

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN BELEDİYECİLİĞİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İL MÜLKİ SINIRI UYGULAMASI

Ruveyda KIZILBOĞA*

Orhan Veli ALICI**

ÖZ

Kırsal alan belediyeciliği Türkiye’de kullanılmaya başlanan yeni bir kavramdır. Özellikle kurulması kararlaştırılan on dört yeni büyükşehir belediyesi ile beraber toplam otuz büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları dâhilinde hizmet üretmesi ve sunması ile birlikte önem kazandı. Ancak belediyeciliğin kentsel alan ile özdeşleştiği ve bu sınırlı alanda yoğun bir nüfusa hizmet sunduğu dikkate alındığında gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal alanda hizmet sunması ve gereksinimleri farklılaşan bu alanların taleplerini karşılayabilmesi zorlaşmaktadır. Bu sebeple kırsal alan belediyeciliğinin kentsel alan formatı dışında düşünülmesi ve kırsala yönelik politikaların ön plana çıkarılması gerekir. Aksi takdirde kırsal ve kentsel alan arasında hizmet sunumunda adaletsizliklerin ortaya çıkması olasıdır. Bu makalede de kırsal alan belediyeciliği üzerinde durulduktan sonra özellikle bu konu ile doğrudan ilgili olan büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı uygulamasının avantajlarına ve dezavantajlarına yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kırsal Alan Belediyeciliği, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, İl ve İlçe Mülki Sınırı.

RURAL AREA MUNICIPALISM AND PROVINCIAL ADMINISTRATIVE BOUNDARY APPLICATION IN METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY

ABSTRACT

Rural area municipalism is a notion that has recently been used in Turkey. It has gained importance together with the service production and offer within the provincial administrative boundary of the planned establishment of new



* Dr., Nevşehir Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, ruveyda.kizilboga@nevsehir.edu.tr, ruveyda.kizilboga@gmail.com

** Dr., İ.E.T.T. İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan_alici@hotmail.com

fourteen metropolitan municipalities and thirty metropolitan municipalities in total. However, when it is noted that municipalism is identified with urban areas and intense population is offered service within this limited area, it seems difficult that both metropolitan municipalities and metropolitan district municipalities provide service in rural areas and meet the varying demands in this area. Consequently, it is required that rural area municipalism is considered outside of the urban area format and bringing of the policies aimed at rural area to the forefront. Otherwise, emergence of unfair service in providing between rural and urban areas possible. In this article, after focusing on the rural area municipalism, the benefits and the drawbacks of the provincial administrative boundary application in metropolitan municipalities are given which is directly relevant to the rural area municipalism.

Keywords: *Rural Area Municipalism, Greater City Municipalities, Metropolitan District Municipality, Provincial and District Administrative Boundary.*

GİRİŞ

Türk idari sistemi içerisinde yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç farklı şekilde incelenir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışında yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında bulunan belediyeler, kent merkezlerini kapsayacak şekilde teşkilatlandırılırken, il özel idareleri il mülki sınırında genel olarak kırsal alana hizmet eden bir idari birim olarak örgütlendi. Ancak, merkezi idare ile ilişkilendirilen il özel idarelerinin tüzel kişiliği 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinde kaldırılacağından il özel idarelerinin kırsal alana ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları büyük oranda büyükşehir belediyelerine devrolacaktır.

İl mülki sınırı uygulaması başlangıçta İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri için 2004 yılı itibariyle uygulamaya konuldu. 2014 yılından itibaren yeni on dört büyükşehir belediyesi ile sınırları il mülki sınırı olmayan on dört büyükşehir belediyesinde de il mülki sınırı uygulamasına başlanacaktır. Böylece otuz büyükşehir belediyesi il mülki sınırı dâhilinde hizmet sunarken bu büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine de son verilecektir.

Bu durumda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin, mülki sınır kapsamında mahalleye dönüştürülen köylere de hizmet sunması gerekecektir. Oysa belediyecilik uygulamaları dar bir alanda yoğun nüfusa hitap edecek şekilde kurgulandığı için genişleyen sınırlara ve dağılan nüfusa hizmet sunumunda yeterince başarılı olamayacağı düşünülebilir.

Bu makalede genel olarak “kırsal alan belediyeciliği” ile büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı genelinde hizmet sunmasının ortaya çıkaracağı olası sakıncalara değinilmesi ve öneriler sunulması amaçlandı. Bu kapsamda öncelikle klasik belediyecilik anlayışına, yerel yönetimlerin dönüşüm sürecine, Türkiye’deki belediyelerin kuruluş esasları ile hizmet alanlarına, bu hizmet alanlarının belirlenmesinde ölçek ekonomisi yaklaşımına ve verimliliği artırma yöntemi olarak da birleşme ya da kaldırma hususlarına değinildi. Makalenin devamında ise, bu bilgiler çerçevesinde sınırları il mülki sınırı olan büyükşehir belediyeleri ile kırsal alan belediyeciliğinin yarar ve sakıncalarına yer verildi.

1. KLASİK BELEDİYE ANLAYIŞI KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

II. Dünya Savaşı sonrasında kentleşme olgusu ile demokratikleşme ve refah devleti anlayışının ortaya çıkması, yeni mal ve hizmetlerin üretimini destekledi ve bu süreçte devletin piyasada etkin rol almasını gerektirdi. Buna bağlı olarak, kamusal hizmetlerin bir kısmının yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi gündeme geldi ve merkezin yükünün hafifletilmesi amaçlandı. Kamu sektöründeki bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut açısından artırdı. Öte yandan bu durum örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finans kaynaklarının yetersiz kalmasına neden oldu. Bu nedenle Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gereği gündeme gelmiş ve 1950-1970 yılları arasındaki dönemde yapılan çalışmalar bu gereksinimin giderilmesine hizmet etti (Topal, 2011: 368).

Bütünsel açıdan bakıldığında Türkiye’de hem toplumsal koşullardaki değişim (kentlerin büyümesi, yerelleşme gereksinimi vb.) hem de diğer ülkelerle artan münasebetin yarattığı gereklilikler doğrultusunda ortaya çıkan yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinden söz edilebilir. Türkiye’de yerel

yönetim yapılanmasının özellikle belediyeler açısından sorunlu bir başlangıcı olduğu vurgulanır. Belediyelerin güçlü bir sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet gösterememesi bu kuruluşların; batılılaşma hareketinin önemli bir parçası olmalarına, toplumsal taleplerden ziyade tepeden inme nitelik taşımalarına ve mali kaynaklarının yetersizliğine dayandırılır. Sorunlar ise, temelde iki grupta sınıflandırılır. Bunlardan ilki, belediyelerin yeterince demokratik olmaması ile hemşehri katılımı, denetim, temsili ve yönetsel saydamlık alanında oluşan sorunlardır. İkincisi ise, belediyelerin toplumun gereksinimlerini yeterli düzeyde, kalitede ve hızda karşılayamamasıdır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 22-25).

Türkiye’de toplumsal yaşamda önemi giderek artan yerel yönetimler; kamusal güç karşısında bireysel hakların konumunun değişmesi, ekonomik, sosyal ve kültürel değişim, eğitim seviyesinin artması, üretim ve bilgi teknolojisindeki gelişmeler ve vatandaşların müşteri olarak hizmet talep etmesi gibi durumlar karşısında, diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi, kendilerini yenileme ve geliştirme gereksinimi duymaktadırlar (Akgül, 2003: 255-257).

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana genelde kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimlerle ilgili sorunların tespiti ve çözümü için yapılan çeşitli çalışmalar mevcuttur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 25). Dönüşümcü ve gelişimci reformlar kapsamında kanunlar çıkarılmakla birlikte özellikle, Türkiye’de metropollerin büyüyerek belediye sınırları dışına çıkması belediyeler arasında işbirliği sağlanmasını gerektirdi. Ancak işbirliği süreci yeterince etkin işleyemedi. Bu duruma çözüm sunabilmek için 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarıldı (Torlak ve Sezer, 2005: 89). Mevcut sorunların nüfus artışı, küreselleşme ve mali yetersizlik gibi nedenlerle büyüyerek sürmesi yeni reform sürecini gerektirdi ve bu kapsamda 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye ve 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Bu düzenlemelerin sonucusu 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur.¹ Bilimsel ve tekno-



¹ Söz konusu Kanun, 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle değiştirilmiş ve bu Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.

lojik gelişmeler, nüfus artışı, göçler ve yoğun kentleşme gibi durumlar (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 26) ve mali anlamda kaynakların bölünmemesi, uzman personelin bir arada olması ve tek kaynaktan yönetilmesi anlayışı yerel kamu hizmetlerinin tek elden yürütülmesi durumunda daha etkin gerçekleşeceği algısını ortaya çıkardı. 6360 sayılı Kanun bu algının bir ürünü olarak yasalaştı. Mezkûr Kanun önemli düzenlemeler içermekle birlikte bu düzenlemelerin ortaya çıkaracağı sosyal, ekonomik, mali ve toplumsal boyuttaki sorunların özenle incelenmesi gerekir.

Büyükşehir belediyelerindeki bu yeni yönetim yapısına değinmeden önce belediyelerin yönetimi ile ilgili yapının çeşitli kanunlar kapsamında anlamlandırılması önem taşır.

2. BELEDİYELERİN KURULUŞ ESASLARI VE HİZMET ALANLARI

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye, “beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet” şeklinde tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır (Alıcı ve Düzoğlu, 2010: 5). 1580 sayılı Kanun’da bir yerleşim yerinin belediye olabilmesi için 2000 nüfus ve merkeze 500 metrelik mesafe şartı aranmakta iken; 5393 sayılı Kanun’da 5.000 nüfus ve merkeze 5.000 metrelik mesafe şartı esas alındı. Dolayısıyla bir yerin belediye sayılabilmesi için hükümet konağı esas alındığında 5.000 metrelik alan içerisinde yaşayan nüfusun 5.000 olması şartı aranmaya başlandı.

Bu hususlar dikkate alındığında belediyenin mekânsal olarak sınırlı bir alanı anlamlandırıdığı, kırsal alanların bu kapsamda yer almadığı anlaşılır. Kentleşme oranının ve nüfus artışının hızlı olmasına bağlı olarak genişleyen kentin, anılan sınırları aşması ve varolan sorunlarının artması nedeniyle klasik belediyecilik anlayışının farklılaştırılması hususu gündeme geldi (Alıcı, 2012: 30). Böylece büyükşehirler için yeni bir yerel yönetim modelinin tesis edilmesi süreci başladı.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'yla büyükşehirlerde iki kademe bir yerel yönetim sistemi kuruldu. Bu sistemde üst düzeyde şehri yöneten bir büyükşehir belediyesi alt düzeyde ise, büyükşehir içindeki ilçe/ilk kademe (alt kademe) ile merkez ilçede kurulan ilçe/ilk kademe (alt kademe) belediyeleri yer almaktaydı. Bu dönemde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için illerde yüklü maliyetlerle gereksiz yere yeni ilçeler kuruldu. Ayrıca çok büyük ilçe belediyelerini, yönetilebilir duruma getirmek amacıyla bölerek yeni ilçelerin kurulması yöntemi uygulandı. 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilçe ölçütünden vazgeçilerek "ilk kademe belediyesi" adı altında, herhangi bir ölçütü ve özelliği olmayan yeni bir belediye türü ortaya çıkarıldı. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi olabilmek için gerekli nesnel ölçütlerden uzaklaşıldı ve yeni büyükşehir belediyeleri kurulma süreci hükümetin takdiri ve parlamentonun kararına bırakıldı. Ayrıca büyükşehir belediyelerine sağlanan ek gelirlerden faydalanmak amacıyla büyükşehir olmaya yönelik taleplerin artması ve siyasi kaygıların etkisiyle büyükşehir belediyesi sayısı artırıldı (Torlak ve Sezer, 2005: 91).

5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesinin kurulması hususu birtakım yeni koşullara bağlandı. 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği" hüküm altına alındı.

Kentsel alanların hızla büyümesine bağlı olarak gerek Türkiye'de gerekse diğer ülkelerde büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda "belediyelerin büyüklüğü ve büyüklüğün dengesizliği" hususu tartışılmaya başlandı. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için herhangi bir nüfus şartı öngörülmemekle birlikte 5216 sayılı Kanun'da 750.000 nüfus ölçütü getirildi. Büyükşehir belediyelerinin 2004 yılındaki nüfusları dikkate alındığında varolan büyükşehir belediyelerinin yarısının nüfusunun 750.000'den daha az olduğu görülür (Torlak ve Sezer, 2005: 91).

5216 sayılı Kanun'un 3. maddesinde büyükşehir "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kulla-

nan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır. Bu düzenleme ile bir il belediyesinde büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için merkezde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin bulunması şartı da getirildi.

5216 sayılı Kanun’daki düzenlemelere rağmen, büyükşehir ile alt kademe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımında dengenin sağlanamaması ve büyükşehir belediyesinin alt kademe belediyesi üzerinde geniş vesayet yetkisine sahip olması süreci sürdürdü. (Torlak ve Sezer, 2005: 104). 5216 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki uyumsuzluklarını gidermek amacıyla büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri büyük oranda artırılarak ilçe belediyelerinin sınırlı sayıda görevleri tek tek sayıldı. Bu düzenlemeye rağmen imar, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kararları başta olmak üzere birçok konuda varolan çeşitli uyumsuzlukların sürdüğü görülmektedir (Alıcı, 2012).

Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin ön koşullarından biri hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi yani subsidiarite ilkesidir (Torlak ve Sezer, 2005: 104). Belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de subsidiarite ilkesi dikkate alınmakta olup, bu durumda halka en yakın hizmet birimleri ilk kademe ve ilçe belediyeleri olmaktadır. Dolayısıyla varolan sorunların ilçe belediyeleri lehine çözülmesi gerekir (Tuzcuoğlu, 2007: 60-61).

Büyükşehir belediye sınırı, belediyelerin hizmet götürmekle sorumlu ve yetkili oldukları alanları kapsar. Bu sınırın genişlemesi ile kırsal alanı temsil eden köyler “mahalleye” dönüşmesine bağlı olarak bu bölgelere büyükşehir belediyesi tarafından hizmet götürülmesi zorunluluğu doğar. Oysa 2000’li yıllardaki koşullarda bile, büyükşehir belediyeleri kentsel alanlara hizmet götürmekte sıkıntı yaşamaktadır (Torlak ve Sezer, 2005: 94). Bu sebeple sistemin kurgusunda ilçe belediyelerinin rolünün artırılması, genel olarak da belediyelere ilişkin sorunların belirlenmesi ve çözüm aranması sürecinde çok yönlü ölçütlerin geliştirilmesi önem taşır.

3. BELEDİYELERİN HİZMET ALANINI BELİRLEMEDE ÖLÇEK EKONOMİSİ YAKLAŞIMI

Türkiye’de kırsal-kent farklılığının giderilmesi ve belediyeçilik sisteminin kırsal alanda yaygınlaşmasıyla ortaya çıkan verimlilik kayıplarına son verilmesi amacıyla her mekânsal yerleşmeye ayrı bir tüzel kişilik verilmesi uygulamasının sakıncalarına 6360 sayılı Kanun’la son verilmeye çalışıldı. Kırsal ve kent sel yerleşmelerin yerel gereksinimlerini karşılayabilmek, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile birlikte demokratik yönetim gereklerini birlikte sağlayabilmek için ölçek sorunu ile ilgili köklü düzenlemelere gereksinim olduğu vurgulanır (Güven, 1982: 48). Bu noktada optimal büyüklük kavramı devreye girer. Optimal büyüklük ile belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip bir yerel yönetim büyüklüğü kast edilir. Birçok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalır (Sağbaşı, 2003: 3). Bir başka deyişle, hizmetin üretildiği alana yayılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti azaltır ve belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olur. Daha sonraki her nüfus ilaveleri, marjinal maliyetteki hızlı yükselişlere bağlı olarak ortalama maliyeti artırır (Akgül, 2003: 252). Bu nedenle, nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşittir. Dolayısıyla optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin daha fazla düşmediği ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı noktadaki büyüklük olarak ifade edilir (Topal, 2005: 450).

Yerel yönetim birimlerinin kamusal hizmetlerin sunumu için gerekli maddi, insani ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri vurgusu da iktisat yazınındaki ölçek ekonomileri yaklaşımına dayandırılır. Uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerini açıklamakta kullanılan ölçek ekonomileri; “üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel ortaya çıkan reel ve parasal tasarrufları” ifade eder (Topal, 2011: 369-370). Firmanın üretim tesis ölçeğinin belirli bir eşişin altında olması ortalama maliyetin yüksek olmasına neden olur. Bu nedenle, neo-klasik iktisat teorisinin savunduğu ölçek ekonomileri argümanı, geçmiş yıllarda çeşitli ülkelerin yerel yönetim reformlarında uygulandı ve birçok küçük yerel idare birimi birleştirilerek daha büyük yerel idari birimler oluşturuldu (Arıkboğa, 2007: 4). Kentin nüfusunun artmasının ve

yüzölçümünün büyümesinin birçok kent hizmetinin kişi başına düşen maliyeti azalttığı kabul edilir. Ancak nüfusun gereğinden fazla artışı; su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, sağlık ve konut gibi hizmetlerin maliyetini artırır (Çimen, 2007: 59). Küçük ölçekli belediyeler daha demokratik üstünlükler sunmakla birlikte hizmet ölçeğinin optimum noktaya dek büyümesinin sağlayacağı temel faydaların şunlar olacağı ileri sürülür (Topal, 2011: 372-373):

a) İstihdam edilen işgücünün, işbölümü ve uzmanlaşması sağlanacak ve bu durum verimliliği artıracaktır,

b) İşbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik açıdan daha gelişmiş araç ve gereçlerin kullanımını sağlayacaktır,

c) Üretim-teknoloji arasındaki yakın ilişkiyi olumlu anlamda destekleyecektir. Gelişmiş teknolojiler, büyük çapta üretim yaparak birim başına maliyetleri düşürecek ve böylece önemli maliyet tasarrufları sağlayacaktır,

d) Ölçek büyümesi daha fazla imkâna sahip olunması anlamına geldiğinden daha kaliteli yöneticilerin, danışmanların ve işgücünün istihdamına olanak sunacaktır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu’nda orta ölçekli kent alanlarının yönetimine ilişkin iki önemli saptama yapılır. İlk olarak; sınırlı bir alanda görev, yetki ve sorumlulukları en aza indirgenen ilçe belediyeleri ile birçok ilçe belediyesinin sınırlarını kapsayan mahalli müşterek nitelikli yetkilerin neredeyse tamamına sahip ve ilçe belediyeleri üzerinde yerel idari vesayet yetkisini kullanan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu belirtilir. İkinci olarak, mali bakımdan güçlü merkez belediyeler ile mali bakımdan güçsüz ilçe ve alt kademe belediye teşkilatlarının tesis edildiği vurgulanır. Bu iki tespiti bağli olarak büyükşehir belediyelerinde yaşanan sorunların çözümünün mümkün olmadığı ileri sürüldü. Bu kapsamda orta ölçekli kentsel alanlar için iki kademeli bir model önerilecek olursa, alt kademedeki belediyelerin yetki ve görevleri ile mali kaynaklarının güçlü olmasına, üst kademedeki idari yapının/belediyenin ise, sınırlı yetki ve görevle donatılmasına dikkat edilmesi gerektiği öne sürüldü (Özgür, 2005: 495). Üst kademe belediyesi ise, kentsel alan genelinde zorunlu hizmetleri yürütmesi ve prensipte en azından hizmetlerin türleri açısından sınırlı yetkiye sahip olması gereği vurgulanır (Özgür, 2005: 496).

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi ÖİK Raporu'nda orta ölçekli kentsel alanların yönetiminde kullanılabilir ve iki kademeli bir sistemde geçerli olabilecek aşağıdaki ilke ve öneriye yer verilir:

“Metropol ve yerel nitelikli görev ayrımında, yerel nitelikte bir hizmetin en ucuza ve en verimli yapılması ile halkın katılımının ve denetiminin en yüksek şekilde sağlanması ilkesi göz önünde tutulur. Büyükşehir belediyelerinin metropol ölçeğinde planlama yapan, yatırım ve finansman sağlayan yerel yönetim birimleri olması gerekir. İlçe belediyeleri ise, yerel nitelikteki tüm hizmetleri veren belediyeler haline getirilmelidir”(Özgür, 2005: 496, DPT, 1994: 24-25).

Yerel yönetimlerde etkenliğin artırılması için gerekli görülen aşağıdaki üç unsura vurgu yapılır (Canpolat, 2010: 82):

- a) Hizmet alanının büyüklüğünde en uygun (optimal) ölçeğin tespiti ve sınırlarının kontrolü,
- b) Yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması ve böylece para ve kaynak savurganlığının önlenmesi,
- c) Yerel birimlerden her birine, yerine getirebilecekleri en iyi işlerin bırakılması.

Belediyeleri güçlü kılan unsur, ellerindeki yetki ve kaynakların genişliği değil, bunları etkin koordine edebilmeleri ve kullanabilmeleridir. Teorik gelişmelere paralel olarak yapılan mevzuat çalışmalarında da kamu kaynaklarının ve otoritesinin etkin ve verimli kullanılması ilkesine vurgu yapılır (Akyel ve Köse, 2010: 12).

Belediyelerin nüfus ve alan büyüklükleri açısından önemli sorunları vardır. Tortop'a göre (1995: 24) bir belediyenin nüfus ve alan büyüklüğü, yetki ve görevleri belirlemedeki en önemli etkidir. Belediyelerin etkinlik derecesi, büyüklüğü ile ilgili ve orantılıdır (Akgül, 2003: 252). Bazı belediyeler gereğinden fazla büyük bazıları ise optimal hizmet yürütme açısından çok küçüktür. Bu sorun, küçük belediyelerin kaynaklarını etkin ve yerinde kullanmasını engeller. Hizmetlerin etkin yürütülebilmesi için belediyelerin uygun büyüklükte olması gerekli ve önemlidir (Özgür, 2007: 105). Küçük ölçekli kentsel birimler gerek mali kaynak gerekse personel israfı olarak

nitelendirilirken, ölçeğin gereğinden fazla büyütülmesi, belirli bir büyüklükten sonra kentsel yönetim biriminin maddi olanaklarının yetersizleşmesi nedeniyle maliyetleri artırır ve etkinliği azaltır (Akgül, 2003: 249). Kent nüfusu gereğinden fazla arttığında gerek su ve kanalizasyon gibi altyapının gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal altyapının maliyetleri artar. Özellikle, geniş hizmet alanlarında dağınık yerleşmelerin olması hizmet maliyetlerini artırır (Topal, 2005: 451). Belediyelerin hizmet ettikleri alanın, öteki deyişle ölçeğin büyümesinin ve nüfusun artmasının, hizmet kalitesini ve hizmetin zamanında yerine getirilmesini nasıl etkileyeceğinin sorgulanması gerekir. Belediyelerin nicel olarak büyütülmesi ya da sayıca artırılması yerine nitel olarak verimli olmasının hedeflenmesi gereklidir (Akgül, 2003: 179).

4. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN VERİMLİLİĞİNİ ARTIRMA YÖNTEMİ: BİRLEŞTİRME YA DA KALDIRMA

Bazı yerel yönetim birimlerinin; görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremeyecek küçüklükte olması, mali kaynaklarının yetersizliği, uzman personel eksikliği, coğrafi şartların hizmet götürmeyi engellemesi ve iklim şartlarındaki zorlukların hizmet maliyetini artırması, sınırlarının iç içe geçecek şekilde yakınlaşması ve bu yakınlaşmadan doğan yetki çatışmaları kapsamında kamu hizmetlerinin yerine getirilememesi (Sezer, 2007: 145-146) gibi nedenlerle yerel yönetim birimleri kapatılmakta ya da birleştirilmektedir. Birleştirme ya da kapatmaların bir diğer nedeni kamusal hizmette de azalan maliyet ilkesinin dikkate alınıyor olmasıdır. Kamu ekonomisinin üretici firmaları olan yerel yönetim birimlerinin üretim ölçeğini belirli bir noktaya kadar genişletmek suretiyle maliyetleri azaltması ilkesi, birleştirme ya da kapatmaları destekler (Topal, 2011: 372).

Yerel yönetim birimleri arasındaki birleşmeleri meydana geliş biçimleri itibariyle değişik ölçütlere göre sınıflandırmak olanaklıdır. Bunlardan birincisi, katma/katılma yöntemidir. Bu yöntemde bir yerel yönetim birimi kendisine komşu küçük birimlerin topraklarının bir kısmını ya da tamamını kendi sınırları içine alır. Bu durumda komşu yerleşim biriminin tüzel kişiliği sona erer. İkincisi, kaynaşmadır. Bu yöntemde birden fazla yerleşim birimi bir araya gelerek yeni

bir yerel yönetim birimi oluşturulur. Kırsal kesimdeki köylerin ya da küçük köylerin bir araya gelerek yeni bir yerel yönetim birimi oluşturması buna örnek oluşturur. Üçüncüsü ise, bir yerel yönetim biriminin sınırlarının yeniden çizilmesidir (Sezer, 2007: 145).

Birleşmeler gönüllü ya da zorunlu olarak gerçekleşir. Gönüllü birleşmede halkın onayı gerekir. Yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel özerklik ilkesinin gerçekleşmesi açısından birleşmelerde gönüllülük kıstası esastır. Ayrıca halkın onayını alan birleşmenin başarı şansı daha yüksek olacaktır (Buldaş, 2008: 26-32). Zorunlu birleşmelerde ise, merkezi idare hazırladığı yasayla ya da idari kararlar birleşme gerçekleşir. Ancak bu zorunluluk yerel özerklik ilkesine ters düşer (Arıkboğa, 2007: 13-14). Öte yandan idari işlemlerin amacı kamu yararındır. Yerel yönetimler arasındaki birleşme ya da yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususunun da kamu yararı amacıyla yapılması gerekir (Sezer, 2007: 156).

Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk adımında, küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesi ve bu sayede daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Bu dönüşümün temelinde, geniş ölçekli idari ünitelerin küçük olanlara göre ekonomik anlamda daha etkin ve daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü etkili oldu. 1950-1970 dönemi arasında uygulanan yoğun birleştirme çalışmaları sonucunda (Topal, 2011: 368) 1960 ve 1970'li yıllarda Avrupa ülkelerinin birçoğunda belediyelerin sayısı azaltıldı. Varolan belediyeler arasında ölçeklerine göre görev ve işlev kademelendirmesi yapıldı. Örneğin, Bulgaristan, Danimarka ve İsveç belediye sayısını % 80'in; Belçika, Almanya ve İngiltere % 60'ın; Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç ise % 40'ın üzerinde azalttı (Canpolat, 2010: 83).

Bu kapsamda Türkiye'de de benzer tartışmalar gündeme geldi. Türk belediyeçilik sisteminin küçük ölçekli belediyelerden oluştuğu ve bunun Batı ülkelerinde birleştirme çalışmalarından önce karşılaşılan benzer sorunları ortaya çıkardığı vurgulandı. Çözüm olarak 5393 sayılı Kanun'dan önceki, belediye kurulmasında aranan 2000 nüfus ölçütünün 5393 sayılı Kanun'la 5000'e çıkarılması görüldü (Urhan, 2008: 90). Ancak bu düzenlemenin kırsal alan belediyelerini ortaya çıkardığı ve sorunları önlemediği farkına varılmış ve alt kademedeki küçük belediyelerin kapatılmasına, geniş ölçekli alan

yönetiminin tek bir belediye kapsamında gerçekleştirilmesine yönelindi (Topal, 2011: 368-369).

Tanguay ve Wihry (2008: 326), yerleşim yerlerinin birleşme yoluyla ölçeğinin artırılması sonucunda kişi başına düşen hizmet maliyetinin azaltılmasında aşağıdaki yöntemlerin kullanılabileceğini belirtir. Bu yöntemler (Aktaran Yoloğlu, 2011: 50):

- a) Ölçek ekonomisinin tutturulmasından dolayı birim maliyetlerin azalması,
- b) Fayda dışsallıklarının içselleştirilmesi,
- c) Yönetim ve karar alma maliyetlerinin daha büyük bir topluluğa paylaştırılmasıdır.

Hem Devlet Planlama Teşkilatı, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2001 Yerel Yönetimler Komisyonu Raporu’nda hem de Geray (2000) ile Topal ve Özyurt’un (1999) akademik çalışmalarında küçük ölçekli belediyelerin dezavantajları konusunda “küçük belediyelerde, kamusal hizmetlere ilişkin yetersiz talepten dolayı ölçek ekonomisi yaratmanın imkânsızlığına” vurgu yapılır.

Akgül’e (2003: 261) göre Türkiye’de fiziki olarak birbirine yakın birimler, birleştirme yöntemiyle tek merkezde toplanmalı ve coğrafi olarak halkın aynı alanda yaşaması teşvik edilmelidir. 6360 sayılı Kanun’la köylerin mahalleye dönüşmesi ve belde belediyelerinin kapatılarak ilçe belediyesi içerisinde mahalle haline gelmesi yasal zorunluluk kapsamında gerçekleşti. Buna karşılık, 5393 sayılı Kanun’un 8. maddesine göre “bir belde, köy veya bunların bazı kısımlarının komşu belediyeye katılmasında seçmenlerin yarısından fazlasının talep etmesi ve sonrasında halk oylaması yapılması” yani gönüllülük şartı aranır.

5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİ SINIRLARI

Türk belediye sisteminde farklı büyüklüklere rağmen bütün büyükşehir belediyeleri aynı yasa hükümlerine göre yönetilir. Oysa farklı büyüklükteki belediyelerin; nüfusu, hizmet alanının büyüklüğü ve coğrafi koşulları, gelişmişlik düzeyi ve toplumun eğitim seviyesi gibi nedenlerle sorunları farklılaşmaktadır.

Çözüm için belediyelerin farklı yasal düzenlemelere ya da yönetim modellerine sahip olması gerekir (Özgür, 2005: 487). Büyükşehir belediyelerinde yaşanan sorunların temelinde işlevsel eşgüdüm ve coğrafi birlik ilkesi yatar. Büyükşehir yönetiminde görevler ve gelirler çok sayıda yönetim arasında paylaştırılır. Bu durum hizmet açısından ölçek ekonomilerini işlevsizleştiricidir (Demiral, 2007: 79).

Büyük kentlerde ortaya çıkan ve gün geçtikçe etkisi artmakla birlikte çözümü zorlaşan sorunlara bu alanlardaki yönetimin yetersizliği de bir sebep olarak gösterilir. Kentin tamamını ilgilendirmesine rağmen bu sorunların çözümü için kullanılması gereken yetki ve sorumluluğun birden çok mahalli idare birimi arasında paylaştırılmış olması, bu yetki ve sorumluluğun bir an önce kurulacak ve kentin tamamını kapsayacak bir üst otorite tarafından kullanılmasını gerektirdi (Özgür, 2008: 5-10). Bir başka deyişle, büyükşehir alanı içerisinde kurulacak bu üst birimin, alt belediyeleri kapsayacak şekilde planlama ve koordinasyonu sağlayacak tek otorite olması gerektiği görüşü hâkimdir. Böylece iki kademeli büyükşehir yönetimi başlangıçta İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere üç il için uygulanmaya başlandı (Alıcı, 2012: 31). Süreç içerisinde büyükşehir belediyelerinin artması ile beraber varolan sorunlar çeşitlilik kazandı. Bu noktada sistemselsel sorunların çözümü amacıyla Türkiye’de yeni bir büyükşehir sınıflandırmasının yapılması gerektiği ileri sürüldü. Önerilen büyükşehir yönetimi, yüzölçüm ve nüfus esasına göre üçlü bir sınıflandırma ile aşağıdaki gibi ele alınabilir (Demiral, 2007: 93):

- a) Bölge Niteliği Kazanmış Büyükşehir Yönetimleri,
- b) Büyükşehir Yönetimleri,
- c) Diğer Büyükşehir Yönetimleri.

2012 yılına gelindiğinde yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması gündeme geldi ve 6360 sayılı Kanun yayımlanarak yürürlüğe girdi. 2014 yılında yapılacak ilk mahalli idareler genel seçimiyle beraber 6360 sayılı Kanun kapsamında Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulması, yani bu illerin il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi hüküm altına alındı.

Sınırları il mülki sınırı olmayan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları da “il mülki sınırı” olarak düzenlendi. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olması nedeniyle meydana gelebilecek görev ve yetki çakışmalarının önlenmesi ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi nedeniyle büyükşehir belediyelerinde önemi ve işlerliği kalmayan il özel idarelerinin, ilk mahalli idareler genel seçiminden itibaren, tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususu da hüküm altına alındı.

Böylece İstanbul ve Kocaeli dışındaki yirmisekiz büyükşehir belediyesi 2014 yılında yapılacak olan mahalli idareler genel seçimi ile beraber; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren ve yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi haline getirilecektir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin ise, yine bu düzenleme ile sınırları ilçe mülki sınırı haline dönüştürülecektir.

6360 sayılı Kanun’un genel gerekçe bölümünde ise, il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağı belirtildi:

- a) Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir,
- b) Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek ve işgücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır,
- c) Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır,
- d) İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir,
- e) Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde belirtilen bu pozitif bakış açısı bir kenara bırakıldığında; iki kademeli büyükşehir belediye sisteminin varolan sorunları ile beraber yaygınlaştırılması ve büyükşehir mekânının il mülki sınırına dek genişletilmesi yeni ve varolan sorunların daha da büyümesine yol açabilecek niteliktedir. Böylece iş süreçleri daha karmaşık hale gelecektir. Vatandaşa hizmette yakınlık ilkesi yeterince uygulanamayacak, alansal büyüklük nedeniyle bu yapıların hantallaşması söz konusu olacaktır. Vatandaşa en yakın olan ilçe belediyeleri adeta büyükşehir belediyesinin “yerel idari vesayeti” (Alıcı, 2012a: 38-52) altında kalacağından vatandaşın sorunlarını yeterince çözemeyecektir. Ortaya çıkacak yeni sorunlar sistemin yeniden reforme edilmesini gerektirecektir. Bu kapsamda il mülki sınırı uygulaması nedeniyle oluşacak sıkıntılıların giderilmesi için, ilçe belediyelerinin yetkilerinin artırılması ve büyükşehir belediyelerinin sadece kent genelini ilgilendiren makro nitelikli bölünemez işleri görmesi ve koordine edici bir rol üstlenmesi gerekecektir. Aksi takdirde büyükşehir belediyeleri kırsal alan başta olmak üzere hizmet alanlarında hizmet sunamaz hale gelerek hantal bir yapıya dönüşecektir.

Sınırları il mülki sınırı olan büyükşehir belediye sistemi ile eski sistem kıyaslandığında, sistemin içeriğinde ve mahalli müşterek nitelikli görev, yetki ve sorumlulukların büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki dağılımında herhangi bir değişiklik yapılmadığı, ancak sistemin mekânsal boyutunda önemli düzenlemeler yapıldığı görülür. Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı ile özdeşleştirilmesinin büyükşehirler bazında farklı sorunları beraberinde getireceği, siyasi farklılaşma ve büyükşehir belediyesinin hizmet alanının mekânsal büyüklüğü dikkate alındığında kırsal alan belediyeciliğinin yeterince işler hale gelemeyeceği ve bu nedenle sancılı bir dönüşüm sürecinin yaşanacağı ileri sürülür (Alıcı, 2012: 290).

Öte yandan bu yeni düzenleme ile beraber belde belediyelerinin, köylerin ve otuz il özel idaresinin tüzel kişiliğine de ilk mahalli idareler genel seçimi ile son verilecektir. Anayasa Mahkemesi, daha önce benzer bir konuda vermiş olduğu E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı kararında; yasa koyucunun, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin etkinliğini sağlamak adına küçük ölçekli belediyeleri kapatabileceğini belirtmiş, ancak hizmette vatandaşla yakınlık ve

küçük ölçekli belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında referandum yoluyla kararın vatandaşa bırakılması yöntemini dikkate almamıştır. Nitekim yeni büyükşehir belediyeleri dışındaki mevcut büyükşehir belediyelerindeki bazı mahallelerin bir ilçeden ayrılarak başka bir ilçeye bağlanması ve bu değişikliğin yerel referandum vasıtasıyla vatandaşların görüşü alınmadan yapılması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na aykırılık taşır.

6360 sayılı Kanun’la tüzel kişilikleri kaldırılan ve ilgili belediyeye katılması kararlaştırılan belediye ve köy halkının, katılma konusundaki görüş ve isteklerinin referandum yoluyla sorgulanması gerekir. Çünkü 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamaz” ifadesi vardır. Nitekim 1982 Anayasası’nın 90. maddesindeki “usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir” ibaresi dikkate alındığında 6360 sayılı Kanun’la ilk kademe belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususunun uluslararası andlaşmaya aykırılık taşıdığı gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Bütün bu veriler çerçevesinde;

a) Büyükşehir belediyesi sisteminde asıl tartışılması gereken konu “bu sistemin nasıl işlediği”dir. Aksi halde varolan sorunlarla beraber bu sistemin yaygınlaştırılması bir yanlışı genelleştirmekten başka bir anlam ifade etmeyecek, âdete varolan sorunlar bir virüs gibi diğer belediyelere de yayılacaktır. Nitekim süreç içerisinde yapılan araştırmalarda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında sorunların olduğu, büyükşehir belediyelerinin imar ve bütçe konusunda ilçe belediyelerine müdahalesinin sorun teşkil ettiği, gelir dağılımında bariz adaletsizliklerin bulunduğu, UKOME-AYKOME gibi oluşumlarda ilçe belediyelerinin hiçbir belirleyiciliğinin olmadığı ve büyükşehir belediyesinin bu konuda etkin rol oynadığı, aynı mekânsal alanda iki farklı belediyenin hizmet sunmasının birçok soruna yol açtığı, dolayısıyla mevcut sistemin eşgüdümü sağlayamadığı belirtilir (Alıcı, 2012).

b) İl mülki sınırı uygulaması, il idaresi sistemini aşındırmakla beraber subsidiarite ilkesine de aykırıdır. Halka en yakın birimlerce sunulması gereken

hizmetlerin, eskiye nazaran daha uzak ve büyük birimler tarafından sunulması adeta bir geriye gidiş gibi algılanmakta ve bu durum yerel hizmetlerin merkezileştirilmesi gibi görünmektedir. Öte yandan bu alansal büyüme ile birlikte bölgesel farklılık ve çeşitliliklerin korunması da zorlaşacaktır (Bedük, 2012: 8). Bu husus özellikle yerel demokrasiye ket vurulmasından, hizmette ve demokraside katılım açısından optimal bulunan küçük ölçeklerin büyütülmesinden başka bir şey olmayacaktır.

c) Bir diğer önemli husus ise, otuz büyükşehir belediyesinin gelişmesi karşısında elli bir ilin yerinde sayması ve merkezden daha az kaynak almasıdır. Bu illerdeki il özel idarelerinin kaynaklarında eskiye oranla meydana gelecek azalışla birlikte normal ildeki kırsal ile büyükşehirlerdeki kırsal arasında da gelişim açısından bir dengesizliğin oluşabileceği tahmin edilmektedir. Bu yüzden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin güçlendirilmesi, büyükşehir belediyesinin eşgüdüm görevinin vurgulanması ve bunun yanı sıra dengeli kalkınma için il belediyelerinin de güçlendirilmesi önem taşır. (Çukurçayır, 2012: 23)

d) Diğer taraftan dünyada büyükşehir belediye siteminin kentsel alan için uygulandığı ve kırsal alanı kapsayan bir büyükşehir yönetim modelinin olmadığı dikkate alındığında ilerleyen süreçte sistemin revize edilmesi gerektiğinde; belediye başkanı karşısında meclisin güçlendirilmesi, görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenmesi, kırsal alanı ilgilendiren hizmetlerin vatandaşa en yakın hizmet birimleri olan ilçe belediyelerince sunulması sistemsel sorunları çözecek önemli bir çıkış yolu olacaktır (Çukurçayır, 2012: 21-22).

6. KIRSAL ALAN BELEDİYECİLİĞİ KAVRAMI İLE YARAR VE SAKINCALARI

Türkiye’de 2014 yılında yapılacak mahalli idareler genel seçimiyle birlikte sınırları il mülki sınırı olacak bütün büyükşehir belediyeleri içerisindeki köyler ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi ve böylece ilin tamamının büyükşehir belediyesinin sorumluluğu altına girmesi ile beraber kırsal alan belediyciliği uygulamaları da başlamış olacaktır. Bu kapsamda gereksinimleri, yerleşim şekli, nüfus yoğunluğu, kültürel ve sosyolojik temelleri kente göre oldukça farklı olan kırsal alanlar için il özel idareleri yerine belediyelerin hizmet sunması eskiye göre birçok değişikliği beraberinde getirecektir. Sınırları il mülki sınırı

olan otuz büyükşehir belediyesi tarafından kırsal alan özelinde sunulacak hizmetlerin kırsal alanın gereksinimlerine uygun olması ve yerel yönetim politikalarının kırsal alanı da esas alarak oluşturulması gerekir. Klasik belediye teşkilatı ve hizmet sunumu dikkate alındığında kırsal alan belediyeciliğinin bir dönüşüm olduğu anlaşılabilir.

İçeriği zamanla zenginleşecek olan “kırsal alan belediyeciliği”; genel olarak merkezi konumda bulunan, kentsel alana ait politikalar üreten ve hizmet sunan belediyelerin; nüfus yoğunluğunun daha az olduğu kırsal alanda yaşayan vatandaşlar için de hizmet sunması ve politikalar üretmesi olarak tanımlanabilir.

Bazı yerler köy görüntüsüne sahip olsa da “belediye” statüsüyle yönetilmektedir (Çimen, 2007: 78). 1980’li yıllardan itibaren kırsal alanlarda olumsuz gelişmeler yaşanmaya başladı ve hiçbir bilimsel temele dayanmayan siyasi yaklaşımlarla küçük yerleşim yerlerinin (köylerin) belediye haline getirilmesi süreci hızlandırıldı. Bu çelişkili uygulamaların sonucunda küçük yerleşim yerlerinin sorunları giderek arttı (Canpolat, 2010: 79). Bu nedenle mezkûr örnekler esas alınarak büyükşehir modeli de süreç içerisinde ciddi şekilde eleştirildi.

5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir bünyesindeki alt kademe belediyeleri ve bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapıldı. 5747 sayılı Kanun’un büyükşehirlerle ilgili düzenlemeleri gerçekleştirildi. 5747 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kapsamındaki 242 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırıldı ve büyükşehirlerde 43 yeni ilçe oluşturuldu. İlk kademe belediyelerinden 32’si yeni büyükşehir ilçe belediyesine, 8’i ise, büyükşehir kapsamından çıkartılarak belde belediyesine ve biri de köye dönüştürüldü. Öte yandan Türk yerel yönetim sisteminde önemli sorunlardan biri olan küçük belediyeciliğin ortaya çıkardığı sorunları çözebilmek amacıyla anılan Kanunla 862 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürüldü. Ancak nüfusu az olan belediyelerin kapatılarak, köy sistemi içine alınması ve böylece yerel kamusal hizmetlerin il özel idaresi sistemi içerisinde yürütülmesi yaklaşımına dayalı olan uygulama Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu’nun aldığı bir dizi karar nedeniyle hayata geçirilemedi (Canpolat, 2010: 79,93-95).

Kentsel alan dışında bulunan belde belediyelerinin kapatılmasıyla ilgili başlıca nedenler şunlardır; kırsal alana yatırımların götürülmemesi ya da yatırımlar için cazibe merkezi olarak görülmemesi nedeniyle yaşanan geri kalmışlık ve ekonomik sıkıntılar, geri kalmışlık kısır döngüsünü tersine çevirme, daha kolay ve kaliteli hizmet alma ve yerleşim biriminin il merkezine uzak olması nedeniyle ortaya çıkan hizmet sorunlarını aşma isteği, birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmaması, hizmet sunumunda subjektif ölçülerin yaygınlaşması ve fiziki altyapı, bina, kuruluş ve tesis olanaklarının bulunmaması (Çimen, 2007: 72-73).

Belediye yerleşmeleri ve ölçekleri konusunda 2002 yılında yapılan alan araştırmasında küçük belediyelerle ilgili aşağıdaki bulgulara ulaşıldı (Canpolat, 2010: 94):

a) Küçük belediyelerin büyük çoğunluğu, büyük belediyelerin (ilçe, il, büyükşehir) etrafında toplanmıştır.

b) Küçük belediyelerin birçok yerel kamu hizmetini etkin gerçekleştiremediği saptanmıştır.

c) Küçük belediyelerde teknik eleman istihdam etme kapasitesi çok düşüktür.

d) Küçük belediyelerde katılım ortamı, halkın katılım kapasitesi ve belediyelerin katılım ortamı yaratma kapasitesi çok düşüktür.

e) Küçük belediyelerin mali yapıları büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerine bağlıdır. Öz gelir elde etme kapasitesi düşüktür. Cari harcamalar bütçe içinde çok büyük pay tutar durumdadır.

2008 yılında az sayıda nüfusa sahip olan ilk kademe belediyeleri kaldırılarak mahalleye dönüştürüldü. Bu konuda yürütülmüş bir projeye² katılan siyasi partilere mensup üst düzey idareciler “genişletme ya da



² 2011 yılı Mayıs ila Kasım ayları arasında yürütülen bu proje “Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, LAR 2. Aşama” adlı genel proje içinde, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Taslak Strateji Dokümanının Hazırlanması” adlı alt proje bileşeni olup, kendi içinde “büyükşehir”, “il özel idaresi” ve “belediye” olmak üzere üç tematik alan üzerinden yürümüş, proje kapsamındaki görüşmeler Prof. Dr. Muhittin Acar, Prof. Dr. M. Akif Çukurçayır ve Doç. Dr. Erbay Arıkboğa tarafından yapılmıştır. Bu projeye <http://www.lar.org.tr> web sayfasından ulaşılabilir.

kaldırma şeklindeki yasal tasarrufu son derece olumlu bulduklarını ve desteklediklerini” vurguladılar. Ayrıca bu projede, merkezi yönetimin bu süreçte oluşabilecek sorunları engellemede etkin rol alması gerektiği de dile getirildi. Bazı katılımcılar ise, kentsel ile kırsal alanın birbirinden farklı olduğunu, bu farklılığın gereksinimler ve hizmet niteliklerinde de sürdüğünü ve belediyelerin geleneksel yaklaşımı ile kırsal yaşamın ve kırsalda yaşayanların gereksinimlerinin örtüşmediğini ileri sürdüler (Arıkboğa, 2012: 13-14). Belediyelerin kırsal yaşamı çok iyi bilmediği için doğru karar alamayacağı, uygun yatırımlar/hizmetler yapamayacağı ve bu nedenle kırsal alanın fayda yerine zarar görebileceği de belirtildi.

Projeye katılan bazı katılımcılar tarafından ileri sürülen bir diğer eleştiri ise, büyükşehir belediyelerinin geniş bir alanda sorumlu olmalarının, büyükşehir belediyelerini hantallaştıracağı iddiasıdır. Bu durumun hizmet etkinliğine olumsuz yansıtacağı da ileri sürüldü. Öte yandan bu eleştirinin doğal bir sonucu olarak belediyelerin enerji ve olanaklarını kente mi yoksa kırsala mı yoğunlaştıracağı ve öncelik sıralamasını nasıl yapacağı sorunsalı ortaya çıkar. İlerleyen süreçte büyükşehir belediyeleri kaynaklarını kırsal alanı imar etmek ve birtakım hizmetler götürmek için kullanacaktır. Ancak önem verilmesi gereken husus kırsal alana ve köylere yapılacak hizmetlerin atıl yatırımlar niteliğinde olmamasıdır. Aksi takdirde kaynakların israfı ile karşı karşıya kalınacaktır.

Kırsal alanda bulunan yönetim mekanizmalarının ve tüzel kişiliklerin kapatılarak ilçe belediyesi kapsamına alınmasının ortaya çıkaracağı faydaların şunlar olacağı ileri sürülür (Çimen, 2007: 79):

- a) Daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma olanağı,
- b) Kamu hizmetlerinin gereklerinin yerine getirilmesi,
- c) Hizmete daha rahat ulaşma olanağı,
- d) Bürokrasinin azalması,
- e) İlçe ve il genelinde kültürel ve sosyal dengenin sağlanması,
- f) Hizmet sunumunda vatandaş memnuniyetinin sağlanması ve artırılması,
- g) Hizmetlerin çağdaş anlamda halka ulaşacak ölçütlere uygun hale getirilmesi.

2008 yılında belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile ilgili olarak ana muhalefet partisinin 5747 sayılı Kanun'un iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine sunduğu dava dilekçesinde de ilginç tespitler vardır. Söz konusu tespitler ve Kanun'un iptali istemine dayanak oluşturan gerekçeler aşağıdaki gibidir (Canpolat, 2010: 98-99):

a) Belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının buralarda yaşayan halkın başta yerel hizmetler olmak üzere, eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi hizmetlerden yoksun kalmasına sebep olacağı ve bunun da kent merkezlerine göçü hızlandıracağı ve kırsal kesimdeki nüfusu azaltacağı, mera ve hazine arazileri üzerindeki düzensiz yapılaşmayı artıracacağı vurgulanmıştır.

b) Kapatılan belediyeler arasında yaz nüfusu 15.000'i bulan ve çok sayıda yabancı konut satın alarak yerleştiği turistik belde belediyeleri ile turizmde öncelikli yöre ya da milli park alanı ilan edilmiş yılda 2.000.000 turistin ziyaret ettiği belediyelerin, nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmak için bir başka belediye ile birleşme ya da katılma sürecini başlatıp da henüz sonuçlandıramamış belediyelerin ve nüfusunun 2.000'in üzerinde olduğu iddiasıyla Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen nüfus sayım sonuçlarının iptali istemiyle dava açan belediyelerin de bulunduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birleşmeye ilişkin hükümleri hala yürürlükte iken, birleşme işlemlerini tamamlamış veya sadece muamelenin tamamlanmasını bekleyen belediyelerin kazanılmış haklarına saygı gösterilmesinin gerektiği savunulmuştur.

c) Anayasa, yerel yönetimlerin nüfus esasına göre değil, yerinden yönetim esasına göre kurulmasını (dolayısıyla tüzel kişiliğine son verilmesini) öngörmektedir. Bu nedenle nüfus ölçütüne dayanarak belediyeleri kapatmanın yerinden yönetim ilkesine uygun düşmediği belirtilmektedir. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi işleminin yasayla yapılması suretiyle söz konusu belediyeler ile buralarda yaşayan yurttaşların bu konuya ilişkin dava haklarının ellerinden alındığı ve düzenlemenin kamu yararı amacına dayanmadığı ileri sürülmektedir.

Bu kapsamda 2008 yılı itibarıyla yerel düzeyde meydana gelen merkezleşmenin yanı sıra, gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin mülki sınırı kapsamındaki tüm yerleşim

yerlerine yönelik hizmet sunması aşamalı olarak büyükşehir yönetim sistemini değiştirdi denebilir. Bu yüzden eskiye göre her ne kadar yukarıdaki pozitif sonuçlar yasal düzenlemeler sırasında ileri sürülse de, yeni uygulamanın birçok sorunu beraberinde getireceği açıktır. Buna göre;

a) Belediyelerin kentsel alan ile özdeşleştiği gerçeği dikkate alındığında kentsel ve kırsal alanın gereksinimlerinin birbirinden çok farklı olduğu açıktır. Bir başka deyişle klasik belediyecilik anlayışının, bütün dünyada olduğu gibi, kırsal alanın gereksinimlerine yanıt veremeyeceği ileri sürülebilir. Yerel yönetimlerin gelişim seyri incelendiğinde, kırsal alanları içine alan bir belediyecilik anlayışı hiçbir zaman olmadı (Bedük, 2012: 8) Büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlara hizmet götüreceği olması hantallaşma riskini ortaya çıkaracaktır (Alıcı, 2012: 288-289). Özellikle revize edilmesi gereken Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin büyükşehir belediyesinin nüfusu dışında ekonomik, toplumsal ve kültürel özelliklerine, bilhassa yüzölçümüne göre düzenlenmesi büyük önem taşır. Aksi halde tüm büyükşehir belediyelerinin teşkilatlarının sadece nüfusa göre tektipleştirilmesi, yüzölçümü ve gereksinimleri farklı olan büyükşehir belediyelerinde hantallaşmaya yol açacak ve hatta sistemi tıkayıcı bir neden olabilecektir.

b) Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarının tamamına hizmet sunacak olması dikkate alındığında, hâlihazırdaki teşkilat yapıları ile büyükşehir belediyelerinin kentin tamamına hâkim olamayacağı ve hantal bir yapıya dönüşeceği açıktır. Öte yandan pilot uygulamalar olan ve başarılı oldukları ileri sürülen İstanbul ve Kocaeli örneklerinin ülke geneline uygun örnek modeller olarak gösterilmesi de dikkat çekicidir (Bedük, 2012: 9). Örneğin, İstanbul’un 5.712 km², Kocaeli’nin 3.505 km² olan yüzölçümleri dikkate alındığında, sadece bu iki il için uygulanan “il mülki sınırı” uygulamasının Konya için uygulanması durumunda yüzölçümü 38.183 km² olan bu ilin büyükşehir belediyesinin hizmet alanı yaklaşık 30 kat artacaktır (TİD, 2012). Bu önemli husus kırsal alanlardaki ilçe belediyelerinin daha yetkili kılınmasını zorunlu kılar.

c) Hizmet sunumunda “vatandaşa hizmette yakınlık” ilkesinin yeterince uygulanamayacak olması da bir diğer sakıncalı husustur. Bu yüzden kırsal alandaki belediyelerin daha yetkili kılınması ve makro nitelikli hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması daha yerinde olacaktır. Ancak 6360 sayılı Kanun’da kırsala en yakın olan ilçe belediyelerini yetkilendirici bir düzen-

leme yoktur. Bu da hizmet ve kaynak bölüşümü dışında kırsal alanı ilgilendiren birçok hizmette “vatandaşa hizmette yakınlık” ilkesinin yeterince uygulanmıyacağını gösterir (Alıcı, 2012: 289).

Anılan bu husus, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasını engelleyecek niteliktedir. Örneğin, Konya Büyükşehir Belediyesi’nin hizmet alanının eskiye göre 30 kat artması, yeni hizmet alanlarında aksamaya neden olabilecek ve eski hizmet alanlarında da hizmet kalitesinin düşmesine yol açabilecek niteliktedir.

Örneğin, “karla mücadele çalışmalarını yürütme” görevinin sadece büyükşehir belediyesine verilmesi, yoğun kış şartlarının etkin olduğu büyükşehir belediyelerinde sorun yaratacak niteliktedir. Bu sebeple verilen örnek özelinde, yüzölçümünün büyüklüğüne bağlı olarak bu yetkinin kaynak aktarılacak suretiyle ilçe belediyelerine devredilmesi önem taşır.

d) Öte yandan mahalle haline getirilecek köylerde, eskiye nazaran daha farklı bir toplumsal yapı oluşacaktır. Siyasallaşma da buna paralel olarak değişecektir. Böylece mahalle haline dönüşecek bir kırsal alanda yaşayan ve daha önce genel seçimlerde, il genel meclisi seçimi ile köy muhtarlığı seçimlerinde oy kullanan vatandaşlar doğrudan kendisine hizmet sunacak olan hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediye başkanının seçimi için oy kullanabilecektir. Bu noktada seçilmiş başkanın siyasi gayelerle hareket edip hizmetleri yeterince adil dağıtmaması riski ortaya çıkacaktır. Bu husus vatandaşın kırsal alanda ayrışmasına neden olabilecek niteliktedir. Bu yüzden hizmet sunumunda objektif kriterlerin belirlenmesi ve süreç içerisinde uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi gerekecektir. Bu kapsamda gerek sistemi uygulayacak seçilmişler ve vatandaşlar gerekse vesayet makamı açısından “kırsal alan belediyeciliğinin” sosyolojik sonuçlarının hayli önemli olduğu anlaşılmaktadır.

e) Bir diğer önemli husus ise, kırsal alandaki vatandaşların adeta bürokrasi ile hemhal oluşunun arttırılması ve yeni ekonomik külfetlerle baş başa bırakılmasıdır. Nitekim özellikle imar konusunda sürecin planlama adı altında büyükşehir belediyesinin belirleyiciliğine bırakılması mahalleye dönüştürülen köylerde bazı zorlukları beraberinde getirecektir. Örneğin, bir köyde yapılacak olan bir inşai faaliyetin işlemleri tamamen kentsel alandaki

bir inşai faaliyet ile özdeşleşecektir. Ayrıca geçmişe dönük olarak 6360 sayılı Kanun’un Geçici Madde 1.’in 14. fıkrasında sınırlı ve belirli bir zümreyi hedef alan bir af maddesi düzenlenmiş ve bazı yapıların kaçak duruma düşmesi engellenerek doğrudan ruhsatlandırılması sağlanmış durumdadır.

f) Diğer taraftan kırsal alanda emlak vergisi gibi yerel yönetimlerce tahsil edilecek olan vergilerin vatandaşlar tarafından beş yıl süre ile ödenmeyeceği hüküm altına alındı. Ancak bu beş yıllık sürenin sonunda ekonomik gelişimini tamamlaması güç olan kırsal alanda yaşayan vatandaşlardan söz konusu vergilerin toplanması sürecinde sorunlar çıkacağı ve kırsal alanda yaşayan vatandaşların memnuniyetsizliğinin artacağı öngörülebilir.

Bu kapsamda süreç değerlendirildiğinde, il mülki sınırı ile özdeş büyükşehir modelinin “bütünşehir modeli” olduğu ve bu sistemle bütünşehir ile iller arasında dengesizliğin artacağı söylenmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde yerel hizmetler açısından merkezleşmenin gerçekleşeceği ve kamu kaynaklarının dengeli kullanılamayacağı belirtilmektedir. Bu durumun varolan eşitsizliği derinleştireceği, kırsal alan yönetimi ve planlamasındaki temel aktörlerin yerini belediyelere bırakacağı, köy olgusunun yok olması ile beraber köylülerin eskiye göre yeni külfetlerle karşı karşıya kalacağı, buna bağlı olarak köylünün yoksullaşacağı (Gürbüz, 2012: 35) ve dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde kalan kırsal alanların rantsal bir meta haline geleceği ileri sürülür (YAYED, 2012).

SONUÇ

Yerel yönetimlerde yeni bir kavram olan ve içeriğinin zamanla zenginleşeceği düşünülen “kırsal alan belediyeciliği”; esasen merkezi konumda bulunan, kentsel alana ait politikalar üreten ve hizmet sunan belediyelerin nüfus yoğunluğu daha az olan ve merkezden uzakta bulunan kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlara da hizmet sunması ve bu küçük yerel birimlere özgü politikalar üretmesi olarak tanımlanabilir. 2004 yılı itibariyle İstanbul ve Kocaeli’de uygulanan il mülki sınırı uygulaması, 2014’te yapılacak mahalli idareler genel seçimiyle birlikte yeni ve eski toplam otuz büyükşehir belediyesini kapsayacaktır. Böylece kırsal alan belediyeciliği geniş bir coğrafyada ve farklı bir teşkilat yapısı ile uygulama alanı bulacaktır.

Her ne kadar yasa koyucu tarafından gerek büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunun il mülki sınırına kadar genişletilmesi gerekse bu sınırlar içerisindeki belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanması uygulamasının üstünlükleri ön plana çıkarılsa da anılan uygulamaların birçok sakıncayı içerisinde barındırdığı görülebilir. Dünyadaki yerel yönetim örnekleri, nüfusun yoğun yaşadığı sınırlı bir coğrafi alanda belediyelerin faaliyet gösterdiğini ortaya koyar. Ancak Türkiye'deki yasal değişikliklerle beraber, kentsel alana hizmet sunmak amacıyla kurgulanan belediyelerin hizmet alanına, dağınık halde bulunan ve nüfus oranının çok az olduğu kırsal alanlar da dâhil edildi. En dikkat çekici husus ise, iki kademeli büyükşehir yönetim modelinde, kırsal alanda bulunan ve hizmetten yararlanan vatandaşların kolayca ulaşabileceği ilçe belediyelerinin yetkilendirilmesi gerekirken vatandaşın ulaşmakta güçlük çekebileceği büyükşehir belediyesinin yetkilendirilmesidir. Bu bakımdan yapılan değişiklikler ve sistemin gelecekteki temel işleyişi dikkate alındığında büyükşehir belediyelerinin hantallaşma riski artacaktır. Öte yandan yerel düzeydeki merkezleşme eğilimi, subsidiarite ilkesinden ve yerel demokrasiden hızla uzaklaşmaya neden olabilecektir.

Genel olarak il mülki sınırı uygulaması ve kırsal alan belediyeciliği esas alındığında, büyükşehir modelinin “bütünşehir” modeli gibi algılandığı ve kurgulandığı görülmektedir. Bu sistemle büyükşehirlerle diğer iller arasındaki dengesizliğin artacağı, il idaresinin aşındırılacağı ve yerelleşme eğilimine zıt olarak büyükşehirlerde hizmet sunumu açısından merkezleşmenin yaşanacağı düşünülmektedir.

Ölçekteki aşırı büyüklük dikkate alındığında kamu kaynaklarının dengeli kullanılamayacağı ve bu nedenle varolan eşitsizliğin derinleşeceği tespitinde bulunulabilir. Özellikle kırsal alan yönetimi ve planlamasındaki temel aktörlerin yerini belediyelere bırakması nedeniyle köy olgusu yok olma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu durum köyde yaşayan vatandaşın eskiye göre yeni külfetlerle karşı karşıya kalmasına ve köylünün daha da yoksullaşmasına neden olacaktır. Ayrıca kırsal mekânların yeni rantal alanlara dönüşebileceği ileri sürülebilir.

Yeni ve farklı sorunlara neden olabilecek bu uygulama ile beraber belediyelerin kırsal alan gereksinimlerini iyi analiz etmesi, bu alanlara özgü politikalar belirlemesi, kırsal ile kentsel alan bazında denge gözeterek hizmetleri sunması gerekir. Ayrıca merkezi idare tarafından revize edilmesi gereken Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin nüfus ölçütü dışında özellikle yüzölçümü ve kırsal alanın koşulları da dikkate alınarak hazırlanması önem taşır.

Toplumsal ve ekonomik açıdan kırsal alanın yeni ekonomik külfetler altında bırakılması ilerleyen süreçte vatandaşlarda bir memnuniyetsizlik yaratabilecektir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kırsal alanın gereksinimlerini karşılamaya çalışırken, kentsel alanda daha önceden beri sunduğu hizmetlerin kalitesini düşürebileceği, bu nedenle büyükşehir belediyelerinin kentsel alan ve kırsal alan ikilemi arasında kalabileceği de olasıdır. Bu yüzden kırsal alan belediyeciliğinin sistemli bir şekilde kurgulanması, özellikle İçişleri Bakanlığı’nca sürecin takip edilmesi ve yönlendirilmesi, sistemde yaşanması olası sıkıntıların ve sorunların çözümü konusunda gerekli önemlerin alınması yerinde olacaktır.

Sonuç olarak, sistemin kurgusunun “hizmette vatandaşa yakınlık” ilkesine uygun olarak yeniden temellendirilmesi gerekir. 6360 sayılı Kanun’un tasarı halindeki önceki metinlerinde büyükşehir belediyelerinin merkezinde anakent belediyelerinin, kırsal alanda da büyükşehir ilçe belediyelerinin tesis edilmesi, kırsal alandaki ilçe belediyelerin merkezdeki anakent ilçe belediyelerine göre daha yetkili kılınması hususu düzenlenmişti. Ancak bu makul ve gereksinimleri yanıtlayabilecek ikili sistemin kanunlaşmaması da dikkat çekicidir. Bu yüzden ilerleyen süreçte sistemde yapısal bir değişikliğe gidilmesi durumunda merkezdeki ilçe belediyelerine göre kırsal alan belediyelerinin daha da yetkilendirilmesi önemlidir. Böylece kırsal alanda yaşayan vatandaşların gereksinimleri daha kolay saptanabilecektir. Buna bağlı olarak bu gereksinimler kısa sürede en yakın yerel birim tarafından giderilebileceği için vatandaş memnuniyeti de sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

- Akgül, A. (2003).** Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi. *Türk İdare Dergisi*, Mart, Sayı: 438, 249-262.
- Aktel, M. ve Memişoğlu, D. (2005).** Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s: 21-39.
- Akyel, R. ve Köse, H.Ö. (2010).** Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, Mart, Sayı: 466, s: 9-46.
- Alıcı, O. V. ve Düzoğlu, İ. (2010).** *Belediye Yönetimi*, Ankara, Vizyon Yayınları.
- Alıcı, O. V. (2012).** *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayınları.
- Alıcı, O. V. (2012a).** Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi. *Yerel Politikalar Dergisi*, Mayıs-Ağustos 2012, Sayı 2, s. 38-52.
- Arikboğa, E. (2012).** Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2, Haziran, s. 1-32.
- Arikboğa, E. (2007).** Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu. *V. Kamu Yönetimi Forumu*, 18-20 Ekim, Kocaeli, s. 1-23.
- Bedük, S. A. (2012).** Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli Konuşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 6-10.
- Buldaş, H. İ. (2008).** Belediyelerde Birleşme ve Katılma İşlemleri. *Birlik Dergisi*, Ağustos, Sayı 12, s. 26-32.
- Canpolat, H. (2010).** Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanun'la İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, Haziran, Sayı: 467, s: 79-113.
- Çimen, A. (2007).** İlçeler İçin "Optimal Ölçek" Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme. *Türk İdare Dergisi*, Aralık, Sayı: 457, s: 55-86.
- Çukurçayır, M. A. (2012).** Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli Konuşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 20-23.
- Demiral, B. (2007).** Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 64-100.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1994).** *VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001).** *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; Yerel Yönetimler Komisyonu Raporu*, DPT: Ankara.
- Geray, C. (2000).** *Belediye Kurulmasında Uygulanacak Ölçütler ve Yöntem*. Türk Belediyecilik Derneği: Ankara.
- Gürbüz, S. (2012).** Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli Konuşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 34-35.
- Güven, H. S. (1982).** "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 4, s. 27-48.

- Özgür, H. (2005).** Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s: 471-499.
- Özgür, H. (2007).** Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 101-143.
- Özgür, H. (2008).** Metropolitan Alanların Yönetiminde Kamu Tercih ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları. *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 26, Yıl 2008, s. 5-10.
- Sağbaş, İ. (2003).** “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri”, *Maliye Dergisi*, Sayı 143, (erişim tarihi 18/04/2013) (http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md143/isagbas.pdf)
- Sezer, Y. (2007).** Belediyelerde Birleşme ve Katılma Uygulamaları. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 143-165.
- Tanguay, G. A. and Wihry, D. F. (2008).** Voters’ Preferences Regarding Municipal. *Journal of Urban Affairs*, Volume 30, Issue 3, August, pp. 325-345.
- Topal, A. K. ve Özyurt, H. (1999).** Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul için Optimal Bir Plan Önerisi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Yıl 8, Sayı 4, s. 30-59.
- Topal, A. K. (2005).** Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s:449-470.
- Topal, A. K. (2011).** Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 2, s: 367-380.
- Torlak, S. E. ve Sezer, Y. (2005).** Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s: 89-108.
- Tortop, N. (1995).** Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım, s. 21-25.
- Tuzcuoğlu, F. (2007).** Metropolitan Yönetim Nereye. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 49-64.
- Türk İdareciler Derneği. (2012).** *Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının İl Sınırları ile Birleştirilmesini Öngören Kanun Taslağı Çalışmaları Hakkında Kamuoyuna Duyuru (Basın Açıklaması)*. (erişim tarihi 01/03/2013) (<http://www.tid.web.tr/ortakicerik/tid.web/150/32-basınaciklamasi.pdf>)
- Urhan, V. F. (2008).** Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, s. 85-102.
- YAYED (2012).** *Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) Görüşü*, (erişim tarihi 26.02.2013), (<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSB-YAYEDGorusu.pdf>)
- Yoloğlu, A. C. (2011).** Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 20, Sayı: 3, Temmuz, s: 47-68.

