



Büyükşehir Sakarya
Çalışıyor Gelişiyor

www.sakarya.bel.tr



**ulusal
yerel yönetimler**

sempozyumu

BİLDİRİLER KİTABI



1. ULUSAL YEREL YÖNETİMLER SEMPOZYUMU BİLDİRİLER KİTABI



T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

1. ULUSAL YEREL YÖNETİMLER SEMPOZYUMU

BİLDİRİLER KİTABI

23-24 Ekim 2008

Kültür ve Kongre Merkezi
Esentepe Kampüsü-SAKARYA

SAKARYA - 2008

YAYINA HAZIRLAYANLAR

Arş. Gör. Lütfi ÖZCAN
Arş. Gör. Fatma YURTTAŞ
Araş. Gör. Özer KÖSEOĞLU
Araş. Gör. Serdar GÜLENER

BASKI YILI: 2008

BASKI-CİLT

Erkam Matbaası
İkitelli Organize San. Bölge.
Turgut Özal Cd. Çelik Yenal İş Merkezi
117/4 İkitelli/İstanbul

Bu eser TÜBİTAK'ın desteği ile basılmıştır.

İLETİŞİM

Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Esentepe Kampüsü - ADAPAZARI

E-posta:
yerelyonetimler@sakarya.edu.tr
Web:
www.yerelyonetimler.sakarya.edu.tr

SEMPOZYUM DÜZENLEME KURULU

Prof. Dr. Engin YILDIRIM
(Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı)
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Prof. Dr. Halil KALABALIK
Prof. Dr. Musa EKEN
Doç. Dr. Burhanettin DURAN
Doç. Dr. Ömer ANAYURT
Yrd. Doç. Dr. Ferruh TUZCUOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Hamza AL
Yrd. Doç. Dr. İrfan HAŞLAK
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

SEMPOZYUM YÜRÜTME KURULU

Prof. Dr. Musa EKEN
Doç. Dr. Burhanettin DURAN
Yrd. Doç. Dr. Ferruh TUZCUOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Hamza AL
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN
Öğr. Gör. Dr. Köksal ŞAHİN
Arş. Gör. Fatih Bilal ALODALI
Arş. Gör. Fatma YURTTAŞ
Arş. Gör. Fikret ÇELİK
Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU
Arş. Gör. Lütfi ÖZCAN
Arş. Gör. Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU
Arş. Gör. Nebi MİŞ
Arş. Gör. Özer KÖSEOĞLU
Arş. Gör. Sefa USTA
Arş. Gör. Serdar GÜLENER

SEMPOZYUM DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
Kabramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

Prof. Dr. Ayşe GÜNER
Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Ali SEYYAR
Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Burhan AYKAÇ
Gazî Üniversitesi

Prof. Dr. Davut DURSUN
Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Halil KALABALIK
Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ
Gazî Üniversitesi

Prof. Dr. Musa EKEN
Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK
Muğla Üniversitesi

Prof. Dr. Ömer ÇAHA
Fatih Üniversitesi

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Dokuz Eylül Üniversitesi

Doç. Dr. Bekir PARLAK
Uludağ Üniversitesi

Doç. Dr. Burhanettin DURAN
Sakarya Üniversitesi

Doç. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ
Hacettepe Üniversitesi

Doç. Dr. Emre BAĞÇE
Kocaeli Üniversitesi

Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Kocaeli Üniversitesi

Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR
Pamukkale Üniversitesi

Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ
Afyon Kocatepe Üniversitesi

Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR
Selçuk Üniversitesi

Doç. Dr. Muhammet KÖSECİK
Pamukkale Üniversitesi

Doç. Dr. Muhittin ACAR
Hacettepe Üniversitesi

Doç. Dr. M. Kemal ÖKTEM
Celal Bayar Üniversitesi

Doç. Dr. Ömer ANAYURT
Sakarya Üniversitesi

Doç. Dr. Önder KUTLU
Selçuk Üniversitesi

Doç. Dr. Recep BOZLAĞAN
Marmara Üniversitesi

Doç. Dr. Veysel K. BİLGİÇ
Polis Akademisi

Doç. Dr. Yılmaz BİNGÖL
Kocaeli Üniversitesi

5393/11: DEVAM EDEN/EDEMEYEN REFORM

Erbay ARIKBOĞA*

GİRİŞ

Bildiride 5393 sayılı belediye kanununun 11. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenen zorunlu birleştirme yöntemi farklı boyutlarıyla analiz edilecektir. Bildirinin amacı, zorunlu birleştirme yönteminin uygulanabileceği potansiyel kentsel alanları ortaya koymak, uygulama sürecini anlatmak, uygulama sonuçlarını göstermek, uygulamadaki farklılaşmaya dikkat çekmek ve uygulama sürecinin doğruluğunu ve etkinliğini tartışmaktır.

5393/11 düzenlemesi, belirli koşulların varlığı halinde belde belediyeleri ile köylerin, içinde buldukları kentsel alandaki il/ilçe belediyesi ile birleştirilmesine imkân vermiştir. Düzenlemenin temel amacı, kentsel alanın bütünlüğünü sağlamaktır. Kanun koyucu, bu amaçla merkezi yönetime önemli bir yetki vermiştir. Söz konusu düzenleme, yerel yönetim reformunun yürüyen ayaklarından biri olarak görülebilir. Bildiride, bu düzenlemenin uygulama süreci ve sonuçları incelenmek suretiyle, reformun bu bağlamda devam edip edemediği ortaya konulacaktır.

Bildiride, 5393/11 kapsamındaki uygulamalar ele alınacaktır. Bu bağlamda ilk olarak kentsel alanın parçalanmışlığı “parçalanma endeksi” yardımıyla ortaya konulacak ve illerin endeksteki durumu gösterilecektir. İkinci olarak uygulama sürecinin nasıl işlediği anlatılacak ve bu işleyişin yasanın ruhuna uygunluğu tartışılacaktır. Üçüncü olarak uygulama sonuçları incelenecek ve örnek haritalar yardımıyla uygulamadaki farklılıklar ortaya konulacaktır. Bildiride parçalanmanın yüksek olduğu alanlardaki merkez belediyeler ile telefon görüşmeleri yapılarak, 11. madde kapsamında çalışma yapıp yapmadıkları sorulacaktır. Bildiride uygulama sayısındaki azlığın nedenleri sorgulanacak ve uygulama sürecinin bir eleştirisi yapılacaktır.

TÜRKİYE’DE KENTSEL ALANLARIN YÖNETİMİ SORUNU

Kentsel alanların yönetilebilirliği meselesi, kentsel alanın yönetsel bütünlüğünün sağlanmasından geçmektedir. Sorunun özü, sosyo-ekonomik açıdan görece bütünlüşmüş bir kentsel alan söz konusu olduğunda, bu kentsel alanın, tek bir belediyenin (veya bir yerel yönetim biriminin) yönetimi ve/veya kontrolü altında olup olmaması meselesidir. Bütünlüşmüş bir kentsel alanda, kentin farklı bölgelerinde yetkili olan birden fazla belediyenin varlığı halinde bir takım sorunların çıkması olasıdır. Bu sorunlar iki grupta toplanabilir: Birinci grup sorunlar temel altyapı hizmetlerinde ortaya çıkabilir. Bu kapsamda kent içi yolların, su ve kanalizasyon hizmetlerinin

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi.

eşgüdümünün sağlanması ve katı atıkların depolanmasında yaşanan sorunlardan söz edilebilir. Diğer grupta ise planlama sorunları yer alır. Bağlayıcı nitelikte çerçeve bir imar düzenlemesinin ya da bir nazım imar planının yokluğu durumunda, farklı belediyeler tarafından üretilecek imar planlarında bir bütünlüğün sağlanması son derece zor olacaktır. Bu sorunlar, hizmet etkinliğinde azalma ve eşgüdümsüzlük ile birlikte, belediyeler arasında çeşitli problemlerin yaşanmasına neden olacaktır. Dolayısıyla böylesi bir kentsel alandaki yönetim sorunu, ancak bütünlüklük kentsel alanın yönetsel bütünlüğü dikkate alınarak çözülebilir.

Türkiye’de de kentsel alanların yönetimine ilişkin geliştirilen çözümlerde bugüne kadar takip edilen en önemli mekanizma, kentsel alanların bütünlüğünün sağlanmaya çalışılmasıdır denilebilir. Ancak bütünlüğün sağlanması konusunda farklı modeller benimsenebilmektedir. Türkiye’deki kentsel alanları, büyüklüklerini dikkate alarak *büyük ölçekli* ve *orta ölçekli kentsel alanlar* olarak iki gruba ayırarak konuyu kısaca irdelemek yararlı olacaktır.

Türkiye’de 1970’li yıllardan itibaren büyük ölçekli kentsel alanların, diğer bir ifadeyle büyükşehirlerin yönetimi sorunu bu bağlamda tartışılmaya başlanmıştır. Büyükşehirlerle ilgili yasal düzenlemeleri kısaca belirtmek gerekirse, şu hususlara değinmek gerekir. 3030 sayılı yasayla birlikte 1984 yılında uygulamaya konulan büyükşehir belediyesi (BŞB) modeli, üst kademe yer alan büyükşehir belediyesi eliyle büyükşehir alanının bütünlüğünü sağlamayı ve parçalı idari durumdan kaynaklanan sorunları çözmeyi amaçlamıştır. Yine söz konusu düzenleme ile büyükşehirlere ilave mali kaynaklar tahsis edilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren yeni BŞB yasasıyla (5216), belde belediyeleri de büyükşehir sistemine dâhil edilmiş, BŞB’nin sınırları yeniden tanımlanmış ve genişletilmiş, ayrıca büyükşehir bütünündeki çeşitli hizmetlerin tek elden yönetilmesi ve kontrol edilmesi konusunda ilave düzenlemeler getirmiştir. Yine 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı ölçek reformu yasası ile ilk kademe belediyelerinin hukuki varlığına son verilerek büyükşehirlerdeki gereksiz idari parçalanmanın önüne geçilmeye çalışılmış, kent bütünlüğünün sağlanması ve büyük kentlerin gelişme alanlarının daha disiplinli bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır. Söz konusu düzenlemeler, büyük ölçekli kentsel alanların yönetimi konusunda kayda değer gelişmeler sağlamıştır.

Kentsel alan yönetimi konusunda uygulamaya konulan BŞB modeli, birçok orta ölçekli kent için de arzulanan bir çözüm şekli olagelmıştır. Hatta Erzurum, Sakarya ve Samsun gibi şehirler farklı etkenlerin yardımıyla büyükşehire dönüşmeyi başarmış; buna karşılık Malatya, Denizli, Trabzon, Zonguldak, Manisa, Kütahya, Aydın gibi pek çok kent ise büyükşehire dönüşme mücadelesi vermiş ancak sonuçta ulaşamamıştır (Özgür vd. 2007: 501-503). Orta ölçekli kentsel alanlar için büyükşehire dönüşme isteği, sadece ilave mali kaynaklara ulaşma arzusuyla ilişkili değildir. Bu istek aynı zamanda, aynı kentsel alanı farklı belediyelerle paylaşım olmanın yol açtığı sorunları aşma çabasıyla ilgilidir. Zira temel alt yapı hizmetleri ve imar düzeni bağlamında yukarıda değinilen sorunlar, bu tür kentler için de söz konusudur. Ancak büyükşehirden farklı olarak burada sorunun tarafları, genellikle,

merkezde yer alan büyük ölçekli bir belediye ile çevresinde yer alan çok sayıda küçük ölçekli belediye ve/veya köydür. Örneğin ek 1’de yer alan Denizli’ye ilişkin haritada bu durum açıkça görülmektedir. Harita, *Google Maps*’ten alınmıştır (maps.google.com). Bu haritada Denizli Merkez İlçedeki belde belediyeleri ile köylerden bazıları gösterilmektedir. Haritadaki belediyeler “dikdörtgen”, köyler ise “daire” içinde gösterilmiştir. Haritaya bakıldığında, söz konusu belediye ve köylerin, Denizli Belediyesinden sokak ya da caddelerle ayrıldığı görülmektedir. Denizli örneği, orta ölçekli kentsel alandaki idari parçalanmışlığın çarpıcı bir örneğini göstermektedir.

Bu tür orta ölçekli kentsel alanların yönetiminde yararlanılabilecek farklı alternatifler söz konusudur. Örneğin aynı kentsel alanı paylaşan belediyeler arasında kurulacak bir birlik eliyle çeşitli müşterek hizmetlerin sunulması öngörülebilir. Bu tür birlikler belediyeler arasında gönüllü biçimde kurulabileceği gibi, merkezi yönetim eliyle de kurulabilir ve üyeliğin zorunlu olması öngörülebilir. Ancak bu tür alanlarda daha kayda değer bir çözüm, küçük belediyelerin merkezdeki büyük belediyeyle birleşmesi ya da birleştirilmesidir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı yeni belediye yasası, orta ölçekli kentsel alanların yönetimi konusunda temelde zorunlu birleştirme modelini öngörmüştür. Bildirinin ilerleyen bölümlerinde bu konu irdelenecektir.

TÜRKİYE’DE ORTA ÖLÇEKLİ KENTSEL ALANLAR: SORUNA PARÇALANMA ENDEKSİNDEN BAKMAK

İlk olarak “orta ölçekli kentsel alan kavramı” üzerinde kısaca durmak ve daha sonra bu kentsel alanlardaki parçalanmayı ortaya koymak gerekir. Türkiye’de bu konuda önemli çalışmalar yapmış olan Özgür, orta ölçekli kentsel alanı, 50.000 ila 750.000 arası nüfusa sahip, içinde birden fazla belediye ve/veya köyün yer aldığı yerleşim öbekleri olarak tanımlamaktadır. Özgür, yaptığı tanımı, ilçe mülki sınırlarıyla kısıtlamamaktadır; eğer kentsel alan bir bütünlük taşıyorsa, birkaç ilçeyi de pekâlâ içine alabilmektedir. Buradan hareketle Özgür, orta ölçekli kentsel alanlar sorununu tartışırken, büyükşehire dönüşme sorunlarını da tartışır. Onun yaptığı kentsel alan tanımı, büyükşehire dönüşümü de kapsamaya imkân vermektedir (Özgür, 2005; 2007; Özgür vd. 2007). Ben ise bu bildiriye orta ölçekli kentsel alan kavramını kullanırken, Özgür’den kısmen ayrılıyorum ve kentsel alanı daha dar bir anlamda kullanıyorum. Orta ölçekli kentsel alanı tanımlarken, Türkiye’deki yasal düzenlemelerden ve pratik nedenlerden dolayı, ilçe sınırlarına bağlı kalacağım. Dolayısıyla kentsel alanın parçalanmışlığı sorununa çözüm ararken, bu çözümü ilçe sınırları içinde arayacağım. Zira Türkiye’de birden fazla ilçeyi kapsayacak nitelikteki büyük kentsel alanların çözümü konusunda zaten elimizde BŞB modeli mevcuttur.

Buradan hareketle, kentsel alanın parçalanmışlığı sorununu ilçe mülki sınırları içinde ele almak gerekir. Bu bağlamda bir ilçe içindeki toplam belediye sayısına bakmak, idari parçalanma konusunda önemli bir fikir verecektir. Karşılaştırmalı olarak illerin durumuna bakmak için de, bir ildeki toplam belediye sayısını o ildeki ilçe

sayısına bölmek anlamlı olacaktır. Söz konusu bölme sonrasında her il için bulunan değer, o ilin ortalama parçalanma düzeyini gösterecektir. Böylece iller bazında kentsel alanın parçalanmışlığını *basitçe fakat kısmen* ölçebilecek bir endekse sahip olmaktadır. “Parçalanma endeksi”¹ adı verilen bu endekste, illerin aldıkları değerler, bir ildeki belediyelerin ne oranda parçalı bir görüntü arz ettiğini göstermektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu endeks, kentsel alana ilişkin bir parçalanmayı değil, ilçe içinde belediyeler bazında *idari parçalanmayı* göstermektedir. Bununla birlikte söz konusu endeks, kentsel alandaki parçalanmayı çalışmak için elverişli bir başlangıç noktası oluşturmaktadır.

Parçalanma endeksi, iki nedenle, ilçe düzeyinde kentsel alanın parçalanmışlığını tam olarak vermemektedir. Birincisi bir ilçe içindeki belediyeler, kentsel alanla, örneğin il ya da ilçe merkeziyle birebir ilişkili olarak kurulmamaktadır. Belediye kuruluşunda aranan ölçütler arasında, ilgili köyün il ya da ilçeyle bağlantısı gibi ölçütlere bakılmaz. Dolayısıyla, il ya da ilçe merkezinden oldukça uzak noktalarda bulunan kırsal alanlarda da belediye kurulabilir. Bu endekse örneğin ‘merkez belediyeye uzaklık’ gibi çeşitli veriler eklenerek, endeksin daha da geliştirilmesi mümkün olabilir. İkinci husus, parçalanma endeksi, parçalanmayı sadece belde belediyeleri bazında vermektedir. Diğer bir ifadeyle, kentsel alanda idari parçalanmaya ve sorunlara yol açan köy yönetimleri endekste yer almamaktadır. Bu nedenle parçalanma endeksi, kentsel alandaki parçalanmayı gösterme konusunda yetersizdir. Ancak söz konusu yetersizliğine rağmen bu endeks, kentsel alanın parçalanmışlığı bağlamında illerin karşılaştırılmasında oldukça işlevseldir.

İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması yasal bir zorunluluk iken diğer yerleşim birimlerinde belediye kurulması zorunlu değildir. Uygulamada çeşitli köyler, bir il ya da ilçe merkezindeki mevcut belediyeye çeşitli nedenlerle katılmamakta ya da katılmamakta, orada yeni bir belediye kurulmakta ve bu durum parçalı bir görünüm arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, bir ilin alabileceği en düşük endeks değeri 1,0’dır. 1,0’lık endeks değeri, o ildeki bütün belediyelerin il veya ilçe merkezinde kurulduğunu göstermekte ve o ilde hiçbir belde belediyesinin bulunmadığı anlamına gelmektedir. Bir ilde *belde belediyesinin* sayısı arttıkça, o ilin endeks değeri de artmaktadır. Endeks hazırlanırken 16 büyükşehir belediyesi, nitelikleri gereği, toplam belediye sayısına dâhil edilmemiştir.

Parçalanma endeksi tablosu ve illerin aldıkları değerler ek 2’de gösterilmektedir. Ek 2’deki tabloda parçalanma endeksi hem *mevcut durum* için, hem de *yeni durum* için hesaplanmıştır. Bunun nedeni, bir geçiş döneminde bulunmamızdır. Zira 5747 sayılı ölçek reformu yasası önemli sayıda, 5393/11 uygulamaları ise az sayıda belediyenin tüzel kişiliğini kaldırmıştır. Ancak bu belediyelerin varlığı ilk yerel seçimlere kadar korunmaktadır. Dolayısıyla *mevcut durumda* var gözükse ancak seçimle birlikte

¹ “Parçalanma endeksi” kavramı, ilk kez *Kayfor 2007* için hazırlanan bildiriye kullanılmış (Arikboğa, 2007b), ayrıca henüz yayımlanmayan bir çalışmada da tekrar gözden geçirilmiştir.

(*yeni durum*) ortadan kalkacak olan 1.120 belediye söz konusudur. Endeksteki yeni durum sütunları, 1.120 belediyenin kalkmış olduğu durum dikkate alınarak hesaplanmıştır. Yine iller tabloda yeni durumda aldıkları değerler göz önüne alınarak, en yüksek değerden en düşük değere doğru sıralanmıştır.²

5747 sayılı yasanın ve 5393/11 uygulamalarının etkisi tablodan izlenebilmektedir. Ek 2'deki tabloya bakıldığında ortalama parçalanma düzeyinin 3,5'ten 2,2'ye düştüğü, dolayısıyla belediyeler bağlamındaki idari parçalanmanın % 37,2 oranında iyileştiği görülmektedir.³ Yine *mevcut durumda* endeks değeri 1,0 olan hiçbir il bulunmazken, *yeni durumda* mümkün olan en düşük endeks değerine sahip toplam 6 il bulunmaktadır. Mevcut durumda parçalanma düzeyinin oldukça yüksek olduğu (5,0'ın üzerinde) 16 il görülmektedir. Yeni durumda ise sadece Hatay, Niğde ve Kahramanmaraş illerindeki parçalanma düzeyi 5,0'ın üzerinde kalmıştır.

Yeni durumda 3,0'luk endeks değerine sahip iller, görece “parçalanma düzeyinin yüksek olduğu iller” olarak kabul edilmiştir. Bu kapsamda 16 il bulunmaktadır. 2,0 ila 2,9 arası endeks değerine sahip iller, “orta düzeyde parçalanmanın olduğu iller” olarak kabul edilmiştir. 24 il bu kapsamdadır. 1,1 ila 1,9 arası endeks değerine sahip iller ise, görece “parçalanma düzeyinin düşük olduğu illerdir”. Bu kapsamda 45 il vardır. 6 il ise, belediyeler bağlamında “hiç parçalanmanın olmadığı” 1,0'luk endeks değerine sahiptir. Kastamonu, Sinop, Kilis, Çankırı, İstanbul ve Kocaeli illerindeki bütün belediyeler, sadece ilçe merkezlerinde kurulmuştur.

² Parçalanma endeksi, temelde belde belediyeleri bağlamındaki idari parçalanmayı göstermek için hazırlanmıştır. Dolayısıyla bu endekste ilçe ve köy büyüklükleri ihmal edilmiştir. Ancak Türkiye’de oldukça küçük nüfuslu ilçeler vardır, ortalama köy büyüklüğü ise 352’dir. Burada endeksin üst ve alt sıralarında yer alan birkaç ile ayrıntılı olarak bakılabilir. Örneğin parçalanma endeksi tablosunda üst sıralarda yer alan Hatay ve Niğde’de ortalama köy büyüklüğü sırasıyla 815 ve 550’dir. Buna karşılık tablonun alt sıralarında yer alan Kastamonu ve Tunceli’de ortalama köy büyüklüğü ise sırasıyla 163 ve 86’dır (adrese dayalı nüfus sayımı verilerinden hesaplanmıştır, tuik.gov.tr). Bu verilerden hareketle, Kastamonu ve Tunceli’de belde belediyesi sayısının azlığının/yokluğunun nedeni, orada bu potansiyelin olmamasıdır. Niğde’deki köylerin ise % 30’u belediyeye dönüşmüştür. Bu açıdan bakıldığında, Kastamonu ve Tunceli’ye kıyasla Hatay ve Niğde, çok daha gelişmiştir ve gelişme potansiyeline sahiptir.

Makalede parçalanma endeksinin bir olumsuzluk olarak alınmasının nedeni, bu parçalı yapının, son yıllardaki girişimler bir yana bırakıldığında, idari olarak düzenlenmemiş ve belediyelerin etkin ölçeklere kavuşturulamamış olmasıdır. Diğer bir ifadeyle buradaki sorun, bu gelişmenin idari olarak yönetilememiş olması, bu yerleşmelerde yaşayanların, kamusal hizmetlerden daha etkin biçimde yararlanmasına imkan verecek yasal ve idari düzenlemelerin yapılamamış olması ve bir anlamda bu yerleşmelerin kendi kaderlerine terk edilmiş olmasıdır.

³ Hemen belirtmek gerekir ki, eğer köye dönüşen belediye bir kentsel alanın içinde yer alıyorsa, idari parçalanmışlık yine devam ediyor demektir. Bununla birlikte köylerin merkez belediyeyle birleştirilmesi, belde belediyelerine kıyasla daha kolay olabilmektedir.

Parçalanma endeksi tablosu, 11. madde kapsamında, belediyelerin birleştirilmesiyle ilgili çalışmalarda yararlı bir araç olarak işlev görebilir. Örneğin endeks değeri yüksek olan illerdeki belediyelerin durumlarının incelenmesine öncelik verilebilir. Parçalanma durumu bağlamında dikkat çekilmesi gereken önemli bir husus şudur: Parçalanma endeks değeri yüksek olan illerdeki parçalanmanın, temelde bir ya da birkaç ilçede yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bağlamda tablo 1, hem bunun bir örneğini vermekte, hem de daha ayrıntılı bir resim sunmaktadır. Tabloda seçilmiş bazı ilçelerdeki idari parçalanma durumu gösterilmektedir. Tablo *yeni durum* dikkate alınarak oluşturulmuştur. Tabloda yer alan iller, Erzincan dışında, parçalanma düzeyinin yüksek olduğu illerdir. Tablodaki ilçeler ise, idari parçalanmanın en yüksek olduğu ilçelerdir.

Tablo 1: Seçilmiş İlçeler Bazında İdari Parçalanma Durumu (Yeni Durum)

İl	İlçe	Belde belediyelerinin			Merkez belediyenin nüfusu
		Sayısı	Toplam nüfusu	Ortalama büyüklüğü	
Hatay	Merkez	21	154.208	7.343	186.243
	İskenderun	13	92.452	7.112	177.294
	Samandağ	12	52.754	4.396	42.012
Niğde	Merkez	16	51.798	3.237	100.418
Afyon	Merkez	15	52.175	3.478	159.967
Aksaray	Merkez	14	44.622	3.187	151.164
Antalya	Alanya	14	95.878	6.848	91.713
Muğla	Fethiye	12	56.928	4.744	66.271
	Bodrum	10	61.022	6.102	28.575
Maraş	Merkez	12	45.097	3.758	371.463
	Elbistan	8	23.579	2.947	82.238
Trabzon	Akçaabat	12	44.781	3.732	36.289
Mersin	Erdemli	10	55.561	5.556	43.721
	Silifke	8	32.853	4.107	52.961
Manisa	Akhisar	9	22.973	2.553	96.393
	Saruhanlı	7	20.724	2.961	15.151
Erzincan	Merkez	9	30.422	3.380	86.779
Zonguldak	Merkez	8	81.903	10.238	107.354

Kaynak: Adrese dayalı nüfus sayımı verileri, 5747 sayılı yasa ve 5393/11 uygulamaları.

Tablo 1'deki veriler, bir dereceye kadar, ilçe düzeyindeki kentsel parçalanmayı göstermektedir. Tablodaki birçok örnekte, ekonomik açıdan cazibe merkezi olan bir belediyenin etrafındaki köylerin, zamanla belde belediyesine dönüşerek, parçalı bir durumun oluşmasına neden olduğu görülmektedir. Bazı örneklerde ise böylesi bir etkileşim açık değildir. Söz konusu parçalanmanın oluşumu konusunda şu söylenebilir: Çeşitli açılardan rantı yüksek olan bir il ya da ilçe merkezinin etrafındaki köyler, merkezde tutunamayanların gözdesi haline gelmekte ve yeni yerleşmeler sonucu bu köyler büyüyerek zamanla belediye statüsünü kazanmaktadır. Bazı durumlarda bu yeni belediye, merkez belediye ile iç içe geçmektedir. Merkez belediyenin oluşturduğu ranttan haksız biçimde yararlanan bu yerleşmeler, hizmet etkinliğinin dışında, imar ve planlama bütünlüğü bakımından da önemli sorunlara yol açmaktadır. Yeni belediye yasası 11. maddeyle bu durumun yol açtığı sorunları çözmeyi amaçlamaktadır.

KENTSEL ALANDAKİ PARÇALANMIŞLIĞI DÜZELTMEK: YASAL ARAÇLARIN ANALİZİ

5393 sayılı yeni belediye yasasında kentsel alanın bütünlüğünü sağlamaya yönelik oldukça önemli araçlar söz konusudur. Bu araçlar niteliği itibariyle ikiye ayrılabilir: Sorunu önlemeye yönelik araçlar ve sorunu çözmeye yönelik araçlar. Birinci araç bağlamında yeni yasa kentsel alanın bütünlüğünü, daha belediyenin kuruluş sürecinde çözmeyi amaçlayan düzenlemelere yer vermiştir. Yasanın 4. maddesi, meskûn sahası, kurulu bir belediyenin sınırına 5 km.den daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulmasını yasaklamaktadır. Bu koşul, daha kuruluştta, kentsel alanın bütünlüğünü bozabilecek riskleri ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Mevcut durum bağlamında bakıldığında, bu kriterin oldukça radikal bir düzenleme olduğu söylenebilir. Zira sadece bu düzenleme dikkate alınmış olsaydı, mevcut belediyelerden birçoğu kurulamazdı. 5 km.lik mesafe kriteri, belediye sayısının gereksiz biçimde artmasını önleyecek, bu köylerin mevcut belediyelere katılmalarını sağlayarak hizmet etkinliğinin artmasına katkı sağlayacak ve temel altyapı hizmetlerinin ve imarla ilgili düzenlemelerin bir bütünlük içinde ele alınmasına imkân verebilecektir.

İkinci araç mevcut durumu iyileştirmeye yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, merkez belediyeye, 5 km.den daha yakın mesafede kurulmuş bulunan belediyelerin durumuna ilişkindir. Bu belediyelere ilişkin düzenleme, yasanın 11. maddesinde yer almaktadır.⁴ Kanun koyucu, bu maddede daha üst bir kamu yararı için, tarafların rızasını aramaksızın zorunlu birleştirme yöntemini öngörmektedir. Söz konusu 11. maddenin *ilk fıkrasının* temel amacı, kentsel alanın bütünlüğünün sağlanmasıdır.

Söz konusu maddeyi analiz ederken öncelikle yasanın kentsel alanı nasıl tanımladığına bakmak gerekir. 11. madde ilk olarak kentsel alanın merkezini ve çevresini tanımlamaktadır. Söz konusu madde, muhtemel *kentsel alanın merkezini* il belediyesi, ilçe belediyesi ya da 50 bin ve üzeri nüfusa sahip belde belediyesi olarak tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle il ve ilçe merkezleri ile 50 binlik büyüklüğe ulaşmış diğer yerleşim birimleri, kentsel alanın merkezi olarak kabul edilmektedir. 11. maddede, il ve ilçe belediyeleri için bir asgari büyüklük verilmemiştir. Zaten uygulamada da, 10.492 nüfuslu Sındırgı (Balıkesir) ve 14.618 nüfuslu Çivril (Denizli) İlçe Belediyelerinin zorunlu birleştirme uygulamasından yararlandığı görülmektedir (bkz. tablo 2). Zorunlu birleştirmeye konu yapılacak olan *kentsel alanın çevresi* ise, söz konusu üç farklı belediyenin sınırına, 5 km.den daha yakın durumdaki belediye ve köyler olarak öngörülmüştür. Çevrede yer alan bu belediyeler, 50 binden daha az nüfusa sahip belde belediyeleridir. Diğer bir ifadeyle 1.124 belde belediyesinin tamamı 50 binden daha az nüfusa sahip olduğu için, nüfus şartı açısından, kentsel alanın çevresi durumundadır. Ancak *maksimum 5 km.lik mesafe* şartı dikkate alındı-

⁴ Söz konusu yasanın 8. maddesi, belediyelerin gönüllü birleşmesini düzenlemektedir. Ancak gerek bu maddenin pek uygulamasının bulunmaması gerekse bu maddedeki temel amacın kentsel alanın bütünlüğünün sağlanması olmaması nedeniyle, bildiride bu konuya değinilmemiştir.

ğında, bu sayı çok daha aşağıya düşmektedir. Zira yasa, kentsel alanın merkez sınırı ile çevre belediye arasında 5 km.den daha fazla bir mesafenin bulunması halinde, bu alanı bütünlük bir kentsel alan olarak görmemekte ve dolayısıyla zorunlu birleştirmeye konu yapmamaktadır. Kentsel alanın merkezi ve 5 km.lik mesafe kapsamındaki çevresine ilişkin bu tanımlama, kentsel alanın varlık koşullarını ve dolayısıyla birleştirmenin *ön koşullarını* tanımlamaktadır. Ancak bu ön şartların varlığı, zorunlu birleştirme için yeterli değildir.

Zorunlu birleştirmenin söz konusu olabilmesi için, bu ön şartlara ilave olarak *iki temel koşul* daha söz konusudur. Söz konusu kentsel alanda, “genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin” böylesi bir birleşmeyi gerekli kılmaması gerekmektedir. Dolayısıyla söz konusu ön şartlara sahip olan kentsel alanların bu iki koşul açısından bir incelemesinin yapılmasına gerek vardır. İnceleme sonrasında böyle bir gerekliliğin olduğu sonucuna ulaşırsa, birleştirme kararı için süreç başlatılacaktır.

Zorunlu birleştirme yönteminde, yasada sayılan ön ve temel koşulların varlığı halinde, ne birleştirilen ne de birleşilen belediyenin kararının alınmasına gerek vardır. Karar, merkezi yönetime aittir; bu birleştirme müşterek kararname ile gerçekleştirilecektir. Şüphesiz bu karar belli bir süreci ve araştırmayı gerektirmektedir. Zira merkezi yönetimce, ön şartların (merkez, çevre ve maksimum 5 km.lik mesafe) varlığı halinde, genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetleri açısından bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. 11. madde, bu sürece ilişkin çok ayrıntı vermekte, Danıştay’ın görüşünün alınması şart koşmakta (idari/bürokratik koşul) ve İçişleri Bakanlığının teklifi ile müşterek kararname sürecinin başlatılacağını söylemektedir.

Bakanlık bu süreci görevlendirilecek bir birim vasıtasıyla yürütebilir. Örneğin bu görev, Bakanlığa bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne verilebilir. Daha doğrusu, bu birleştirme sürecinin yasanın ruhuna uygun biçimde sürdürülebilmesi için, söz konusu Genel Müdürlük bünyesinde bu konuda sürekli çalışma yapacak bir birimin oluşturulması gerekmektedir. Diğer taraftan mevcut parçalanmışlıktan rahatsızlık duyan belediyeler de bu konudaki taleplerini ilgili birime iletebilirler. Bu konuyla görevli birim, çalışmalarını sürdürürken, şüphesiz yerinde incelemeler yapmak zorundadır ve bu bağlamda ilgili belediyelerin görüşüne başvurabilir ve onlarla işbirliği yapabilir; ancak yasa gereği bu konudaki sorumluluk Bakanlıkta olmak zorundadır. Ne var ki uygulamada süreç bu şekilde işlememektedir, temel sorumluluk Bakanlıktan merkez belediyenin tasarrufuna kaydırılmıştır.

5393/11 UYGULAMALARI: UYGULAMA SÜRECİ VE SONUÇLARI

Uygulama Süreci

Belediye yasasının zorunlu birleştirmeyi düzenleyen 11. maddesinin uygulama süreci, 2005/36 sayılı İçişleri Bakanlığı genelgesinde yorumlandığı biçimde yapıla gelmektedir. Söz konusu genelge 11. maddedeki düzenlemeyi, 4. ve 8. maddelerdeki hükümlerle birlikte okuyarak yorumlamaktadır. Genelgede birleştirmeye ilişkin

tasarruf, Bakanlığa değil merkez belediyeye bırakılmıştır. Genelge, merkezdeki belediyelerden, 11. madde kapsamında hangi köy ya da belediyelerin kendilerine katılmalarını istiyorlarsa, bunlara ilişkin (i) 11. madde emri olan temel altyapı ve imara ilişkin gerekçelerini açıklamalarını, (ii) bu yerleşmelere ilişkin mesafe cetvellerini hazırlamalarını ve (iii) bu konuda bir meclis kararı almalarını (8. maddeden mülhem) istemekte, ayrıca (iv) bu konuya ilişkin valiliğin görüşünün de (4. maddeden mülhem) eklenmesini talep etmektedir.

Belediyeler bu kapsamda hazırladıkları dosyayı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne göndermekte, Genel Müdürlükteki ilgili birim olan Teşkilat Şube Müdürlüğü dosya üzerinde rutin kontroller yapmakta ve diğer sekretarya işlerini yürütmektedir. Bu süreçteki tasarruf ya da süreci başlatma ve gerekli hazırlıkları yapma sorumluluğu, Bakanlığa değil il ya da ilçe merkezindeki belediyelere bırakılmıştır. Bakanlığın görevi yönetme-yönlendirme değil, daha ziyade sekretarya ve rutin takip biçimindedir. Genelgede öngörülen uygulama süreci, hem gereksiz bir bürokrasi yaratmakta hem de düzenlemenin etkin biçimde uygulanmasına mani olmaktadır.

Uygulama Sonuçları

Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten bu yana 11 belediye, söz konusu süreci izleyerek 11. maddedeki yöntemden yararlanmış ve bu belediyelere ilişkin kararnameleler Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Tablo 2’de uygulama sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 2: 5393/11 Uygulamaları

	Uygulamadan yararlanan belediyeler	Tüzel kişiliği kaldırılan belediye sayısı	Tüzel kişiliği kaldırılan köy sayısı
1	Kırıkkale Belediyesi	5-3=2*	0
2	Kütahya Belediyesi	0	19
3	Sındırgı Belediyesi (Balıkesir)	0	1
4	Aksaray Belediyesi	1	0
5	Denizli Belediyesi	13	10
6	Serik Belediyesi (Antalya)	0	3
7	Malatya Belediyesi	5	0
8	Tavşanlı Belediyesi (Kütahya)	1	2
9	Bolu Belediyesi	1	17
10	Düzce Belediyesi	1	11
11	Çivril Belediyesi (Denizli)	1	2
	Toplam	28-3=25*	65

* Kırıkkale’de 5393/11 kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan 3 belediye (Ahili, Çullu, Hasandede), daha sonra yürürlüğe giren 5747 sayılı yasadaki maddi bir hata nedeniyle köye dönüştürülmüştür.

Kaynak: İlgili müşterek kararnameleler; RG: 26.6.2006/26204, 5.7.2006/26219, 2.8.2006/26247, 12.8.2006/26257, 14.8.2007/26613, 23.1.2008/26765, 3.2.2008/26776, 6.2.2008/26779, 1.3.2008/26803.

Tablo 2'ye bakıldığında, Temmuz 2008 itibarıyla, toplam 11 belediyenin bu uygulamadan yararlandığı ve bu kapsamda 25 belediye ile 65 köyün tüzel kişiliğinin kaldırıldığı görülmektedir. Ancak söz konusu belediye ve köylerin tüzel kişiliği ilk yerel seçimlere kadar devam edecektir (5393/12). Uygulama sonuçlarına haritalar eşliğinde bakıldığında belediyelerin birleştirmeye ilişkin tasarruflarının farklılaştığı göze çarpmaktadır. Örneğin Kırıkkale, Kütahya, Denizli, Bolu ve Düzce Belediyelerinin, 11. maddeden olabildiğince yararlandığı görülmektedir. Bu belediyeler 5 km.lik mesafe içinde yer alan nerdeyse bütün belediye ve köyleri kendilerine katma yolunu tercih etmişlerdir. Buna karşılık bazı belediyelerin ise, ilk aşamada sınırlı hareket ettikleri görülmektedir. Örneğin Aksaray belediyesi, 11. madde kapsamına giren çok daha fazla sayıda belediye olmasına rağmen, ilk aşamada sadece Aratol belediyesi için süreci işlettiği görülmektedir. Buradan hareketle 11. madde uygulamaları kapsamında, bazı belediyelerin çok daha radikal hareket ettikleri, bazı belediyelerin ise daha yavaş hareket ettikleri ve kendileri için en sorunlu olan yerleri ya da kendilerine yakın vadede en çok rant kazandırabilecek alanları sınırları içine katmaya çalıştıkları görülmektedir. Bu bağlamda Kırıkkale, Kütahya ve Aksaray Belediyelerinin uygulama sonuçları ekteki haritalarda gösterilmektedir (bkz. ek 3-5).

Tablo 2'den tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köy sayılarına bakıldığında, köylere ilişkin kararların daha kolay alınabildiği izlenimi doğmaktadır. 5393/4 ile birlikte, bu kapsamdaki köylerin artık belediyeye dönüşme imkânlarının kalmamış olması, merkez belediyeleri birleştirme uygulamaları bağlamında daha da cesaretlendirmiş olabilir. Tabloya bir bütün olarak bakıldığında ise, uygulamaların yeterli olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Bunun sebeplerini aşağıda yer verilecek bulgular etrafında tartışmak daha anlamlı olacaktır.

Parçalanmanın Yüksek Olduğu Alanların Durumu

Yukarıda 3. no.lu bölümde Türkiye'de kentsel alanın parçalanmışlığı sorunu tartışılırken, tablo 1'de parçalanmanın en yüksek olduğu ilçe örneklerine yer verilmişti. Söz konusu tablo 1'de yer alan 18 belediyeyle telefon görüşmeleri yapılarak, 11. madde kapsamında çalışma yapıp yapmadıkları sorulmuştur.⁵ 18 belediyeden 5'inde 11. madde kapsamında çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Bu belediyelerden birisi, tablo 2'de de yer alan Aksaray Belediyesidir. Aksaray Belediyesi, eski uygulamaya ek olarak 1 belediye için daha yeniden süreci başlattıklarını söylemiştir. Söz konusu 5 belediyeden 2'si (Antalya ve Maraş) belediye sürecin tamamlandığını ve dosyanın Ankara'ya gönderildiğini söylemiş, 3'ü ise henüz belediye ayağındaki sürecin tamamlanmadığını bildirmiştir. 13 belediye ise bu konuda herhangi bir girişimde

⁵ 18 Belediyenin imar ve şehircilik birimleri ile ayrıca gerekli olması durumunda yazı işleri birimi ile telefon görüşmesi yapılmıştır. Görüşmeler 22, 23 ve 25 Temmuz 2008 tarihinde yapılmıştır. Bu kapsamda 1 belediyede (Antakya) ilgili başkan yardımcısı, 5 belediyede (İskenderun, Samandağ, Maraş, Erdemli, Zonguldak) imar birimleri, 12 belediyede ise imar ve şehircilik müdürleri ile görüşülmüştür.

bulunmadığını belirtmiştir. Bu belediyelerin verdikleri cevaplar şu şekildedir: Bazı belediyeler böyle bir konunun gündeme gelmediğini söylemiştir. Bazıları sınırları yakınında 11. madde kapsamında belediyelerin bulunduğunu, ancak herhangi bir çalışma yapmadıklarını söylemiştir. Bazıları bu kapsamdaki belediyelerin kendilerinin eski mücavir alanları içinde bulunduğundan yakınmış, ancak bir çalışma yapmadıklarını söylemiştir. Söz konusu 13 belediyeden 4'ünün verdiği cevaplar ise ilginçtir. Bu belediyelerden 2'si (Silifke ve Saruhanlı), 5 km.lik mesafede belediye bulunmadığını söylemiştir.⁶ Bu belediyelerden bir diğeri, bu konuda istekli olmalarına rağmen yasanın kendilerini kapsamadığını belirtmiştir. Zira hatalı biçimde, 50 bin ve üzeri nüfusa sahip olmanın gerekli olduğu düşünülmektedir. Yine bu belediyelerden bir diğeri ise, bu konunun gündeme geldiğini, ancak kendilerinin süreci başlatmaya yetkili olmadıklarını, bu yetkinin Bakanlıkta olduğunu belirtmiştir.

Parçalanmanın en yoğun olduğu ilçelerden sunulan bu örneklerin, uygulamanın etkinliğini sorgulamak için anlamlı veriler sunduğu söylenebilir. *Google Maps*'ten yapılan sorgulamalarda tablo 1'de yer alan 18 belediyenin tamamının 11. maddeden yararlanabilecek durumda olduğu görülmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, bu belediyelerden sadece 5'i bu konuyla ilgilenmektedir. Bazı belediyeler konunun gündeme gelmediğini söylerken bazıları ise, sürecin nasıl işleyeceği konusunda tam bir bilgiye sahip değildir. Diğer taraftan, tablo 1'deki söz konusu belediyelerden bazıları görece az nüfuslu olmaları dolayısıyla imar müdürlükleri bulunmayıp bu tür görevler fen işleri müdürlüğü altında yer alan imar birimleri tarafından yürütülmektedir. Bu tür birimlerdeki teknik elemanların sayısı da azdır. Dolayısıyla bazı belediyelerin bu tür birleştirme işlemlerini yürütecek altyapıya sahip olup olmadıkları hususu tartışmalıdır.

Yine belirtmek gerekir ki bu tür birleşmeler, merkez belediyeye sadece birtakım avantajlar sağlamamakta, aynı zamanda yeni sorumluluklar yüklemekte, birleştirme süreci genelde sıkıntılı geçmekte ve merkez belediyenin bazı riskleri almasını gerektirmektedir. Kimi belediye başkanları, yapacakları fayda maliyet kıyaslaması sonrasında bu tür sorumlulukları ve riskleri almak istemeyebilir ve birleşme sürecini başlatmayabilirler. Bu durumda 11. madde, kentsel alandaki parçalanmışlık sorununa bir çözüm sunamayacaktır. Parçalanmanın yüksek olduğu 18 belediyeye ilişkin uygulama sonuçları, 11. maddenin *uygulama sürecinin* yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

SONUÇ

Büyükşehirlerdeki idari parçalanmadan kaynaklanan sorunların çözümü konusunda, büyükşehir belediye modeli oldukça etkili bir çözüm getirmişti. Orta ölçekli kentsel

⁶ Ancak bu bölgelere ilişkin haritalara bakıldığında, örneğin Saruhanlı'da Hacırahmanlı ve Paşaköy belediyeleri ile yaklaşık 1,5–2 km. mesafedeki Adiloba köyünün 11. madde kapsamında değerlendirilebileceği görülmektedir. Silifke'ye ilişkin harita ise eke konulmuştur. Benzer bir durumun Silifke için de söz konusu olduğu görülmektedir (bkz. ek 6).

alanlardaki parçalanmadan kaynaklanan sorunların çözümü konusunda ise yeni belediye kanunu 11. maddedeki düzenlemeleri öngörmüştür. Kısaca, koşuları oluştuğunda çevrenin merkeze katılması olarak özetlenebilecek bu düzenleme, etkin biçimde uygulanması halinde, birçok orta ölçekli kentsel alandaki sorunu yeterli biçimde çözebilecek niteliktedir. Diğer taraftan daha ziyade kıyı şeritlerinde ortaya çıkan ve sahil boyunca bir ilçeden diğerine uzanan yapı adaları konusunda ise, 11. maddenin sunduğu yöntem kısmen zorlanabilir. Bununla birlikte valilik ve il özel idaresinin etkili kullanımı ve koordinasyonun sağlanması yoluyla, bu alanlarda dahi 11. maddedeki yöntemin yeterli olacağı söylenebilir. Ne var ki uygulama sonuçları, beklenen etkinlik düzeyinin oldukça altındadır. Süreçleri devam eden uygulamaların da yeterli olduğunu söylemek zordur. Bu olumsuz durum, yasal reformdaki eksikliğin değil, yasaların etkin biçimde uygulanmasına imkan verecek bir idari reformun yapılamış olmasının bir sonucudur.

Bildirinin ekinde yer alan parçalanma endeksine bakıldığında, 6 il dışındaki pek çok ilde 5393/11'in belde belediyelerine uygulanabileceği görülmektedir. Diğer taraftan köylerin de zorunlu birleştirmeye konu yapılabildiği dikkate alındığında, neredeyse bütün illerde 5393/11 uygulaması için potansiyel yerleşmeler bulunabilir. Ancak bu konudaki uygulama sürecinin sorumluluğu, yasanın yanlış bir yorumundan hareketle, İçişleri Bakanlığının değil merkez belediyelerin üzerine yıkılmıştır. Dolayısıyla mevcut potansiyeline rağmen, 5393/11 uygulamalarının sayısı azdır. Temmuz 2008 itibarıyla sadece 11 belediyenin bu düzenlemeden yararlandığı görülmektedir. Uygulama sürecindeki sorumluluğun belediyelere bırakılmış olması, uygulama sonuçlarında bir farklılaşmayı da doğurmuştur. Uygulamadan yararlanan bazı belediyeler, 5393/11'i mümkün olan en geniş biçimiyle uygulamaya çalışırken, bazı örneklerde ise sadece en sorunlu alanların birleştirmeye konu yapıldığı görülmektedir.

İçişleri Bakanlığının 11. maddeden kaynaklanan sorumluluğunu belediyelere devretmiş olması, kanun koyucunun 11. madde ile ulaşılmaya çalıştığı amaçlarla uyumlu değildir. Eğer kentsel alanın bütünlüğünün sağlanması isteniyorsa, uygulama sürecinin yeniden gözden geçirilmesi ve Bakanlığın daha aktif biçimde sürece dahil olması zorunludur.

KAYNAKÇA

- ARIKBOĞA, Erbay (2007); "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu", Kayfor 2007, *V. Kamu Yönetimi Forumu*, 18-20 Ekim, Umuttepe, Kocaeli.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2005); "Türkiye'de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform* içinde, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed), Nobel yay., Ankara, s. 471-498.
- (2007); "Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama* içinde, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammed Kösecik), Nobel yayınları, Ankara, s. 100-142.

ÖZGÜR, Hüseyin - Yavuzçehre, Pınar Savaş - Ciğeroğlu, Mısra (2007); “Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropoliten Kentsel Alanların Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), Nobel yayınları, İstanbul, s. 475–509.

<http://maps.google.com>.

<http://www.tuik.gov.tr>.

Ekler

Ek 1: Bütünleşik Kentsel Alan ve İdari Parçalanma (Denizli Örneği)



Kaynak: <http://maps.google.com>. **Açıklama:** Belde belediyeleri “dikdörtgen”, köyler “daire” içinde gösterilmiştir.

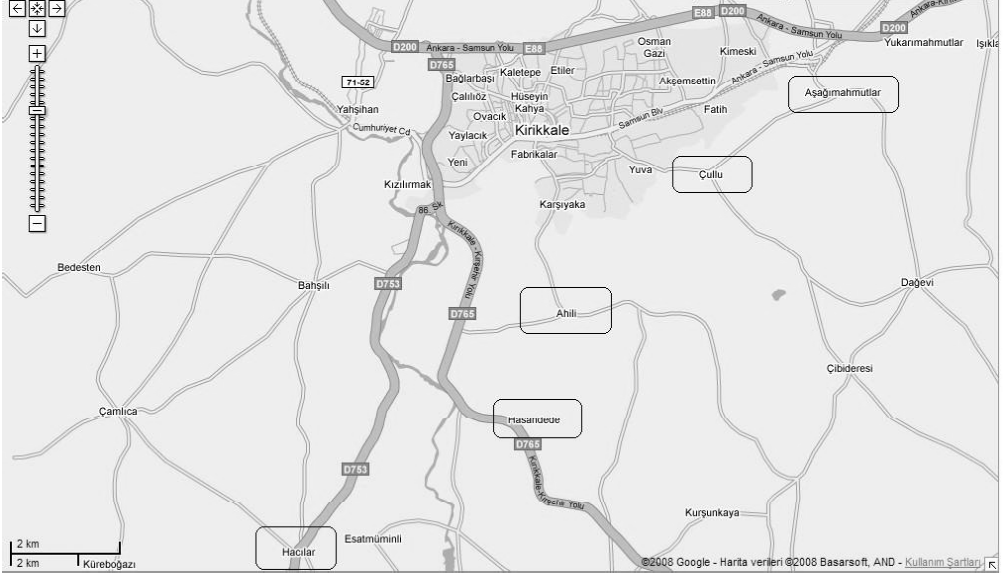
Ek 2: İller Bazında Belediyelerin Parçalanma Endeksi

Sıra no	İl adı	Mevcut durum (reform öncesi)			Yeni durum (reform sonrası)			Fark (%)	Parçalanma Düzeyi
		İlçe sayısı	Belediye sayısı	Endeks değeri	İlçe sayısı	Belediye sayısı	Endeks değeri		
1	Hatay	12	76	6,3	12	73	6,1	3,9	PARÇALANMA DÜZEYİ YÜKSEK
2	Niğde	6	52	8,7	6	34	5,7	34,6	
3	K.Maraş	10	64	6,4	10	55	5,5	14,1	
4	Muş	6	28	4,7	6	28	4,7	0,0	
5	Muğla	12	61	5,1	12	54	4,5	11,5	
6	Zonguldak	6	32	5,3	6	27	4,5	15,6	
7	Aksaray	7	48	6,9	7	29	4,1	39,6	
8	Mersin	10	69	6,9	13	52	4,0	42,0	
9	Manisa	16	84	5,3	16	59	3,7	29,8	
10	Afyon	18	107	5,9	18	66	3,7	38,3	
11	Antalya	15	102	6,8	19	69	3,6	46,6	
12	Nevşehir	8	45	5,6	8	25	3,1	44,4	
13	Trabzon	18	77	4,3	18	56	3,1	27,3	
14	Mardin	10	31	3,1	10	31	3,1	0,0	
15	Konya	31	205	6,6	31	95	3,1	53,7	
16	Tekirdağ	9	33	3,7	9	27	3,0	18,2	
17	Ordu	19	72	3,8	19	54	2,8	25,0	
18	Adıyaman	9	28	3,1	9	25	2,8	10,7	
19	Kırklareli	8	26	3,3	8	22	2,8	15,4	
20	Şırnak	7	20	2,9	7	19	2,7	5,0	
21	Tokat	12	77	6,4	12	31	2,6	59,7	
23	Aydın	17	54	3,2	17	43	2,5	20,4	
24	Balıkesir	19	53	2,8	19	48	2,5	9,4	
22	Denizli	19	100	5,3	19	48	2,5	52,0	
25	Gümüşhane	6	18	3,0	6	15	2,5	16,7	
26	Yozgat	14	65	4,6	14	35	2,5	46,2	
27	Malatya	14	54	3,9	14	34	2,4	37,0	
28	Uşak	6	24	4,0	6	14	2,3	41,7	
29	Yalova	6	15	2,5	6	14	2,3	6,7	
30	Isparta	13	51	3,9	13	30	2,3	41,2	
31	Şanlıurfa	11	26	2,4	11	25	2,3	3,8	
32	Bartın	4	9	2,3	4	9	2,3	0,0	
33	Gaziantep	9	27	3,0	9	20	2,2	25,9	
34	Çanakkale	12	34	2,8	12	26	2,2	23,5	
35	Erzincan	9	29	3,2	9	19	2,1	34,5	
36	Bitlis	7	15	2,1	7	14	2,0	6,7	
37	Bursa	17	54	3,2	17	34	2,0	37,0	
38	Hakkari	4	8	2,0	4	8	2,0	0,0	
39	İğdır	4	8	2,0	4	8	2,0	0,0	
40	Kütahya	13	75	5,8	13	26	2,0	65,3	

Ek 2: İller Bazında Belediyelerin Parçalanma Endeksi (devam)

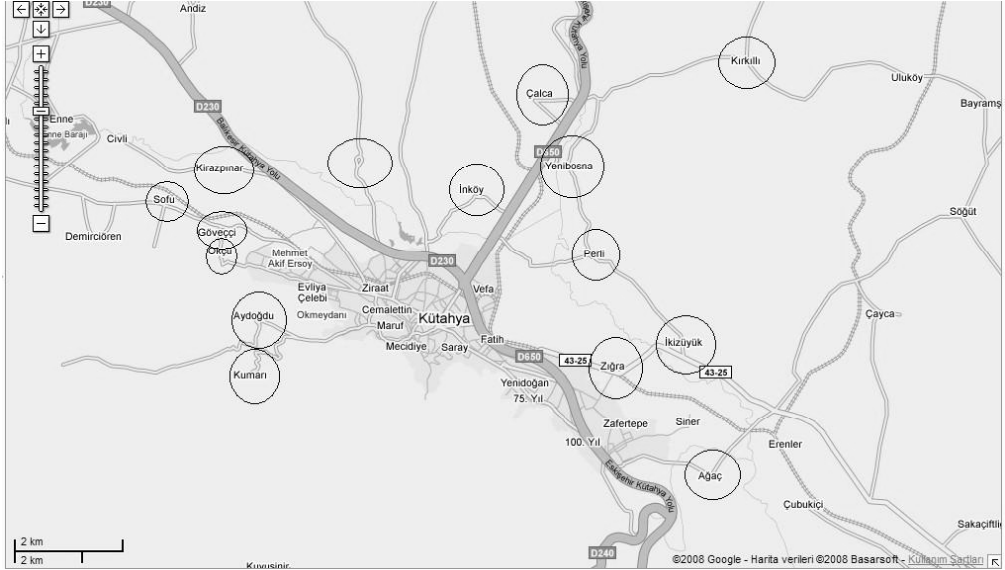
Sıra no	İl adı	Mevcut durum (reform öncesi)			Yeni durum (reform sonrası)			Fark (%)	Parçalanma Düzeyi
		İlçe sayısı	Belediye sayısı	Endeks değeri	İlçe sayısı	Belediye sayısı	Endeks değeri		
41	Elazığ	11	26	2,4	11	21	1,9	19,2	PARÇALANMA DÜZEYİ DÜŞÜK
42	Samsun	15	50	3,3	17	32	1,9	43,5	
43	Osmaniye	7	16	2,3	7	13	1,9	18,8	
44	Siirt	7	13	1,9	7	13	1,9	0,0	
45	Karaman	6	16	2,7	6	11	1,8	31,3	
46	Sivas	17	46	2,7	17	29	1,7	37,0	
47	Adana	13	52	4,0	15	25	1,7	58,3	
48	Batman	6	12	2,0	6	10	1,7	16,7	
49	Edirne	9	26	2,9	9	15	1,7	42,3	
50	Van	12	20	1,7	12	20	1,7	0,0	
51	Giresun	16	33	2,1	16	26	1,6	21,2	
52	Kayseri	16	67	4,2	16	26	1,6	61,2	
53	Rize	12	21	1,8	12	19	1,6	9,5	
54	Kırşehir	7	30	4,3	7	11	1,6	63,3	
55	İzmir	28	88	3,1	30	46	1,5	51,2	
56	Diyarbakır	14	31	2,2	17	26	1,5	30,9	
57	Bilecik	8	15	1,9	8	12	1,5	20,0	
58	Bingöl	8	13	1,6	8	12	1,5	7,7	
59	Sakarya	13	39	3,0	16	24	1,5	50,0	
60	Amasya	7	29	4,1	7	10	1,4	65,5	
61	Ağrı	8	12	1,5	8	11	1,4	8,3	
63	Burdur	11	30	2,7	11	15	1,4	50,0	
64	Bayburt	3	9	3,0	3	4	1,3	55,6	
65	Karabük	6	8	1,3	6	8	1,3	0,0	
66	Erzurum	19	39	2,1	20	26	1,3	36,7	
62	Düzce	8	11	1,4	8	10	1,3	9,1	
67	Çorum	14	38	2,7	14	17	1,2	55,3	
68	Ankara	24	66	2,8	25	30	1,2	56,4	
69	Ardahan	6	9	1,5	6	7	1,2	22,2	
70	Eskişehir	13	31	2,4	14	16	1,1	52,1	
71	Artvin	8	12	1,5	8	9	1,1	25,0	
72	Kars	8	10	1,3	8	9	1,1	10,0	
73	Tunceli	8	10	1,3	8	9	1,1	10,0	
74	Bolu	9	13	1,4	9	10	1,1	23,1	
75	Kırıkkale	9	27	3,0	9	10	1,1	63,0	
78	Kastamonu	20	21	1,1	20	20	1,0	4,8	
81	Sinop	9	11	1,2	9	9	1,0	18,2	
79	Kilis	4	5	1,3	4	4	1,0	20,0	
77	İstanbul	32	73	2,3	39	39	1,0	56,2	
76	Çankır	12	31	2,6	12	12	1,0	61,3	
80	Kocaeli	7	44	6,3	12	12	1,0	84,1	
Toplam		923	3209	-	957	2089	-	-	Parçalanma yok
Ortalama parçalanma düzeyi				3,5	-	-	2,2	37,2	

Ek 3: Kırıkkale Belediyesi 5393/11 Uygulaması: Kırıkkale Belediyesine Katılan Belde Belediyeleri



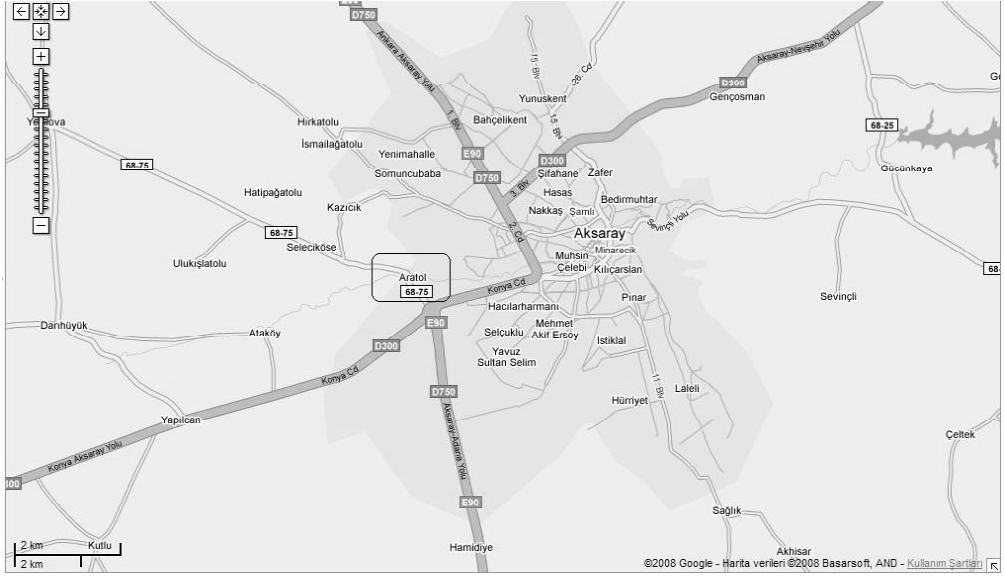
Kaynak: <http://maps.google.com>, ilgili müşterek kararname.

Ek 4: Kütahya Belediyesi 5393/11 Uygulaması: Kütahya Belediyesine Katılan Köyler



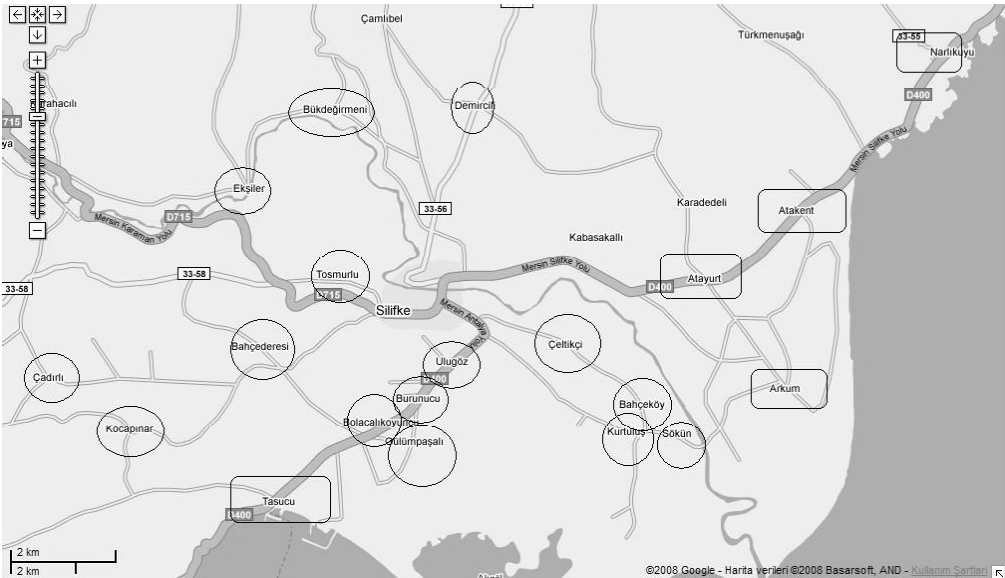
Kaynak: <http://maps.google.com>, ilgili müşterek kararname.

Ek 5: Aksaray Belediyesi 5393/11 Uygulaması: Aksaray Belediyesine Katılan Belde Belediyesi



Kaynak: <http://maps.google.com>, ilgili müşterek kararname.

Ek 6: Silifke’de 5393/11’in Potansiyel Uygulama Alanları



Kaynak: <http://maps.google.com>, belediye ve köylere ilişkin TUIK verileri.
Açıklama: Belde belediyeleri “dikdörtgen”, köyler “daire” içine alınmıştır.