

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN BÜYÜKLÜĞÜ VE KENTİN BÜTÜNLÜĞÜ SORUNU: REFORM VE UYGULAMA ANALİZİ

Erbay Arıkboğa*

1. Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorununun Önemi
 - 1.1. Sorunun teorik çerçevesi
 - 1.2. Avrupa uygulamasından dersler
 2. Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü ve İdari Parçalanmışlığı: Durum Analizi
 - 2.1. Belediyelerin nüfus büyüklüğü
 - 2.2. Ortalama belediye büyüklüğü
 - 2.3. Parçalanma endeksi: Belediye sayılarının ilçeler bazındaki görünümü
 3. Belediye Büyüklüğünü ve Kent Bütünlüğünü Sağlamaya Yönelik Yasal Araçların ve Uygulamanın Analizi
 - 3.1. Sorunu önlemeye yönelik araçlar
 - 3.2. Sorunu çözmeye yönelik araçlar
 - 3.2.1. Belediyelere ilişkin yasal düzenlemeler
 - 3.2.2. Büyükşehirlere ilişkin yasal düzenlemeler
 - 3.2.3. 5393/11 Uygulamaları: Uygulama süreci ve sonuçları
 - 3.2.4. Zorunlu birleştirmenin istisnaları ve belediye yasasının değerlendirilmesi
 - 3.3. Ölçek Reformu Yasası
 - 3.3.1. Belde belediyeleri
 - 3.3.2. İlk kademe belediyeleri
 - 3.3.3. Yeni ilçeler
- Sonuç

Son nüfus verilerine göre Türkiye’deki 70,5 milyon kişi, yerel yönetimlerden hizmet almaktadır. Bunlardan 58,5 milyonu belediye ve il özel idaresinden, 12 milyonu ise köy ve il özel idaresinden hizmet almaktadır. Yine 32 milyon kişi, belediye, büyükşehir belediyesi ve özel idare hizmetlerinden yararlanmaktadır.

Bu makale, Türkiye’deki küçük ölçekli belediye sorunu ile kentsel alanın parçalanmışlığı sorununa odaklanmakta, bu bağlamda söz konusu sorunların çözümüne yönelik son yıllardaki yasal ve idari düzenlemeleri analiz etmektedir. Makalede, belediyelerin

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Öğretim Üyesi.

büyüklüğü ve kentin bütünlüğü meselesinin neden önemli olduğu açıklandıktan sonra, Avrupa ülkelerinin bu konudaki uygulamalarından örnekler sunulmakta ve Türkiye'nin durumu sorgulanmaktadır. Ancak Avrupa ülkelerine kıyasla Türkiye'nin kendine özgü farklılıkları söz konusudur ve bu farklılıklar ilave sorunlara yol açmaktadır. Makalede söz konusu sorunlar analiz edilirken belediyelerin nüfus grupları bazında dağılımı, belediyelerin ortalama büyüklüğü ve parçalanma endeksi gibi verilerden yararlanılmaktadır.

Makalede bu sorunların çözümüne yönelik yasal araçlar analiz edilmektedir. Bu araçlardan en önemlisi 2008 Martı başında kabul edilen ölçek reformu yasasıdır. Yine belediye yasasında da önemli araçlar söz konusudur. Makalede, belediyelerin ölçeklerini büyütmeyi ve kentsel alanın bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan yasal düzenlemeler incelenmekte ve belediye kanununun 11. maddesine yönelik uygulamaların etkinliği sorgulanmaktadır.¹

1. Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorununun Önemi

1.1. Sorunun teorik çerçevesi

Belediyelerin büyüklüğü ve kentin bütünlüğü birbirinden farklı kavramlar olmakla birlikte, bazı durumlarda birbiriyle yakından ilişkili olgulardır. Belediyelerin büyüklüğünden kasıt, belediyenin nüfus büyüklüğüdür. Kentin bütünlüğü, daha doğru bir ifadeyle kentsel alanın bütünlüğü ise, bütünleşmiş bir kentsel alanın, tek bir belediyenin yönetimi ve/veya kontrolü altında olup olmaması şeklinde ifade edilebilir. Gerek belediyelerin büyüklüğü gerekse kentsel alanın bütünlüğü, farklı sorunlara yol açabilmektedir. Burada dört temel sorundan söz edilebilir. Birincisi hizmet etkinliğinin yeterli düzeyde sağlanıp sağlanmamasıdır. İkincisi kentsel alanın bütünlüğünün sağlanması konusunda yaşanan sıkıntılardır. Üçüncüsü toplumsal adalet sorunudur. Dördüncüsü ise büyükşehir belediye (BŞB) meclislerindeki temsil adaletsizliğidir. Bu sorunlar, büyüklük ve bütünlük sorunu ile doğrudan ilişkili olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci sorun hem büyüklük hem de bütünlük ile ilişkili iken, diğer üç sorun temelde belediyelerin büyüklüğü ile ilişkilidir. Bu sorunlara ana hatlarıyla değinmek gerekir.

Bir belediyenin büyüklüğü ile o belediye tarafından sunulan ya da sunulabilecek hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki söz konusudur. Dolayısıyla ilk sorun *hizmet etkinliğiyle* ilgilidir; buna farklı şekillerde yaklaşılabılır. Hizmet etkinliğini önceleyen kimi çalışmalar salt ekonomik açıklamalar üzerine kuruludur. Bu çalışmalardaki temel amaçlardan birisi uygun büyüklüğün (optimum ölçek) belirlenmesidir. Bu tür çalışmalar hizmet etkinliğinin hangi ölçekte daha iyi sağlanabileceğini, diğer bir ifadeyle hizmetler hangi ölçekte sunulursa etkinlik düzeyinin daha yüksek olacağını hesaplamaya çalışır. Bu tür araştırmalar belediyelerin uygun büyüklüğün, hipotetik olarak, marjinal fayda ile marjinal maliyetin eşit olduğu noktada belirlenmesi gerektiğini söylerler. Ancak belediyeler bağlamında bu sorunun kolay bir cevabı yoktur. Zira uygun büyüklük, hizmetin türü ve niteliği ile doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda kimi hizmetler, görece daha küçük ölçekli belediyeler tarafından başarılı biçimde yapılabilirken, bazı hizmetlerin etkinlik düzeyi çok daha büyük ölçekleri gerektirmektedir. Bu durumda, birbirinden farklı nitelikteki çeşitli hizmetleri sunmakla yetkili kılınan bir belediyenin büyüklüğünün ne olması gerektiği

¹ Makale üç temel bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde sorunun teorik çerçevesi ortaya konulmakta, ikinci bölümde soruna yönelik durum analizi yapılmakta, üçüncü bölümde ise buna yönelik düzenlemeler incelenmektedir. Makalenin ikinci ve üçüncü bölümleri, birbirine karşılıklı atıflar yapmaktadır. İncelenen konunun niteliği bu tür atıfları ve geçişleri zorunlu kılmıştır. Okuyucuların bu durumu anlayışla karşılamaları beklenir.

şeklindeki sorunun, tek alternatifli bir cevapla karşılanması kolay değildir. Ayrıca çeşitli dış etkenlerin varlığı hesaba katıldığında, bu tür ölçümlerin yapılabilmesi hayli zordur (MİGM, 1995: 13–22). Diğer taraftan bu tür pür ekonomik temelli yaklaşımların, toplumsal coğrafyaya uygulanmasında da önemli güçlükler söz konusu olacaktır. Uygulamaya koyma aşamasında coğrafi yapı ve yerleşimin niteliği yanında çeşitli siyasal faktörler de devreye girmektedir. Bu nedenle kimi araştırmacılar, küçük belediyelerin büyük belediyelerle birleşmesinde, ekonomik boyutun yanı sıra siyasal boyutu da analizlerine dahil etmeye çalışırlar (örneğin Carey vd. 1996).

Etkinlikle ilgili diğer bazı çalışmalarda vurgu, uygun büyüklükten küçük belediyelere (asgari büyüklük) doğru kaymaktadır. Bu çalışmalar, belirli büyüklüğün altındaki belediyelerde, hizmet sunumunda birim maliyetlerin yüksek düzeyde seyredeceğini öngörmektedir (Akdede ve Acartürk, 2005: 6). Bu bağlamda çeşitli Avrupa ülkelerinde belediyelerle ilgili bazı asgari büyüklüklerin belirlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Örneğin Danimarka’da 5–6.000; Almanya’nın bazı eyaletlerinde 5.000, Saarland Eyaletinde kırsal alanda 8.000, kentsel alanda 15.000; Hollanda’da 8.000; İsveç’te 8.000; Norveç’te ise 5.000 gibi asgari büyüklüklerin temel alındığı görülmektedir (MİGM, 1995: 22–24).

Türkiye’deki belediyelerin gelir ve harcama yapıları üzerine yapılan bir araştırmada da, asgari büyüklükle etkinlik arasındaki ilişkiyi doğrulayan bulgular mevcuttur. Örneğin nüfusu 10 binin altında olan belediyelerde kişi başına personel harcamalarının oranı % 34,8 ile diğer belediyelerden daha fazla çıkmıştır. Benzer şekilde 5 binin altındaki belediyelerde bu oran % 41,8’e ulaşmaktadır. Buna karşılık belediye personeli başına düşen belde nüfusu, küçük belediyelerde daha azdır. Diğer bir ifadeyle, büyük belediyelerdeki çalışanlara kıyasla küçük belediyelerdeki bir personelin iş yükü daha az iken, personel ödemelerinin belediye bütçesi içindeki payı daha yüksek düzeyde gerçekleşmektedir. Yine 5 bin nüfusun altındaki belediyelerde idari harcamaların oranı diğer belediyelere kıyasla çok daha yüksek düzeydedir (Kurtuluş, 2006: 86, 94). Yine farklı nüfus gruplarındaki belediyelerin yatırım ve cari harcamaları karşılaştırıldığında da benzer bulgularla karşılaşmaktadır. Kurtuluş, 5 ila 20 bin arası nüfusa sahip belediyelerin mali yapılarında bir kırılma olmakla birlikte, alınacak önlemlerle birlikte bunun düzeltilebilir olduğunu söylemektedir. Ancak “nüfusu 5.000 ve daha altı olan belediyeler ise sistemin en zayıf halkası konumundadır. Personel ve diğer cari harcamaları sürekli olarak artan... [bu gruptaki] belediyeler, borç ödemeleri hariç bütçe harcamalarının yaklaşık dörtte üçünü personel ve diğer cari harcamalar için kullanmaktadırlar. Yatırımlara ayrılan pay ise yüzde 17’ler düzeyine kadar gerilemiştir” (2006: 89–92).

Sorunun ikinci boyutu, *kentsel alanın bütünlüğünün* sağlanmasıdır. Bütünleşmiş 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 hizmetleri konusunda ortaya çıkabilir. Bu kapsamda kent içi yolların, su ve kanalizasyon hizmetlerinin eşgüdümünün sağlanması ve katı atıklarının 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 yapılacak 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. Böylesi bir kentsel alandaki yönetim sorunu, kentin büyüklüğüne bağlı olarak farklı şekillerde çözümlenebilir. Örneğin Türkiye’de 1970’li yıllarda büyükşehirlerdeki yerel yönetim sorunu bu bağlamda tartışılmaktaydı. 1984 yılında uygulamaya konulan BŞB modeli ile büyükşehirlerin bu kapsamdaki sorunları çözümlenmeye çalışıldı. Benzer şekilde yeni BŞB yasası (5216), büyükşehir bütünündeki çeşitli hizmetlerin tek elden yönetilmesi ve kontrol edilmesi konusunda ilave düzenlemeler getirdi.

Ancak kentsel alanın bütünlüğü sorunu sadece büyükşehirlere özgü değildir. Özgür'ün ifadesiyle “orta ölçekli kentsel alanlar” (Özgür, 2005) için de böyle bir sorun söz konusudur.² Zira temel alt yapı hizmetleri ve imar düzeni bağlamında yukarıda tartışılan sorunlarla bu tür kentlerde de karşılaşmaktadır. Ancak büyükşehirden farklı olarak burada sorunun tarafları, genellikle, merkezde yer alan büyük ölçekli belediye ile çevresindeki çok sayıda küçük belediyedir. Bu tür kentlerdeki sorunun çözümünde farklı alternatiflerden söz edilebilir. Örneğin belediyeler arası anlaşmalara dayanan ve çeşitli hizmetlerin kurulacak birlik eliyle yürütülmesini öngören modellerde olduğu gibi; (örneğin Özgür (2007), bu bağlamda çeşitli alternatifleri tartışmaktadır). Ancak bu tür alanlardaki daha etkili bir çözüm, küçük belediyelerin büyük belediyeyle birleşmesi ya da birleştirilmesidir. Bu makalede de, bu alternatif üzerine odaklanılacaktır.

Sorunun üçüncü boyutu, *toplumsal adaletle* ilgilidir. Bu sorun, Türkiye'deki köy-belediye ayırımıyla ortaya çıkmaktadır. Gerek belediye gerekse köyler, Türkiye'deki farklı yerel yönetim birimleridir. Ancak bu birimlerden belediyelere her ay düzenli olarak genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılır (bu paylar belediye gelirleri içinde önemli bir oran oluşturur), köylere ise böyle bir kaynak aktarılmaz. Toplumsal adalet sorunu, aynı nüfus büyüklüğüne sahip olduğu halde, sadece idari niteliği farklı olduğu için bu kaynaktan yararlanamama durumunda ortaya çıkmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, örneğin bir belediyenin nüfusu 2.000'den daha az ise, bu yerleşim birimindekiler diğer köylerde yaşayanların kullanmadığı bir kaynağı kullanıyor demektir. Benzer şekilde, yeni belediye kanunu nüfus eşiğini 5.000'e çıkarmıştır. Bu durumda 5.000'den daha az nüfusa sahip belediyelerle, 5.000 nüfus eşiğine ulaşamadığı için belediyeye dönüşemeyen, dolayısıyla belediyelerin yararlandıkları mali kaynaklardan yararlanamayan köyler arasında bir eşitsizlik ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda 5.000 nüfus eşiğinin altındaki belediyeler, yukarıda değinilen hizmet etkinliğine ilave olarak, toplumsal adalet anlamında da sorunlu bir alanda yer almaktadırlar. Örneğin Türkiye'deki belediyelerin yarısından fazlası, 5.000'den daha az nüfusa sahiptir. Buna karşılık son nüfus sayımı verilerine bakıldığında, 200 köyün nüfusu, 2.000'in üzerindedir (TUIK verilerinden hesaplanmıştır, tuik.gov.tr). Söz konusu köyler belediyelerdekine benzer bir kaynaktan yararlanabilmek için en az 5.000 nüfusa ulaşana kadar beklemek zorundadırlar.

Belediyelerin büyüklüğü bağlamında ortaya çıkan dördüncü sorun, büyükşehir belediye meclislerindeki *temsil adaletsizliği*dir. Mevcut durumda aynı büyükşehir sistemi içinde yer alan belediyeler arasındaki büyük nüfus farklılıkları nedeniyle, BŞB meclisinde ciddi bir temsil adaletsizliği söz konusudur. Birçok BŞB meclisinde küçük belediyelerin önemli bir ağırlığı vardır ve BŞB meclisleri, *küçük belediyeler meclisine* dönüşmüştür (bkz. Arıkboğa, 2007a). Burada 20.000'lik nüfus büyüklüğü kullanılarak bazı bulgular aktarılabilir. Örneğin Adana BŞB Meclisinin üye sayısı 57'dir. 20 binden daha az nüfusa sahip belediyelerin bu meclisteki temsil oranı % 68'dir, ancak bu belediyelerin Adana BŞB nüfusu içindeki payı

² Bu makalede kentsel alan kavramını kullanırken, Özgür'den kısmen ayrılıyorum. Özgür (2005 ve 2007), makalelerinde orta ölçekli kentsel alanı, 50.000 ila 750.000 arasında nüfusa sahip, içinde birden fazla belediye ve/veya köyün yer aldığı yerleşim öbekleri olarak tanımlamaktadır. Özgür, yaptığı tanımı, ilçe mülki sınırlarıyla kısıtlamaz; eğer kentsel alan bir bütünlük taşıyorsa, birkaç ilçeyi de pekala içine alabilir. Buradan hareketle Özgür, orta ölçekli kentsel alanlar sorununu tartışırken, büyükşehire dönüşme sorunlarını da tartışır. Onun yaptığı kentsel alan tanımı, büyükşehire dönüşümü kapsamaya da imkan vermektedir. (Özgür, 2005; 2007; Özgür vd. 2007). Ben ise bu makalede kentsel alanı daha dar bir anlamda kullanacağım. Kentsel alanı tanımlarken, Türkiye'deki yasal düzenlemelerden ve pratik nedenlerden dolayı, ilçe sınırlarına bağlı kalıyorum. 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. Belediyelerin büyükşehire dönüşme sorunları, bu makalenin kapsamı dışındadır.

sadece % 9'dur. Benzer şekilde 20 binden daha az nüfusa sahip belediyeler, Kayseri BŞB'de, % 16'lık nüfusla % 70 düzeyinde temsil edilmektedir. Bu oran Mersin BŞB'de % 14'lük nüfusa karşılık % 56'lık temsil, Kocaeli BŞB'de % 20'lik nüfusa karşılık % 55'lik temsil, İstanbul BŞB'de ise % 2,7'lik nüfusa karşılık % 21,6'lık temsil şeklinde gerçekleşmektedir. Örneklerde de görüldüğü gibi, birçok BŞB meclisinde küçük belediyelerin ciddi bir ağırlığı söz konusudur. Bu durumun karar alma sürecine yansımalarının olması ve kentin planlama bütünlüğünü olumsuz yönde etkilemesi beklenebilir. Bununla birlikte 5747 sayılı ölçek reformu yasası, ilk kademe belediyelerini kaldırmak suretiyle bu konuda önemli iyileşmeler getirmiştir.