Çünkü, daha büyük miktarda girdi satın alımları pazarlık gücünü artırarak iskonto oranını yükseltecektir. Dolayısıyla ölçeği büyüyen yerel yönetim biriminin girdi maliyetleri, toplam maliyetler içinde daha küçük bir orana sahip olacaktır.

- Bir birine yakınlıkları nedeniyle, bir yerel idarenin yerleşikleri diğer bir yerel idarenin hizmetlerinden, bedel ödemeksizin, kolayca yararlanabilmektedir. Diğer bir ifade ile, yerel birimlerin ürettiği hizmetlerin dışsallıkları, sözkonusu birimin idari sınırları dışına taşmaktadır. Bu durumda idari birim, ya eksik üretimde bulunarak hizmet dışsallıklarının kendi idari sınırları içinde kalmasını sağlamakta ya da tam kapasite üretimle dışsallıkların sınırları dışına taşmasına razı olmaktadır. Bu alternatiflerin birincisinde, eksik üretimde bulunulduğundan kaynak kullanımında etkinsizlikler ortaya çıkmaktadır. İkincisinde ise hizmetlerden bedelini ödemeyenler de yararlanmakta, dolayısıyla hizmeti üreten birim önemli finansal yetersizliklerle karşılaşmaktadır. Hızlı kentleşmeye bağlı olarak, büyük kentler etrafında kümelenen küçük ölçekli yerel birimlerin en iyi örneğini oluşturduğu bu

sorun, ancak hizmet dışsallıklarını içselleştirebilecek olan konsolidasyon uygulamaları ile çözümlenebilecektir.

- Küçük ölçekli yerel idareler çoğunlukla kırsal karakterlidir. Bu nedenle vergi tabanları zayıftır ve görev/ fonksiyonlarındaki artışlar karşısında mali tabanları yeterince elastik değildir. İnelastik bir mali tabana karşılık, büyük ölçekli yerel idareler finansal açıdan daha etkin olabilecektir.

- Geniş ölçekli birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, yerel kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılacak yardımları kolaylaştırabilecek ve bu yardımların daha rasyonel kullanımını sağlayacaktır. Ayrıca, geniş ölçekli yerel idareler, daha büyük devlet sübvansiyonu alabilecek ve elde edilen bu fonlar bir fon yönetimi oluşturulmasını gerekli kılacaktır. Buna bağlı olarak fon yönetimi konusundaki daha güvenli davranışlar, büyük projelerin başarı ile sonuçlandırılmasına zemin hazırlayacaktır. Öte yandan, daha büyük organizasyonlar, sahip olacakları içsel finansal kontrol mekanizmaları ile bu konuda daha az devlet yönetim ve denetimi gerektirecektir.

- Geniş bir alan içine konsolide edilmiş yerel yönetim birimlerinden daha fakir olanlar ile daha zengin olanlar içsel bir finansal eşitliğe sahip olacaklardır. Bu anlamda kentler ile çevresindeki yerleşim yerleri arasındaki vergileme düzeyi dengeli olacak, böylece kentsel yönetim sınırları içinde oturan yerleşikler ile, bu sınırlar dışında fakat oldukça yakın mesafelerde ikamet eden ve kentsel hizmetlerden bedava yararlananların vergi düzeyi birbirine eşitlenecektir. Dolayısıyla, devletin bu dengesizliği gidermedeki işlev ve sorumluluğu azalacaktır.

- Küçük ölçekli yerel idareler, kamu kaynaklarının farklı idareler arasında eşitsizce dağılmış olması durumuna devamlılık sağlayacaktır. Geniş ölçekli ve daha az sayıda idari birimden oluşan yerel yönetim sistemi ise vergi düzeylerinin eşitlenmesini ve daha büyük devlet sübvansiyonu elde edilmesini kolaylaştırarak, kaynak dağılımında adaletsizlikleri giderici bir araç olabilecektir.

Bütün bunlar, Avrupa ülkelerinde II. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının, öncelikle daha geniş ölçekli idari birimlerin oluşturulmasını

amaçlayan konsolidasyon uygulamaları ile başlaması sonucunu doğurmuş ve daha önce de ifade edildiği gibi, sözkonusu ülkelerde belediye sayıları büyük oranlarda azaltılmıştır.

Avrupa ülkelerinde yaşanan bu gelişmelere karşılık, Türkiye’de belediye sayıları önemli oranlarda artırılmıştır. Öyle ki; 1950-1992 döneminde Avrupa ülkelerinin belediye sayıları % 80'lere varan oranlarda azaltılırken; aynı dönemde Türkiye'nin belediye sayısı %307 artış göstermiştir. Daha geniş bir dönemi kapsayan 1927-1997 yılları arasında ise Türkiye'nin toplam belediye sayısı %514 gibi rekor bir artış gerçekleştirmiştir. Sonuç itibariyle, ortaya etkin ve verimli hizmet arzı sağlayabilecek uygun büyüklüklerden yoksun, çoğunluğunu küçük ölçekli birimlerin oluşturduğu bir belediye yapısı çıkmıştır. Şöyle ki; 1997 verilerine göre, Türkiye’de toplam 2826 belediyenin %13.8'i 2000 nüfus eşiği altında yer almakta; %49'u ise, 2001-5000 nüfuslu belediye grubuna girmektedir.

Kümülatif toplamlar kullanılarak ifade edilirse, Türkiye’de 5000’den az nüfuslu belediye sayısı %62.8’dir. Nüfus sınırının 10 000’e yükseltilmesi ile bu rakam %79'lara ulaşmaktadır.

Diğer taraftan, nüfus büyüklüklerinin belirlenebilmesi amacı ile, belediyeler ilçe ve belde ayrımı yapılarak incelendiğinde, küçük ölçekliliğin, ilçelere oranla, belde belediyelerinde çok daha yaygın olduğu ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; toplam 862 ilçe belediyesinin %2.4’ü 2000’in altında ve %19.7’si 2001-5000 nüfus diliminde yer alırken, bu oranlar toplam 1899 belde belediyesinde sırası ile %19.4 ve %64’e ulaşmaktadır. Kümülatif olarak ifade edilirse, ilçelerin %22.1’i, beldelerin ise %83.4’ü 5000’den daha küçük nüfus ölçeğine sahiptir.

Bütün bu rakamların da gösterdiği gibi, Türk belediyecilik sistemi, büyük bir çoğunlukla küçük ölçekli belediyelerden oluşmakta ve böyle bir yapı hizmet üretiminde önemli etkinsizlikler doğurmaktadır. Sorunun çözümlenebilmesi için, kalkınma planları ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin kanun taslaklarında, belediye kurulmasına esas teşkil eden nüfus eşiğinin 5000’e yükseltilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak kabul edilmelidir ki, mevcut şartlar altında, sözkonusu nüfus eşiğinin daha üst seviyelere yükseltilmesi Türk belediyecilik sisteminin “küçük ölçek”lilik özelliğini kısa vadede değiştiremeyecektir. Diğer bir ifade ile, nüfus eşiğinin yükseltilmesi,

yeni belediyelerin kurulmasında etkili olacak, daha önce kurulmuş belediyelerin ölçeğinde herhangi bir değişiklik yaratmayacaktır. Dolayısıyla, küçük ölçekten kaynaklanan yüksek hizmet maliyetleri ve kaynak kullanımında etkinsizlik gibi sorunlar devam edecektir. Hatta yerel yönetim reformlarına ilişkin olarak, sık sık yinelenen “yerel yönetimlere daha çok yetki ve daha çok kaynak transferi” şeklindeki önerilerin hayata geçirilmesi durumunda, yüksek maliyet ve etkinsizlik gibi sorunlar daha da önem kazanacaktır.

Bütün bunlar, Türkiye’de yerel yönetim reformlarının, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin konsolidasyonu ile başlaması gerektiğini ortaya koymaktadır. Zira küçük ölçekli birimlerin belirli bir ölçek büyüklüğüne göre birleştirilmesi sonucu, daha yüksek fonksiyonel kapasiteye ve daha geniş mali tabana sahip yerel birimler ortaya çıkacak, daha büyük miktarda hizmet üretimleri önemli maliyet tasarrufları sağlanacaktır. Nitekim dördüncü bölümde oluşturulan modelde görüldüğü gibi, 51 belediyenin, 22 belediye oluşturacak şekilde, daha geniş ölçekli alanlara konsolide edilmesi toplam bölge maliyetini %40 oranında azaltabilmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

a) Kitaplar

- AKTAN, C. Can : Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme, Takav Matbaası, Ankara, 1993.
- BULUTOĞLU, Kenan : Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.
- DİNLER, Zeynel : Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994.
- : Mikroekonomi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1996.
- DPT : Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Yayın No: 2245-ÖİK: 370, Ankara, 1991.
- ERGUN, Turgay : Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayın No: 212, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.
- ERLAT, Haluk : Ekonometride Tanımlama Sınamaları, ODTÜ Yayını, Ankara, 1983.
- ERTÜRK, Hasan : Kent Ekonomisi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995.
- ERYILDIZ, Semih : Bölge - Kent ve Çevreye Kültürel Yaklaşım - Avrasya Megapolü İstanbul, Kültür Bakanlığı Yayınları/1543, Yayınlar Dairesi Başkanlığı, Tanıtma Eserleri Dizisi/55, Ankara, 1993.
- GÖRMEZ, Kemal : Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

- GÜREL, Sümer : Kent Planlamasına Giriş ve Çevre Kavramı, ODTÜ Mühendislik Fakültesi, 1970.
- JONSTON, J. : Econometric Methods, McGraw-Hill Book Company, 1984.
- KELEŞ, Ruşen : Kentbilim İlkeleri, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- KELEŞ, Ruşen
YAVUZ, Fehmi : Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.
- KOÇEL, Tamer : İşletme Yöneticiliği, İşletme Fakültesi Yayın No: 205, İstanbul, 1989.
- KOZLU, Cem : Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No: 335, Ankara, 1994.
- MİGM : Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halk Katılımı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 3, Ankara, 1995.
- MUCUK, İsmet : Modern İşletmecilik, Der Yayınları, İstanbul, 1989.
- NADAROĞLU, Halil : Mahalli İdareler - Teorisi Ekonomisi Uygulaması, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1994.
- ÖNCEL, Yenal : Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- ÖZDEŞ, Gündüz : Şehirciliğe Giriş ve Toplum Ölçeği, İTÜ Matbaası, İstanbul, 1972.
- ŞENER, Orhan : Kamu Ekonomisi, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1996.

- TEKELİ, İlhan : Belediyecilik Yazıları (1976-1991), IULA EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1992.
- TEZSEZEN, Cumhur
AĞAÇLI, Ömer : Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler, Maliye ve Hukuk Yayınları, Kasım, 1995.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : İl Sistemi mi Geniş Alan Yerel Yönetimi mi: Türkiye’de İl Sayısını Artırmak Yerel Düzeyde Daha Çok “Ekonomi ve Daha Çok Demokrasi,” Getirir mi?, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, 1996.
- YILDIRIM, Selahattin : Yerel Yönetim ve Demokrasi, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA EMME yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.

b) Makaleler

- ARNOTT, Richard J.,
STIGLITZ, Joseph E. : Aggregate Land Rents, Expenditure Public Goods, and Optimal City Size, The Quarterly Journal of Economics, Vol: XCII, No: 4, November 1979.
- BERBER, Metin
TOPAL, A.Kadir : Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 610, Yıl: 51, Ağustos 1996.
- BONAZZI, Renzo : Italian Experience in The Setting Up and Operation of Sub-Municipal Authorities, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

- BOYNE, George A. : Competition and Local Government: A Public Choice Perspective, Urban studies, Vol: 33, No: 4/5, 1996.
- BRANS, Marleen : Theories of Local Government Reorganization : An Empirical Evaluation, Public Administration, Vol: 70, Autumn 1992.
- BRUECKNER, Jan K. : Property Values, Local Public Expenditure and Economic Efficiency, Journal of Public Economics, Vol: II, 1979.
- CAREY, Malacy,
SRINIVASAN, Ashok,
STRAUSS, Robert P. : Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs, Socio-Economic Planning Science, Vol: 30, No: 2, 1996.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet : Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu, Türk İdare Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 407, Haziran 1995.
- DELLER, Steven C.,
RUDNICKI, Edward : Managerial Efficiency in Local Government: Implications on Jurisdictional Consolidation, Public Choice, Vol: 74, 1992.
- DOWDING, Keith,
JOHN, Peter,
BIGGS, Stephen : Tiebout: A Survey of the Empirical Literature, Urban Studies, Vol: 31, No: 4/5, 1994.
- EVANS, Alan W. : The Pure Theory of City Size in An Industrial Economy, Urban Studies, Number: 1, February 1972.

- FISCH, Oscar : Spatial Equilibrium with Local Public Goods, Urban Land Rents, Optimal City Size and The Tiebout Hypothesis, Regional Science and Urban Economics, Vol: 7, 1977.
- GÜLER, Birgül : Belediyeleşmede Siyaset ya da Yerel Hile, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 6, Kasım 1993.
- _____ : Belediyeleşme Sürecinin Sayısal Özellikleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 6, Kasım 1992a.
- _____ : Belediyeleşme Süreci Hakkında, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 3, Eylül 1992b.
- HOCHMAN, Oded,
PINES, David,
THISSE, Jacques F. : On the Optimal Structure of Local Government, the American Economic Review, Vol: 85, No: 5, December 1995.
- HOYT, William H. : Local Government Inefficiency and The Tiebout Hypothesis: Does Competition Among Municipalities Limit Local Government Inefficiency, Southern Economic Journal, Vol: 57, 1990.
- KOÇDEMİR, Kadir : İdari Taksimat Reformu ve Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 5, Haziran 1998.
- LINER, Gaines H. : Institutional Constraints and Annexation Activity in The US in The 1970s, Urban Studies, Vol: 30, No: 8, 1993.

- MARTIN, Dolores T.
- McKENZIE, Richard B. : Bureaucratic Profits, Migration Costs, and the Consolidation of Local Government, Public Choice, Vol: 23, 1975.
- MONTIN, Stig : Neighbourhood Councils in Sweeden 1980-1993 Some Experiences, The Size of Municipalities, and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.
- MUSGRAVE, Peggy B. : İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri, Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Maliye Sempozyumu, MÜ, İİBF Maliye Bölümü, Mayıs 1991.
- NEUHOFER, Hans : Intermunicipal Co-operation as a means to improve the efficiency of local authorities, The size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.
- NEWTON, K. : Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really So Ugly ? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government, Political Studies, Vol: XXX, No: 2, 1982.
- PRUD'HOME, Rémy : Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim), Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Maliye Sempozyumu, MÜ-İİBF, Maliye Bölümü, Mayıs 1991.
- QUIN, Joseph F.
- McCORMICK, Karen : Wages Rates and City Size, Industrial Relations, Vol: 20, No: 2, Spring 1981.
- RICHARDSON, Harry W. : Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy: A Sceptic's View, Urban Studies, Number: 1, February 1972

- SCHWAB, Robert M.,
OATES, Wallace E. : Community Composition and the Provision of Local Public Goods, Journal of Public Economics, Vol: 44, 1991.
- SEIDENTOPH, Heinrich : The size of municipalities, efficiency and citizen Participation in the new German Lander, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.
- SHARPE, Jim : Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation; The size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.
- TAYLOR, Lori L. : Allocative İnefficiency and Local Government, Journal of Urban Economics, Vol: 37, 1995.
- TORTOP, Nuri : Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995.
- TUNA, Yusuf
CERİTLİ, İsmail : Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 4, Ekim 1997.
- VEREBELYI, Imre : European Trends and Hungarian Way, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.
- WESTERVELD, Henk W. : Policy on Municipal Boundary Reforms in the Netherlands and A Number of Recent Developments, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995.

YINGER, John : Capitalization and the Theory of Local Public Finance,
Journal of Political Economy, Vol: 90, No: 5, 1982.

c) Diğerleri

DİE, Nüfus Tespiti Kesin Sonuçları, 1997.

DPT, Belediye Nüfus Tahminleri, 1994.

- İstanbul İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, Belediye Kesin Hesapları, 1996
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Daire Başkanlığı, Şehir Planlama Müdürlüğü, 1/50.000 Ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Plan Raporu, 1995.





EKLER

```

cal 1961 1 1
all 0 2016:1
open data a:sana.wk1
data(org=obs,format=wks) / nuf cyh th n96 th96 cy96 dth96
set y = cy96 / n96
set nuf1 = n96**2
linreg y
# constant n96 nuf1
linreg(robusterror) y
# constant n96 nuf1
    
```

Dependent Variable Y - Estimation by Least Squares
 Annual Data From 1961:01 To 2016:01

Usable Observations	56	Degrees of Freedom	53
Centered R**2	0.207656	R Bar **2	0.177757
Uncentered R**2	0.507986	T x R**2	28.447
Mean of Dependent Variable	9939144.577		
Std Error of Dependent Variable	12836646.645		
Standard Error of Estimate	11639968.502		
Sum of Squared Residuals	7.18091e+15		
Regression F(2,53)	6.9451		
Significance Level of F	0.00209513		
Durbin-Watson Statistic	1.536502		
Q(14)	16.856947		
Significance Level of Q	0.26388147		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	15954469.7453	2246819.1989	7.10091	0.00000000
2. N96	-59.7645	19.8822	-3.00594	0.00403984
3. NUF1	5.9034e-05	3.2567e-05	1.81270	0.07554424

Dependent Variable Y - Estimation by Least Squares
 Annual Data From 1961:01 To 2016:01

Usable Observations	56	Degrees of Freedom	53
Centered R**2	0.207656	R Bar **2	0.177757
Uncentered R**2	0.507986	T x R**2	28.447
Mean of Dependent Variable	9939144.577		
Std Error of Dependent Variable	12836646.645		
Standard Error of Estimate	11639968.502		
Sum of Squared Residuals	7.18091e+15		
Durbin-Watson Statistic	1.536502		
Q(14)	16.856947		
Significance Level of Q	0.26388147		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	15954469.7453	3040991.3807	5.24647	0.00000016
2. N96	-59.7645	16.4262	-3.63836	0.00027438
3. NUF1	5.9034e-05	1.9007e-05	3.10582	0.00189750


```

cal 1961 1 1
all 0 2016:1
open data a:sana.wk1
data(org=obs,format=wks) / nuf cyh th n96 th96 cy96 dth96
set y = dth96 / n96
set nuf1 = n96**2
linreg y
# constant n96 nuf1
linreg(robusterror) y
# constant n96 nuf1

```

Dependent Variable Y - Estimation by Least Squares

Annual Data From 1961:01 To 2016:01

Usable Observations	56	Degrees of Freedom	53
Centered R**2	0.135745	R Bar **2	0.103132
Uncentered R**2	0.668087	T x R**2	37.413
Mean of Dependent Variable	14593261.434		
Std Error of Dependent Variable	11627381.550		
Standard Error of Estimate	11011492.687		
Sum of Squared Residuals	6.42641e+15		
Regression F(2,53)	4.1623		
Significance Level of F	0.02094140		
Durbin-Watson Statistic	1.656570		
Q(14)	15.241326		
Significance Level of Q	0.36185933		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	18995532.7961	2125506.8838	8.93694	0.00000000
2. N96	-43.5418	18.8087	-2.31499	0.02451731
3. NUF1	4.2686e-05	3.0809e-05	1.38552	0.17169546

Dependent Variable Y - Estimation by Least Squares

Annual Data From 1961:01 To 2016:01

Usable Observations	56	Degrees of Freedom	53
Centered R**2	0.135745	R Bar **2	0.103132
Uncentered R**2	0.668087	T x R**2	37.413
Mean of Dependent Variable	14593261.434		
Std Error of Dependent Variable	11627381.550		
Standard Error of Estimate	11011492.687		
Sum of Squared Residuals	6.42641e+15		
Durbin-Watson Statistic	1.656570		
Q(14)	15.241326		
Significance Level of Q	0.36185933		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	18995532.7961	2888896.6085	6.57536	0.00000000
2. N96	-43.5418	15.5108	-2.80719	0.00499753
3. NUF1	4.2686e-05	1.7388e-05	2.45487	0.01409354

```

cal 1961 1 1
all 0 2016:1
open data a:sana.wk1
data(org=obs,format=wks) / nuf cyh th n96 th96 cy96 dth96
set y = th96 / n96
set nuf1 = n96**2
linreg y
# constant n96 nuf1
linreg(robusterror) y
# constant n96 nuf1

```

Dependent Variable Y - Estimation by Least Squares
Annual Data From 1961:01 To 2016:01

Usable Observations	56	Degrees of Freedom	53
Centered R**2	0.205458	R Bar **2	0.175475
Uncentered R**2	0.519426	T x R**2	29.088
Mean of Dependent Variable	10450908.198		
Std Error of Dependent Variable	13046787.147		
Standard Error of Estimate	11846922.644		
Sum of Squared Residuals	7.43853e+15		
Regression F(2,53)	6.8525		
Significance Level of F	0.00225478		
Durbin-Watson Statistic	1.537980		
Q(14)	16.812624		
Significance Level of Q	0.26630082		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	16529410.8205	2286766.7761	7.22829	0.00000000
2. N96	-60.2083	20.2357	-2.97536	0.00440036
3. NUF1	5.9169e-05	3.3146e-05	1.78511	0.07996666

Dependent Variable Y - Estimation by Least Squares
Annual Data From 1961:01 To 2016:01

Usable Observations	56	Degrees of Freedom	53
Centered R**2	0.205458	R Bar **2	0.175475
Uncentered R**2	0.519426	T x R**2	29.088
Mean of Dependent Variable	10450908.198		
Std Error of Dependent Variable	13046787.147		
Standard Error of Estimate	11846922.644		
Sum of Squared Residuals	7.43853e+15		
Durbin-Watson Statistic	1.537980		
Q(14)	16.812624		
Significance Level of Q	0.26630082		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	16529410.8205	3094475.1430	5.34159	0.00000009
2. N96	-60.2083	16.7362	-3.59749	0.00032131
3. NUF1	5.9169e-05	1.9351e-05	3.05770	0.00223045

EK 2

SİLİVRİ TARAFI

□GAMS 2.04 PC AT/XT

98/07/01 03:45:57 PAGE 1

GENERAL ALGEBRAIC MODELING SYSTEM

COMPI LATION

1 *****
 2 * KONU: OPTIMUM BELEDIYE BUYUKLUGU *
 3 * BU PROGRAM, ISTANBUL ILI ICIN TOPLAM HIZMET MALIYETINI MINIMIZE EDECEK *
 4 * BELEDIYE SINIRLARINI YENIDEN BELIRLEMEK AMACINI TASIMAKTADIR. *
 5 *****

6
 7 SETS I MUNICIPAL / ESEN, YAKU, KAVA, GURP, KIRA, BUCE, MISI, TEPE, KUMB,
 8 CELA, ORTA, SELI, SILI, GUMU, DEGI, CANT, BCAV /

9
 10 J DISTRICTS / A, B, C, D, E, F, G, H, K, L, M, N, O, Q, P, R, S,
 11 T, U, W, V, X, Y, Z, AA, AB, AC, AD /

12
 13 PARAMETER CO(J) DISTRICT COST PER PERSON /

14	A	11611254
15	B	10669125
16	C	10533792
17	D	9241468
18	E	14859204
19	F	14131067
20	G	14524166
21	H	14180380
22	K	13448116
23	L	15373506
24	M	14853181
25	N	13516769
26	O	13851701
27	Q	15408842
28	P	15902686
29	R	16025053
30	S	15625754
31	T	15732658
32	U	13975609
33	W	13776665
34	V	11469314
35	X	11291052
36	Y	13620597
37	Z	15038236
38	AA	15625871
39	AB	15732658
40	AC	11431757
41	AD	13818306 /

42
 43 PARAMETER POP(J) DISTRICT POPULATION /

44	A	89570
45	B	109012
46	C	111883
47	D	140424
48	E	28541
49	F	41529
50	G	34473
51	H	40638
52	K	54048
53	L	19575
54	M	28647
55	N	52774

56 O 46609
 57 Q 18965
 58 P 10518
 59 R 8447
 60 S 15237
 61 T 13410
 62 U 44349
 63 W 47983
 64 V 92441
 65 X 96075
 66 Y 50854
 67 Z 25401
 68 AA 15235
 69 AB 13410
 70 AC 93204
 71 AD 47220 /

72

73 PARAMETER TOPC(J) TOTAL COST OF DISTRICT ;

74 TOPC(J) = POP(J) * CO(J) ;

75

76 TABLE MEM(J,I) STATE OF MEMBERSHIP

	ESEN	YAKU	KAVA	GURP	KIRA	BUCE	MISI	TEPE	KUMB
78 A	1	0	0	0	0	0	0	0	0
79 B	1	1	1	1	0	0	0	0	0
80 C	1	1	1	1	1	0	0	0	0
81 D	1	1	1	1	1	1	0	0	0
82 E	0	0	0	0	0	1	0	0	0
83 F	0	0	0	1	0	1	0	0	0
84 G	0	0	0	0	0	0	1	1	1
85 H	0	0	0	0	0	0	1	1	1
86 K	0	0	0	0	0	0	1	1	1
87 M	0	0	0	0	0	0	0	0	1
88 S	0	0	0	0	0	0	0	0	1
89 U	0	0	1	1	0	1	0	0	0
90 W	0	1	1	1	0	1	0	0	0
91 V	1	0	0	0	1	0	0	0	0
92 X	1	1	0	0	1	0	0	0	0
93 Y	0	1	1	1	1	1	0	0	0
94 Z	0	0	0	0	0	0	1	1	0
95 AA	0	0	0	0	0	0	0	0	1
96 AC	1	1	0	0	0	0	0	0	0
97 AD	0	0	1	1	1	1	0	0	0

98

99 CELA ORTA SELI SILI GUMU DEGI CANT BCAV

100 H	1	0	0	0	0	0	0	0
101 K	1	1	1	0	0	0	0	0
102 L	1	1	1	0	0	0	0	0
103 M	1	1	1	0	0	0	0	0
104 N	1	1	1	1	0	0	0	0
105 O	0	1	1	1	0	0	0	0
106 Q	0	0	0	0	1	1	1	1
107 P	0	0	0	0	1	1	0	0
108 R	0	0	0	0	0	0	1	1
109 S	1	0	0	0	0	0	0	0
110 T	0	1	1	0	0	0	0	0
111 AA	1	0	0	0	0	0	0	0
112 AB	0	1	1	0	0	0	0	0 ;

113

114

```

115 VARIABLES X(J) DISTRICTS
116          TCOST SERVICE COST
117
118 POSITIVE VARIABLE X;
119
120 EQUATIONS MUN(I) O-L CONSTRAINT
121          MCOST OBJECTIVE FUNCTION ;
122
123 MUN(I).. SUM(J, X(J)*MEM(J,I)) =E= 1;
124 MCOST.. SUM(J, TOPC(J) * X(J)) =E= TCOST;
125
126 MODEL DOKTORA /ALL/ ;
127
128 SOLVE DOKTORA MINIMIZING TCOST USING LP;
129
130 DISPLAY X.L, X.M;

```

```

---- MUN          =E= O-L CONSTRAINT
MUN(ESEN).. X(A) + X(B) + X(C) + X(D) + X(V) + X(X) + X(AC) =E= 1 ;
MUN(YAKU).. X(B) + X(C) + X(D) + X(W) + X(X) + X(Y) + X(AC) =E= 1 ;
MUN(KAVA).. X(B) + X(C) + X(D) + X(U) + X(W) + X(Y) + X(AD) =E= 1 ;
REMAINING 14 ENTRIES SKIPPED

```

```

---- MCOST          =E= OBJECTIVE FUNCTION
MCOST.. 1.0400E+12*X(A) + 1.1631E+12*X(B) + 1.1786E+12*X(C) +
1.2977E+12*X(D)
+ 4.2410E+11*X(E) + 5.8685E+11*X(F) + 5.0069E+11*X(G) +
5.7626E+11*X(H)
+ 7.2684E+11*X(K) + 3.0094E+11*X(L) + 4.2550E+11*X(M) +
7.1333E+11*X(N)
+ 6.4561E+11*X(O) + 2.9223E+11*X(Q) + 1.6726E+11*X(P) +
1.3536E+11*X(R)
+ 2.3809E+11*X(S) + 2.1097E+11*X(T) + 6.1980E+11*X(U) +
6.6105E+11*X(W)
+ 1.0602E+12*X(V) + 1.0848E+12*X(X) + 6.9266E+11*X(Y) +
3.8199E+11*X(Z)
+ 2.3806E+11*X(AA) + 2.1097E+11*X(AB) + 1.0655E+12*X(AC)
+ 6.5250E+11*X(AD) - TCOST =E= 0 ;

```

S O L V E S U M M A R Y

MODEL	DOKTORA	OBJECTIVE	TCOST
TYPE	LP	DIRECTION	MINIMIZE
SOLVER	BDMLP	FROM LINE	128

```

**** SOLVER STATUS      1 NORMAL COMPLETION
**** MODEL STATUS      1 OPTIMAL
**** OBJECTIVE VALUE    2803978132700.0000

```

RESOURCE USAGE, LIMIT	0.017	1000.000
ITERATION COUNT, LIMIT	51	1000

BDM - LP VERSION 1.01

A. Brooke, A. Drud, and A. Meeraus,
Analytic Support Unit,
Development Research Department,
World Bank,
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

WORK SPACE NEEDED (ESTIMATE) -- 4825 WORDS.
 WORK SPACE AVAILABLE -- 46400 WORDS.

EXIT -- OPTIMAL SOLUTION FOUND.

----- 130 VARIABLE X.L DISTRICTS
 D 1.000, G 1.000, N 1.000, Q 1.000

**** FILE SUMMARY

INPUT C:\KADIR.GMS
 OUTPUT C:\KADIR.LST

EXECUTION TIME = 0.039 MINUTES

ANADOLU YAKASI

```

1 *****
2 * KONU: OPTIMUM BELEDIYE BUYUKLUGU *
3 * BU PROGRAM, ISTANBUL ILI ICIN TOPLAM HIZMET MALIYETINI MINIMIZE EDECEK *
4 * BELEDIYE SINIRLARINI YENIDEN BELIRLEMEK AMACINI TASIMAKTADIR. *
5 *****
6
7 SETS I MUNICIP / PEND, KART, MAL, KADI, UMRA, USKU, BEYK, SULB, SAMA,
8 SARI, YENI, SULC, ALEM, CEK, TUZ /
9
10 J DISTRICTS / A, B, C, D, E, F, G, K, L, M, N, O, P, R, S, T, U,
11 V, Y, Z, AA, AB, AC, AD, AE, AF, AG, AH, AI, AJ, AK,
12 AL, AM, AN, AO, AP, AR, AS, AT, AU, AV, AY, AZ, BA,
13 BB, BC, BD, BE, BF /
14 PARAMETER CO(J) DISTRICT COST PER PERSON /
15 A 10261839
16 B 2297533
17 C 1267998
18 D 3350219
19 E 5003454
20 F 1522587
21 G 10699524
22 K 11925133
23 L 3201751
24 M 2452441
25 N 2919222
26 O 5677927
27 P 6649624
28 R 6872579
29 S 3538154
30 T 3684737
31 U 3145186
32 V 2646070
33 Y 1365301
34 Z 1242430
35 AA 1228417
36 AB 2170435
37 AC 2080049
38 AD 2243354
39 AE 2673346
40 AF 3248210

```

41	AG	3385494
42	AH	11182776
43	AI	13148304
44	AJ	12438277
45	AK	12054723
46	AL	13362382
47	AM	13694568
48	AN	12757666
49	AO	9430179
50	AP	7567354
51	AR	3488477
52	AS	3098912
53	AT	2844085
54	AU	2680027
55	AV	2106507
56	AY	1213118
57	AZ	7060662
58	BA	7732730
59	BB	3238477
60	BC	1222618
61	BD	1214304
62	BE	7480356
63	BF	6738729 /

	PARAMETER	POP(J)	DISTRICT POPULATION /
64			
65			
66	A	117716	
67	B	373393	
68	C	478280	
69	D	698839	
70	E	255677	
71	F	581123	
72	G	909165	
73	K	934275	
74	L	325446	
75	M	653518	
76	N	678598	
77	O	783485	
78	P	811906	
79	R	818059	
80	S	707019	
81	T	713172	
82	U	328072	
83	V	353152	
84	Y	458039	
85	Z	486460	
86	AA	492613	
87	AB	381573	
88	AC	387726	
89	AD	640747	
90	AE	665887	
91	AF	694248	
92	AG	700401	
93	AH	98298	
94	AI	59654	
95	AJ	73218	
96	AK	80724	
97	AL	55644	
98	AM	49491	
99	AN	67065	
100	AO	136120	
101	AP	836493	

102 AR 312675
 103 AS 330249
 104 AT 342748
 105 AU 351319
 106 AV 385893
 107 AY 510481
 108 AZ 823156
 109 BA 840730
 110 BB 693804
 111 BC 495998
 112 BD 513572
 113 BE 183323
 114 BF 203185 /

115

116 PARAMETER TOPC(J) TOTAL COST OF DISTRICT ;

117 TOPC(J) = POP(J) * CO(J) ;

118

119 TABLE MEM(J,I) STATE OF MEMBERSHIP

	PEND	KART	MAL	KADI	UMRA	USKU	BEYK	SULB	SAMA
121 B	1	0	0	0	0	0	0	0	0
122 C	1	0	0	0	0	0	0	1	0
123 D	1	1	0	0	0	0	0	0	0
124 E	1	0	0	0	0	0	0	0	0
125 F	1	1	0	0	0	0	0	0	0
126 G	1	1	1	0	0	0	0	0	0
127 K	1	1	1	0	0	0	0	0	1
128 L	0	1	0	0	0	0	0	0	0
129 M	0	1	1	0	0	0	0	0	0
130 N	0	1	1	0	0	0	0	0	1
131 O	0	1	1	0	0	0	0	1	1
132 P	0	1	1	0	0	0	0	1	1
133 R	0	1	1	0	0	0	0	1	1
134 S	0	1	1	0	0	0	0	0	1
135 T	0	1	1	0	0	0	0	0	1
136 U	0	0	1	0	0	0	0	0	0
137 V	0	0	1	0	0	0	0	0	1
138 Y	0	0	1	0	0	0	0	1	1
139 Z	0	0	1	0	0	0	0	1	1
140 AA	0	0	1	0	0	0	0	1	1
141 AB	0	0	1	0	0	0	0	0	1
142 AC	0	0	1	0	0	0	0	0	1
143 AD	0	0	1	0	1	0	0	0	0
144 AE	0	0	1	0	1	0	0	0	1
145 AF	0	0	1	0	1	0	0	0	1
146 AG	0	0	1	0	1	0	0	0	1
147 AH	0	0	0	0	0	0	0	0	1
148 AI	0	0	0	0	0	0	0	0	1
149 AK	0	0	0	0	0	0	0	0	1
150 AO	0	0	0	0	0	0	0	1	1
151 AP	0	0	0	1	0	0	0	0	0
152 AR	0	0	0	0	1	0	0	0	0
153 AS	0	0	0	0	1	0	0	0	0
154 AT	0	0	0	0	1	0	0	0	0
155 AU	0	0	0	0	1	0	0	0	0
156 AV	0	0	0	0	1	0	0	0	0
157 AY	0	0	0	0	0	1	0	0	0
158 AZ	0	0	0	0	1	1	0	0	0
159 BA	0	0	0	0	1	1	0	0	0
160 BB	0	0	0	0	0	1	1	0	0
161 BC	0	0	0	0	1	0	1	0	0
162 BD	0	0	0	0	1	0	1	0	0

```

163     BE  0    0    0    0    0    0    1    0    0
164     BF  0    0    0    0    0    0    0    1    1
165
166           SARI  YENI  SULC  ALEM  CEK   TUZ
167     A   0    0    0    0    0    1
168     B   0    0    0    0    0    1
169     C   0    0    0    0    0    1
170     D   0    0    0    0    0    1
171     P   1    0    0    0    0    0
172     R   1    1    0    0    0    0
173     S   1    0    0    0    0    0
174     T   1    1    0    0    0    0
175     Z   1    0    0    0    0    0
176     AA  1    1    0    0    0    0
177     AB  1    0    0    0    0    0
178     AC  1    1    0    0    0    0
179     AF  1    0    0    0    0    0
180     AG  1    1    0    0    0    0
181     AH  1    1    1    1    1    0
182     AI  1    1    0    0    0    0
183     AJ  1    1    1    1    1    0
184     AK  1    1    1    1    0    0
185     AL  1    1    1    1    0    0
186     AM  1    0    1    1    0    0
187     AN  1    0    1    1    1    0
188     AO  0    1    0    0    0    0
189     AS  0    0    0    0    1    0
190     AT  0    0    1    0    1    0
191     AU  0    0    1    1    1    0
192     AV  1    1    1    1    1    0
193     BA  0    0    0    0    1    0
194     BD  0    0    0    0    1    0
195     BF  1    1    1    1    1    0 ;

```

```

196
197
198

```

```

199  VARIABLES  X(J)  DISTRICTS
200             TCOST  SERVICE COST
201
202  POSITIVE VARIABLE  X;
203
204  EQUATIONS  MUN(I)  O-L CONSTRAINT
205             MCOST  OBJECTIVE FUNCTION ;
206
207  MUN(I)..  SUM(J, X(J)*MEM(J,I))  =E=  1;
208  MCOST..  SUM((J), TOPC(J) * X(J))  =E=  TCOST;
209
210  MODEL DOKTORA  /ALL/ ;
211
212  SOLVE DOKTORA  MINIMIZING  TCOST  USING  LP;
213
214  DISPLAY X.L, X.M;

```

```

----  MUN             =E=  O-L CONSTRAINT
      MUN(PEND)..  X(B) + X(C) + X(D) + X(E) + X(F) + X(G) + X(K) =E=  1 ;
      MUN(KART)..  X(D) + X(F) + X(G) + X(K) + X(L) + X(M) + X(N) + X(O) + X(P)
                  + X(R) + X(S) + X(T) =E=  1 ;
      MUN(MAL)..  X(G) + X(K) + X(M) + X(N) + X(O) + X(P) + X(R) + X(S) + X(T)
+ X(U)

```

+ X(V) + X(Y) + X(Z) + X(AA) + X(AB) + X(AC) + X(AD) + X(AE) +
 X(AF)
 + X(AG) =E= 1 ;
 REMAINING 12 ENTRIES SKIPPED

---- MCOST =E= OBJECTIVE FUNCTION

MCOST.. 1.2080E+12*X(A) + 8.5788E+11*X(B) + 6.0646E+11*X(C) +
 2.3413E+12*X(D)
 + 1.2793E+12*X(E) + 8.8481E+11*X(F) + 9.7276E+12*X(G) +
 1.1141E+13*X(K)
 + 1.0420E+12*X(L) + 1.6027E+12*X(M) + 1.9810E+12*X(N) +
 4.4486E+12*X(O)
 + 5.3989E+12*X(P) + 5.6222E+12*X(R) + 2.5015E+12*X(S) +
 2.6279E+12*X(T)
 + 1.0318E+12*X(U) + 9.3446E+11*X(V) + 6.2536E+11*X(Y) +
 6.0439E+11*X(Z)
 + 6.0513E+11*X(AA) + 8.2818E+11*X(AB) + 8.0649E+11*X(AC)
 + 1.4374E+12*X(AD) + 1.7801E+12*X(AE) + 2.2551E+12*X(AF)
 + 2.3712E+12*X(AG) + 1.0992E+12*X(AH) + 7.8435E+11*X(AI)
 + 9.1071E+11*X(AJ) + 9.7311E+11*X(AK) + 7.4354E+11*X(AL)
 + 6.7776E+11*X(AM) + 8.5559E+11*X(AN) + 1.2836E+12*X(AO)
 + 6.3300E+12*X(AP) + 1.0908E+12*X(AR) + 1.0234E+12*X(AS)
 + 9.7480E+11*X(AT) + 9.4154E+11*X(AU) + 8.1289E+11*X(AV)
 + 6.1927E+11*X(AY) + 5.8120E+12*X(AZ) + 6.5011E+12*X(BA)
 + 2.2469E+12*X(BB) + 6.0642E+11*X(BC) + 6.2363E+11*X(BD)
 + 1.3713E+12*X(BE) + 1.3692E+12*X(BF) - TCOST =E= 0 ;

S O L V E S U M M A R Y

MODEL	DOKTORA	OBJECTIVE	TCOST
TYPE	LP	DIRECTION	MINIMIZE
SOLVER	BDMLP	FROM LINE	212

**** SOLVER STATUS 1 NORMAL COMPLETION
 **** MODEL STATUS 1 OPTIMAL
 **** OBJECTIVE VALUE 10755222753000.0000

RESOURCE USAGE, LIMIT	0.017	1000.000
ITERATION COUNT, LIMIT	21	1000

BDM - LP VERSION 1.01

A. Brooke, A. Drud, and A. Meeraus,
 Analytic Support Unit,
 Development Research Department,
 World Bank,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.

WORK SPACE NEEDED (ESTIMATE)	--	4889 WORDS.
WORK SPACE AVAILABLE	--	46400 WORDS.

EXIT -- OPTIMAL SOLUTION FOUND.

---- 214 VARIABLE X.L DISTRICTS
 C 1.000, M 1.000, AK 1.000, AP 1.000, AY 1.000, BD 1.000

51	AP	12622006
52	AR	2561783
53	AS	4447365
54	AT	1236673
55	AU	7629360
56	AV	2717324
57	AY	1387577
58	AZ	6362250
59	BA	1238348
60	BB	5038099
61	BC	1670585
62	BD	6599556
63	BE	11129901
64	BF	10732719
65	BG	3477075
66	BH	4466623
67	BI	3904914
68	BJ	3250844
69	BK	1927572
70	BL	1472890
71	BM	1768928
72	BN	8278642
73	BO	6891479 /

74
75

76 PARAMETER POP(J) DISTRICT POPULATION /

77	A	206548
78	B	211779
79	C	558930
80	D	806943
81	E	801712
82	F	347151
83	G	595164
84	K	918361
85	L	248013
86	M	571210
87	N	866694
88	O	258123
89	P	854851
90	R	962521
91	S	532407
92	T	755062
93	U	496939
94	V	771223
95	Y	985002
96	Z	785747
97	AA	288808
98	AB	563092
99	AC	821215
100	AD	838071
101	AE	939166
102	AF	776871
103	AG	664882
104	AH	939861
105	AI	563787
106	AJ	376074
107	AK	651053
108	AL	864832
109	AM	760862
110	AN	384788
111	AO	734118

INPUT C:\KADIR1.GMS
 OUTPUT C:\KADIR1.LST

EXECUTION TIME = 0.049 MINUTES

AVRUPA YAKASI

GAMS 2.04 PC AT/XT 98/07/02 06:18:46 PAGE 1
 GENERAL ALGEBRAIC MODELING SYSTEM

COMPI LATION

1 *****
 2 * KONU: OPTIMUM BELEDIYE BUYUKLUGU *
 3 * BU PROGRAM, ISTANBUL ILI ICIN TOPLAM HIZMET MALIYETINI MINIMIZE EDECEK *
 4 * BELEDIYE SINIRLARINI YENIDEN BELIRLEMEK AMACINI TASIMAKTADIR. *
 5 *****

6
 7 SETS I MUNICIPAL / SARY, BES, BAH, KAGI, SIS, BEY, EMIN, FATH, EYUB, ZEYT,
 8 GUN, BAYR, BAEV, BAKI, BAG, ESEN, GAZI, KCEK, AVCI /

9
 10 J DISTRICTS / A, B, C, D, E, F, G, K, L, M, N, O, P, R, S, T, U, V,
 11 Y, Z, AA, AB, AC, AD, AE, AF, AG, AH, AI, AJ, AK, AL,
 12 AM, AN, AO, AP, AR, AS, AT, AU, AV, AY, AZ, BA, BB,
 13 BC, BD, BE, BF, BG, BH, BI, BJ, BK, BL, BM, BN, BO /

PARAMETER	CO(J)	DISTRICT COST PER PERSON /
16	A	6617779
17	B	6432307
18	C	1361744
19	D	6473053
20	E	6290103
21	F	2758721
22	G	1654452
23	K	11138817
24	L	5236481
25	M	1443540
26	N	8792535
27	O	4930545
28	P	8299229
29	R	13394581
30	S	1245970
31	T	4801760
32	U	1221247
33	V	5288214
34	Y	14631591
35	Z	5751763
36	AA	4076062
37	AB	1387467
38	AC	6988675
39	AD	7628697
40	AE	12172820
41	AF	5465509
42	AG	2654722
43	AH	12208245
44	AI	1391963
45	AJ	2255004
46	AK	2410581
47	AL	8713876
48	AM	4972787
49	AN	2122648
50	AO	4217318

112 AP 947897
 113 AR 659767
 114 AS 274979
 115 AT 488758
 116 AU 838088
 117 AV 349330
 118 AY 563109
 119 AZ 213779
 120 BA 488063
 121 BB 763042
 122 BC 596728
 123 BD 810507
 124 BE 918177
 125 BF 107670
 126 BG 704398
 127 BH 274284
 128 BI 295484
 129 BJ 323197
 130 BK 618681
 131 BL 442501
 132 BM 605718
 133 BN 163217
 134 BO 818575 /

135

136 PARAMETER TOPC(J) TOTAL COST OF DISTRICT ;

137 TOPC(J) = POP(J) * CO(J) ;

138

139 TABLE MEM(J,I) STATE OF MEMBERSHIP

140 SARY BES BAH KAGI SIS BEY EMIN FATH EYUB

141 A 1 0 0 0 0 0 0 0 0 0

142 B 1 0 1 0 0 0 0 0 0 0

143 C 1 0 1 1 0 0 0 0 0 0

144 D 1 1 1 1 0 0 0 0 0 0

145 E 1 1 0 1 0 0 0 0 0 0

146 F 0 0 0 1 0 0 0 0 0 0

147 G 0 1 0 1 0 0 0 0 0 0

148 K 0 1 0 1 1 0 0 0 0 0

149 L 0 1 0 0 0 0 0 0 0 0

150 M 0 1 0 0 1 0 0 0 0 0

151 N 0 1 0 0 1 1 0 0 0 0

152 O 0 0 0 0 0 0 0 0 0 1

153 P 0 0 0 0 0 0 0 0 1 1

154 R 0 0 0 0 0 0 1 1 1 1

155 S 0 0 0 0 0 0 0 0 0 1

156 T 0 0 0 0 0 0 0 0 0 1

157 AC 0 0 0 0 0 0 0 0 0 1

158 BC 0 0 0 0 0 0 0 0 1 0

159 BD 0 0 0 0 0 0 0 0 1 0

160 BE 0 0 0 0 0 0 1 1 0 0

161 BF 0 0 0 0 0 0 1 0 0 0

162 BG 0 0 0 0 0 0 1 1 0 0

163 BI 0 0 0 0 0 1 0 0 0 0

164 BJ 0 0 0 0 1 0 0 0 0 0

165 BK 0 0 0 0 1 1 0 0 0 0

166

167 ZEYT GUN BAYR BAEV BAKI BAG ESEN GAZI KCEK AVCI

168 S 0 0 1 0 0 0 0 0 0 0

169 T 0 0 0 0 0 0 0 1 0 0

170 U 0 0 0 0 0 0 0 1 0 0

171 V 0 0 1 0 0 0 0 1 0 0

172 Y 1 0 1 0 0 0 0 1 0 0

173	Z	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
174	AA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
175	AB	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
176	AC	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
177	AD	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0
178	AE	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0
179	AF	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0
180	AG	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
181	AH	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
182	AI	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
183	AJ	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
184	AK	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
185	AL	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
186	AM	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
187	AN	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
188	AO	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
189	AP	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
190	AR	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
191	AS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
192	AT	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
193	AU	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
194	AV	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
195	AY	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
196	AZ	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
197	BA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
198	BB	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
199	BD	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
200	BE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
201	BH	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
202	BL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
203	BM	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
204	BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
205	BO	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0 ;

206

207

208 VARIABLES X(J) DISTRICTS
 209 TFCOST SERVICE COST

210

211 POSITIVE VARIABLE X;

212

213 EQUATIONS MUN(I) O-L CONSTRAINT

214 MCOST OBJECTIVE FUNCTION ;

215

216 MUN(I).. SUM(J, X(J)*MEM(J,I)) =E= 1;

217 MCOST.. SUM((J), TOPC(J) * X(J)) =E= TFCOST;

218

219 MODEL DOKTORA /ALL/ ;

220

221 SOLVE DOKTORA MINIMIZING TFCOST USING LP;

222

223 DISPLAY X.L, X.M;

---- MUN =E= O-L CONSTRAINT

MUN(SARY).. X(A) + X(B) + X(C) + X(D) + X(E) =E= 1 ;

MUN(BES).. X(D) + X(E) + X(G) + X(K) + X(L) + X(M) + X(N) =E= 1 ;

MUN(BAH).. X(B) + X(C) + X(D) =E= 1 ;

REMAINING 16 ENTRIES SKIPPED


```

---- MCOST      =E=  OBJECTIVE FUNCTION
MCOST..  1.3669E+12*X(A) + 1.3622E+12*X(B) + 7.6112E+11*X(C) +
5.2234E+12*X(D)
      + 5.0429E+12*X(E) + 9.5769E+11*X(F) + 9.8467E+11*X(G) +
1.0229E+13*X(K)
      + 1.2987E+12*X(L) + 8.2456E+11*X(M) + 7.6204E+12*X(N) +
1.2727E+12*X(O)
      + 7.0946E+12*X(P) + 1.2893E+13*X(R) + 6.6336E+11*X(S) +
3.6256E+12*X(T)
      + 6.0689E+11*X(U) + 4.0784E+12*X(V) + 1.4412E+13*X(Y) +
4.5194E+12*X(Z)
      + 1.1772E+12*X(AA) + 7.8127E+11*X(AB) + 5.7392E+12*X(AC)
      + 6.3934E+12*X(AD) + 1.1432E+13*X(AE) + 4.2460E+12*X(AF)
      + 1.7651E+12*X(AG) + 1.1474E+13*X(AH) + 7.8477E+11*X(AI)
      + 8.4805E+11*X(AJ) + 1.5694E+12*X(AK) + 7.5360E+12*X(AL)
      + 3.7836E+12*X(AM) + 8.1677E+11*X(AN) + 3.0960E+12*X(AO)
      + 1.1964E+13*X(AP) + 1.6902E+12*X(AR) + 1.2229E+12*X(AS)
      + 6.0443E+11*X(AT) + 6.3941E+12*X(AU) + 9.4924E+11*X(AV)
      + 7.8136E+11*X(AY) + 1.3601E+12*X(AZ) + 6.0439E+11*X(BA)
      + 3.8443E+12*X(BB) + 9.9688E+11*X(BC) + 5.3490E+12*X(BD)
      + 1.0219E+13*X(BE) + 1.1556E+12*X(BF) + 2.4492E+12*X(BG)
      + 1.2251E+12*X(BH) + 1.1538E+12*X(BI) + 1.0507E+12*X(BJ)
      + 1.1926E+12*X(BK) + 6.5176E+11*X(BL) + 1.0715E+12*X(BM)
      + 1.3512E+12*X(BN) + 5.6412E+12*X(BO) - TCOST =E= 0 ;

```

S O L V E S U M M A R Y

MODEL	DOKTORA	OBJECTIVE	TCOST
TYPE	LP	DIRECTION	MINIMIZE
SOLVER	BDMLP	FROM LINE	221

```

**** SOLVER STATUS      1 NORMAL COMPLETION
**** MODEL STATUS      1 OPTIMAL
**** OBJECTIVE VALUE    10464665903000.0000

```

RESOURCE USAGE, LIMIT	0.050	1000.000
ITERATION COUNT, LIMIT	212	1000
BDM - LP VERSION 1.01		

A. Brooke, A. Drud, and A. Meeraus,
Analytic Support Unit,
Development Research Department,
World Bank,
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

```

WORK SPACE NEEDED (ESTIMATE)  --  5096 WORDS.
WORK SPACE AVAILABLE         --  46400 WORDS.

```

EXIT -- OPTIMAL SOLUTION FOUND.

```

----  223 VARIABLE  X.L          DISTRICTS

C  1.000,    M  1.000,    S  1.000,    U  1.000,    AI  1.000,    AJ  1.000
AN 1.000,    AY 1.000,    BC 1.000,    BF 1.000,    BI  1.000,    BM  1.000

```

**** FILE SUMMARY

```

INPUT   C:\KADIR2.GMS
OUTPUT  C:\KADIR2.LST
EXECUTION TIME      =          0.055 MINUTES

```

ÖZGEÇMİŞ

A.Kadir TOPAL, 1969 yılında Trabzon'un Tonya İlçesinde doğdu. İlköğrenimini Tonya'da, Orta ve Lise öğrenimini Trabzon'da tamamladı. Yüksek öğrenimine 1987 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nde başladı ve 1991'de mezun oldu. 1992 yılında aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda yüksek lisans programına başladı. 1994 yılında master ünvanı aldı ve aynı yıl KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde doktora çalışmalarına başladı. Yine aynı yıl KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne Araştırma Görevlisi olarak girdi. Halen bu görevi devam ettirmektedir.

TOPAL, bekar olup İngilizce bilmektedir.