

# **YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK SORUNU VE BELEDİYE REFORMU**

*Yrd. Doç. Dr. Erbay Arıkboğa*

Kayfor 2007  
V. Kamu Yönetimi Forumu  
18–20 Ekim 2007, Umuttepe, KOCAELİ

## YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK SORUNU VE BELEDİYE REFORMU

*Erbay Arıkboğa\**

### Özet

Bu çalışma, Türkiye'deki küçük ölçekli belediye sorunu ve bu sorunun çözümü ile ilgili son zamanlarda yapılan yasal ve idari düzenlemelerin analizine odaklanmaktadır. Avrupa'daki çeşitli ülkelerde özellikle 1960'lı, 70'li yıllarda yapılan belediyeleri birleştirme reformları sonucu, 5.000 nüfusun altındaki belediye sayılarında radikal düşüşler sağlanmıştır. Türkiye'de ise küçük ölçekli yerleşim birimlerinde ayrı bir yerel yönetim birimi olan köy yönetimi bulunmasına rağmen, belediyelerin büyük çoğunluğunun nüfusu 5.000'in altındadır. Kırsal alandaki dağınık yerleşme ve bunun idari yapıya doğrudan doğruya yansımaları nedeniyle, 35.000'in üzerindeki yerleşmede köy yerel yönetimi vardır; yaklaşık 2.000 belediyenin nüfusu ise 5.000'in altındadır. Çalışmada Türkiye'deki belediyelerin büyüklüğü ve parçalanmışlığı çeşitli veriler yardımıyla sorgulanmakta ve belediyenin kuruluş süreci analiz edilmektedir. Çalışmada küçük ölçekli belediye sorununun çözümüne yönelik yapılan yasal düzenlemeler ve bu düzenlemelerin etkileri ele alınmaktadır.

Anahtar kelimeler: Belediyelerin büyüklüğü, parçalanma endeksi, belediye reformu

### Abstract

This study focuses on the small local government problem and the analysis of the legal and administrative arrangements to solve this problem. After the consolidation reforms of municipalities in 1960s and 70s in different countries of Europe, a radical decrease occurred on the number of the municipalities which have less than 5.000 populations. However in Turkey, although there are different local government units like villages, most of the municipalities have less than 5.000 populations. Because of the scattered settlement in rural areas and the reflection of this issue on the administration directly, there are villages which have more than 35.000 populations, approximately there are 2.000 municipalities which have less than 5.000 populations. In this study, sizes and scattering of the municipalities are examined by various data, and the establishment process of the municipalities is analyzed. Also in the study, the legal arrangements to solve the problems of municipalities and the effects of these arrangements are discussed.

Key words: The size of municipalities, scattering index, municipality reform

### Giriş

Bu çalışmanın temel amacı uygun büyüklük ya da asgari büyüklük tartışması değildir, ancak bunlardan tamamen bağımsız da değildir. Bu çalışma daha ziyade, Türkiye'deki küçük ölçekli belediye sorunu ve bu sorunun çözümü ile ilgili son zamanlarda yapılan yasal ve idari düzenlemelerin analizine odaklanmaktadır.

Bu bağlamda çalışmada ilk olarak Avrupa'daki çeşitli ülkelerin, küçük ölçekli belediye sayılarını nasıl azalttığı ele alınmakta ve bu bağlamda Türkiye'nin durumu sorgulanmaktadır.

---

\* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, SBMYO Yerel Yönetimler Programı, earikboga@marmara.edu.tr

Türkiye'deki belediyelerin büyüklüğü meselesi, çeşitli veriler etrafında tartışılmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin nüfus grupları bazında dağılımı, belediyelerin ortalama büyüklükleri ve parçalanma endeksi gibi verilerden yararlanılmaktadır.

Ardından Türkiye'deki yasal mevzuat analiz edilmektedir. Bu amaçla belediye olabilme kriterlerine ve belediyenin kuruluş sürecine bakılmaktadır. Ardından belediyelerin ölçeklerini büyütmeyi, kentsel alanın bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan ve belediyelerin birleştirmesini öngören yasal yöntemler ele alınmaktadır. Yine çalışmada reformun idari boyutuna, diğer bir ifadeyle belediyelerin büyüklüğünün artırılmasına yönelik düzenlemelerin etkilerine bakılmaktadır. Bu bağlamda yasaların yürürlüğe girmesinden bu yana, belediyelerin büyüklüğünde ne tür değişikliklerin olduğu sorgulanmaktadır. Çalışmada, belediyelerin büyüklüğü bağlamında, yasal reformun yeterliliği de tartışılmaktadır.

## 1. Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu

Yerel yönetimlerde uygun büyüklük (optimum ölçek) tartışmasının farklı boyutları vardır. Ancak çok ana hatlarıyla bakıldığında, bu tartışmanın iki temel boyutunun olduğu söylenebilir. Tartışmanın bir boyutu *hizmetlerle*, diğer boyutu da *toplumla* ilişkilidir. Hizmet söz konusu olduğunda, etkinlik kavramı devreye girmektedir. Zira yerel yönetimin büyüklüğü ile yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki söz konusudur. Bununla birlikte, bir yerel yönetimin uygun büyüklüğünün ne olduğu sorusuna hizmet boyutundan bakıldığında, bu sorunun tek bir cevabı yoktur. Daha doğru bir ifadeyle, uygun büyüklük, hizmetin türü ve niteliği ile doğrudan ilişkilidir. Kimi hizmetler, görece daha küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından başarılı biçimde yapılabilirken, bazı hizmetlerin etkinlik düzeyi çok daha büyük ölçekleri gerektirmektedir. Bu durumda, birbirinden farklı nitelikteki çeşitli hizmetleri sunmakla yetkili kılınan bir yerel yönetimin büyüklüğünün ne olması gerektiği şeklindeki sorunun, tek alternatifli bir cevapla karşılanması kolay değildir. Ayrıca çeşitli dış etkenlerin varlığı da hesaba katıldığında, bunların tam olarak ölçülmesi de oldukça zordur (MİGM, 1995: 13–25).

Uygun büyüklük tartışmasına toplumsal boyuttan kalkarak bir cevap arandığında, sorunun çözümü yine kolay değildir. İlk olarak, çeşitli araştırmalar sonucunda diyelim ki, bir ülkedeki belediyelerde hizmet etkinliğini sağlamaya elverişli uygun ölçeği tespit ettik. Bu konuda yapılmış çeşitli araştırmalar da vardır.<sup>1</sup> Bu durumda bir ülkedeki yerel yönetimleri yenibaştan ve tümüyle buna göre bölüp, birleştirip dizayn etme lüksüne değiliz. Zira yerleşmenin ve hizmetlerin niteliği kadar, orada yaşayanların talepleri de önemlidir. Dolayısıyla uygun büyüklüğü sağlamak adına toplumsal birimi bölmek veya birleştirmek, her zaman doğru bir politik tercih olmayabilir. İkinci olarak, toplum durağan değildir, sürekli değişim halindedir. Artar, azalır ve nitelik değiştirir. Toplumsal birimleri belli bir ölçekte *dondurma* lüksüne de sahip değiliz. Dolayısıyla bugün için uygun olan bir idari büyüklük, yarın sorunların çözümünde etkin bir ölçek olmaktan çıkabilir. Ancak bu iki temel boyutun varlığına rağmen, özellikle küçük ölçekli yerel yönetimler konusunda, yapılabilecek çeşitli alternatifler söz konusudur.

<sup>1</sup> Bu konuya ilişkin yapılmış önemli çalışmalardan birindeki bulgular ilginçtir. İtalya'daki belediyeler üzerine İçişleri Bakanlığınca 1985'te yapılan bir çalışmada, belediyelerin nüfus büyüklükleri ile kişi başına harcama arasında ilginç bir ilişki bulunmuştur. Nüfus büyüklüğü ile kişi başına maliyet arasında "U" eğrisi biçiminde bir ilişki saptanmıştır. Bu bağlamda nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerde kişi başına harcama oldukça yüksek düzeyde çıkmakta, 5.000 sınırına doğru yaklaştıkça bu miktar düşmekte, ancak 5.000 sınırından sonra yeniden yükselmeye başlamaktadır. Nüfus büyüklüğü ile kişi başına maliyet arasında "U" eğrisi biçiminde bir ilişki saptanmıştır. Bu araştırmaya ilişkin ayrıntılar ve başka araştırma sonuçları için bakınız MİGM, 1995: 14–17.

Bu konuda dört temel alternatiften söz edilebilir. Birincisi yerel yönetimlerin birbiriyle *birleşmesi ya da birleştirilmesidir*. Bu, gönüllü birleşmeyi teşvik etmek yoluyla olabilir ve/veya çeşitli koşulların varlığı halinde birleşmeye zorlamak ve merkezi yönetim eliyle birleştirmek yoluyla olabilir. İkincisi yerel yönetimler arasında, ortak hizmet alanlarıyla ilgili konularda ortaklıklar, birlikler kurulmasını sağlamak ve buna imkan vermektir. Bu alternatif, *yerel yönetim birlikleri* olarak bilinen ve uygulanan sistemdir. Üçüncüsü yerel yönetimlerin *yetki ve sorumluluklarının farklılaştırılmasıdır*. Böylesi bir farklılaşmaya gidildiğinde, küçük ölçekli yerel yönetimlere, üstesinden kolayca gelebilecekleri daha az sayıda yetki ve sorumluluk verilir. Bu durumda o yöreye ilişkin diğer hizmetlerin sorumluluğu başka yerel yönetimlere verilir veya merkezi yönetime bırakılır. En genel anlamda bu alternatif, yerel yönetim sistemine çeşitli esneklikler kazandırılarak yapılabilir. Örneğin belediyelerin görev ve yetkileri, belirli nüfus büyüklüklerine göre farklılaştırılabilir. Veya Türkiye’de olduğu gibi, belediye olabilmek için bir nüfus eşiği konulabilir ve daha küçük ölçekli yerleşim birimlerinde köy yerel yönetimi kurulabilir. Dördüncüsü küçük ölçekli yerel yönetimlere *ilave desteklerde* bulunmaktır. Bu destek, belli bir nüfusun altındaki yerel yönetimlere merkezi yönetimce yapılacak bir takım mali transferlerin yanında, kapasite geliştirmeye ve yönlendirmeye yönelik idari destekler şeklinde de olabilir. Belirtmek gerekir ki bu yöntemler, çoğu durumda birbirini dışlayan alternatifler değildir, dolayısıyla bir arada kullanılabilirler.

Bu çalışma, birinci alternatif üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çalışmada, küçük ölçekli belediye sorununa, birleşme/birleştirme yönündeki çözüm arayışları ele alınacaktır. Belediyelerin gönüllü olarak birleşmesi ya da merkezi yönetim eliyle birleştirilmesi, etkinlikle ilgili tartışmalar bağlamında, Avrupa’daki çeşitli ülkelerde, özellikle 1960’lı-70’li yıllarda önemli bir politika aracı olmuştur. Bu yıllarda çeşitli ülkeler, kimi zaman özel yasalar çıkararak, belediyeleri birleştirmeye çalışmıştır. Tablo 1’de, Avrupa’daki çeşitli ülkelerin bu konudaki çabalarının sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 1: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediye Sayılarındaki Değişim (1950–1992–2005)

Ülkeler	1950	1992	1950–1992 Değişim (%)	2005	1992–2005 Değişim (%)
Bulgaristan	2.178	255	(-) 88,3	264	(+) 3,5
İsveç	2.281	286	(-) 87,5	290	(+) 1,4
Belçika	2.669	589	(-) 77,9	600	(+) 1,9
İngiltere	2.028	484	(-) 76,1	467	(-) 3,5
Avusturya	3.999	2.301	(-) 42,5	2.400	(+) 4,3
Norveç	744	439	(-) 41,0	440	(+) 0,2
Hollanda	1015	647	(-) 36,3	647	0
İspanya	9.214	8.082	(-) 12,3	8.109	(+) 0,3
Fransa	38.814	36.763	(-) 5,3	37.000	(+) 0,6
Yunanistan	5.959	5.922	(-) 0,6	1.031	(-) 82,6
İtalya	7.781	8.100	(+) 4,1	8.000	(-) 1,2
Türkiye	628	2.270	(+) 261,5	3.225*	(+) 42,1

Kaynaklar: 1950 ve 1992 yılları için Türkiye’ye ilişkin veriler Keleş, 2006: 221, diğer ülkelere ilişkin veriler MİGM, 1995: 7, 2005 yılına ilişkin veriler CEMR, 2005’ten alınmıştır.

\* Türkiye’de 35.000’in üzerinde de köy yönetimi vardır.

Tablodaki verilere bakıldığında, 1950–1992 döneminde, İtalya ve Türkiye dışındaki bütün ülkelerin belediye sayılarında azalma olduğu görülmektedir. Bu ülkelerden tablonun üst kısmında yer alan Bulgaristan, İsveç, Belçika, İngiltere, Avusturya, Norveç ve Hollanda’da, belediye sayılarında önemli azalmalar söz konusudur. Söz konusu azalma, belediyelerin kendi

aralarında sadece gönüllü biçimde birleşmesi yoluyla olmamıştır. Çoğu durumda belediyeler bilinçli biçimde birleştirilmiştir ve bunun için çeşitli yasalardan yararlanılmıştır. Avrupa’da bu tür birleştirme biçimindeki yapısal düzenlemeler, daha ziyade 1960’lı, 1970’li yıllarda yapılmıştır (MİGM, 1995: 1, 9). Tablo 1’in alt kısmında yer alan ülkelerde ise, bu reformların etkin biçimde yapılamadığı görülmektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde belediye sayılarındaki azalma düşük düzeyde kalmıştır. İtalya’da ise belediye sayısında küçük bir artış gerçekleşmiştir.

Belediyelerin birleştirilmesi konusunda ciddi biçimde reform yapabilen ülkelerle yapamayan ülkeler arasında, belediyelerin nüfus büyüklükleri açısından önemli bir farklılık söz konusudur. Örneğin tablo 1’in alt kısmında yer alan ülkelerde, belediyelerin büyük çoğunluğunu, 5.000’den daha az nüfusa sahip belediyeler oluşturmaktadır. Bu bağlamda mevcut belediyelerin Fransa’da % 95,2’si, Avusturya % 91,5’i, İspanya’da % 76,2’si, İtalya’da ise % 72,9’u, 5.000’den daha az nüfusa sahiptir. Yine bu ülkeler arasında 1.000’den daha az nüfusa sahip belediye oranı bakımından Fransa, % 77,1 ile başı çekmektedir. Buna karşılık tablo 1’in üst kısmında yer alan İsveç’te belediyelerin sadece % 3,1’i, Bulgaristan’da % 8,2’si, Hollanda’da % 11,3’ü, Belçika’da ise % 17,3’ü 5.000 nüfusun altındadır. Zira bu ülkelerde belediyelerin büyük çoğunluğu 10.000’den daha fazla nüfusa sahiptir. Bu dört ülkede 10 binden daha fazla nüfusa sahip belediyelerin oranı, İsveç’te % 73,8, Bulgaristan’da % 69,9, Hollanda’da 60,4 ve Belçika’da % 53,7’dir (MİGM, 1995: 4).

Avrupa’da 1990’lara gelinceye kadar, Yunanistan hariç, birleştirmeye dayalı reformların tamamlandığı görülmektedir. Zira tabloya bakıldığında, 1992 ile 2005’teki belediye sayıları arasında önemli farklar söz konusu değildir. Yunanistan’da ise birleştirme süreci, 1990 sonrasında başlamıştır. Reform çalışmaları sonrasında Yunanistan’da 1.000’den daha az nüfusa sahip belediye sayısında % 98’lik, 5.000’den daha az nüfusa sahip belediye sayısında ise % 53,5’lik bir azalma sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle 5.000’den daha az nüfusa sahip belediye sayısı, 5.725’ten 566’ya düşürülmüştür (CDLR, 2000: 8). Diğer taraftan birleştirmeye dayalı bu tür reformlar, bir anda değil belli süreçler içinde tamamlanmaktadır. Örneğin yerel yönetimlerin ölçeklerini büyütme konusunda kararlı biçimde reformların yapıldığı Almanya’da bu çabalar, “alansal düzenleme çalışmaları” (*gehietsreform*) adı altında 1968 ile 1980 yılları arasında devam etmiştir. Bu reformlarda sadece belediyeler değil diğer yerel yönetim birimleri de birleştirilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda ilçe sayısında % 45, ilçe sistemi dışındaki belediye sayısında % 34, ilçe sistemi içindeki belediye sayısında ise % 65 oranında bir azalma sağlanmıştır (Yalçındağ, 1992: 48–49).

Tablo 1’deki tek aykırı örnek Türkiye’dir. 1950–1992 arasında Türkiye’deki belediye sayısı % 261 artmıştır. Bugünkü belediye sayısı ise daha fazladır. Ancak Türkiye’deki belediye sayısını Avrupa ülkelerindekilerle karşılaştırılırken, 35.000’in üzerindeki köyü de hesaba katmak gerekir. Zira Türkiye’de küçük ölçekli yerleşmelerde belediye değil köy yerel yönetimi vardır. Avrupa’daki çoğu ülkede ise köy-belediye ayrımı yoktur ve buralarda da belediye kurulmuştur. Diğer taraftan Türkiye’de belediye sayısı artışındaki en önemli faktörün ne olduğuna bakıldığında, bunun nedeni mevcut belediyelerin bölünmesi değil, bir yerleşim biriminin sahip olduğu yerel yönetimin nitelik değiştirmesidir. Daha açık bir ifadeyle, bir yerel yönetim türü olan köylerden bazılarının, başka bir yerel yönetim türü olan belediyeye dönüşmesidir. Mülga mevzuat döneminde 2.000 nüfus eşliğini aşan köyler, belediyeye dönüşme talebinde bulunabiliyordu ve bu durumdaki köylerin birçoğu da belediye olma hakkını elde etmişti. Türkiye’de belediye sayısı artışındaki en önemli faktör bu olsa da, küçük belediye sorunu, çözüm bekleyen önemli bir gündem maddesi olarak durmaktadır.

## 2. Belediyelerde Ölçek Sorunu

### 2.1. Belediyelerin nüfus büyüklükleri

Türkiye’de küçük ölçekli yerleşim birimlerinde ayrı bir yerel yönetim birimi olan köy yönetimi bulunmasına rağmen, belediyelerin büyük çoğunluğunun nüfusu 5.000’in altındadır. Kırsal alandaki dağınık yerleşme ve bunun idari yapıya doğrudan doğruya yansımaları nedeniyle, 35.000’in üzerindeki yerleşmede köy yerel yönetimi, yaklaşık 2.000 yerleşmede de, oldukça küçük ölçekli belediye yönetimi söz konusudur. Tablo 2’de belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre dağılımı gösterilmektedir. Belediyelerin nüfusları, 2.000 Genel Nüfus Sayımı (GNS) sonuçlarıdır. Ancak 2000 yılı sonrasındaki birleşme, katılma vb. durumlar, belediye nüfuslarına yansıtılmıştır. Belediye nüfusları, “belediye norm kadro yönetmeliği”nden<sup>2</sup> alınmıştır.

Tablo 2: Belediyelerin Büyüklüklerine Göre Dağılımı

Nüfus grubu	Belediye sayısı	Oran (%)	Toplam nüfus	Oran (%)
0-1.999	308	9,6	514.252	1,0
2.000-4.999	1.666	51,7	5.148.492	9,5
5.000-9.999	583	18,1	3.943.483	7,3
10.000-49.999	460	14,3	9.586.850	17,7
50.000-99.999	85	2,6	5.902.670	10,9
100.000-499.999	99**	3,1	21.822.763*	40,4
500.000+	24***	0,7	7.130.340*	13,2
Toplam	3.225	100	54.048.850	100

Kaynak: Belediye norm kadro yönetmeliği (RG: 22.2.2007/26442).

\* Mükerrerlik nedeniyle BŞB nüfusları dahil değildir.

\*\* 3 tanesi BŞB’dir.

\*\*\* 13 tanesi BŞB’dir.

Tablo 2’ye bakıldığında şu hususların altını çizmek gerekmektedir.

- Mülga mevzuat döneminde belediye olabilmek için gerekli nüfus eşiği 2.000 olmasına rağmen, belediyelerin yaklaşık % 10’unun bu eşiğin altında kaldığı görülmektedir. Bu belediyeler, daha önceki nüfus sayımlarında 2.000 eşiğini bir şekilde geçmiş olan, ancak sonraki süreçte bu nüfusu koruyamayan belediyelerdir. Yine bu belediyelerden bazıları, 2.000 eşiğini, “taşımaya yöntemi” ile geçmiştir. Diğer bir ifadeyle çeşitli köyler belediye olabilmek için, nüfus sayımı zamanında, diğer yerleşmelerdeki akrabalarını, tanıdıklarını köye çağırarak gibi yöntemleri kullanabilmektedir.
- 2.000 nüfusun altındaki belediyelerden 14’ü ilçe belediyesi, 13’ü ilk kademe belediyesi, geri kalan 281’i ise belde belediyesidir.
- Türkiye’deki belediyelerin çoğunun nüfusu (% 61,3), 5.000’den daha azdır. 5.000 nüfusu, bilindiği gibi, yeni belediye kanununda, belediye olabilmek için gerekli nüfus eşiğidir. 5.000 nüfusun altındaki belediyelerden 171’i ilçe belediyesi, 123’ü ilk kademe belediyesi, geri kalan 1680’i ise belde belediyesidir.

<sup>2</sup> İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan yönetmeliğin tam adı “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”tir (RG: 22.2.2007/26442). Çalışmada, bu yönetmelikten kısaca “belediye norm kadro yönetmeliği” olarak söz edilecektir.

- Türkiye’de 10.000’den daha az nüfusa sahip belediye oranı % 79,4’tür. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’deki belediyelerin sadece % 20’sinin nüfusu 10.000’in üzerindedir. Ancak bu belediyelerde, toplam belediye nüfusunun % 82’si yaşamaktadır.
- Türkiye’de 10.000’in üzerindeki belediye sayısı 668, 50.000’in üzerindeki belediye sayısı ise 208’dir.

Tablo 3’te ise büyükşehir belediye (BŞB) sistemi içinde yer alan büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin büyüklükleri gösterilmektedir. Türkiye’deki 3.225 belediyeden 400’ü, BŞB sistemi içinde yer almaktadır. Bunlardan 16’sı büyükşehir belediyesidir, diğerleri ise ilçe ve ilk kademe belediyeleridir. 5216 sayılı yeni BŞB yasası, ilk kademe belediyelerini BŞB sistemine dahil etmiş (m. 3) ve büyükşehirlerin sınırlarını genişletmiştir (geçici m. 2). Böylece BŞB sistemine dahil olan belediye sayısı artmıştır.

Tablo 3: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin Büyüklüklerine Göre Dağılımı

Nüfus grubu	Belediye sayısı	Oran (%)	Toplam nüfus	Oran (%)
0-1.999	13	3,4	23.186	0,1
2.000-4.999	110	28,6	354.000	1,3
5.000-19.999	135	35,2	1.345.964	5,1
20.000-49.999	41	10,7	1.321.348	5,0
50.000-99.999	17	4,4	1.184.023	4,5
100.000-499.999	57	14,8	14.961.451	56,8
500.000+	11	2,9	7.130.340	27,1
Toplam	384	100	26.320.312	100

Kaynak: Belediye norm kadro yönetmeliği (RG: 22.2.2007/26442).

Tablo 3’e bakıldığında, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin % 32’sinin nüfusunun 5.000’den daha az olduğu görülmektedir. Yine bu belediyeler arasında, 20.000’den daha az nüfusa sahip belediye oranı % 67,2’dir. İki kademeli büyükşehir belediye modeli, temelde, büyük olana özgü bir yönetim biçimidir. Bu açıdan bakıldığında, BŞB sistemi içinde yer alan ve alt kademeyi oluşturan belediyelerin büyük çoğunluğunun 20.000’den daha küçük ölçekli olması, sorunlu bir durumdur.<sup>3</sup> 20.000’den daha az nüfusa sahip 258 belediyeden 22’si ilçe belediyesi, diğerleri ise ilk kademe belediyesidir.

Belediyelerin büyüklüğü bağlamında, belediyelerin ortalama büyüklüğüne de bakılabilir. Ek 1’deki tabloda, iller bazında belediyelerin ortalama büyüklüğü gösterilmektedir. Ortalama büyüklük, bir ildeki toplam belediye nüfusunun o ildeki belediye sayısına bölünmesi ile bulunmuştur. Türkiye’de ortalama belediye büyüklüğü 16.759’dur. Ek 1’deki tabloya bakıldığında, 18 ilin ortalama büyüklüğün üzerinde, 61 ilin ise ortalama büyüklüğün altında kaldığı görülmektedir. Yine 33 ilde belediyelerin ortalama büyüklüğü, 10.000’in altındadır. 15 ilde ise 20.000’in üzerindedir. Belediyelerin ortalama büyüklüğünün en düşük olduğu il Niğde (5.219), en yüksek olduğu il ise İstanbul’dur (133.611). Niğde’nin değeri, yeni belediye kanunundaki nüfus eşiğine oldukça yakındır. Diğer taraftan ortalama

<sup>3</sup> BŞB sistemi içinde yer alan belediyelerin küçük ölçekli olması, sadece hizmet etkinliği açısından bir sorun oluşturmaz. Aynı zamanda aynı BŞB içinde yer alan belediyeler arasında büyük nüfus farklılıkları olması nedeniyle, BŞB meclisinde önemli bir temsil adaletsizliği sorununa da yol açmaktadır. Buna ilişkin bir tartışma için bkz. Arıkboğa, 2007.

belediye büyüklüğü İstanbul'da oldukça yüksek olmasına rağmen, İstanbul'daki 74 belediyeden 30'unun nüfusu 20.000'in altındadır.

## 2.2. Belediye sayılarının iller bazındaki görünümü: Parçalanma endeksi

Belediye sayılarına iller bazında bakıldığında, en az sayıda belediye Kilis'tedir (5 adet), en çok belediye ise Konya'dadır (206 adet). Ancak illerin gerek nüfus farklılıkları, gerekse yerleşmelerin farklı nitelikleri nedeniyle, illerin belediye sayılarının birebir karşılaştırılması anlamlı olmayacaktır. Bu nedenle illerin belediye sayılarını anlamlı bir şekilde karşılaştırmaya imkan vermek için, bu çalışmada ilçe sayılarından yararlanılmıştır. Bilindiği gibi bir yerde ilçe kurulabilmesi yasa ile mümkündür. Belediyeler ise müşterek kararname ile kurulabilmektedir. Bir yerleşim biriminin ilçe yapılmasında çeşitli siyasi etkenler rol oynuyor olabilir de, gerek ilçe yapmanın maliyetleri gerekse kanun koyucunun iradesini gerektirmesi bakımından, ilçe sayılarından yararlanmak anlamlı görülmüştür. Bu amaçla bir ildeki toplam belediye sayısı, o ildeki ilçe sayısına bölünerek bir endeks oluşturulmuş, bu endekse "parçalanma endeksi" adı verilmiş ve illerin endeksteeki durumu gösterilmiştir. Bu endeks, bir ildeki belediyelerin ne oranda parçalı bir görüntü arz ettiğini göstermektedir.

İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması yasal bir zorunluluktur. Diğer yerleşim birimlerinde ise belediye kurulması zorunlu değildir. Uygulamada çeşitli köyler, bir il ya da ilçe merkezindeki mevcut belediyeye çeşitli nedenlerle katılmamakta ya da katılamamakta, 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 ve ilçe merkezinde kurulduğunu gösterir ve o ilde hiçbir belde belediyesinin mevcut olmadığı anlamına gelir. *Belde belediyelerinin* sayısı arttıkça, endeks değeri de artacaktır. Ek 2'deki tabloda, bu hesaplama her il için yapılarak iller kendi arasında en yüksek değerden en düşük değere doğru sıralanmıştır.

Ek 2'deki tabloya bakıldığında, parçalanmanın en düşük olduğu il Kastamonu'dur ve endeks değeri 1,1'dir. Parçalanmanın en yüksek olduğu il ise Niğde'dir ve endeks değeri 8,7'dir. Ancak burada sözü edilen parçalanma, belde belediyeleri bağlamında bir parçalanmadır. Bu çalışmada parçalanma endeksinin bir olumsuzluk olarak alınmasının nedeni, bu parçalı yapının idari olarak düzenlenmemiş ve belediyelerin etkin ölçeklere kavuşturulamamış olmasıdır. Bu endeks, belediyelere yönelik birleşme/birleştirme çalışmalarına katkı sağlamak için hazırlanmıştır ve örneğin endekste köylerdeki parçalanma ihmal edilmiştir. Halbuki Niğde ile Kastamonu, örneğin köy büyüklüğü açısından karşılaştırıldığında, Niğde'nin durumu çok daha iyi düzeydedir. Niğde'deki köylerin ortalama büyüklüğü 678,5 iken, Kastamonu'daki köylerin büyüklüğü 185,7'dir. Başka bir ifadeyle Kastamonu'da belde belediyesi sayısının az olmasının nedeni, orada bu potansiyelin olmamasıdır. Buna karşılık Niğde'deki köylerin ise % 30'u belediyeye dönüşmüştür. Bu açıdan bakıldığında, Niğde Kastamonu'ya kıyasla çok daha gelişmiştir ve gelişme potansiyeline sahiptir.<sup>4</sup> Ancak tekrar konuya dönülürse buradaki sorun, bu gelişmenin idari olarak yönetilememiş olması, bu yerleşmelerde yaşayanların kamusal hizmetlerden daha etkin biçimde yararlanmasına imkan verecek idari düzenlemelerin yapılamamış olması ve bir anlamda bu yerleşmelerin kendi kaderlerine terkedilmiş olmasıdır.

Ek 2'deki tabloda, ortalama parçalanma düzeyinin 3,4 olduğu görülmektedir. Buradan hareketle endeks değeri 5,0 ve üzeri olan iller, parçalanma düzeyinin yüksek olduğu iller olarak kabul edilmiştir. Bu kapsamda 16 il vardır. Endeks değeri 2,0 ve daha az olan iller ise parçalanma düzeyi düşük iller olarak kabul edilmiştir. Bu kategoride ise 19 il bulunmaktadır.

<sup>4</sup> Bu iller ve benzer illerle ilgili olarak, örneğin kişi başına düşen arazi miktarı, göç verme durumu gibi başka göstergelerle karşılaştırmalar da yapılabilir. Muhtemelen bu tür göstergelerde, belde belediyesi sayısının fazla olduğu iller, az olan illere kıyasla daha olumlu değerlere sahip olacaklardır.



Parçalanma endeksi tablosu, 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 bir husus da şudur. Parçalanma endeksi yüksek olan illerde, parçalanmanın temelde, bir ya da birkaç ilçede yoğunlaştığı görülmektedir. Bu durumu birkaç örnekle açıklamak gerekir. Örneğin Niğde Merkez ilçesinde, Niğde Belediyesinin dışında 25 belde belediyesi vardır ve bu belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 3.103'tür. Aksaray Merkez ilçesinde, ortalama büyüklüğü 3.006 olan 23 belde belediyesi vardır. Kütahya'nın Simav ilçesinde ortalama büyüklüğü 2.604 olan 21 belde belediyesi vardır. Denizli'nin Merkez ilçesinde ortalama büyüklüğü 4.946 olan 21 belde belediyesi vardır. Yine bu illerde parçalanma düzeyi yüksek olan başka ilçeler de vardır. Yine Manisa'nın Saruhanlı ilçesinde 13, Merkez ilçesinde 12, Akhisar ilçesinde 9 belde belediyesi vardır. Benzer şekilde Tokat'ın Reşadiye ilçesinde 13, Almus ilçesinde 10, Merkez ilçesinde 9, Niksar ilçesinde 8, Erbaa ve Turhal'da ise 7'şer belde belediyesi vardır. Bu belediyelerin de ortalama büyüklükleri düşüktür.

Benzer örnekler daha da çoğaltılabilir. Bu örnekler, bazı bölgelerde parçalanma düzeyinin ne denli yüksek olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan bu denli yüksek parçalanmanın olduğu belediyelerden bazıları, birbirinden cadde ve sokaklarla ayrılmaktadır. Çeşitli açılardan rantı yüksek olan bir il ya da ilçe merkezinin etrafındaki köyler, merkezde tutunamayanların gözdesi haline gelmekte ve yeni yerleşmeler sonucu köy 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 açmaktadırlar.

### 3. Belediyenin Kuruluş Süreci

Belediyenin kuruluş süreci, belediye sayılarıyla yakından ilişkilidir. Belediye sayılarındaki hızlı artışa bakıldığında, "Türkiye'de bir köyün belediyeye dönüşmesi acaba kolay mıdır?" diye bir soru akla geliyor. Dolayısıyla belediye olabilme kriterlerine ve belediyenin kuruluş sürecine bakmak gerekiyor. Bu bölümde önce mülga mevzuat dönemindeki düzenlemelere ve uygulamalara bakılacak, sonra da yeni düzenlemeler ele alınacaktır.

#### 3.1. Mülga mevzuat döneminde belediyenin kuruluş süreci ve uygulama

Söz konusu belediyeler mülga mevzuat döneminde kuruldukları için, ilk olarak eski düzenlemeleri ele almak gerekir. 1580 sayılı eski belediye kanunu, bir yerde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus eşiğini 2.000 olarak belirlemişti (m. 7). Bir köyün tek başına veya birkaç köyün birleşerek belediyeye dönüşebilmesi için bu şart, en temel yasal zorunluluktur. Ancak nüfus şartı, tek başına belediye olabilmek için yeterli değildi. Bu şartın varlığı, nüfus eşiğini aşan köylere, sadece belediyeye dönüşme talebinde bulunma hakkını veriyordu. Böyle bir durumda, köydeki seçmenlerin oylarına başvuruluyor ve belediyeye dönüşmek isteyip istemedikleri soruluyordu. Bu, sürecin ilk aşamasıydı. İkinci aşamada konu, il genel meclisine geliyordu. İl genel meclisi bu konudaki kararını oluştururken, "kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarında yazılı hizmetlerin ifasına yetip yetmeyeceğine ve teklifin faydalı olup olmayacağına" bakmak zorundaydı (m. 7/3). Daha sonra bu teklif valilik kanalıyla İçişleri Bakanlığına, oradan da görüşü alınmak üzere Danıştaya gönderiliyor ve bütün bu istişareler sonucunda gerek görülürse, müşterek kararname ile o yerde belediye kuruluyordu.

Tablo 4: 1990–2000 Dönemi ile 2000 Sonrası Dönemde Belediyeleşme Süreci

S.no	İller	1990–2000 dönemi				2000–2005 dönemi		
		1990 GNS’de 2.000 nüfus eşiğini aşan köy sayısı	Belediyeye dönüşen köy sayısı	Belediyeleşme oranı	1997 nüfus sayımı sonrası belediyeye dönüşen köy sayısı*	2000 GNS’de 2.000 nüfus eşiğini aşan köy sayısı	Belediyeye dönüşen köy sayısı	Belediyeleşme oranı
1	Niğde	5	5	100,0	6	6	0	0,0
2	Konya	41	39	95,1	40	7	0	0,0
3	Afyon	19	18	94,7	15	6	0	0,0
4	Samsun	14	9	64,3	13	5	0	0,0
5	Kırklareli	3	2	66,7	1	1	0	0,0
6	Sakarya	9	9	100,0	6	1	0	0,0
7	Düzce	2	2	100,0	0	0	0	-
8	Tunceli	0	0	-	0	0	0	-
9	Kastamonu	0	0	-	1	0	0	-
Toplam		93	84	90,3	83	26	0	0,0

Kaynaklar: 1990 ve 2000 Genel Nüfus Sayımları, ilgili illere ait yayımlar; belediyeler norm kadro yönetmeliği.

\* 1997 nüfus sayımı için ayrıntılı sonuçlar yayımlanmamıştır.

Ne var ki, yasadaki süreç her ne kadar bu şekilde öngörülmüş olsa da, uygulamada değerlendirme sürecinin pek de sağlıklı işlemediği görülmektedir. Uygulamadaki durumu sorgulamak amacıyla tablo 4 hazırlanmıştır. Tablodaki illerin seçiminde, ek 2’teki parçalanma endeksi tablosundan yararlanılmıştır. Parçalanma endeksi değerinin yüksek, orta ve düşük olduğu illerden üçer il seçilerek örneklem oluşturulmuştur. 1990 ve 2000 GNS ile ilgili Türkiye İstatistik Kurumunun (TUIK) yayınladığı il raporlarından, köylerin nüfus hareketleri izlenebilmektedir. Tablo oluşturulurken nüfus sayımında 2.000 nüfus eşiğini aşan köylerin sonraki süreçte belediyeye dönüşüp dönüşmediklerine bakılmıştır. 1997 ara nüfus sayımı ile ilgili ayrıntılı sonuçlar yayımlanmadığı için, bu sütunda ise sadece belediyeye dönüşen köy sayısı verilmiştir.

Tabloya bakıldığında 1990 GNS’de örnekleme alınan 9 ilde toplam 93 köyün 2.000 nüfus eşiğini aştığı görülmektedir. Sonraki süreçte bunlardan 84’ü belediyeye dönüşmüştür, 9 köyde ise belediye kurulmamıştır. Nüfus eşiğini geçen köylerin belediyeleşme oranı, % 90 gibi oldukça yüksek bir orandır. Bu oran, belediye kurulurken nüfus ölçütünün tek ölçüt olarak kullanıldığını göstermektedir. % 10 civarındaki belediye olamama oranının ise, yönetimin esasa ilişkin değerlendirmelerinin dışında anlamları olabilir. Örneğin bu köylerden bazıları, belediye olmak için müracaat etmemiş vs. olabilir. Ya da bazı köylerin nüfusunun *şişirme* olduğu anlaşıldığı için, söz konusu köyler bu haktan yararlanamamış olabilir. Örneğin bu köylerden 5’i için böyle bir durum söz konusudur. Ek 3’teki tabloda belediyeye dönüş(e)meyen bu köylerin listesi ve nüfusları gösterilmektedir. Örnekleme yer alan 9 il arasında belediyeye dönüşme açısından en büyük fire Samsun’da olmuştur. Ek 3’teki tabloya bakıldığında, bu 5 köyden 3’ünün nüfusunun *şişirme* olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu köyler belediye olabilmek için, nüfus sayımında köyde yaşayanlardan daha fazlasını saydırmayı başarabilmiştir. Zira bir sonraki sayımda, bu köylerin nüfuslarında ciddi düşüşler görülmektedir. Ancak belki de bu durumun anlaşılması nedeniyle, bu köylerin belediye olamadıkları görülmektedir. Diğer bir ifadeyle burada esasa değil ama usule ilişkin

kısmi<sup>5</sup> bir değerlendirme süreci işlemiş olabilir. Sonuç olarak 1990–2000 dönemindeki uygulamalara bakıldığında, 2.000 nüfus eşiğinin uygulamayı büyük ölçüde şekillendirdiği ve başka ölçütlerin pek etkili olmadığını göstermektedir.

1990–2000 döneminde yüksek orandaki belediyeleşmeye karşılık, 2000 sonrası dönemde bu sürecin birden *kesildiği* görülmektedir. 2000 GNS’de örnekleme yer alan illerde 26 köyün 2.000 eşiğini geçtiği görülmektedir. Ancak bu köylerden hiçbiri belediye olamamıştır. Bunun birbiriyle ilişkili birkaç nedeni olabilir. İlk olarak nüfus sayımına ilişkin verilerin yayınlanması zaman almaktadır. Örneğin bu sayıma ilişkin veriler 2002’de yayınlanmıştır. İkinci olarak, bu yıllarda hazırlanan çeşitli belediye yasa tasarılarında ve tasarlarda, belediye olabilmek için gerekli nüfus eşiği 5.000’e, hatta 10.000’e yükseltiliyordu. Dolayısıyla bir taraftan bu konularda ciddi çalışmalar yürütülürken diğer taraftan mevcut köylerin belediye yapılması birbiriyle tutarlı olmayacaktı. Zira bu köylerin nüfusları 5.000’in altındaydı.

### 3.2. Belediye olabilmenin yeni kriterleri

Türkiye’deki köy-belediye ayırımına olumlu yönden bakıldığında, bu ayırım, ölçek sorunu bağlamında Türkiye’nin elini güçlendiren bir unsur olarak değerlendirilebilir. Köy yerel yönetiminin varlığı, belirli bir nüfus eşiğinin altındaki yerleşim birimlerinin belediye değil de köy olması sonucunu doğurmaktadır. Bu sayede küçük ölçekli bu birimler, daha az yetki ve sorumlulukla donatılmakta ve o yerleşime ait diğer hizmetlerin sorumluluğu il özel idarelerine bırakılmaktadır. Bu seçenek, çalışmanın başında değinilen dört alternatiften biridir.

Yeni belediye yasası, belediye olabilmek için gerekli nüfus eşiğini 2.000’den 5.000’e çıkararak, köyün alanını genişletirken belediyelerin ölçeğini büyütme istemiştir. Ancak yeni yasadaki tek kriter bu değildir. Belediye reformu, bir yerde belediye kurulabilmesini çok daha katı ve sağlıklı kurallara bağlamıştır. 5.000 nüfus eşiği, belediye kurabilmek için gerekli pozitif kriterdir (m. 4/1). Yasa bu kritere, dört tane de negatif kriter eklemektedir. Buna göre, (i) içme ve kullanma suyu havzalarında, (ii) sit alanlarında, (iii) diğer koruma alanlarında ve (iv) meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulması yasaktır (m. 4/2). Bu kriterlerden ilk üçü, belirli koruma alanlarında yapı ve nüfus yoğunlaşmasını önleyici bir unsur olarak işlev görebilir. Son kriter ise oldukça radikal bir düzenlemedir. Zira sadece bu düzenleme dikkate alınmış olsaydı, mevcut belediyelerden birçoğu kurulamazdı. 5 km.lik mesafe kriteri, belediye sayısının gereksiz biçimde artmasını önleyecektir. Ancak asıl önemli husus, hem bu yerleşmelerin mevcut belediyelere katılmalarını sağlayarak hizmet etkinliğinin artmasına, hem de temel altyapı hizmetlerinin ve imarla ilgili düzenlemelerin bir bütünlük içinde ele alınmasına imkan verebilecektir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur. Yasa koyucunun ilçe olmasına karar verdiği bir yerleşim biriminde, artık başka hiçbir kritere bakmadan belediye kurulacaktır.

### 3.3. Belediye kuruluş sürecinin analizi

Belediye olabilmenin kriterleri kadar, belediye kuruluş süreci de önemlidir. Zira yukarıdaki pozitif ve negatif bütün kriterleri karşılamış olsa da, bir yerleşim biriminde belediye kurulması zorunlu değildir. Bu kriterlerin ötesinde belediye olabilmek için, bir bakıma, iki ayrı tarafın rızalarının buluşması gerekmektedir. Belediyenin kuruluş süreci, yasada anlatılmaktadır (m. 4/4-5). Bu sürecin bir ucunda, bu karardan etkilenecek olan yerel

<sup>5</sup> Samsun’da görülen bu elemanın aynı döneme ilişkin bazı köylerde gözden kaçtığı görülmektedir. Örneğin Havza ilçesine bağlı Bekdiğin Köyü, 1990 sayımında 2.017 nüfus ile belediye olmayı başarmıştır, ancak bu köyün 2000 sayımındaki nüfusu 938’dir.

halk vardır, diğer ucunda ise merkezi yönetim vardır. Bu sürecin dört aşaması söz konusudur. Birincisi *talep* aşamasıdır. Belediyeye dönüşme talebi, yerel halktan, yerel halkın temsilcilerinden ya da merkezi yönetimin temsilcisi olan validen gelebilir. İkinci aşama, *yerelin kararının alınması* sürecidir. Bu süreçte, ilgili yerleşim birimindeki seçmenlerin oylarına başvurulmakta, belediyeye dönüşmeyi isteyip istemedikleri sorulmaktadır. Belirtmek gerekir ki, seçmenlerin kararı hukuki açıdan bağlayıcı değildir. Bununla birlikte oylama sonuçları siyasi bir etkiye sahip olacaktır. Örneğin evet ya da hayır şeklinde % 70, % 80 gibi yüksek bir oranla karşılaşılması durumunda, bu sonuç, merkezi yönetimin değerlendirmelerini etkileyebilir. Üçüncü aşama *merkezi yönetimin değerlendirme* aşamasıdır. Bu aşamada valinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının yaklaşımı önem kazanmakta ve Danıştaydan da görüş istenmektedir. Merkezi yönetimin değerlendirmesinin olumlu olması durumunda, son aşamada *müşterek kararname* ile orada belediye kurulmaktadır.

Belediyenin kuruluş sürecinde iki temel hususa dikkat çekmek gerekir. Bu sürecin iki boyutu vardır. Birisi *yerel halk* boyutudur. Bu bağlamda, bağlayıcı olmasa da, bir tüzel kişilikten başka bir tüzel kişiliğe geçecek olan yerleşim birimindeki halkın bu konuya ilişkin görüşü alınmaktadır. Zira burada farklı hak, yetki ve sorumluluklara sahip olacak bir kimlik değişimi söz konusudur ve bunun yerleşikler üzerinde etkisi olacaktır. İkincisi ise *merkezi yönetim* boyutudur. Belediyeye ilişkin kararı alacak olan merkezi yönetimdir. Bu bağlamda merkezi yönetim, bu değişimin, yerel yönetim sistemi ve genel yerleşim düzeni içindeki etkisini değerlendirecek, ölçecek ve diğer birimlerle ilişkisine bakarak karar verecektir. Örneğin bir köy başvuru tarihi itibarıyla negatif kriterleri karşılıyor olsa da, belki birkaç yıl içerisinde, yakındaki büyük belediyeye birleşme noktasına gelecektir. Merkezi yönetim, bunu dikkate alarak oranın köy olarak kalmasına ve sonraki süreçte büyük belediyeye birleşmesinin daha uygun olacağına karar verebilir. Bu analizlerden hareketle belediyenin, *merkezle yerelin kesişim noktasında* kurulduğu söylenebilir. Diğer taraftan bu süreç, iyi işlemesi durumunda, belediye sayısındaki gereksiz artışa da engel olacaktır.

#### **4. Belediye Ölçeğini Büyütmeye Yönelik Yöntemlerin Hukuki Analizi**

Belediye reformu, belediyelerin ölçeğini büyütmek için, sadece bir takım pozitif ve negatif kriterler getirmemiştir. Eğer böyle yapsaydı, eksik kalırdı. Reformda aynı zamanda, mevcut duruma yönelik de çözümler söz konusudur. Yeni belediye yasası, belediyelerin birleşmesi konusunda bir taraftan gönüllü birleşmeye imkan verirken, diğer taraftan radikal düzenlemelere de yer vermektedir. Gönüllü birleşme yolu, mülga mevzuat döneminde de söz konusuydu, ancak bu yolun pek işlemediği görüldüğü için, yeni belediye yasasında 'birleştirme yöntemi'ne de yer verdi. Gönüllü birleşme yöntemi ise basitleştirildi.

##### **4.1. Gönüllüğe dayalı yöntem: Gönüllü birleşme**

Belediye yasasının 8. maddesi, gönüllü birleşmeyi düzenlemektedir. Yasa, gönüllü birleşmeye konu olabilecek belediyeler için, meskun sahaları arasında en çok 5 km. mesafe olmasını şart koşmaktadır. Birbirine bundan daha fazla uzaklık bulunan belediyelerin birleşebilmesi mümkün değildir. İki belediyenin birleşmesi durumunda, belediyelerden biri birleşecek olan belediyedir, diğeri de kendisiyle birleşilecek olan belediyedir. Gönüllü birleşme kapsamında bir köyün belediyeye birleşmesi veya belediye ve köyün tamamının değil de bir kısmının birleşmesi de mümkündür.

Gönüllü birleşme yönteminde, birleşme başvurusunu yapmaya yetkili tek makam halktır, yani başvurunun kendisi de gönüllüdür. Birleşme sürecinin başlaması için, birleşmek isteyen yerleşim birimindeki seçmenlerin salt çoğunluğunun yazılı müracaatı gerekmektedir. Bu başvuruyu takiben ikinci aşamada, birleşmek isteyen yerleşim biriminde oylama

yapılmaktadır. Eğer oylama sonucu olumsuz çıkarsa birleşme süreci kesilmektedir. Sonucun olumlu çıkması halinde üçüncü aşamaya geçilmektedir. Bu defa birleşilecek olan belediye meclisinin kararı gerekmektedir. Karar olumsuz çıkarsa yine birleşme süreci kesilmekte, olumlu çıkarsa birleşme gerçekleşmektedir (m. 8/2). Görüldüğü gibi yasa, gönüllü birleşmenin gerçekleşebilmesi için, *her iki tarafından da* birleşmeye ilişkin kararının olumlu olmasını şart koşmaktadır. Diğer bir ifadeyle birleşmeye ilişkin talep ya da cevaptan *birinin* olumsuz olması durumunda, birleşme süreci kesilmekte ve birleşme gerçekleşmemektedir. Dolayısıyla, gönüllü birleşme, *iki farklı yerelin kararı ile* gerçekleşmektedir.

Gönüllü birleşme sürecinde merkezi yönetimin de kimi rolleri vardır (m. 8/6). Örneğin birleşme sonrasında bir belediyenin varlığı sona ermişse, o belediyenin tüzel kişiliğinin kalkmış olduğu müşterek kararname ile karar altına alınır. Veya iki farklı belediye yeni bir ad altında birleşmiş ise, önceki iki belediyenin tüzel kişiliklerinin kalktığı ve yeni bir belediyenin kurulduğu hususu, yine müşterek kararname ile yapılır. Ancak gönüllü birleşme sürecinde, merkezi yönetimin rolünün sekreteryaya ve tespit görevi ile sınırlı olduğunu kabul etmek gerekir. Diğer bir ifadeyle, bu süreçte merkezi yönetim, belediyenin kuruluş sürecinde olduğu gibi (m. 4) sonucu belirleyici bir etkiye sahip değildir, sadece tarafların yeni durumunun tespit ve ilanı ile yetinmek zorundadır.

#### **4.2. Emrivakiye dayalı/zorlayıcı yöntem: Kaldırma ve zorunlu birleştirme**

Belediye yasası, 11. maddeyle, belediyelerin ölçeklerinin büyütülmesi ve kentsel alanın bütünlüğünün sağlanması konusunda merkezi yönetime büyük bir yetki vermektedir. 11. maddenin temel hedefi, hizmet etkinliğidir. 8 maddedeki demokratikliğin karşısına, 11. madde, etkinliği koymaktadır. Bu maddenin radikal bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Bununla birlikte bu madde, yasanın temel ruhuyla da son derece uyumludur ve 4. maddedeki yaklaşımın tamamlayıcı bir ögesidir. 4. madde, belediye olabilmeyen yeni kriterlerini belirliyordu. Ne var ki bu kriterler, ancak yeni bir belediyenin kurulması söz konusu olduğunda aranacaktı. İşte 11. madde, 4. maddedeki hükmü, mevcut belediyeler için de uygulanabilir hale getirmeyi amaçlamaktadır. Yasa bunu iki şekilde yapmaya çalışır.

Birincisi, 2.000'den daha az nüfusa sahip belediyelerin tüzel kişiliklerinin *kaldırılması* ve bu belediyelerin tekrar köye dönüştürülmesidir (m. 11/2). Bu hüküm, söz konusu belediyelerin, mülga mevzuat döneminde dahi belediye olma hakkını kaybetmiş oldukları varsayımına dayanmaktadır. Dolayısıyla daha önceki dönemde, hükümetlerin işi ağırdan alması nedeniyle ihmal edilmiş olan bu duruma (bkz. madde gerekçesi) artık son verilmelidir. Ancak yasadaki temel yaklaşım bu olsa da bu belediyeleri kaldırmak kolay olmamıştır. 11. maddenin bu fıkrası, yasanın geçici 3. maddesiyle bağlantılıdır. Bu madde, 2.000 nüfus eşiğinin altındaki belediyelere son bir hak vermişti. Bu belediyelere, çevrelerindeki köy ya da belediyelerle birleşme yoluyla söz konusu eşiği aşmaları için bir süre müsaade etmişti. Ancak daha sonraki bir yasa ile (5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanununun geçici 10. maddesi) adrese dayalı nüfus kayıt işlemleri sonuçlanana kadar bu süre tekrar uzatılmıştır. 2.000 nüfus eşiğinin altındaki belediyelerin durumu, yeni nüfus sayımı sonrasında ele alınacaktır. Nüfus sayımı sonrasında, muhtemelen bu kapsamdaki belediyelere yeni bir süre daha tanınacaktır. Zira bu seferki nüfus sayımı adrese dayalıdır ve muhtemelen kırsal alandaki birçok küçük belediyenin canını yakacaktır.

11. maddede merkezi yönetime tanınan ikinci yetki ise *birleştirmedir*. Emrivakiye dayalı birleştirmede, birleşmeye konu olabilecek belediyelerin meskun sahaları arasında yine en çok 5 km. mesafenin olması gerekmektedir. Ancak bu zoraki yöntemin uygulanabilmesi için daha başka koşulların varlığı da gerekmektedir. 11. madde, bu mekansal yakınlığa ilave olarak, “genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda” söz konusu birleştirmenin yapılacağını söylemektedir. Bu kapsamda birleştirilecek olan

belediyeler, 50.000'den daha az nüfusa sahip belediyelerdir. Birleşilecek belediye ise "il, ilçe ya da 50.000 ve üzerinde" nüfusa sahip belediyelerdir. Emrivakiye dayalı bu birleştirme yönteminde, ne birleştirilen ne de birleşilecek olan tarafın görüşü alınmaktadır. Karar, merkezi yönetime aittir ve bunun için bir müşterek kararname yeterlidir. Bununla birlikte, bu karar da belli bir süreci gerektirmektedir. Zira merkezi yönetimce, gerek imar gerekse temel altyapı hizmetleri açısından bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Yasada bu sürecin nasıl başlatılacağı ve nasıl yürütüleceği ile ilgili pek ayrıntı yer almamaktadır. 11. madde "İçişleri Bakanlığının teklifi ile" hükmüne yer vermektedir. Muhtemelen bu konuda Bakanlığa bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bir inisiyatif alabilir. Daha doğrusu, bu birleştirme sürecinin yasanın ruhuna uygun biçimde sürdürülebilmesi için, söz konusu genel müdürlük bünyesinde bu konuda sürekli çalışma yapacak bir birim oluşturulmalıdır. Diğer taraftan mevcut parçalanmışlıktan rahatsızlık duyan merkezdeki belediyeler de bu konuda çeşitli taleplerde bulunabilir ve Bakanlık nezdinde lobi yapabilirler.

Ne var ki uygulama bu şekilde işlememektedir. Maddenin yanlış bir şekilde yorumlanması sonucu, yasada merkezi yönetime tanınmış olan bu yetki, 4. ve 8. maddelerdeki bazı hükümlere kıyasla, kendisiyle birleşilecek belediyelerin tasarrufuna bırakılmaktadır. Bu konuya da değinen 2005/36 sayılı Bakanlık genelgesi, birleştirme sürecinde sorumluluğu Bakanlığa değil, kendisiyle birleşilecek belediyeye bırakmaktadır. Genelge, 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,<sup>6</sup> ayrıca (iv) bu konuya ilişkin valiliğin görüşünü de (4. maddeden mülhem) istemektedir. Belediyelerden bu şekilde başvuru olması durumunda, bu başvurular ve gerekli evraklar, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesindeki Teşkilat Şube Müdürlüğüne gelmektedir. Burada ise esasa ilişkin bir inceleme yapılmayıp, örneğin birleştirilecek belediye 5 km.den daha az mesafede mi değil mi ona bakılmakta ve gerekli evrakların olup olmadığı kontrol edilmektedir. Daha sonra dosya, yasa hereği görüşü alınmak üzere Danıştaya gönderilmekte ve gelen cevap sonrasında kararname için Başbakanlığa gönderilmektedir.<sup>7</sup> Adı geçen birimin birleştirme sürecinde görevi, yönetme-yönlendirme değil, daha ziyade sekreteryaya ve rutin takip biçimindedir. Yine bu birim, örneğin çeşitli belediyeleri bu konuda teşvik etmek, yönlendirmek veya bilgilendirmek gibi bir işlev de yapmamaktadır.

Ancak bu uygulama 11. maddeye aykırıdır. Zira 11. maddede, ne 4. ne de 8. maddeye bir atıf vardır. Eğer yasa koyucu gerek duydı, m. 8/6'da yaptığı gibi, bu maddede de atıf yapabilirdi. Yasaya göre bu konuda asıl sorumlu Bakanlıktır. Bakanlık bünyesinde oluşturulacak ya da görevlendirilecek bir birim, çeşitli araştırmalar yapmalı, bu madde kapsamında birleştirilebilecek durumdaki belediyelerle ilgili hazırlık süreçlerini yürütmeli ve bu süreçteki olası eksiklikleri yeni yasa tasarıları olarak Bakanlığa sunmalıdır. Bu süreçte söz konusu birim ilgili belediyelerle ortak çalışmalar da yapabilir. Ancak bugünkü işleyişte olduğu gibi, Bakanlığın sadece sekreteryaya görevi görmesi ve belediyelerin kendisinin harekete geçmesini beklemesi, yasanın sözüne ve ruhuna aykırıdır.

<sup>6</sup> Sorumluluğun tümüyle belediyeye bırakılması, bu belediyelerde bir isteksizliğe de yol açabilir. Şöyle ki, örneğin belediye başkanı ve iktidar partisi grubu, belediyeleri lağvedilen bölgelerdeki kişilerin muhalefet partilerince kolayca kendi partileri aleyhine konumlandırılabileceğini ve bunun da gelecek seçimlerde kendilerinin aleyhine olacağını düşünebilir. Bu durumda mevcut parçalanmışlıkla uğraşmamayı seçebilir.

<sup>7</sup> 19.9.2007 tarihinde MİGM, Teşkilat Şube Müdürü Halil İbrahim Buldaş ile yapılan telefon görüşmesinden.

### 4.3. Emrivakiye dayalı yöntemin istisnaları

Belediyelerin ölçeklerini büyütmeyi amaçlayan emrivakiye dayalı yöntemin beş önemli istisnası vardır. İlk olarak ilçe belediyeleri zorunlu birleştirmeye konu olamaz. Çünkü ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur ( 5393/4). Başka bir ifadeyle bir yerleşim alanının ilçeye dönüştürülmesi yasa ile mümkündür. Bir yerde ilçe kurulduğunda, nüfusu her ne olursa olsun oranın merkezi, kanun koyucunun nezdinde artık bir şehir hükmündedir. Mevcut durumda 2.000 nüfusun altında 14 adet, 5.000 nüfusun altında ise 171 adet ilçe belediyesi vardır. Nüfusu 2.000'den daha az olan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılırken, ilçe belediyelerine dokunulmayacaktır. Yine benzer şekilde ilçe belediyeleri, emrivakiyle başka bir belediyeye katılmayacaktır. İlçe belediyeleri, birleştirilen değil, ancak kendisiyle birleşilen belediye olabilir. Eğer bu kapsamdaki bazı ilçe belediyelerinin de büyütülmesi arzulanırsa, bu ancak yasa ile mümkündür. Önce oranın ilçe statüsüne son verilir, daha sonra da belediyeyle ilgili düzenlemeler yapılır. Ancak bu konudaki takdir, merkezi yönetime değil kanun koyucuya aittir.

İkinci olarak ilk kademe belediyeleri zorunlu birleştirmeye konu olamaz. Çünkü BŞB yasasının geçici 2. maddesi, ilk kademe belediyelerini *koruma* altına almıştır. Geçici maddeler bilindiği gibi, bir kez uygulanmakla hükmü kalmayan maddeler olarak bilinir. Ancak bu madde öyle bir şekilde kaleme alınmıştır ki, belli bir hali dondurmakta ve onu sonsuza kadar kalıcılaştırmaktadır.<sup>8</sup> Belde belediyesi ile ilk kademe belediyesi arasındaki tek fark, ilk kademe belediyelerinin BŞB sınırları içinde yer almasıdır. Bu açıdan bakıldığında, ilk kademe belediyelerine ilişkin korumanın anlamsız olduğunu belirtmek gerekir. Zira küçük şehirlerde, normal belediyeler söz konusu olduğunda, 2.000 nüfus eşiğinin altındaki belde belediyeleri kaldırılırken ve 50.000 nüfus eşiğinin altındaki belde belediyeleri birleştirilirken, büyükşehirlerdeki küçük belediyeleri (ilk kademe) kapsam dışında tutmak büyük bir tutarsızlık olacaktır. Diğer taraftan BŞB sistemi içinde yer alan belediyelerde de büyük bir parçalanma söz konusudur ve bu parçalı durumun giderilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla söz konusu geçici 2. maddenin kaldırılması yerinde olacaktır. Bu *koruma* maddesi kaldırılmadığı sürece, 2.000 nüfus eşiğinin altındaki 13 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılamayacaktır. Yine büyükşehirin içinde yer almasına rağmen 5.000'den daha az nüfusa sahip 123 ilk kademe belediyesi zorunlu birleştirmeye konu olamayacaktır.

Üçüncü olarak 50.000 ve üzeri nüfusa sahip belde belediyeleri, zorunlu birleştirmeye konu olamaz. Zira bu büyüklükteki belediyeler, birleştirilecek değil kendisiyle birleşilecek belediyeler arasında sayılmıştır (5393/11). Belediye yasası, 50.000'lik belediye büyüklüğünü, önemli bir büyüklük olarak kabul etmektedir. Belediye yasasında 50.000 ve üzeri büyüklüğe sahip belediyelere, gerek bu madde gerekse başka maddelerle ilave haklar verilmektedir; örneğin stratejik plan yapılması (m. 41), kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açılması (m. 14) gibi. Dolayısıyla bu belediyeler de zorunlu birleştirmeye konu olamaz.

Dördüncü olarak birbirine 5 km.den daha fazla mesafe olan belediyeler, zorunlu birleştirmeye konu olamaz. Zira yasa, zorunlu birleştirme için, iki belediyenin meskun sahaları arasındaki mesafenin en çok 5 km. olabileceğini söylemektedir (5393/11).

Beşinci olarak, yan yana iki belde belediyesinin varlığı halinde, bu belediyelerden birinin nüfusu 50.000 ve daha üzeri değilse, bu belediyeler de zorunlu birleştirmeye konu olamaz. İlçe belediyeleriyle zorunlu birleşmede her hangi bir nüfus şartı getirilmemesine rağmen, belde belediyesiyle birleştirmede 50.000'lik büyüklük şart koşulmuştur (5393/11).

8 “[Büyükşehir belediyesinin yeni] sınırlar(ı) içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye Kanununun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz.” (5216, geçici madde 2/2).

#### 4.4. Yasal reformun değerlendirilmesi

Buradaki istisnalar üzerinde biraz durmak ve bunlar üzerinden reformun bir değerlendirmesini yapmak gerekmektedir. Yukarıda belirtilen üçüncü ve dördüncü istisna, belediye reformuyla getirilen iki önemli ölçüttür. Bu ölçütler 5 km. ve 50.000'lik büyüklüktür. 5 km.lik mesafe, bir tutarlılık içinde, yasanın 4, 8 ve 11. maddelerinde yer almaktadır. Bu maddelerden hareketle, Türk yerel yönetim sisteminde belediyenin, *alansal* değil *komünal* bir yerel yönetim birimi olarak kabul edildiği söylenebilir. Diğer bir ifadeyle belediye, geniş bir coğrafi alanın yönetimini değil, belirli bir topluluğun yaşam alanlarını kuşatan (yasada bu durum "*meskun sahası*" şeklinde yer almaktadır) ve bu alanların dışına pek taşmayan bir yerel yönetim modelidir. Yeni yasa bu komünalliğin maksimum ölçüsünü koymaktadır. Buna göre bir belediyede, diğer yerleşim birimlerinin merkez kabul edilecek birime uzaklığı en çok 5 km. olabilecektir. Başka bir ifadeyle bir belediyenin yerleşim birimi öbekleri arasındaki mesafe 5 km.den daha fazla olmayacaktır. Bu ölçüt, belediyeye ilişkin yeni yasayla getirilen çok temel bir kuraldır. Örneğin bu mesafe aşıldığında, orada artık yeni bir belediyenin kurulması mümkündür. Yine bu mesafe aşıldığında, A ve B yerleşmelerinin ne gönüllü ne de zoraki birleş(tiril)mesi mümkündür. Dolayısıyla 5 km.lik mesafe şartı, bazı belde belediyelerinin birleşme yoluyla tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve belediyelerin ölçeğinin büyütülmesi konusunda, merkezi yönetimi kesin biçimde sınırlandırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında belediye reformu, etkin biçimde uygulansa bile, küçük ölçekli belediye sorunu kesin biçimde çözülmeyecektir. Zira mevcut durumdaki birçok küçük belediyenin, bu mesafe şartı nedeniyle, zorunlu birleştirilmesi mümkün olmayacaktır. Daha açık bir ifadeyle 11. madde tam olarak uygulandığında, örneğin 5.000 nüfusun altındaki belediye sayısındaki azalma, Avrupa'daki örneklerle kıyasla daha düşük düzeyde kalacaktır. Belediye sayılarında daha radikal bir azalma sağlamak için, kırsal alanda, daha alansal nitelikli bir belediye modelinin benimsenmesi gerekecektir.

Daha düşük bir ihtimal olmakla birlikte 50.000'lik nüfus büyüklüğü ölçütü de bazı sorunlara yol açabilir. Örneğin bir il merkezinin etrafında ve 5.km.lik mesafe sınırı içinde çok sayıda belde belediyesi olduğunu varsayalım. Bu belediyelerden bazılarının nüfusu 50.000'in altında, bazılarının nüfusu ise 50.000'nin üzerinde olsun. 50.000 ve üzeri nüfusa sahip belde belediyelerinde zorunlu birleştirme uygulaması yapılamayacağı için, kentsel alanın bütünlüğü tam olarak sağlanamayacaktır. Bu da altyapı ve imarla ilgili konularda çeşitli sorunlara yol açabilecektir. Mevcut durumda bu tür belde belediyeleri (örneğin Mersin ve Kocaeli'nde olduğu gibi) BŞB sistemi içinde yer aldığı için, söz konusu hizmetlere ilişkin bütünlük BŞB sistemi ile sağlanmakta ve sorun çözülmektedir. İleride de benzer durumlarla karşılaşıldığında, buna yasayla çözüm aranması gerekecektir.

Ancak 50.000'lik büyüklük bağlamında asıl üzerinde durulması gereken konu, beşinci istisnada belirtilen husustur. Zira iki belde belediyesinin zorunlu birleşmeye konu olabilmesi için, beldelerden birinin nüfusunun 50.000 ve üzeri olması gerekmektedir. Aksi halde merkezi yönetim bu beldeleri zorunlu biçimde birleştiremeyecektir. Bu istisnadan hareketle, belediye reformunun temel ilgi alanının belediyelerin etkin büyüklüğünden ziyade, kentsel alanın bütünlüğünün sağlanması olduğu söylenebilir. Zira reform, örneğin 5 km.lik mesafe içinde ve 5.000 nüfusun altında iki ya da daha fazla belde belediyesinin olması durumunda, bunları birbiriyle zorunlu birleştirmeye konu yapmamaktadır. Daha doğru bir ifadeyle, bu konuda merkezi yönetime yetki vermemektedir. Bu belde belediyelerinin birleşebilmesi ancak gönüllü birleşme yöntemiyle (m. 8) mümkündür. Halbuki reform, en azından belli bir ölçeğin altındaki belde belediyeleri için böyle bir zorunluluk öngörebilirdi. Ya da bu kapsamdaki belediyeler için, gönüllü birleşmeyi çok daha *teşvik edici* yöntemler düşünülebilirdi.



## 5. Belediye reformunun idari boyutu: İdari analiz

Küçük ölçekli belediyelerle ilgili öngörülen reformların yapılabilmesi için, yasadaki düzenlemelerin etkin biçimde uygulanması gerekmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, bu konuda merkezi yönetime ve özellikle Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne büyük sorumluluk düşmektedir. Bu bölümde yasanın yürürlüğe girmesinden bu yana uygulamadaki gelişmelerden söz edilecektir. Mevcut durumda, yasaya aykırı biçimde, birleştirme sürecindeki tasarruf birleşilecek belediyeye bırakıldığı için, bu tür uygulamalar henüz oldukça yetersizdir.

Küçük nüfuslu belediyeler bağlamında yasa, 2.000 nüfus eşiğinin altındaki belediyelerin köye dönüştürülmesini öngörmüş ve bu kapsamdaki belediyelere, birleşerek nüfuslarını artırmaları için bir süre vermişti. Yasa çıktığında bu kapsamda 354 belediye bulunuyordu. Ancak bu belediyelerin arasında ilçe ve ilk kademe belediyeleri de vardı. Bunların sayısı düşüldüğünde geriye 321 belde belediyesi kalıyordu. Bu 321 belediyeden bazıları 2.000 nüfus eşiğini geçebilmek için çevrelerindeki çeşitli köylerle *gönüllü* birleşme yoluna gitmişler ve nüfuslarını artırmışlardır. Bu tür birleşmeler sonrasında, 40 belde belediyesi 2.000 nüfus eşiğini aşmıştır. Bu belediyeler ile bu belediyelerin eski ve yeni nüfusları ek 4'teki tabloda gösterilmektedir. Tablo incelendiğinde bu tür birleşmelerde üç ilin öne çıktığı görülmektedir. Bu kapsamda Kütahya'da 7, Tokat ve Balıkesir'de ise 5'er belediye nüfuslarını artırmıştır. Bu birleşmeler nedeniyle 2.000 nüfus eşiğinin altındaki belde belediyesi sayısı 281'e gerilemiştir. Ancak bu sayı, adrese dayalı yeni nüfus sayımı sonrasında yine değişecektir. Diğer taraftan bu dönemde, ilçe ve ilk kademe belediyelerinden 6 tanesinin de nüfusu 2.000'in üzerine çıkmıştır. Ancak bu belediyelerdeki artış, gönüllü birleşmeler yoluyla değil, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemesi sonucu, bu sınırlar içindeki köylerin belediyelere katılmalarından kaynaklanmıştır.

Yasada öngörülen diğer yöntem, belediyelerin ölçeğini büyütmek ve kentsel alanın bütünlüğünü sağlamak için küçük belediyelerin büyük belediyelerle birleştirilmesiydi. Bu kapsamdaki uygulama sonuçları, Resmi Gazeteden takip edilebilmektedir. Zira bu birleşmeler müşterek kararname yoluyla yapılmakta ve Resmi Gazetede yayınlanmaktadır. Yasanın yürürlüğe girmesinden bu yana (17 Eylül 2007), bu kapsamda yayınlanmış olan toplam 6 müşterek kararname bulunmaktadır.<sup>9</sup> Bu kararnamelerle bazı belediye ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu yerleşmeler büyük belediyeye katılmıştır.<sup>10</sup> Bu kapsamda Denizli'de 13, Kırıkkale'de 5 ve Aksaray'da 1 olmak üzere toplam 19 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu belediyeler ek 5'teki tabloda gösterilmektedir. Yine söz konusu müşterek kararnamelerle Denizli, Kütahya, Balıkesir ve Antalya illerindeki toplam 33 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu köyler belediyelere katılmıştır.

Söz konusu birleşmeler, yasanın yeterliliğini sorgulamaya da kısmen izin vermektedir. Örneğin Denizli Merkez ilçesinde 21 belde belediyesi vardır, ancak yasa kapsamında bunlardan sadece 13'ü zorunlu birleştirmeye konu olabilmektedir. Yine Aksaray Merkez ilçesinde 23 belde belediyesi vardır, ancak bunlardan sadece bir tanesi zorunlu birleştirmeye konu olmuştur. Kırıkkale'de ise yasadaki sınırlar, merkez ilçedeki bütün belde belediyelerini

<sup>9</sup> Söz konusu müşterek kararnameler için bakınız: RG: 20.6.2006/26204, 5.7.2006/26219, 2.8.2006/26247, 12.8.2006/26257, 14.8.2007/26613.

<sup>10</sup> Bu kapsamda tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylere ilişkin kararlar, yasa gereği, ilk mahalli idareler seçiminde uygulamaya geçecektir (5393/12). Dolayısıyla bu yönde kararlar çıkmış olsa da henüz uygulamaya geçmemiştir. Diğer taraftan bu kapsamdaki belediye ve köyler seçimlere kadar varlıklarını devam ettirebilseler de, çeşitli haklarını kullanma noktasında özerklikleri sınırlandırılmıştır.

kapsamıştır.<sup>11</sup> Diğer taraftan ek 2'deki parçalanma endeksi tablosuna bakıldığında, bu illerden Aksaray ve Denizli'nin parçalanma endeksi değerinin yüksek düzeyde olduğu görülmektedir, sırasıyla 6,9 ve 5,3. Kırıkkale'nin parçalanma endeksi değeri ise orta düzeydedir (3,0).

Yukarıdaki uygulamaların hepsi, yasadaki zorlayıcı yöntemin örnekleridir. 2.000 nüfus eşiğinin altındaki belediyelerin, çevrelerindeki köylerle gönüllülüğe dayalı birleşmesi de aslında zorlayıcı yöntemin bir sonucudur. Her ne kadar köydeki seçmenler bu birleşmeyi istemişler ve onaylamışlarsa da, eğer birleşmenin diğer tarafı olan belediye için köye dönüştürme gibi bir tehdit olmasaydı, bu belediyeler genellikle bu konuda bir girişimde bulunmayacak ve birleşmeye sıcak bakmayacaktı. Diğer taraftan belediye olabilmek için gerekli nüfus eşiğinin 5.000'e çıkarılmış olması ve yine 5 km. mesafede yeni belediye kurulmasının yasaklanmış olması, bu kapsamdaki köylerin, günün birinde belediyeye dönüşme umutlarını bitirmiştir. Dolayısıyla bu unsurların da, birleşme sürecine olumlu katkı yapması beklenebilir bir gelişmedir.

## Sonuç

Türkiye'de yerel yönetim reformuna yönelik tartışmalar, 1960'lardan bugüne, dozu ve içeriği değişmekle birlikte sürekli yapıla gelmiştir. 1990 sonrasında ise çeşitli hükümetler tarafından yerel yönetim reformu yasa tasarıları hazırlanmıştır. Ancak 2005 yılına gelinceye kadar, bu tasarılar ciddi biçimde yasalastırılmamıştır. Bu çalışmaların gecikmesi, Türkiye'de sadece yerel yönetim reformunun gecikmesine yol açmamış, aynı zamanda belediyelerin ölçekleriyle ilgili ciddi idari çalışmaların yapılmasını da geciktirmiştir. Halbuki Avrupa'daki çeşitli ülkelerde belediyelerin ölçeklerini büyütme yönünde reformlar 1980'lere gelinceye kadar büyük ölçüde tamamlanmıştı. Türkiye'de ise küçük ölçekli yerel yönetim sorunu, ciddi bir mesele olarak önümüzde durmaktadır. Türkiye'de küçük nüfuslu yerleşmelerde köy yönetimi vardır. Buna rağmen belediyelerin % 60'ının nüfusunun 5.000'den daha az olması, sorunun boyutlarını göstermektedir.

Türkiye'de küçük ölçekli belediye sorununun temel kaynağını, belirli bir nüfus eşiğini aşarak köyden belediyeye dönüşen belde belediyeleri oluşturmaktadır. Çalışmada geliştirilen *parçalanma endeksi*, iller bazında belde belediyelerinin parçalanma derecesini göstermektedir. Ancak daha önemli bir sorun, bu mevcut parçalanmışlığın daha etkin biçimde yönetilmesi için, hükümetlerin kayda değer bir şey yapmamış olması ve soruna kayıtsız kalmış olmalarıdır.

Son belediye reformu, yeni belediye kurulmasını güçleştirmiş ve mevcut belediyelerin birleştirilmesine imkan verecek yöntemleri getirmiştir. Böylece reform, belediyelerin daha etkin ölçeklere kavuşmasını ve kentsel alanların bütünlüğünün sağlanmasını amaçlamıştır. Ancak belediye yasasının yürürlüğe girmesinden bu yana geçen yaklaşık iki yıllık zaman diliminde, bu alanda önemli ilerlemelerin sağlandığını söylemek zordur. Bunun sebepleri, muhtemelen, reformun idari boyutunun kısmen ihmal edilmesinde aranmalıdır. Zira yasadaki bu tür *yeniliklerin* uygulanmasını takip edecek ve bu konuda gerekli kolaylaştırıcı rolleri üstlenecek *idari birimler* gerektiği biçimde oluşturulamamış ve işletilememiştir. Dolayısıyla merkezi yönetimin, yasada tanınan imkanlardan yeterli biçimde yararlandığını söylemek zordur.

Gerek belediye reformundaki mevcut yöntemlerin idari süreçte etkin biçimde işletilememesi, gerekse 5.000 nüfusun altındaki belde belediyelerinin birleşmeye teşvik

<sup>11</sup> Burada şu hususu da eklemek gerekir. Söz konusu birleşmeler sonrasında örneğin Denizli ya da Aksaray Belediyesinin sınırları da değişmektedir. Bu yeni durumda 11. madde yeniden uygulandığında, zorunlu birleştirmeye konu yapılabilecek başka belde belediyesinin bulunması mümkün olabilir.

edilmeyip kendi hallerine bırakılması, başka sorunların yanı sıra, *toplumsal adalet* açısından da önemli sorunlara yol açacaktır. Zira bu yapılmadığı zaman, 5.000 nüfus eşiğine ulaşamadığı için belediyeye dönüşemeyen, dolayısıyla belediyelerin yararlandıkları haklardan yararlanamayan köylerle mevcut küçük belediyeler arasında bir eşitsizlik yaratılmış olmaktadır. Bilindiği gibi belediyelerin önemli mali kaynaklarından biri, her ay düzenli olarak genel bütçe vergi gelirlerinden kendilerine aktarılan paylardır. Ölçek bağlamında belediye reformu tamamlanmadığı sürece, aynı nüfusa sahip bir belediye ile köy arasındaki toplumsal adaletsizlik devam edecektir. Yine hak etmediği şekilde belediye yapılmış olan bir yerleşim birimi de, belediye gelirlerinden aktarılacak toplam pastadan pay alacağı ve bu nedenle diğer belediyelerin gelirlerini azaltacağı için, bu belediyelerdeki hemşehrilerin haklarına tecavüz etmiş olacaktır.

Diğer taraftan mevcut yasanın etkin biçimde uygulanması, küçük ölçekli belediye sorununa kesinlikle önemli ve yadsınamaz katkılar sağlayacak olmakla birlikte, bu sorunu tamamen çözmeyecektir. Zira Türkiye'deki belediye modeli, alansal değil komünal nitelikli bir modeli esas almakta ve bu bağlamda 5 km.den daha fazla mesafedeki yerleşmeleri birleştirme kapsamı dışında tutmaktadır. Küçük ölçekli belediye sorununa daha radikal bir çözüm, kırsal alanda alansal temele dayanan, dolayısıyla içerisinde farklı nitelikte birçok yerleşmenin yer aldığı geniş bir coğrafi alanı kapsayan belediye modeli ile olabilir. Böyle bir modelin benimsenmesi ve uygulanması ise çok daha ciddi çalışmaları ve yeni yasal düzenlemeleri gerektirecektir.

## Kaynaklar

- Arıkboğa, Erbay (2007); "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, s. 31–54.
- CDLR- Steering Committee on Local and Regional Democracy (2000) , *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Greece*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- CEMR- Council of European Municipalities and Regions (2005); *Local and Regional Structures in Europe*, Bruxelles.
- 1990 Genel Nüfus Sayımı, *Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Niğde, Konya, Afyon, Samsun, Kırklareli, Sakarya, Bolu, Tunceli, Kastamonu illerine ait yayınlar*, DİE (1993), Ankara.
- 2000 Genel Nüfus Sayımı, *Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Niğde, Konya, Afyon, Samsun, Kırklareli, Sakarya, Bolu, Tunceli, Kastamonu illerine ait yayınlar*, DİE (2002), Ankara.
- Keleş, Ruşen (2006); *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem yayınları, İstanbul.
- MİGM- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995); *Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*, Ankara; (İngilizce aslı: CDLR- Steering Committee on Local and Regional Democracy, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- Yalçındağ, Selçuk (1992); *F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE yayınları, Ankara.

**Ekler:****Ek 1: İller bazında ortalama belediye büyüklükleri**

Sıra no	İl adı	Belediye nüfusu	Belediye sayısı	Ortalama nüfus
1	Niğde	271.410	52	5.219
2	Nevşehir	237.314	45	5.274
3	Ardahan	49.921	9	5.547
4	Tunceli	57.210	10	5.721
5	Burdur	176.698	30	5.890
6	Afyon	642.863	107	6.008
7	Çankırı	186.631	31	6.020
8	Bayburt	55.293	9	6.144
9	Kütahya	480.966	75	6.413
10	Gümüşhane	115.729	18	6.429
11	Kırşehir	196.220	30	6.541
12	Denizli	668.806	100	6.688
13	Aksaray	321.840	48	6.705
14	Bartın	63.785	9	7.087
15	Muğla	445.940	61	7.310
16	Yozgat	481.520	65	7.408
17	Tokat	604.936	77	7.856
18	Artvin	95.581	12	7.965
19	Çanakkale	276.966	34	8.146
20	Isparta	423.403	51	8.302
21	Kastamonu	176.609	21	8.410
22	Erzincan	248.079	29	8.554
23	Amasya	248.947	29	8.584
24	Ordu	654.185	72	9.086
25	Muş	254.712	28	9.097
26	Kırklareli	240.912	26	9.266
27	Uşak	222.924	24	9.289
28	Konya	1.932.435	206	9.381
29	Bilecik	141.041	15	9.403
30	Trabzon	728.878	77	9.466
31	Çorum	363.568	38	9.568
32	Yalova	145.767	15	9.718
33	Sinop	107.103	11	9.737
34	Giresun	338.459	33	10.256
35	Edirne	269.882	26	10.380
36	Bingöl	141.510	13	10.885
37	Manisa	919.718	84	10.949
38	Karaman	175.258	16	10.954
39	Sivas	514.571	46	11.186
40	Rize	240.845	21	11.469

**Ek 1: İller bazında ortalama belediye büyüklükleri (devam)**

Sıra no	İl adı	Belediye nüfusu	Belediye sayısı	Ortalama nüfus
41	Kahramanmaraş	743.470	64	11.617
42	Bolu	154.543	13	11.888
43	Iğdır	96.472	8	12.059
44	Zonguldak	387.918	32	12.122
45	Aydın	665.220	54	12.319
46	Kırıkkale	339.139	27	12.561
47	Hatay	955.673	76	12.575
48	Malatya	688.247	54	12.745
49	Şırnak	257.944	20	12.897
50	Balıkesir	704.218	53	13.287
51	Kayseri	917.842	68	13.498
52	Düzce	149.499	11	13.591
53	Sakarya	544.490	40	13.612
54	Siirt	178.416	13	13.724
55	Antalya	1.418.474	103	13.772
56	Adıyaman	410.382	28	14.657
57	Kars	147.092	10	14.709
58	Samsun	755.112	51	14.806
59	Tekirdağ	500.475	33	15.166
60	Kilis	77.895	5	15.579
61	Erzurum	638.595	40	15.965
62	Mardin	503.416	31	16.239
63	Elazığ	432.086	26	16.619
64	Bitlis	255.187	15	17.012
65	Eskişehir	613.937	32	19.186
66	Hakkari	159.264	8	19.908
67	Mersin	1.413.610	70	20.194
68	Karabük	163.112	8	20.389
69	Osmaniye	350.472	16	21.905
70	Ağrı	266.018	12	22.168
71	Van	496.806	20	24.840
72	Kocaeli	1.122.864	45	24.953
73	Batman	326.746	12	27.229
74	Adana	1.618.231	53	30.533
75	Diyarbakır	1.010.766	32	31.586
76	Bursa	1.829.952	55	33.272
77	İzmir	3.073.565	89	34.534
78	Şanlıurfa	918.240	26	35.317
79	Gaziantep	1.112.065	28	39.717
80	Ankara	3.845.721	67	57.399
81	İstanbul	9.887.241	74	133.611
Toplam		54.048.850	3225	16.759
Ortalama Belediye Büyüklüğü				16.759

**Ek 2: İller bazında belediyelerin parçalanma endeksi**

Sıra no	İl Adı	İlçe sayısı	Belediye sayısı	Endeks değeri	Parçalanma Düzeyi
1	Niğde	6	52	8,7	PARÇALANMA DÜZEYİ YÜKSEK
2	Mersin	10	70	7,0	
3	Antalya	15	103	6,9	
4	Aksaray	7	48	6,9	
5	Konya	31	206	6,6	
6	Kocaeli	7	45	6,4	
7	Tokat	12	77	6,4	
8	K.Maraş	10	64	6,4	
9	Hatay	12	76	6,3	
10	Afyon	18	107	5,9	
11	Kütahya	13	75	5,8	
12	Nevşehir	8	45	5,6	
13	Zonguldak	6	32	5,3	
14	Denizli	19	100	5,3	
15	Manisa	16	84	5,3	
16	Muğla	12	61	5,1	
17	Muş	6	28	4,7	PARÇALANMA DÜZEYİ ORTA
18	Yozgat	14	65	4,6	
19	Kırşehir	7	30	4,3	
20	Trabzon	18	77	4,3	
21	Kayseri	16	68	4,3	
22	Amasya	7	29	4,1	
23	Adana	13	53	4,1	
24	Uşak	6	24	4,0	
25	Malatya	14	54	3,9	
26	Isparta	13	51	3,9	
27	Ordu	19	72	3,8	
28	Tekirdağ	9	33	3,7	
29	Samsun	15	51	3,4	
30	Kırklareli	8	26	3,3	
31	Bursa	17	55	3,2	
32	Erzincan	9	29	3,2	
33	İzmir	28	89	3,2	
34	Aydın	17	54	3,2	
35	Adıyaman	9	28	3,1	
36	Gaziantep	9	28	3,1	
37	Mardin	10	31	3,1	
38	Sakarya	13	40	3,1	
39	Kırıkkale	9	27	3,0	
40	Gümüşhane	6	18	3,0	

**Ek 2: İller bazında belediyelerin parçalanma endeksi (devam)**

Sıra no	İl Adı	İlçe sayısı	Belediye sayısı	Endeks değeri	Parçalanma Düzeyi	
41	Bayburt	3	9	3,0	PARÇALANMA DÜZEYİ ORTA	
42	Edirne	9	26	2,9		
43	Şırnak	7	20	2,9		
44	Çanakkale	12	34	2,8		
45	Ankara	24	67	2,8		
46	Balıkesir	19	53	2,8		
47	Burdur	11	30	2,7		
48	Çorum	14	38	2,7		
49	Sivas	17	46	2,7		
50	Karaman	6	16	2,7		
51	Çankırı	12	31	2,6		
52	Yalova	6	15	2,5		
53	Eskişehir	13	32	2,5		
54	Elazığ	11	26	2,4		
55	Şanlıurfa	11	26	2,4		
56	İstanbul	32	74	2,3		
57	Diyarbakır	14	32	2,3		
58	Osmaniye	7	16	2,3		
59	Bartın	4	9	2,3		
60	Bitlis	7	15	2,1		
61	Erzurum	19	40	2,1		
62	Giresun	16	33	2,1		
63	Batman	6	12	2,0		PARÇALANMA DÜZEYİ DÜŞÜK
64	Hakkari	4	8	2,0		
65	Iğdır	4	8	2,0		
66	Bilecik	8	15	1,9		
67	Siirt	7	13	1,9		
68	Rize	12	21	1,8		
69	Van	12	20	1,7		
70	Bingöl	8	13	1,6		
71	Ağrı	8	12	1,5		
72	Artvin	8	12	1,5		
73	Ardahan	6	9	1,5		
74	Bolu	9	13	1,4		
75	Düzce	8	11	1,4		
76	Karabük	6	8	1,3		
77	Kars	8	10	1,3		
78	Tunceli	8	10	1,3		
79	Kilis	4	5	1,3		
80	Sinop	9	11	1,2		
81	Kastamonu	20	21	1,1		
Toplam		923	3225			
Ortalama				3,4		

**Ek 3: 1990 GNS'de 2000 eşğini aştığı halde belediyeye dönüş(e)meyen köyler**

s. no	İli	İlçesi	Adı	1990 GNS'deki nüfusu	2000 GNS'deki nüfusu
1	Konya	Ereğli	Orhaniye	2821	3137
2		Kulu	Yaraşlı	2006	1804
3	Afyon	Merkez	Ataköy	2124	2717
4	Samsun	Alaçam	Soğukçam	2062	875
5		Asarcık	Gökgöl	2007	1266
6		Bafra	Dededağı	2662	2803
7		Çarşamba	Demirli	2225	621
8		Salıpazarı	Avut	2029	2217
9	Kırklareli	Merkez	Kızılıkdere	2093	857

Kaynaklar: 1990 ve 2000 Genel Nüfus Sayımları, ilgili illere ait yayınlar; belediye norm kadro yönetmeliği.

**Ek 4: Birleşme yoluyla 2.000 eşğini aşan belediyeler**

s. no	İl adı	İlçe adı	Belediye adı	2000 GNS'deki nüfusu*	Birleşme sonrası nüfusu**
1	Kütahya	Simav	Keleşyeniçe	1.242	2.569
2	Ardahan	Hanak	Ortakent	1.299	2.182
3	Balıkesir	Merkez	Şamlı	1.357	2.285
4	Konya	Çumra	Apa	1.494	2.303
5	Kayseri	Bünyan	Koyunabdall	1.518	2.005
6	Tokat	Merkez	Çamlıbel	1.548	2.040
7	İzmir	Bergama	Ayaskent	1.578	2.045
8	Kütahya	Domaniç	Çukurca	1.583	2.458
9	Balıkesir	İvrindi	Gökçeyazı	1.605	2.168
10	Ardahan	Göle	Köprülü	1.649	2.295
11	Tekirdağ	Saray	Beyazköy	1.664	2.016
12	Bartın	Merkez	Arıt	1.722	2.112
13	Kütahya	Gediz	Yenikent	1.768	2.044
14	Sivas	Zara	Şerefiye	1.778	2.010
15	Çorum	Merkez	Düvenci	1.802	2.210
16	Konya	Çeltik	Küçükhasan	1.816	2.033
17	Tokat	Almus	Bağtaşı	1.872	2.076
18	Kırklareli	Merkez	İnce	1.887	2.595
19	Kütahya	Merkez	Seyitömer	1.894	2.114
20	Bartın	Merkez	Hasankadı	1.896	2.309
21	Amasya	Taşova	Destek	1.907	2.367
22	Bayburt	Merkez	Akşar	1.909	2.006
23	Balıkesir	Merkez	Kocaavşar	1.914	2.089
24	Afyon	Emirdağ	Davulga	1.924	2.069
25	Çorum	Sungurlu	Kaledere	1.924	2.074
26	Kütahya	Gediz	Cebrail	1.929	2.227
27	Balıkesir	Manyas	Salur	1.931	2.438
28	Malatya	Doğanşehir	Sögüt	1.931	3.823
29	Kütahya	Emet	Yeniçe	1.934	2.192
30	Kayseri	Sarız	Yeşilkent	1.939	2.002
31	Tokat	Almus	Kınık	1.946	2.284

**Ek 4: Birleşme yoluyla 2.000 eşiğini aşan belediyeler (devam)**

32	Yozgat	Sorgun	Belencumafakılı	1.946	2.746
33	Nevşehir	Ürgüp	Başdere	1.947	2.360
34	Mardin	Kızıltepe	Şenyurt	1.950	2.149
35	Kırklareli	Vize	Sergen	1.957	2.032
36	Amasya	Taşova	Esençay	1.960	2.027
37	Kütahya	Simav	Yemişli	1.963	2.069
38	Tokat	Merkez	Kemalpaşa	1.981	2.097
39	Tokat	Merkez	Emirsehit	1.992	2.735
40	Balıkesir	Bandırma	Aksakal	1.995	2.193

\* Belediyelerin 2000 Genel Nüfus Sayımındaki nüfusları, İçişleri Bakanlığının, “Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinden” alınmıştır (RG: 23.2.2007/26443).

\*\* Belediyelerin birleşme sonrası nüfusları, belediye norm kadro yönetmeliğinde belirtilen nüfuslardır (RG: 22.2.2007/26442).

**Ek 5: 5393/11-1 uyarınca tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler**

s. no	İl adı	İlçe adı	Belediye adı	2000 GNS'deki nüfusu	Birleştiği belediye
1	Denizli	Merkez	Korucuk	1.836	Denizli Belediyesi*
2			Göveçlik	1.990	
3			Gökpınar	2.739	
4			Başkarcı	2.782	
5			Bereketli	2.866	
6			Üçler	3.560	
7			Hallaçlar	3.580	
8			Akkale	4.198	
9			Servergazi	5.588	
10			Kayhan	5.716	
11			Bağbaşı	11.995	
12			Gümüşler	16.008	
13			Kınıklı	19.699	
Birleşen belediyelerin toplam nüfusu				82.557	
14	Kırkkale	Merkez	Çullu	2.723	Kırkkale Belediyesi**
15			Aşağımahmutlar	2.737	
16			Ahılı	3.119	
17			Hasandede	3.514	
18			Hacılar	4.255	
Birleşen belediyelerin toplam nüfusu				16.348	
19	Aksaray	Merkez	Aratol	2.859	Aksaray Belediyesi***

\* İlgili müşterek kararname için bkz. RG: 12.8.2006/26257.

\*\* İlgili müşterek kararname için bkz. RG: 26.6.2006/26204.

\*\*\* İlgili müşterek kararname için bkz. RG: 2.8.2006/26247.