

TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYE SİSTEMİNİN 2000'Lİ YILLARDA YENİDEN YAPILANDIRILMASI: DEMOKRASİ VE ETKİNLİK AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Dergisi
Cilt 37, Sayı 3, 2019
s. 439-470

Can Umut ÇİNER

Doç.Dr., Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
cuciner@politics.ankara.edu.tr

Ozan ZENGİN

Dr.Öğr.Üyesi, Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
ozengin@politics.ankara.edu.tr

Öz: Makale, Türkiye'deki yerel yönetim alanında gerçekleştirilen reformların durumunu demokrasi ve etkinlik ikiliği açısından tartışmayı hedeflemiştir. Çalışmada, kavram incelemesinden sonra Türkiye'deki reform süreci, demokrasinin ve etkinliğin kesiştiği subsidiarite, sınır genişletme, birleştirme, hizmet etkinliği, yerel özerklik, temsilde adalet gibi hususlar üzerinden tarihsel olarak analiz edilmektedir. Reform uygulamaları nitel ve nicel verilere dayalı olarak eleştirel bir yorumlamaya tabi tutulmuştur. Reform sürecinde demokrasi-etkinlik dengesinin etkinlik lehine orantısız bir şekilde bozulduğu; politika belirlemede ve uygulamada merkezîyetçi bir yönelimin tercih edildiği; farklı alan yönetim modellerinin birlikte ve ayrı şekilde uygulandığı; yerleşim yerlerinin ve yönetsel birimlerin meclislerde sahip oldukları temsilci sayısının nüfusa ve alana göre hesaplanması yönteminin temsilde adaletsizliğe sebebiyet verdiği ortaya konmuştur.

Anahtar Sözcükler: Yerel yönetim reformu, yerel demokrasi, etkinlik, birleştirme, rekonpozisyon.

**THE RESTRUCTURING OF
THE MUNICIPAL SYSTEM IN
TURKEY IN THE 2000s: AN
EVALUATION REGARDING
DEMOCRACY AND EFFICIENCY**

*Hacettepe University
Journal of Economics
and Administrative
Sciences
Vol. 37, Issue 3, 2019
pp. 439-470*

Can Umut ÇİNER

Assoc.Prof.Dr., Ankara University
Faculty of Political Science
Department of Political Science and Public
Administration
cuciner@politics.ankara.edu.tr

Ozan ZENGİN

Assist.Prof.Dr., Ankara University
Faculty of Political Science
Department of Political Science and Public
Administration
ozengin@politics.ankara.edu.tr

Abstract: This article aims to debate the status of local government reform in Turkey in terms of democracy and efficiency dichotomy. In the study, after reviewing certain concepts, reform process in Turkey is analyzed historically on topics such as subsidiarity, border enlargement, consolidation, service efficiency, local autonomy and justice in representation. Reform practices are subjected to a critical interpretation based on qualitative and quantitative data. In the reform process, the paper has demonstrated that the balance of democracy-efficiency is disproportionately in favor of efficiency; a centralized attitude is preferred in policy making and implementation; different territory management models are applied jointly as well as separately; the method of calculating the number of representatives of settlements and administrative units in the councils by population and territory causes injustice in representation.

Keywords: *Local government reform, local democracy, efficiency, consolidation, recomposition.*

GİRİŞ

Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2002 yılında iktidara gelmesiyle birlikte yerel yönetimleri güçlendirmek ve yerelleşmek amacıyla başlattığı reformlar, yerel yönetimlerde birleştirme uygulamaları ve ölçek genişletme politikalarıyla devam etmiş; nihayetinde süreç büyükşehir belediye sisteminin yaygınlaştırılmasına evrilmiştir. Bir diğer deyişle metropolleşmenin ilk bakışta, kabaca merkezileşme ya da bölgeselleşme olarak yorumlanabildiği görülmektedir. Süreci merkezileşme perspektifinden görenlerin dayanak noktası bazı yetkilerin merkezileşmesidir (Çiner, 2017). Bu durumu bölgeselleşme açısından değerlendirmek ise daha ayrıntılı bir analiz gerektirmektedir. Bölgeselleşmeye Marcou’nun (1999) Batı Avrupa’daki örnekler üzerinden geliştirdiği sınıflandırması temelinde bakıldığında, bölgeselleşme uygulamalarının yerel demokrasi kültürüne sahip olduğu ve bu uygulamaların desteklendiği bir zeminde ancak varlık gösterip yaşayabildiği söylenebilir. Bu türden karşılaştırmalı örnekler, Avrupa Birliği (AB) perspektifi ile birlikte düşünüldüğünde siyasal olarak anlamlı kabul edilebilir. Ancak bunun ötesinde konuya yaklaşıldığında, bölge ölçeğinde kurulacak yapının yetkilerine, merkezi yönetim ve diğer yerel yönetimlerle ilişkilerine göre de asıl demokratik pratikler konumlandırılır. Bununla çelişkili olmayacak şekilde kentsel bölgeselleşme biçimlerinden biri olarak tanımlanabilen metropolleşme de, bazı bölge yönetimleri gibi ekonomik kalkınma ihtiyaçlarını yerine getirmek için işlevsel bir anlayışla kurulabilir.

2000’li yılların ortalarından itibaren Türkiye’nin yerel yönetim politikasının genel görünümüne bakıldığında, ortada çelişkili bir yerelleşme süreci olduğu açıkça görülecektir. Özellikle 2003-2011 dönemi için yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarının artırıldığı söylenebilir. Aslında bu dönem siyasal iktidar açısından belediyelerin güçlendirildiği bir dönemdir (bkz. Çiner, 2017). 2011 yılından günümüze kadar ise yerel yönetimlerin bazı yetkilerinin merkezileştiği gözlenmektedir. Bu dönemde de ölçeği büyüten politikalar benimsenmiş, bunun sonucu olarak büyükşehir belediyeleri güçlendirilmiştir. Yönetimsel ölçeğin büyütülmesi politikası, parçalı yerel yönetim sisteminin özellikle etkin ve verimli olmadığı, kentin makro planlanmasını zorlaştırdığı gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Gerçekten de Türkiye’de parçalı yerel yönetimlerin uygulamada ortaya çıkardığı sorunlar, yerel yönetimler ile ilgili alanyazının da uzunca bir zaman dile getirdiği bir konuydu. Ancak bu sorunların çözümü için gerekli ve yeterli güçlü bir siyasal irade 2000’li yılların ortalarına kadar yoktu. Bu nedenle yerel yönetimler, alanyazın açısından sıklıkla etkinlik ve demokrasi sorunsalı üzerinden söylem düzeyinde kendini var eden ve benzer şekilde yinelenen sorunlar demetinden ibaretti.

Bu makale, Türkiye’de yerel yönetimler alanında gerçekleşen son dönem reformların ya da rekonpozisyon¹ sürecinin tanımlanmasını tartışmaya açmaktadır.

Makalede, birleştirme politikaları ve uygulamaları tanımlanarak bunlar, etkinlik ve demokrasi üzerinden değerlendirilecektir. Makale, sınırlılıkları ve düşünmenin önündeki engelleri tartışmaya açmayı hedeflemektedir.

1. DEMOKRASİ-ÖZERKLİK VE ETKİNLİK

Türkiye’de yerel yönetimler ile ilgili alanyazında, yerel yönetimler Batı Avrupa örneği göz önünde tutularak, belirli bir toplumsal yaşam birimindeki insanların, seçim mekanizmasıyla belirlediği temsilcilerden oluşan meclisli yapılarla kendilerini yönetebilen kurumlar olarak tanımlanmış (bkz: Keleş, 2016: 26-155; Tekeli, 1983: 3-6; Eryılmaz, 2014: 114-127, 171-178; Toprak, 2014: 21-79); yönetim biçimi, seçime dayalı olduğu için doğası gereği demokratik yönetim birimleri olarak nitelendirilmişlerdir. Bir başka deyişle, yerel yönetim düzeninde, kurumların işlevini ve görevlerini halk özgür iradesiyle kendisi belirleyebildiği için yerel yönetimler demokratik pratiklerle birlikte anılmaktadır.

Yerel yönetimleri var eden üç amacın ya da değerinin olduğu düşünülmektedir. Bunlar, özgürlük, etkinlik ve katılımdır (Keleş, 2016: 52-56; Tekeli, 1992: 3). İlkinden bahsedilecek olursa, kapitalizmin ortaya çıkmasıyla ticaretin ve sonrasında sanayi üretiminin merkezi haline gelen modern dönemin kentleri, yeni dönemin toplumsal yapısının ve devletinin oluşumunda öncü rolü üstlenmiştir. Feodal yapıların ve onun yönetim biçimlerinin kapitalist üretim biçimiyle, sözleşme ilişkileriyle, parlamento tipi temsili demokrasi organlarıyla alaşağı edilmesinde, eski döneme göre özgür iradenin tesis edilmesinde komünlerinin ve özellikle de kentlerinin önemi büyüktür. Kentsel yaşam, modern dönemin sosyo-ekonomik aklı doğrultusunda özgür kıldır (Wickwar, 1970: 30-32; Ashley, 1969: 2-8). Özgürlük sorunsalı, kentsel ve kırsal yerleşim yeri sakinlerinin kendi kendilerini yönetebilmesiyle birlikte birer yönetim birimi olan yerel yönetimler için aynı zamanda yönetsel bir özerklik ifadesidir. Kendinden daha üstte bulunan yönetim kademelerinin kısıtlamalarına maruz kalmadan yetki ve görev alanlarına ilişkin karar alabilmek, birimler üzerinden görev dağılımı yapabilmek, personel alabilmek, hizmet sunmaya imkân tanıyacak kaynaklara sahip olabilmek ve gelir elde edebilmek üzerinden tanımlanan yerel özerklik, özgürlüğün önemli göstergesidir (Keleş, 2016: 57).

Etkinlik ise “amaca uygun olarak kaynak kullanımı rasyonelliği” ekseninde anlamlandırılan bir değerdir. Etkinliğin gövdesini, yerel ihtiyaçların -hizmet kapsamında- karşılanmasına yönelik kaynak tahsisi ve kullanımı ile verilen hizmetlerin etkisinin/faydasının ölçülmesi hususları oluşturmaktadır (Elcock, 1994: 117-118; Weissert, Ice, 2014: 73). Bu değer bağlamında hem yerel hizmetler tanımlanmakta hem de hizmetin verildiği yer/mekân belirlenmektedir (Mullin, 2014: 401). Yerel yönetimlerde etkinlik, her türlü işin/hizmetin merkezi yönetim tarafından planlanmasının, örgütlenmesinin ve verilmesinin yereldeki taleplerin farkındalığı ve

karşılanması açısından mümkün olmaması ve aynı zamanda maliyetli olması sebebiyle yerel hizmetlerin ulusal hizmetlerden ayrı tutularak yerel yönetimlerce verilmesini, buna göre işbölümü yapılmasını anlatmaktadır. Böyle bir görev ayrımı idari ve mali açıdan en akılcı olandır (Balaguer-Coll *vd.*, 2010: 578; Hendriks, Tops, 1999: 141).

Katılım incelenecek olursa, birey kavrayışı ve bireysel haklar yeni dönemin önemli yapıtaşlarından biri olarak görülse de kentin ve kent dolayısıyla toplumun bireyden üstün olduğu anlayışı çerçevesinde ulaşılabilirlik, vatandaşa en yakın yönetim birimleri olarak yerel yönetimleri tanımlayıcı önemli bir özelliktir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler, ulusal çaptaki parlamentoların yereldeki yansıması olarak temsili demokrasinin tabana yayılmasına ön ayak olmuşlardır. Hatta yerel meclisler ve yerel yönetimler olmasaydı ulusal parlamentoların ve parlamento aracılığıyla ulus devletlerin ortaya çıkışının mümkün olmayacağı genel kabul görmüş bir değerlendirmedir (Beetham, 1996: 34-40; Wickwar, 1970: 39-44). Özellikle özgürlük ve katılım değerleri itibarıyla da yerel yönetimler, çağdaş demokrasi anlayışının somutlaşmış hali olarak görülmektedir.

Demokratik bir yerel yönetim, çoğulculuğun güvencesi olarak, yönetimin yerel halka karşı sorumlu, saygılı, duyarlı olması, halkın katılımına ve denetimine açık olması, halkın kararları etkilemesine, denetiminin işlevsel kılınmasına olanak sağlamasıyla gerçekleşebilir. Temsil ve katılımın yanı sıra, yerel yönetimlerin yetkili ve sorumlu olduğu hizmetleri yürütebilmesi için özerk olarak yani merkezi yönetime bağımlı olmadan ve idari ve mali açıdan kendine yeter durumda olmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra yerel hizmetlere ilişkin kararları kendi organlarınca alabilmeli; kendi yönetsel birimleri, personeli ve gelir kaynaklarıyla hizmet üretebilmelidirler (Hamamcı, 2010: 313-315).

Türkiye'de yerel yönetim geleneği, 19'uncu yüzyıldaki başlangıcından günümüze kadar merkeziyetçiliğin etkisinde kalmıştır. Özellikle 1945 sonrasında ülkenin hızlı kentleşmesiyle yerel demokrasi tartışmaları gündemde yer edinmeye başlamıştır. 1970'lerden sonra ise büyük kentler ile merkezi yönetim arasındaki siyasal görüş ayrılıkları demokrasi, üretim, kaynak yaratma, kooperatifçilik, toplumsal tüketim gibi konular üzerinden ortaya çıkmıştır (Tekeli, 2012a: 148-149).

Türkiye'de yerel yönetimlerin demokratikliği farklı ölçütler üzerinden değerlendirilmektedir (Tekeli, 2012a: 152-156; Tekeli, 2012b: 166). Bunlardan ilki hukukun üstünlüğüdür. Hukukun üstünlüğü prensibi, Batı'da modern dönemin ortaya çıkışıyla birlikte toplumsal ilişkilerin kurucu unsuru olarak görülmüştür. Rasyonel ve nesnel kurallar üzerine inşa edilen yönetim anlayışının Türkiye'de yerleşik olduğunu söylemek oldukça güçtür. Seçim mekanizmasının bir yansıması olan popülizm, fırsatçılık, iş bitiricilik, rant gibi hususlar da dikkate alındığında hem bilinç hem de

kurallara uyma konusunda yerel yönetimlerde durumun daha da vahim olduğunu söylemek yanlış olmaz. İkinci ölçüt, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinin şeffaflığı ve vatandaşların, ilgili kesimlerin bu sürece katılımının, süreci takip edebilmesinin olanaklılığıdır. Kamusal bir duyarlılıkla vatandaşların yerel hizmetlere ilgi duymasını ve takip etmesini beklemek hayalperest bir tavır olarak görülebilecekken kişisel çıkarlar dolayısıyla bile oy kullanmaktan öteye geçmeyen bir katılım eyleminden söz edebilmek pek olanaklı değildir. Üçüncü ölçüt farklı siyasi görüşlere saygı duyan, farklı kesimlere söz hakkı tanıyan, farklı kesimleri edilgen yapan değil onlara etkin bir kabiliyet alanı sunabilen çoğulculuktur. Diğer bir ölçüt denetime ilişkindir. Seçimle ve çeşitli katılım mekanizmalarıyla vatandaş karar alma sürecini ve kurumsal işleyişi denetleyebilir. Siyasal denetimin dışında kurum içi denetim kanallarıyla da denetleme faaliyetine girilebilir. Mecliste soru sorma, araştırma ve soruşturma önerisi verme; komisyonlar kurma; denetim birimleri oluşturma gibi yöntemlerle denetim yapılabilir. Her ikisinin işletilebilmesi demokratik bir yönetim yapısı için elzemdir. Denetim konusunda bunlarla birlikte diğer önemli husus, merkezi yönetimle kurulan ilişki biçimidir. Yetki ve görevlerinin merkezi yönetim tarafından ayrıntılı belirlenmesi ve düzenlenmesi, sorumluluklarıyla orantılı kaynak tahsis edilmemesi ve kendi öz gelir olanaklarının yokluğu, hukuka uygunluk dışında hizmetin içeriğine ilişkin yerindelik denetiminin yapılması yerel yönetimlerin özerkliğinin kısıtlanması yerel demokrasiyi zedeleyici hususlar olarak değerlendirilmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin biri ya da diğeri lehine/aleyhine demokratiklikten söz edilemez. Demokrasi ile yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki vardır. Hatta demokratikleşmek için hem yapı olarak hem de kültür olarak yerel yönetimler kritik öneme sahiptir. Ancak ekonomik, toplumsal ve siyasal yapı göz önüne alınmadan, bu savı daha da ilerletmek mümkün değildir. Bir diğer deyişle, yerel yönetimler ülkenin içinde bulunduğu siyasal, sosyal ve ekonomik yapının parçasıdır. Bu nedenle, yerel yönetimler ile demokratikleşme arasındaki ilişkiyi tartışırken “merkezi yönetimden yerel yönetimlere ne kadar çok yetki verilirse o kadar demokratik olur” ya da “yerelleşme ile demokratikleşme birlikte ilerleyen süreçlerdir” türünden savsözlerin her toplumda ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekir. Belki gelişmiş çağdaş ülkelerde bu türden iddialar gerçekçi olabilir. Ancak merkezden yönetimin demokratik olmadığı ülkelerde yerel yönetimler de demokratik olamaz. Bir diğer ifadeyle, toplumda demokrasi yoksa yerelde de olamaz. Kısaca merkezi yönetim ile yerel yönetimler bir bütündür. Merkezin demokratikliği yerelin demokratikliğinin garantisi ve uzun vadede güvencesidir (Hamamcı, 2010: 314-316).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin demokratikliğini tartışmak birbirinden ayrılamaz bir niteliktedir. Daha açık bir deyişle, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve güç aktarımı yerel ölçekte, yerel halkın katılımını artıracak ve yerel taleplere odaklı bir siyasetin inşası anlamına gelecektir. Ancak yerel yönetimlere yetki vermek

her zaman yerel halkın talepleri doğrultusunda bunların gerçekleştiği ya da yerel ortak ihtiyaçlara göre bir yönetim düzeni olduğu anlamına gelmemektedir. Bu nedenle eğer yerel iktidarın demokratik pratiklere dayanan bir zemini yoksa yerel demokrasiden söz edilemez. Ayrıca yerel demokrasi de sadece dar yerel ilişkilere hapsedilmeyecek bir genişliktedir (Hamamcı, 2010: 314-316).

Demokrasi bağlamında özgürlük ve katılım ilkeleri, yerel yönetimleri var eden önemli değerler olarak kabul edilirken ekonomik ve yönetsel gerekçelerle birlikte düşünüldüğünde etkinlik de yerel yönetimler için belirleyici bir değerdir. Etkinlik, bir mal ve hizmet üretim sürecinde kaynakların amaca uygun bir şekilde israf edilmeden kullanımı kapsamında tanımlanmaktadır (bkz. Zengin, 2011; Ömürgönülşen, 2002: 103; Liu *vd.*, 2010: 306). Üretim girdileri ve çıktıları arasındaki ilişki, hizmet maliyeti temelinde ölçümlenerek açıklanmaya çalışılır (bkz. Jerch *vd.*, 2017; Worthington, Dollery, 2001; Geys, Moesen 2009; Garcia-Sanchez, 2006). Tekil kurum örnekleri üzerinden değerlendirilebileceği gibi birçok kurumu kapsayan piyasa ve devlet düzleminde kaynak kullanımı ve tahsisi bağlamında geniş kapsamlı da değerlendirilmektedir (Vining, Weimer, 2006: 418-419; Balaguer *vd.*, 2010: 577).

Yerel yönetimlerde etkinliğin şu boyutlarda ele alındığı söylenebilir (Tiebout, 1956: 416, 418, 421; Keleş, 2016: 53-56; Morphet, 2008: 9-10; Balaguer *vd.*, 2010: 572; Stoker, 1996: 5; Klugman, 1994; Hamilton, 2014: 139);

- Yerel kamu hizmetlerinin belirlenmesi, başka bir ifadeyle merkezi yönetimle görev ayırımının-bölüşümünün yapılması,
- Hizmet üretme ve sunma bakımından yönetsel kapasitesinin-yetkin olma durumunun değerlendirilmesi,
- Ölçek ekonomisi bağlamında yerel yönetim birimlerinin yetki alanlarının belirlenmesi (yerleşim yeri ve yerleşim yeri olmayan alanlar),
- Fayda-maliyet analizi çerçevesinde yerel hizmet sunucusu (yönetim birimi) ile alıcısı (vatandaş) arasındaki mesafenin ve zamanın belirlenmesi,
- Vatandaşın ihtiyaçlarının giderilmesi ve hizmet niteliğinin yükseltilmesi.

Çoğunlukla ekonomi alanına ait bir kavram olarak görülen etkinliğin, ölçülebilir sonuçları işaret eden kullanımından ziyade kamu hizmetlerinin verilebilmesine yönelik başarılı bir örgütlenme sürecinin tüm ilişkilerini kapsar şekilde kullanıldığı da görülmektedir (Zengin, 2011; Balaguer *vd.*, 2010: 573).

2. BELEDİYELERDE DEĞİŞİMİN KISA TARİHÇESİ

Adalet ve Kalkınma Partisi, iktidara geldiği 2000’li yılların başlarından itibaren, kendi söylemleri doğrultusunda kamu yönetiminin genelinde ve yerel yönetimler odağında değişim çalışmalarını başlatmıştır. Kamu yönetiminin bütünü düzenleyen “temel kanun” yürürlüğe girmese de bu kanunda öngörülen “yerelleşme” hamleleri belediyeler ve il özel idareleri kapsamında ayrı ayrı kanunlarla hayata geçirilebilmiştir.

“Temel kanun” olarak nitelendirilen 5227 sayılı Kanun² ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı düzenlenmiş; Türk kamu yönetimi sisteminde daha önce hiç alışılmadık bir şekilde görevleri sayılarak merkezi yönetim sınırlandırılmış ve yerel yönetimler mahalli müşterek hizmetlerle ilişkilendirilmiş olsa da “genel yetkili” gibi tanımlanmıştır (madde 6-9).

Yönetimdeki söz konusu değişim süreci kapsamında 2004 yılında sırasıyla 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; 5215 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve biraz önce değinilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM’de kabul edilmiştir. Bunlardan Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışındakiler Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri gönderilmiş; ilk iki kanun bu çerçevede gözden geçirilmiş ve çeşitli değişikliklere uğrayarak 2005 yılında şu an yürürlükte olan Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. 5227 sayılı Kanun ise karşılaşılan toplumsal muhalefet sonucunda hükümetin ısrar etmemesi üzerine yeniden TBMM gündemine gelmemiş ve yürürlüğe girememiştir.

Köyler hariç yerel yönetim birimlerine ilişkin ana kanunlar çıktıktan sonra akabinde birkaç yıl içinde yerel yönetim birliklerine, kalkınma ajanslarına, büyükşehir belediyesi modelinin değişmesine, gelirlere ilişkin kanunlar çıkmıştır.³ Makale konusu kapsamında 5393 ve 5216 sayılı Kanun uzantısında belediyelere ilişkin getirilen düzenlemelere bakılırsa (benzeri bir çalışma için bkz. Çöpoğlu, 2017: 10-14, 16-21);

- Yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olduğu kanunlarda açıkça ifade edilmiş;
- Hizmetlerde halka yakınlık/yerellik/yerindenlik olarak Türkçeleştirilen *subsidiarite* ilkesi “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*” şeklinde bir ifadeyle (md. 14) mevzuata sokulmuş;
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimi hafifletilmiş (meclis kararlarının ve bütçenin onaylanması, meclisin

fesih nedenlerinin azaltılması ve Danıştay kararına bağlı kılınması, valilik aracılığı olmadan doğrudan kamu kuruluşlarıyla yazışma vb.);

- Norm kadro düzenlemesi çerçevesinde kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmış;
- Arsa ve konut üretiminde belediyelere, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapma ve ortak proje yürütme imkanı tanınmış; özel sektöre iş gördürme/ihale etme uygulaması yaygınlaşmış;
- Büyükşehir belediyelerinin gelirleri artırılmış; vergi gelirlerinden pay verilmesi usulü değiştirilmiş (nüfus, gelişmişlik endeksi, yüzölçümü, köy sayısı vb.).
- Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme hakkına sahip kılınmış;
- Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin sınırları genişletilmiştir (5216 sayılı Kanun, Geçici 2’nci madde (“pergel düzenlemesi”: nüfusa göre belli yarıçaplı dairelerle sınırları genişletme usulü) ve büyükşehir belediyesi olmayan iller için 5393 sayılı Kanun, md. 11).

Ana kanunlara ek olarak Türkiye’deki yerel sistemini etkileyen 6360 sayılı Kanun,⁴ 2012 Aralık’ında çıkmış ve 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Seçimleri ile birlikte 31 Mart 2014 günü yürürlüğe girmiştir. Kamuoyunda bütüncül (*unicity*)⁵ diye adlandırılan bu Kanun, 2009 yürürlük tarihli 5747 sayılı Kanun⁶la birlikte yerleşik yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapmıştır. Sayısı artırılan büyükşehir belediyeli illerin yerel yönetim yapısı ile geri kalan 51 ilin yerel yönetim yapısı farklılaştırılmıştır. 51 ilde, il özel idaresi; il belediyesi, ilçe ve belde belediyesi ile köylerde oluşan üçlü yerel yönetim yapısı devam ederken 6360 sayılı Kanun’la sayısı 30’a çıkan büyükşehir belediyesi olan illerde ise il özel idareleri ve köyler ile 5747 sayılı Kanun’a referansla kasaba belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak tüm ili kapsayan iki kademeli büyükşehir belediyesi düzeni (büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesi) kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun’la da 2014 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişletilmiştir.

Sınır genişletme süreci ağırlıklı olarak büyükşehir belediyeleri üzerinden yürümekle birlikte büyükşehir belediyesi olmayan il belediyelerinde de merkezi yönetim direktifiyle yürümüştür. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 11’inci maddesi kapsamında sınır genişletmeleri yapılmıştır. Bu madde kapsamında, il belediyesinin yakın çevresinde olduğu düşünülen kasaba belediyeleri ve köyler merkezi yönetimin bir idari işlemi ile ilgili il belediyesine mahalle olarak bağlanmışlardır (Çınar vd., 2013: 97-98). Bu illerin bir kısmı 2014 yılından itibaren 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi haline gelmiştir.

Siyasal iktidarın büyük ve orta ölçekli belediyelerin sınırlarını küçük ölçekli yerel yönetim birimleri aleyhine imar ve plan bütünlüğü, kaynak israfının önlenmesi, yönetsel kapasitesi yetersiz yönetim birimlerinin hizmet verememesi gibi gerekçelere dayanarak büyüttüğü görülmektedir. İktidar bu konuda kararlı olduğunu ark arkaya çıkarılan yasal düzenlemelerle göstermekle birlikte iktidarın bu politikalara ilişkin sistematik bütünsel bir programının olduğunu gösteren tek bir metne de rastlamak mümkün değildir.

Hem büyükşehir belediyelerinin hem de il belediyelerinin yetki alanlarının genişletilerek yerel yönetimlerin ön plana çıkarılmaya çalışıldığı bu reform süreci, “bütünşehir” modelinin tüm Türkiye’ye yaygınlaştırılmasına ilişkin söylem ve haberlerle daha da önem kazanmıştır.

3. İL BELEDİYELERİNDE KATMA-BİRLEŞTİRME

Sistemli bir biçimde il belediyelerinin sınırlarının çevresine doğru genişletilerek yakınındaki küçük ölçekli belediyeleri ve köyleri içine alması uygulaması yürürlükteki 5393 sayılı Belediye Kanun’dan sonra başlamıştır. AKP hükümetleri dönemin başlangıcı sayılabilecek 2003 yılında tekil örnek olarak öne çıkan Denizli⁷ dışında 2006 yılından itibaren orta ölçekli kabul edebileceğimiz il belediyelerinin yetki alanlarının büyütüldüğü görülmektedir.

Bu kapsamda yapılan sınır genişletmesi düzenlemelerinin farklı gerekçeleri bulunmaktadır. İllerin kent merkezleri nüfus artışı ve ekonomik faaliyet alanı itibarıyla çevresine doğru yayılma eğilimi göstermektedir. Bu kent merkezlerinin yerel hizmetlerinden sorumlu belediyelerin hizmet götürdüğü alan sürekli genişleme eğilimi göstermiştir. Kentlerin genişleme ağında bulunan kasaba belediyeleri ve köyler sahip oldukları yönetsel yetkiler ve yetki alanı itibarıyla kentsel gelişime engel olmaktadır. Bunun yanı sıra küçük ölçekli yerel yönetim birimleri gelir kaynaklarının yetersizliği, personel eksikliği gibi sıkıntılardan ötürü vatandaşın ihtiyacını gidermeye dönük hizmet üretme ve sunma kapasitesine sahip değildir. Bu durum aynı zamanda hizmetlerde etkinliğin-verimliliğin (*efficiency*) sağlanamamasına, kaynakların israf edilmesine, imar ve plan bütünlüğünün bozulmasına, çarpık kentleşmeye de sebebiyet vermektedir (ayrıntılı bilgi için bkz. Çınar vd., 2013). Bu tür gerekçelere dayanılarak Aksaray, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Denizli, Düzce, Kahramanmaraş, Karabük, Kırıkkale, Kütahya, Malatya ve Niğde illerinde katma politikası uygulamaya dökülmüştür.

Belediye kanununda yerel yönetimlerin yönetsel açıdan birleşmesine yönelik olarak iki madde bulunmaktadır. İlki 8’inci maddedir. Bu madde birleşme ve katılma başlığını taşımaktadır. Burada isteğe bağlı olarak bir beldenin veya köyün mekânsal

açından kendisine yakın olan başka bir belediyeye referanduma giderek dahil olması söz konusudur. Diğer madde 11’inci maddedir ve başlığı “tüzel kişiliğin sona erdirilmesi”dir. Bu maddeye göre imar düzeni ve alt yapı hizmetlerinin gerekli kıldığı durumlarda İçişleri Bakanlığı’nın teklifi sonrasında müşterek kararnameyle merkezi yönetim küçük ölçekli yerel yönetim birimlerini daha büyük ölçekli il ve ilçe belediyesine katabilecektir. Bu madde kapsamında ilgili yerde yaşayan kişilere sorulmadan merkezi yönetimin takdiriyle seçilen kasaba belediyeler ve köyler, uygun görülen il ve ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi olmayan il ve ilçe belediyelerinde yürüyen böyle bir “katma” süreci yine büyükşehir olmayan yerlerde, 2003 yılından başlayan ve 2014 yılında sona erecek nüfusu 2.000 altında olan belediyelerin mahalleye dönüştürülmesi uygulamalarıyla desteklenmiştir. 2003 yılında, dönemin Cumhurbaşkanı’nın yerel seçimlere bir yıl kala seçimlere etki edecek bir düzenleme yapılamaz gerekçesiyle geri göndererek yürürlüğe girmesini önlediği 5025 sayılı Kanun’la⁸ yapılmak istenen 2008 yılında 5747 sayılı Kanun’la tekrar gündeme gelmiştir. Bu düzenleme de Anayasa Mahkemesi’nin kararı sonucunda Yüksek Seçim Kurulu’nun son noktayı koyan görüşüyle uygulama olanağına sahip olamamıştır (Çınar *vd.*, 2009: 113-137). Söz konusu politikalar “Bütünşehir Kanunu” olarak da bilinen 6360 sayılı Kanun’la ancak 2014 yılı seçimleriyle uygulamaya konabilecektir.

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN KURULUŞU

Türkiye’de ilk defa metropol diyebileceğimiz büyük kentlerde ayrı bir belediye sistemi uygulaması 1984 yılında başlamıştır. O zamanın yeni anayasası olan 1982 Anayasası’nda ilk defa büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmünün yer almasından sonra 3030 sayılı Kanun’la İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Sistem, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli federatif sistemdir. Kentsel hizmetlerin sunumundan esas sorumlu olan ilçe belediyeleridir; büyükşehir belediyesi ise ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan ve kentin bütününe ilişkin hizmet planlaması yapan yönetsel birimdir.

Üç büyük kentte başlatılan bu yeni yapı, birkaç yıl içinde büyük kent kabul edilebilecek ama metropol olma niteliğine sahip olmayan kentlere de yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. 1988 yılında kadar iki kademeli sisteme dayalı olarak 5 büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. 1993 yılında ise 7 il belediyesi, toplu olarak büyükşehir belediyesi yapılmıştır. 1999 Depreminden sonra da afet yönetimini daha etkin ve verimli yapabilmek için Adapazarı Belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

1993 yılında kurulan büyükşehir belediyeleriyle birlikte sistem, üç kademeli hale gelmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerine ek olarak ilçe düzeyinde olmayan kasaba belediyeleri de alt kademe belediyeleri olarak sisteme dahil edilmiştir. Hatta bu tarihten itibaren kurulan belediyelerin çoğunluğunda kent merkezinde ilçe belediyeler olmaksızın alt kademe belediyeleri üzerinden sistem işletilmiştir.

2004 yılında yürürlükte olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkmıştır. 16 büyükşehir belediyesine yeni bir il belediyesi eklenmemiştir. Büyükşehir belediyesi olmak için ilk defa nüfus şartı (750.000) getiren bu kanunla üç kademeli sistem devam ettirilmiştir. Ancak bu Kanun'la büyükşehir belediyesi sisteminde ölçek bakımından önemli değişiklikler yapılmıştır. Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinin sınırları nüfusa göre kademeli olarak genişletilmiştir. Üç nüfus kategorisine göre denk gelen belli yarıçaplı dairelerle çizilmiş dört sınır ölçeği belirlenmiştir. Daireler ile genişletme usulünden dolayı "pergel düzenlemesi/kanunu" olarak anılan bu Kanun'la, nüfusu 1 milyona kadar olanların sınırı 20 km, 2 milyona kadar olanları 30 km, 2 milyon üstü olanların 50 km yarı çaplı dairelerle sınırları genişletilmiştir. Bunların dışında Türkiye'nin en sanayileşmiş ve nüfusu yoğunluğu en yüksek olan bölgesi Marmara Bölgesi'ndeki İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il sınırlarıyla çakıştırılmıştır.

Böylelikle yerleşim yeri üzerinden yerel yönetim birimlerinin sınırlarının belirlenmesi anlayışı terk edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'la yalnızca kentsel yerleşim yerleri değil, kırsal yerleşimlerine ek olarak yerleşim yeri olmayan araziler de büyükşehir belediyelerinin yetki alanı kabul edilmiştir. Bu kanunla büyükşehir belediyeleri, belli bir havzaya hükmeden adeta bir tür bölge yönetimleri haline gelmiştir.

2008 yılında çıkan 5747 sayılı Kanun'la üç kademeli sistem, ilk halinde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinden ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli sisteme dönüştürülmüştür. 16 büyükşehir belediyesindeki 240 kasaba belediyesi mahallesi, köyler gibi mahalleye dönüştürülerek ilçe belediyelerine bağlanmıştır.

Büyükşehir belediyesi reformundaki son halka "bütünşehir" kanunu diye adlandırılan 6360 sayılı Kanun'dur. 2012 yılının Aralık ayında çıkan ve 2014'ün Mart ayındaki Mahalli İdareler Genel Seçimleri ile yürürlüğe giren bu kanunla iki kademeli sistem devam ettirilmiştir. Kamuoyunda ve TBMM'deki formülasyon sürecindeki tartışmalarda "bütünşehir" düzenlemesi olarak ortaya atılan ve akademik çevrelerde de büyükşehir, bütünşehir ve il sınırında büyükşehir reformu (Bingöl *vd.*, 2013) gibi adlandırmalarla ele alınan kanun, yerel yönetimlerin rekonpozisyonunun en önemli unsurlarından biri olarak gündeme getirilmiştir. Kimilerine göre deprem (Güler, 2017), kimilerine göre hizmet etkinliğini sağlayan bu kanun, bize göre Türkiye'nin yönetim

yapısında önemli bir devrim yapmıştır. Çünkü bu kanun ile Türkiye’nin yerel yönetim yapısının en kapsamlı değişimi gerçekleşmiş; yapı, parçalı bir görünüme bürünmüştür. Daha açık bir ifadeyle, 30 adet büyükşehirde iki kademeli bir yerel yönetim sistemi varken, diğer 51 ilde üç kademeli, il özel idaresi, belediye ve köyler bulunmaktadır. İstanbul ve Kocaeli’de geçerli olan ölçek genişletmesi tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmış ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin sınırları il ve ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmıştır. Dolayısıyla 750.000 nüfus şartı da il sınırları içinde geçerli olmuştur. Nüfus şartının bu şekilde esnetilmesiyle büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkmıştır.

Yetki sınırları mülki sınırlar olan büyükşehir belediyelerinde, 1.065 kasaba belediyesi ve 16.500 köy mahalleye dönüştürülerek yönetsel olarak kapatılmıştır. Büyükşehir belediyesi reformu sonucunda belediyelerin ve köylerin yaklaşık yarısı hem tüzel kişiliğini hem de yerel yönetim birimi olma niteliğini kaybederek mahalleye dönüştürülmüşlerdir.

4.1. Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Değişimin Tanımlanması

Metropolitan yönetim modelleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Kavram kullanımı da bundan nasibini almaktadır. Ancak bu farklı modeller belli ölçütlere dayalı olarak kategorize edilebilmektedir. Bir ayrıma göre modeller geçicilik ve süreklilik arz etmelerine göre değerlendirilebilir. Aynı zamanda bu kategorizasyon, küçük ölçekli, dar amaçlı çözümlere dönük olanlar ve uzun süreli, köklü çözümlere dönük modeller olarak da yorumlanabilmektedir (Eke, 1982: 17-62; Eke, 1985: 46-51; Keleş, 2016: 307-316; Sancton, 2008: 59-77).

Kısa süreli modeller, yerel yönetim birimlerinin gerek kamu kurumları gerekse de özel sektör kurumlarıyla yaptığı satın almaya yönelik “hizmet anlaşmaları”; yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları “hizmet birlikleri” ve yerel yönetim birimlerinin idari, mali ve teknik bakımından nitelikli olarak göremedikleri hizmetler için kurdukları “özel amaçlı örgütler” bağlamında değerlendirilmektedir.

Uzun süreli modeller ise “birleştirmeler” ve “yerel federasyonlar” olarak ikiye ayrılmaktadır. Birleştirme kısaca merkezi yönetimin yasal düzenleme aracılığıyla kentsel yerel yönetim birimlerini bir yönetim birimi çatısı altında toplamasıdır (Sancton, 2008: 65; Hamilton, 2014: 114). Yerel federasyonlar ise genellikle iki kademeli (üst-alt kademe) olarak örgütlenmiş yapılardır. Yerel hizmetler kapsam, idari ve mali imkanlar, teknik gelişme gibi unsurlar üzerinden üst kademe ve alt kademe yerel yönetim birimleri arasında paylaştırılmaktadır (Hamilton, 2014: 115; Sancton, 2008: 66-67). Üst kademe yönetim genellikle planlama, ulaşım, altyapı, su gibi hizmetlerden, alt kademe yönetim ise kent içi yollar, temizlik, zabıta vb. hizmetlerden sorumlu olmaktadır. İki kademenin meclisleri doğrudan halk tarafından seçimle belirlenebileceği gibi yalnızca

alt kademe belediyelerin meclis üyeleri doğrudan seçimle de belirlenebilir, böylelikle üst kademe belediyenin meclisi dolaylı yoldan oluşabilir.

Diğer bir ayırım, kademelenme sayısına göre “tek kademeli” ve “iki kademeli” model ayırımıdır (Alıcı, 2012; Yıldırım, 2014: 327-341). *Tek kademeli model*, merkezde bulunan yerel yönetim biriminin (belediye), çevresinde oluşan kentsel oluşumları, banliyö tarzı küçük yerel yönetimleri tüzel kişiliklerini kaybettirerek bünyesine dahil etmesi anlamında “kaynaşma-katma” modelini ve etkinliği-verimliliği sağlamak amacıyla farklı büyüklükte yerel yönetim birimlerinin hukuki varlıklarını koruyarak kentsel ve kırsal yerleşim yerleri ile yerleşim yeri olmayan birlikteliğinde yapay iktisadi bir mekanda bir araya gelmelerine denk gelen “(*city-county* ve *city-region*) birleşme(si)” modelini kapsamaktadır (Hamilton, 2014: 120; Sancton, 2008: 4, 11, 68-69).

İki kademeli model ise biraz önce açıklanan yerel federasyon modelidir. Farklı bir biçimde tekrar ifade edilirse planlama ve eşgüdüm görevini üstlenmiş üst kademe belediye ile mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin yürütümünden öncelikli sorumlu olan alt kademe belediyelerinin birleşiminden oluşan modeldir (Hamilton, 2014: 115).

Modelleri, metropoliten alanların yeniden düzenlenmesi çerçevesinde kavramlar temelinde değerlendirenler de bulunmaktadır (Çınar vd., 2013: 45-49). Kaynaşma-katma modeli, farklı yerel yönetim birimlerinin hukuki varlıklarını kaybederek “bir” olması hasebiyle “birleştirme” (*consolidation*); tüzel kişiliğe sahip olmayan yerlerin daha büyük yerel yönetim biriminin sınırlarına dahil edilmesi ise “katma” (*annexation*) olarak adlandırılmaktadır. İki kademeli model ise üst yönetim birimine dahil olma konusunda referandumu alt yönetim birimleri için öngörececek biçimde “bütünleştirme” (*amalgamation*) kavramıyla açıklanmaktadır.⁹

1984 yılında Türkiye’de kurulan ilk büyükşehir belediyeleri, teorik bakımdan Toronto ve uygulama bakımından Tokyo Metropoliten Yönetimleri örnek alınarak kurulmuştur. Yapı, iki kademeli federal bir modeldir (Eke, 1985: 52-55). Büyükşehir belediyesi ve onun altında yer alan ilçe belediyelerinden oluşan bir yapı kurulmuştur.

Federatif bir yapılanmayı benimseyen kurucu 3030 sayılı Kanun’a göre kentin bütününe ilişkin, stratejik nitelikli kapsayıcı ve yönlendirici hizmetler büyükşehir belediyesince, geri kalan hizmetler ile büyükşehir belediyesine verilen hizmetlerin uzantısı hizmetler ise ilçe belediyelerince görülecektir (Eke, 1985: 52). Büyükşehir belediyesinin, hizmetlerin kapsamı ve buna ilişkin karar verme noktasında ayrıcalıklı kılındığı, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yönetiminden kaynaklı sorunların çözümüne dönük olarak üstte konumlandırıldığı bu modelde, ilçe belediyeleri ise “normal” bir belediye olarak tasarlanarak büyükşehir belediyesiyle ilişkilendirilmiştir.

Yerel federasyon modeline göre kurulmuş olan büyükşehir belediyesi sistemi, yapılan reform çalışmalarıyla yukarıdaki farklı yaklaşımları belli yönlerden içerir hale gelmiştir.

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belli yarı çaplı dairelerle büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletirken yerel yönetim birimleri içinde bir tek orman köyleri dışındaki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış; alt/ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri korunmuştur.

Türkiye'de yönetim birimlerinin varlığı ve yetki sınırları bakımından il sistemi esas kabul edildiği için ve ilçelerin kaldırılmasına ilişkin bir süreç işletilmediğinden ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri hiçbir zaman gündeme gelmemiştir.

Alan düzenlemesi açısından değerlendirilirse, orman köyleri hariç köylerin tüzel kişilikleri kaybettirilmesine göre kaynaşma-katma modeli içinde birleştirme (*consolidation*); kasaba belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleriyle sisteme dahil edilmesi ise *city-county* birleşimi modeli/kavramı uzantısında yorumlanabilir.

- 5747 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi sistemine dahil edilen kasaba belediyelerinin de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır ve sistem iki kademeliye dönüştürülmüştür. 6360 sayılı Kanun da iki kademeli sisteme sadık kalarak ve orman köyü istisnasını da kaldırılarak ilçe belediyeleri dışındaki kasaba belediyelerinin ve tüm köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Kanunların bu kapsamdaki düzenlemelerinden sonra alan genişletmesi sürecinin birleştirme ayağı sona ermiştir. 6360 sayılı Kanun, idari nitelikli il ve ilçe sınırları içindeki kentsel ve kırsal yerleşim yerleri ile dışındaki yerleri birleştirerek kent-bölgeleri birleşimi (*city-region consolidation*) modelini Türkiye gerçekliğinde hayata geçirmiştir.

- 5216'nın ilk haliyle üç kademeli, 5747 sayılı Kanun'dan sonra ise iki kademeli model geçerlidir ancak büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yerel federasyon mantığını yansıtan bir işbölümü söz konusu değildir. Koordinasyondan ve tüm kenti ilgilendiren meselelerle sorumlu olması gereken büyükşehir belediyesi, mevcut kanuni görev ve yetki paylaşımında yerel hizmetlerin sunulmasından sorumlu esas parça olarak tanımlanmıştır. İmar ve plan, su ve kanalizasyon, toplu taşıma-ulaşım, katı atık depolama, her çeşit yolcu ve yük terminaleri, itfaiye, mezarlık, toptancı halleri gibi belli başlı hizmetlerde ilçe belediyesi değil, büyükşehir belediyesi asli sorumludur. Bu hizmetlerde ilçe belediyeleri yetkili olamadıklarından hizmetlere ilişkin kaynak tahsisinden de

mahrum olmaktadır. Bunlara ek olarak büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar planlarını onaylamakta ve denetlemektedir.

4.2. Demokrasi-Özerklik ve Etkinlik Açısından Değişimin Değerlendirilmesi

Türkiye’de son on beş yılda hız kazanan reform çalışmaları yerel demokrasi veya özerlikten çok, açıkça adı konmasa da etkinlik kapsamında yapılmıştır. Yönetimsel kapasite ve ölçek etkinliği açısından alanyazında dile getirilen gerekçelerin (Swianiewicz, 2010: 3-10; Coe, Hess, 2011: 131-136; Keleş, 2016: 53-55) değişim sürecinde karşılık bulduğu söylenebilir.

Büyükşehir belediyelerin sınırlarının il sınırlarıyla çakıştırılıp küçük ölçekli belediye ve köy yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerini kaybetme ve orta ölçekli il belediyelerinin çevresindeki belediye ve köyleri bünyesine katarak yayılma politikalarının ardında;

- Küçük ölçekli belediyeler, yeterli düzeyde finansal kaynaktan/bütçe olanağından yoksundur veya gelir yaratamamaktadır; araç-gereç ve nitelikli personel eksikliği duymaktadır; burada akrabalık ilişkilerine ve siyasi ilişkilere dayalı kayırmacılık kültürü baskındır;
- Yetki ve sorumluluk alanının/ölçeğin genişletilmesi ya da hizmetlerin, küçük yerel yönetimleri yerine (daha) büyük yerel yönetim birimlerince üstlenilmesi hem birim başına maliyetleri düşürecek hem de hizmetler daha etkin ve geniş bir çerçevede verilebilecektir;
- Büyük yerel yönetimlerin hizmet-harcama-ödeme ilişkisinde devrede olmasıyla hizmetlerde ve bu hizmetlerin ödeme karşılığında belli ölçüde standart sağlanabilecek ve aynı zamanda yerel yönetim birimleri arasında gelir dağılımında adalet gözetilebilecektir;
- Birleştirme uygulamalarıyla mekân ve hizmet planlaması daha kapsamlı ve etkili olabilecek şekilde yapılabilecektir;
- Bu tür ekonomik ve yönetsel önermeler ve müdahaleler sonucunda yerel hizmetler büyük ölçekli yerel yönetimlerce verildikçe halk, yerel siyasete daha çok ilgili duyacak ve katılacaktır;

gibi genel kabul gören durum ve/veya önermeler yatmaktadır (5216 ve 6360 sayılı Kanunların genel gerekçeleri; Güngör, 2012: 19-21).

Etkinlik ve bu çalışma üzerinde öne çıkan birleştirme uygulamaları üzerinden dile getiren hususlar, genel kabul görmüş tanımlar dışında evrensel, kesin doğrularmış gibi değerlendirilmemelidir. Önerme niteliğinde olan bu ifadeler her ülkenin kendi

sosyo-ekonomik koşulları, yönetsel gereksinimleri ve tercihleri çerçevesinde değerlendirilmelidir (bu konuda farklı ülke örnekleri için bkz. Swianiewicz, 2010).

Yerel demokrasi ile etkinliğin kesişiminde *subsidiarite* ilkesi karşımıza çıkmaktadır. Daha çok yerel demokrasiyle ilişkiymiş gibi düşünülen bu ilke aynı zamanda yönetsel kapasite bağlamında etkinlik ilkesiyle de ilişkilidir. Türkiye’de *subsidiarite* etrafında farklı kesimler farklı yorumlar yaparak reform sürecini değerlendirmeye çalışmaktadırlar.

Subsidiarite ilkesi yaygın bir biçimde hizmetlerin koşulsuz şartsız yerel yönetimlerce, hatta en alt düzey yerel yönetim birimlerince verilmesi şeklinde yorumlanmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (Md. 4/3) ve Maastricht Antlaşması’nda (Md. 3b) bahsi geçen *subsidiarite* ilkesi tüm hizmetlerin tamamen ne olursa olsun yerel yönetimlere verilmesi bağlamında hizmette halka yakınlık şeklinde yorumlanmamalıdır. “Mümkün olabildiğince” hizmetleri alt yönetim birimleri olarak yerel yönetimler üstlenmelidir. Ancak hizmetlerin niteliği ve yönetsel kapasite itibarıyla yerel yönetimlerin üstlenmesi mümkün değilse hizmetler daha üst yönetim birimlerince ya da merkezi yönetimce verilmelidir.

Ancak kanımızca, *subsidiarite* ilkesi, her zaman yerelleşme anlamına gelmez. Hizmetlerin görülmesinde hem yatay hem de dikey olarak *subsidiariteden* söz edilebilir. Söz konusu *subsidiariteden* dikey olanı mümkünse hizmetlerin en aşağıdaki birim tarafından gördürülmesi esasına dayanmakta, bunun mümkün olmadığı durumlarda üst kademe birimlerin yönetebileceğini kabul etmektedir. Bu da, yerelin gücünün yetmediği durumlarda yönetim yetkisinin yukarı kademelere ve belli ölçüde merkezi yönetime kayması anlamına gelmektedir (Frug, Barron, 2008: 44-46). Bir başka deyişle, *subsidiarite* her zaman yerelleşme anlamına gelmediğinden bize göre reform düzenlemeleri *subsidiarite* ilkesi ile doğrudan çelişmemektedir ama halkın seçimle oluşturduğu yapılar itibarıyla kendi kendini yönetebilme kabiliyetinin kendilerine hiç danışılmadan ve kamuoyunda yeteri kadar tartışılmadan ellerinden alınması düşünmeye değerdir. Yerel yönetim anlayışının bütünü göz önünde tutulduğunda yerel demokrasi açısından yetki paylaşımı meselesini teknik bir idari mesele olarak görmek de doğru değildir.

Birleştirme kapsamında karşımıza Şart bağlamında başka bir tartışma çıkmaktadır. Burada referans verilen madde, Şart’ın belde belediyelerinin ve köylerin kapatılması kapsamında gündeme gelen “Yerel Yönetimlerin Sınırlarının Korunması” başlıklı 5’inci maddesidir. Bu maddeye göre; “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*”dır. Buna göre, bir kesim söz konusu kapatılmanın yerel halka sorulmadan yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştiği

belirtilerek buralarda yöre halkının söz sahibi olması gerektiği dile getirilmektedir. Diğer bir kesim ise, maddedeki “mümkünse” ibaresine dikkat çekerek, kapsamlı bir reform sürecinde söz konusu referandumun mümkün olmadığını iddia etmişlerdir.

Subsidiarite ilkesi ve sınır değişikliğine ilişkin hükümler dışında Şart’ın hukuken ve yönetsel olarak sahiplenilmesi bakımından da yerel demokrasi değerlendirilebilir.¹⁰Türkiye’nin çekince koyduğu hükümler ile yerel yönetimler reformu kapsamında çıkartılan kanunlara karşılaştırmalı olarak bakıldığında ortaya çıkan durum, yerel demokrasi açısından altı çizilmeye değerdir. Türkiye’nin çekince koyduğu bazı hükümlerin yürürlüğe konulan yeni kanunlarda düzenlendiği görülmektedir. Yani pratikte Türkiye, söylemde kabul etmediği, ya da çeşitli siyasal gerekçelerle onaylamaktan kaçındığı hükümleri hem hukuki olarak hem de fiilen uygulamaya başlamıştır. Tam da bu nedenle bu çekincelerden bazılarının anlamı fiilen kalmamıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye’nin onayladığı bazı hükümleri ise uygulamadığı görülmektedir. Bunlar da özellikle yerel demokrasi açısından önemli sakıncalar doğurmaktadır. Son olarak, Şart’ın onaylanan hükümlerinden bazıları yasal düzenlemelerde yer almakla birlikte Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için bu da önemli bir hukuki boşluk yaratmaktadır.

Bütün çekincelerin yerel demokrasi ile ilişkisi kurulabilir ancak bu bölümde söz konusu çekincelerden bazılarına, makale açısından daha doğrudan bulduklarımıza yer vermeyi uygun bulduk. Bu çerçevede Türkiye’nin çekince koyduğu hükümlerden ilki, 4’üncü maddenin 6’ncı paragrafıdır. Bu paragrafta, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konularda planlama ve karar alma süreçlerinde, olanaklar ölçüsünde yerel yönetim birimlerine danışılacağı belirtilmektedir. Yerel yönetim reformu kapsamında çıkartılan kanunlardan biri olan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 20’nci maddesinde, ülke düzeyinde kurulacak birliklerin yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlanırken görüş bildirebilecekleri belirtilmektedir. Bu ilerici bir düzenleme olsa da sadece ülke düzeyinde faaliyet gösteren birliklerin katılım sürecine katılmaları bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar yerel yönetim birimleri üst birliklerin üyesi olsalar da kendilerini ilgilendiren konulara kendileri adlarına katılmaları önemlidir. Nitekim, büyükşehir belediyesi reformunun yapımı sürecinde, özellikle bu düzenlemenin sonucunda doğrudan etkilenmiş olan yani kanunun uygulanmasıyla birlikte tüzel kişiliklerine son verilmiş olan yerel yönetim birimlerinin görüşlerinin sorulmadığı bilinmektedir.

İkinci olarak, 6’ncı maddenin 1’inci paragrafı da çekince koyulan bir diğer hükümdür. Bu hükme göre, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini, bunları yerel gereksinmelerle uyumlu kılmak ve etkin bir yönetim sağlamak amacıyla kendilerinin kararlaştıracağı belirtilmiştir. Bu çekincenin de çıkartılan kanunlarla karşılandığının altı çizilmelidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 48’inci maddesi ile 5302 sayılı İl Özel

İdaresi Kanunu’nun 35’inci maddesi belediye ve il özel idaresi teşkilatlarını düzenlemektedir. Bu maddelerde, çeşitli birimlerin nüfus, fiziki ve coğrafi yapı, ekonomik ve sosyal özellikler ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak belediye veya il genel meclisi kararıyla kurulacağı, kaldırılacağı ya da birleştirilebileceği belirtilmektedir. Üniter bir devlette yerel yönetimlerin iç örgütlenmesinden federe bir devletteki özelliklere benzer şekilde, sözgelimi güvenlik hizmetlerini yürütme gibi bir anlam çıkartılamayacağı açıktır.

Üçüncü olarak yerel yönetimlerin mali özerkliği ile ilgili olan Şart’ın 9’uncu maddesinde Türkiye üç paragrafa çekince koymuştur. Bunlar, yerel mali sistemlerin yerel hizmetlerle ilgili harcamalardaki gerçek artışları izleyebilecek biçimde çeşitli ve esnek olmasını düzenleyen 4’üncü paragraf, kaynakların yerel yönetimlere paylaşılması sırasında kendilerine danışılmasını düzenleyen 6. paragraf, yerel yönetimlere yapılacak yardımların genel amaçlı yardımlar biçiminde olması gerektiğini düzenleyen 7’nci paragraftır. Bunlardan, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile genel bütçeden il özel idareleri ve belediyelere ayrılan payların bir koşula bağlanmadan dağıtılması düzenlenmiştir. Böylelikle çekincelerden biri en azından karşılanmıştır.

Dördüncü olarak, “Özerk Yerel Yönetimlerin Hukuki Yönden Korunması” başlıklı 11’inci maddeye çekince koymuştur. Bu maddeye göre yerel yönetimler, anayasa ya da kanunlar tarafından belirlenmiş olan özerk yerel yönetim ilkelerine bağlı kalınmasını sağlamak için yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmalıdırlar. Türkiye’de yerel yönetimlerin idari yargıda dava açma hakları olsa da Anayasa Mahkemesi’ne başvurma hakları yoktur. Yine büyükşehir reformundan örnek vermek gerekirse, tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin hukuki olarak korunamadıkları açıktır.

Demokrasi açısından tartışılması gereken bir diğer konu ise Şart’ın onaylanan ancak uygulanmayan hükümleridir. Örneğin 5’inci maddede, yerel yönetimlerin sınırlarında mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı belirtilmektedir. Bilindiği gibi, büyükşehir reformu ile çok sayıda yerel yönetim biriminin varlığına son verilirken, o yerel yönetim birimlerinin sınırları içinde yaşayan yurttaşlara danışılmamıştır. Bu durum, sadece Şarta uyulmaması değil, aynı zamanda Tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetim birimlerinin yönetimini belirleyen yurttaşların siyasal haklarına da müdahale anlamına gelmektedir.

Bunun yanı sıra Şart’ın Türkiye tarafından onaylanan bazı hükümleri ise Anayasa Mahkemesi kararlarıyla uygulanamaz hale gelmiştir. İptal edilen hükümlerin yerine yeni düzenlemelerin halen yapılmadığı da not edilmelidir. Bunlardan biri, Şart’ın

4'üncü maddesinin 2'nci paragrafında sözü edilen yerel yönetimlerin genel yetkili olduğunu anlatan, yerel yönetimlerin kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ya da başka bir yönetime verilmemiş olan tüm konularda faaliyette bulunmak için takdir hakkına sahip olduğunu anlatan bu ilke, aslında 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeyi, belediyelerin görev alanlarını sınırsız bir biçimde genişlettiği ve yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında birincil yetkili duruma getirdiği savıyla, Anayasa'nın 126'ncı ve 127'nci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir (E. 2005/95, K. 2007/5).

Son olarak, Şart'ın 8'inci maddesinin 2'nci paragrafına göre, idari vesayetin sadece hukuka uygunluk denetimi biçiminde yapılması düzenlenmiştir. Hukuka uygunluk denetimine uygun olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirinin hukuka aykırı bulduğu belediye meclisi kararlarına karşı yargıya başvurabileceği belirtilmişti. Benzer bir hüküm, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi, 2007 yılında verdiği bir kararla, mülki idare amirine verilen bu vesayet yetkisinin, Anayasa'nın 127'nci maddesinde yer alan ve merkezi yönetime tanınan vesayet denetimi yetkisini zayıflattığı gerekçesiyle söz konusu hükmü iptal etmiştir (E. 2005/32, K. 2007/3). Aynı iptal kararını Anayasa Mahkemesi, belediye meclisi kararları (E. 2008/27, K. 2010/9) ve büyükşehir belediyesi meclisi kararlarıyla ilgili olarak (E. 2008/28, K. 2010/30) da vermiştir. Bir anlamda, vesayet denetiminin yerindelik denetimi biçiminde yorumlanmasına, daha açık bir deyişle siyasal söylemde idari vesayetin azaltılması amacıyla çıkartılmış söz konusu kanunların mevcut Anayasa Mahkemesi kararlarıyla idari vesayeti güçlendirir bir hale dönüşmesi sonucunu doğurmuştur.

Tartışmaların yerel demokrasi üzerinden yoğunlaştığı diğer bir husus, birleştirilmiş-bütünleştirilmiş yeni büyükşehir belediyesi sisteminde meclislerin durumudur. Demokrasi ayağında temsilde adalet, etkinlik ayağında ise yönetsel istikrar vurgusu öne çıkmaktadır.

Temsilde adalet, alınan oy oranları doğrultusunda sandalye sahibi olunmasını ifade etmektedir. Meclise giren ve giremeyen parti sayısı, meclise giren partilere ya da bağımsız adaylara düşen üyelik sayısının hesaplanma yöntemi, temsil edilemeyen oy oranı ve orantısızlık endeksi üzerinden temsilde adalet ölçülmeye çalışılmaktadır (Göksel, Çınar, 2011: 29-35). Yönetimde istikrar ve etkinlik ise meclis üye sayısına dayalı güçlü bir hükümet veya başkanlık, monolitik bir iktidar biçimine imkan tanıyan

işbirliği/koalisyon düzeni, güç endeksi, seçim çevresi, seçim barajı gibi unsurlar çerçevesinde değerlendirilmektedir (Göksel, Çınar, 2011: 35-56).

2972 sayılı Kanun¹¹ uyarınca il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi (oransal) temsil sistemi; belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Nispi temsil, siyasi partilerin ve bağımsız adayların seçimlerde aldıkları oy oranları doğrultusunda üyelik kazanmasını anlatan bir sistemdir. Temsilde adaletin sağlanmasına dönük bir sistem olarak değerlendirilmektedir (Göksel, Çınar, 2011: 1, 20).

Belediyelerde meclis üye sayısı, nüfusa göre belirlenmekte ve farklılık göstermektedir. Kanun, belirli nüfus kategorileri ve bu kategorilere denk gelen sayıyı düzenlemiştir:

-	Nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler	→ 9 üye
-	"	10.001-20.000 arası olanlar → 11 üye
-	"	20.001-50.000 → 15 üye
-	"	50.001-100.000 → 25 üye
-	"	250.001-500.000 → 37 üye
-	"	500.001-1.000.000 → 45 üye
-	"	1.000.000’den fazla → 55 üye.

Kanun’da belirtilen nüfus kategorilerine denk gelen üye sayılarına bakıldığında, alt kategorilerin, başka bir ifadeyle az nüfuslu belediyelerin yüksek nüfuslu belediyelere göre nüfus-sayı oranlamasında daha avantajlı olduğu görülmektedir.¹²

2012 yılında çıkan ve 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri’yle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi düzenine hem yönetsel hem de yerel seçimler açısından önemli etkilerde bulunmuştur. Yerel seçim sistemine etkisi açısından Kanun değerlendirilirse, kanunla büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları genişletilerek mülki il ve ilçe sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Bu Kanun’la birlikte büyükşehir belediyelerinde mülki sınır-belediye sınırı ayrımı kalmamıştır. Böylelikle belediyelerin seçim çevresi kırsal yerleşim yerlerini de kapsayacak şekilde genişlemiş ve meclis üye sayısı artmıştır. Bu artış, her belediyenin nüfusuna, bünyesine katılan ilçe belediyesi sayısına göre farklı oranlarda ve sayılarda gerçekleşmiştir. Hesaplama, hem yerel yönetim birimleri temelli olunca hem de üye sayısı, yüksek nüfusa denk gelen kademelere çıkınca azalan oranlı artarak belirlendiği için nüfusu az olan “küçük” ilçe belediyelerini kayıran bir meclis yapısı ortaya çıkmıştır. 2972 sayılı Kanun’a göre yerel yönetim birimleri temelinde (ilçe belediyesi) üye dağılımı, çoğu büyükşehir belediyesinde adaletsiz bir temsil tablosu göstermektedir.

Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerinin Meclis Üye Sayılarında Yaşanan Değişim

İl	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası	Yeni BŞB'ler	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Adana	38	78	Aydın	31	81
Ankara	106	139	Balıkesir	31	87
Antalya	34	100	Denizli	37	70
Bursa	52	97	Hatay	31	70
Diyarbakır	30	90	Malatya	37	49
Erzurum	21	78	Mardin	24	52
Eskişehir	17	46	Manisa	37	80
Gaziantep	25	52	Kahramanmaraş	37	55
İstanbul	308	308	Muğla	25	59
İzmir	133	173	Ordu	29	73
Kayseri	31	67	Tekirdağ	31	48
Kocaeli	76	76	Trabzon	31	68
Konya	27	132	Şanlıurfa	42	69
Mersin	31	77	Van	39	62
Sakarya	51	74			
Samsun	26	83			

Kaynak: Bilmez, (2013).

“Bütünşehir Kanunu” sonrası, meclis üye sayısı artış oranı en yüksek belediyeler mercek altına alınırsa,¹³Konya’da Kanun yürürlüğe girmeden önce (<2014 Mart) Karatay, Meram ve Selçuklu kent merkezinde üç büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktaydı. 2014 yılı itibarıyla bu ilçelerden oluşan kent merkezinin nüfusu 1.220.793 kişidir. Kanun yürürlüğe girdikten sonra kent merkezi dışındaki 27 ilçe daha büyükşehir belediyesi kapsamına alınmıştır. Bu 27 ilçede toplamda 888.015 kişi yaşamaktadır. Kent merkezindeki ilçelerden oluşan büyükşehir yapılanmasında 1.220.793 kişi 27 üyeye büyükşehir belediyesinde temsil edilirken Kanun sonrasında 888.015 kişi ise bu sayının yaklaşık 5 katı üyeye temsil edilmeye başlanmıştır.

Diğer öne çıkan örnek Eskişehir’dir. Eskişehir’de ise 2014 yılı öncesinde Tepebaşı ve Odunpazarı olmak üzere kent merkezinde iki büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bu iki ilçe belediyesi sınırlarında 2014 yılı itibarıyla 323.631 + 376.650= 700.281 kişi yaşamakta ve bu nüfus büyükşehir belediyesi meclisinde 17 kişi ile temsil edilmektedir. Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra kent merkezi dışında olan 12 ilçe daha büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olmuştur. Merkez ilçe olmayan 12 ilçenin nüfus toplamı 112.039’dur. 2014 yılı sonrası bütünşehir modelini yansıtan mevcut büyükşehir belediye meclis yapısında, bu 12 ilçe ise 29 üyeye temsil edilir olmuştur. Başka bir ifadeyle Eskişehir kent merkezinde yerleşim yeri esaslı belediye

sınırlarında yaşayan yaklaşık 700 bin kişi 17 üye ile temsil edilirken kent merkezi dışında il sınırları içinde yer alan ilçelerde yaşayan 112.039 kişi 29 üye ile temsil edilmektedir. Yaklaşık 1/7 nüfusa sahip kent merkezi dışındaki ilçeler, büyükşehir belediye meclisine kent merkezindeki ilçelerin neredeyse iki katına yakın temsilci göndermektedir.

Bu iki belediye örneğindeki temsilde adaletsizlik durumu, meclis üye profili açısından da önceki dönemlere nazaran bir fark yaratmıştır. Bütünşehir düzenlemesinden sonra İstanbul hariç neredeyse bütün büyükşehir belediyelerinde o ile ismini veren, nüfusun yoğun olduğu kent merkezinde yaşayan kişilerin temsilcileri değil, “çevre”de yer alan, çoğunlukla sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi “merkez”e göre düşük olan, kırsal nitelikli yerleşim yerlerinde yaşayanların temsilcileri meclislerde belirleyici olmaya başlamıştır.

Temsilde adalet ya da adaletsizliği ölçmek için çeşitli indeksler geliştirilmiştir. Partilerin seçimde almış oldukları oy oranları ile mecliste kazandıkları sandalye oranları birbirinden çıkarılarak ve sandalye oranı ile oy oranının kıyaslanmasıyla orantısızlık indeksi çıkarılmaya çalışılmaktadır. Sandalye oranının, oy oranından yüksek olması durumunda “aşkın temsil”in belirdiği, düşük olması durumunda ise “eksik temsil”in ortaya çıktığı kabul edilmektedir (Göksel, Çınar, 2011: 32). Bu indeks uzantısında siyasi temsilde adaletsizlik analizleri de yapılmaktadır.

Arıkboğa (2014) tarafından siyasi temsilde adaletsizliğin ölçümüne yönelik bir çalışma yapılmıştır. Buna göre ilk büyükşehir ilçe belediyeleri meclis üyeliği seçimindeki geçerli oy toplamı, büyükşehir belediye meclisinin toplam üye sayısına bölünmektedir. Bulunan değer tekrar kendisine bölünerek 1,0 değeri bulunmakta ve bu değer, temsil adaletinin tam olarak gerçekleştiği değer olarak kabul edilmektedir. İkinci aşamada ise bir partinin tüm ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde almış olduğu oy, o partinin büyükşehir belediye meclisindeki sandalye sayısına bölünmektedir. Buna ek olarak büyükşehir belediyesinin temsilci başına ortalama oy sayısı değeri, partinin temsilci başına ortalama oy sayısı değerine bölünerek o partinin temsil adaleti indeksi değeri bulunmaktadır (Arıkboğa, 2014: 42-44).

Bu kapsamda Eskişehir ve Ankara büyükşehir belediyeleri meclis yapısındaki durum örnek olarak verilebilir.

Tablo 2. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde Siyasi Temsilde Adaletsizlik

Siyasi Partiler	Oy Oranı (%)	Üye Sayısı	Meclisteki Üye Oranı (%)	Aşkın/Eksik Temsil
CHP	40,42	15	33,33	-7,09
AKP	36,99	29	64,44	27,45
MHP	16,25	1	2,22	-14,03
Toplam	93,65	45	100	

Kaynak: Arıkboğa, (2014: 55).

Tablo 3. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde Siyasi Temsilde Adaletsizlik

Partiler	Oy Sayısı	Üye Sayısı	Temsilci Başına Ortalama Oy Sayısı	Adaletsizlik Endeksi	Oy Oranı (%)	Üye Oranı (%)	Aşkın/Eksik Temsil
AKP	1.333.158	98	13.604	1,66	42,8	70,5	27,7
CHP	1.002.926	23	43.605	0,52	32,2	16,55	-15,65
MHP	542.873	15	36.192	0,63	17,43	10,79	-6,64
BBP	153.566	1	153.566	0,15	4,93	0,72	-4,21
HDP	35.661	0	-	-	1,14	-	-1,14
SP	25.134	0	-	-	0,81	-	-0,81
DP	13.743	2	6.872	3,29	0,44	1,44	1
Diğer	7.879	0	-	-	0,25	-	-
Toplam	3.144.940	139	22.625	1	100	100	

Kaynak: Arıkboğa, (2014: 53).

Tablolardaki veriler incelendiğinde alınan oy sayısının temsilci başına ortalama oy sayısı üzerinden üye sayısına yansımaları ve oy oranlarının meclisteki kazanılan sandalye sayısı karşılığı dikkate alındığında partiler arasındaki adaletsiz dağılım kendisini göstermektedir.

Temsil konusu, belediye meclislerinin üye yapısının farklı şekillerde değerlendirilmesinden de öte meclislerin varlığı üzerinden de değerlendirmeye tabi tutulabilir. Büyükşehir belediyesi reformu başlamadan önce Türkiye'de 2008 yılı itibarıyla 3.189 belediye bulunmaktaydı. Belediye sayısı 5747 sayılı Kanun'la önce 2.950'ye, 6360 sayılı Kanun'la da 1.397'ye düşmüştür. 81 il özel idaresinin 30'u kapatılmış, geriye 51 il özel idaresi kalmıştır. 2014 yılı öncesinde 34.283 köy yerel yönetim birimi varken, bu sayı 18.143'e inmiştir (İçişleri Bakanlığı MİGM, 2015).

Belediye meclislerinin %35'i, il özel idarelerinin meclislerinin ise %63'ü yok edilmiştir. Türkiye'de 2009 yılında 31.790 meclis sandalyesi vardı; 2014'te bunların sayıları 20.498'e düşmüştür (Güler, 2017). İl özel idarelerinin meclislerindeki düşüş ise daha dramatiktir. 2009'da 3.379 sandalye varken, 2014'te geriye yalnızca 1.251 sandalye kalmıştır (Güler, 2017).

Mahalli idare birlikleri sayısı da 2014 yılında 1.411'den 784'e düşmüştür (İçişleri Bakanlığı MİGM, 2014).

SONUÇ

Yerel yönetimler, ana akım alanyazında demokrasi ve etkinlik üzerinden ele alınmaktadır. Bu ikili arasında, biri olursa diğeri olamaz şeklinde bir tür zıtlık ilişkisi kurulmuştur. İktisadilik ve işlevsellik arayışları kapsamında etkinlik öne çıkarken yerel toplulukların adaletli temsili ve kendi kendisini yönetebilmesi doğrultusunda demokrasinin yüceltildiği görülmektedir. Bizce, demokrasinin ve etkinliğin birlikte düşünülmesi gerekir.

Dünyada, kentler arasında rekabetin artırılması, kentlerin uluslararası ekonomi ve ticaret açısından çekici odaklar haline getirilmesi, bu süreçlerde etkinliğin-verimliliğin ve imar-plan bütünlüğünün sağlanmasına ilişkin politikalar kent yönetimlerinin özellikle de büyük kentlerin en önemli gündem maddelerinden biridir. Bu çerçevede, Türkiye'de de ölçeğin büyütülmesi ve metropolleşme politikaları 2000'li yıllarda yoğun bir şekilde gündeme gelmiş ve kararlılıkla uygulamaya dökülmüştür.

Türkiye'de 2002 yılından itibaren yerel yönetim sisteminin evrimini, aşamalı olarak büyükşehir belediyelerinin ve il belediyelerinin ekonomik ve yönetsel açıdan güçlendirdiği bir süreç olarak görmek mümkündür. Ancak yetki alanını genişletmek, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kapatılmasını içeren birleştirme politikaları izlemek, büyükşehir belediyelerinin sayısını artırmak gibi çalışmaların yerelleşmeyi ve demokratikleşmeyi sağlayıp sağlamadığı tartışma konusudur. Yine de Türkiye'deki reform sürecinin birleştirme ve katmalar üzerinden gelişen seyri, tercihin, yerel demokrasi yerine işlevsel açıdan etkinlik olduğunu bize göstermektedir.

Reform savunucularına göre reforma yönelik çıkarılan düzenlemelerle, yönetsel kapasitesi düşük olan yerel yönetim birimleri daha büyük yerel yönetim birimlerine bağlanarak yönetimdeki dağınıklık giderilmiş, hizmetlerde etkinlik sağlanmış, vatandaşların beklentileri karşılanmaya başlamış ve aynı zamanda vatandaş-belediye ilişkisi daha hesap verebilir bir hale gelmiştir. Buna ek olarak kırsal alanda ya da kasabalarda yaşayanlar büyükşehir ve il belediye meclislerine ve başkanın belirlenmesine seçim aracılığıyla katılır olmuşlardır. Böylelikle hizmet etkinliği ve seçim temelinde hizmetler halka daha yakın bir biçimde sunulmaya başlanmıştır (Güngör, 2012; Bingöl vd., 2013; Genç, 2014; Çelikyay, 2014).

Reform sürecini eleştirenlere göre küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin ve il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak ve yerel yönetim birimi olma sıfatları ellerinden alarak yapılan sınır genişletme uygulamalarının yerelleşmeyle, hizmette halka yakınlık anlamında *subsidiarite* ile, yerel katılım ve demokrasiyle bir ilgisi

yoktur. Halka ve ilgili yerel yönetim birimlerinin yöneticilerine sorulmadan, danışılmadan kanunlar ve kararname tarzı idari işlemlerle yerel yönetim birimlerinin yönetsel ve hukuksal açıdan kapatılması ve büyükşehir belediyesi ile il belediyelerine dahil edilmesi yerelleşmeden çok merkezileşme uygulamaları olarak değerlendirilmelidir. Hizmet etkinliği açısından bakıldığında, il sınırlarına kadar genişlemiş bir coğrafyada kentsel ve kırsal yerleşim yerleri ile yerleşim yeri olmayan alanlara ihtiyacı tespit etme ve zamanında müdahale etme, kaynak kullanımı, kurumsal erişilebilirlik yönlerinden “etkin” bir şekilde hizmet götürmek oldukça güçtür. Hem büyükşehir belediyesi olan illerde hem de diğerlerinde reform süreci ve uygulaması merkezi yönetimin tek taraflı belirlenimiyle biçimlenmiştir. Nüfus, sosyo-ekonomik yapı ve yönetsel kapasite bakımından küçük ölçekli yerel yönetim birimleri bir yandan hukuki ve yönetsel olarak kapatılıp kendisinden daha büyük ölçekli büyükşehir belediyesi ve il belediyelerine katılırken bir yandan da büyükşehir belediyeleri temelinde büyük kentlerin sınırları genişletilmiş, yerleşim yerine göre yetki alanı tespitinden vazgeçilerek belediye sınırları mülki sınırlarla çakıştırılmış, deyim yerindeyse il düzeyinde yeni “bölgeler” yaratılmıştır. Yerel yönetim birlikleri, eşgüdümünden sorumlu büyükşehir belediyesi merkezli yönetsel anlamda federasyon tipi örgütlenmeler gibi seçenekler yerine siyasal iktidar, ilgili yerel yönetimlere ve özellikle de halka danışmadan yasal düzenlemeler aracılığıyla yerel yönetim sistemini dönüştürmüştür. (Keleş, 2017; Zengin, 2014; Zengin, 2018; Koyuncu, Köroğlu, 2012; Çiftçi, Tomar, 2013; Ürkmez, Çelik, 2016).

Bütün bu rekompozisyon sürecinin sonuçları demokrasi ve etkinlik sorunsalı açısından değerlendirildiğinde, Türkiye’deki tercihin kalkınma önceliği olarak görülebilecek etkinlik arayışı olarak formüle edildiği görülecektir. Belediye sayılarının azaltılması, bütünleşme süreçlerinin desteklenmesi ve metropolleşme bu açıdan değerlendirilebilir. Ancak aynı araçlar demokrasi açısından da düşünülebilir ve vazgeçilmezdir. Bu nedenle önceliğin etkinlik olması, demokratik pratiklerden uzaklaşması anlamına gelmemelidir.

NOTLAR

¹Rekompozisyon, yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen farklı düzenlemelerin yeniden bir araya getirilmesi sürecini anlıyoruz (bkz. Çiner, 2017: 32).

² Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. Kabul Tarihi: 15.07.2004.

³ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu (2006), 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008) ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008).

⁴On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 06.12.2012/28489. 14.3.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun’un 1’inci maddesiyle Ordu’nun da büyükşehir belediyesi kapsamında alınmasından sonra, bu Kanun’un başlığında yer alan “on üç” ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi de “yirmi yedi” olarak değiştirilmiştir.

⁵ Türkiye’de “bütünşehir” terimi için iki önemli kaynak bulunmaktadır. Bunlardan birincisi metropoliten alan yönetimi konusunda özellikle büyükşehir belediyelerinin ilk kurulduğu dönemden itibaren Türkiye’ye örnek olarak kabul edilen Kanada ile alanyazında siyasal temelli birleştirme örnekleri ile tanınan Güney Afrika’dır (Reddy, 2002). Bunların yanı sıra, özellikle son büyükşehir reformunda Alman *kreis-frei stadt* sisteminden de esinlendiği bilinmektedir (Çiner, 2018).

⁶ Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 22.03.2008/26824.

⁷ Bu Kanunla Denizli Belediyesi çevresindeki 22 belediye ve 25 köyün mahalle olarak Denizli Belediyesi’ne katılması öngörülmüştür. Dönemin Cumhurbaşkanı, bu kanunu 2004 Mahalli İdareler Genel Seçimleriyle doğrudan ilgili bulup seçim kanunlarındaki değişikliklerin bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamayacağı Anayasal ilkesine dayanarak TBMM’ye geri göndermiştir. Meclis tarafından ısrar edilmeyen iki Kanun, yürürlüğe girememiştir.

⁸ Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun. TBMM’de Kabul Tarihi: 21.12.2003’tür.

⁹ Bu modellerin yanı sıra yakın dönemdeki tarihsel gelişmeleri dikkate alarak neoliberal politikalar ekseninde hem küresel hem de yerel düzeyde ölçeklendirilme tartışmalarını odağına alan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Sermaye birikim sürecinde özel ve kamusal aktörlerin etkileşimini, paylaşımını öne çıkaran “metropoliten yönetim”; küresel çapta etkinlik, üretkenlik, rekabet, girişimcilik vb. unsurlar etrafında ulusal ve yerel arasında bölgeye düzeyini önemseyen “yeni bölgeci” ve “kent-bölgeleri” yaklaşımları alanyazında kendine yer edinmeye başlamıştır. Bu yaklaşımlarla birlikte bütünleşme-parçalılık tartışmaları da alevlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Çınar vd., 2009: 10-25; Çınar vd., 2013: 29-42; Yıldırım, 2014: 35-58.

¹⁰ Makalenin bu kısmında Mengi ve Çiner (2015)’nin çalışmasından yararlanılmıştır.

¹¹ Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, RG: 18.01.1984/18285.

¹² Siyasi partilerin ya da bağımsız adayların ne kadar meclis üyeliğine sahip olacağı şu şekilde hesaplanmaktadır (23. Madde): Geçerli oy toplamının onda birine tekabül eden sayı, bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılmaktadır. Bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisi hesabında dikkate alınmayacaklardır. Yapılan çıkarmadan sonra geriye oyu kalan siyasi partilerin ve bağımsız adayların isimleri alt alta, kalan oyları da hizalarına yazılmaktadır. Bu sayılar önce bire, sonra ikiye, sonra üçe ... şeklinde devam edilmek suretiyle o seçim çevresinin çıkaracağı asıl üye sayısına ulaşıncaya kadar bölünmektedir. Elde edilen paylar, siyasi parti ayırımı yapılmaksızın, en büyükten en küçüğe doğru sıralanmaktadır. Belediye meclisi üye tamsayısı kadar üyelikler, bu payların sahibi olan siyasi partilere ve bağımsız adaylara, sayıların büyüklük sırasına göre tahsis olunmaktadır.

Bunun yanı sıra üye hesaplamasına başka bir husus daha eklenmektedir; o da kontenjan üyeliktir. Siyasi partiler, kanuni nüfus kategorileri çerçevesinde kontenjan adayları belirlemektedirler. Belediye meclis üye sayısı 9 ve 11 olan belediyelerde bir, 15 olan belediyelerde iki, 25 ve 31 olan belediyelerde üç, 37 olan belediyelerde dört, 45 olan belediyelerde beş, 55 olan belediyelerde ise altı adet kontenjan adayı gösterilmektedir. Bu adaylar, maksimum meclis üye sayısına dahildir. Aday sıralamasına katılmadan ayrıca yazılmaktadırlar. Çoğunlukla merkez karar ve yönetim organlarınca belirlenmektedirler. Bu organlar isterlerse belirleme yetkisini il ve ilçe yönetim kurumlarına devredebilmektedir. Belediye meclis üyelerinin siyasi partilere dağılımını sağlayan bölme işleminde son sayıya, kontenjan üyelerinin çıkarılmasından sonra ulaşılmaktadır. Bir seçim çevresinde en çok oyu almış olan siyasal partinin kontenjan üyeleri, belediye meclis üyesi sıfatını kazanmış olmaktadır. Büyükşehirler belediyelerinde, kontenjan adaylığından ilçe belediyesi meclisi üyeliğine seçilenlerden birinci sıradakiler 1/5 oranlamasıyla sınırlı kalmak kaydı ile büyükşehir belediyesi meclis üyesi kabul edilirler.

¹³ <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr> E.T.:26.01.2018

KAYNAKÇA

- Alıcı, O.V. (2012), *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, İstanbul: Beta.
- Ankboğa, E. (2014), “Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(2), 35-61.
- Ashley, P. (1969), *Local and Central Government: A Comparative Study of England, France, Prussia, and the United States*, College Park, Maryland: McGrath Publishing Company.
- Balaguer-Coll, M. T., D. Prior, E. Tortosa-Ausina (2010), “Decentralization and Efficiency of Local Government”, *The Annals of Regional Science*, 45(3), 571-601.
- Beetham, D. (1996), “Theorising Democracy and Local Government”, in D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan, 28-49.
- Bilmez, M. E. (2013), “Büyükşehir Kanunu Eğitimi”, *TBB*, <http://www.tbb.gov.tr/belediye-akademisi/sunumlar/> E.T.:18.08.2013.
- Bingöl, Y., E. Yazıcı, T. Büyükakın (2013), *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi*, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi.
- Boggero, G. (2018), *Constitutional Principles of Local Self Government in Europe*, Leiden, Boston: Brill.
- Coe, N. M., M. Hess (2011), “Local and Regional Development: A Global Production Network Approach”, in A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney (ed.), *Handbook of Local and Regional Development*, London, New York: Routledge, 128-138.
- Çelikyay, H. (2014), *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, Analiz, Sayı 101, İstanbul: Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Çınar, T., B. Duru, C.U. Çiner, O. Zengin (2013), *Belediyenin Sınırları*, Ankara: TODAİE.

- Çınar, T., C.U. Çiner, O. Zengin (2009), *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.
- Çiftçi, F., A. Tomar (2013), “Büyükşehir Yasasının İzmir Kırsalı Üzerine Olası Etkileri”, iç. 2. *İzmir Kent Sempozyumu*, 28-30 Kasım 2013, TMMOB, 409-418.
- Çiner, C.U. (2018), “Territorial Policy Making and Administrative Reform in Turkey”, iç. C. Bakır, G. Ertan (ed.), *Policy Analysis in Turkey*, Bristol University Press.
- Çiner, C.U. (2017), “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim*, (28), 27-52.
- Çöpoğlu, M. (ed.) (2017), *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*, İstanbul: Der Yayınları.
- Eke, A.E. (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Eke, A.E. (1985), “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 46-51.
- Elcock, H. (1994), *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*, London, New York: Routledge.
- Erder, S., N. İncioğlu (2008), *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2014), *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Frug, G.E., D.J. Barron (2008), *City Bound: How States Stifle Urban Innovation*, Ithaca: Cornell University Press.
- Garcia-Sanchez, I. M. (2006), “Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services”, *Review of Policy Research*, 23(2),355-371.
- Genç, F.N. (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(Özel Sayı), 1-29.
- Geys, B., W. Moesen (2009), “Measuring Local Government Technical (In)Efficiency”, *Public Performance & Management Review*, 32(4), 499-513.
- Göksel, T., Y. Çınar (2011), *Mevcut Seçim Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Sayısal Analizler ve Politika Önerileri*, Ankara: TEPAV.
- Göymen, K. (1997), *Türkiye’de Kent Yönetimi*, İstanbul: Boyut.
- Göymen, K. (2010), *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, İstanbul: Boyut.
- Güler, B. A. (2017), “Sorun büyükşehir modelinin kendisidir”, www.birgulaymanguler.net/ ve <https://www.aydinlik.com.tr/sorun-buyuksehir-modelinin-kendisidir-birgul-ayman-guler-kose-yazilari-ekim-2017> E.T.:04.11.2017
- Güngör, H (2012), “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, *İller ve Belediyeler*, S. 774-775, 19-31.
- Hamamcı, C. (2010), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, içinde İ. Özkal Sayan (ed), *Kurthan Fişek’e Armağan*, Ankara: Ankara Üniversitesi.

- Hamilton, D.K. (2014), *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, New York ve Oxon: Routledge.
- Hendriks, F., P. Tops (1999), “Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in The Netherlands and Germany”, *Public Administration*, 77(1), 133-153.
- Himsworth, C.M.G. (2015), *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty For Local Democracy*, Edinburg University Press.
- Jerch, R., M.E. Kahn, S. Li (2017), “The Efficiency of Local Government: The Role of Privatization and Public Sector Unions”, *Journal of Public Economics*, (154), 95-121.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015), *2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014), *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Keleş, R. (2016), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem.
- Keleş, R. (2017), *Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi, Ne Götürdü?*, <https://www.cekulvakfi.org.tr/makale/anakent-yonetimlerini-yeniden-duzenleyen-yasa-ne-getirdi-ne-goturdu> E.T.:18.11.2017
- Klugman, J. (1994), *Decentralisation: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*, Occasional Paper 13, United Nations, Human Development Report Office, New York.
- Koyuncu, E., N.T. Köroğlu (2012), “Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV. http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf E.T.:02.03.2014
- Köker, L. (1995), “Local Politics and Democracy in Turkey: An Appraisal”, *THE ANNALS of The American Academy of Political and Social Science*, (540), 51-62.
- Liu, W.B., Z.L. Cheng, J. Mingers, L. Qi, W. Meng (2010), “The 3E Methodology for Developing Performance Indicators for Public Sector Organizations”, *Public Money & Management*, 30(5), 305-312.
- Marcou, G. (1999), *La Regionalisation en Europe*, Luxembourg: Parlement European.
- Mengi, A., C.U. Çiner (2015), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Niteliği, Beklentiler ve Türkiye”, içinde A. Çoban (ed.), *Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji. Can Hamamcı'ya Armağan*, Ankara: İmge, 89-109.
- Morphet, J. (2008), *Modern Local Government*, London: SAGE Publications Ltd.
- Mullin, M. (2014), “Local Boundaries”, in D. P. Haider-Markel (ed.), *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Oxford: Oxford University Press, 397-414.
- Ömürgönülşen, U. (2002), “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 99-134.
- Quinlivan, A. (2017), “Reforming Local Government: Must It Always Be Democracy Versus Efficiency?”, *Administration*, 65(2), 109–126.

- Reddy, P.S. (2002), "The Greater Toronto Area Revisited: From Metropolitan Government to Unicity", *International Journal of Public Sector Management*, 15(1), 69-86.
- Sancton, A. (2008), *The Limits of Boundaries: Why City-Regions Cannot Be Self-Governing*, Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Stoker, G. (1996), "Normative Theories of Local Government and Democracy", in D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan, 1-27.
- Swianiewicz, P. (2010), "Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?", in P. Swianiewicz (ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative-Open Society Institute.
- Tekeli, İ. (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.
- Tekeli, İ. (1992), *Belediyeçilik Yazıları*, İstanbul: IULA-EMME.
- Tekeli, İ. (2012a), "Belediyeler, Demokrasi ve Denetim." içinde Ö. Taner (ed.), *Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları: İlhan Tekeli Toplu Eserleri-22*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2012b), "Gündemde Yerel Yönetimlerin Desantralizasyonu Var", içinde Ö. Taner (ed.), *Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları: İlhan Tekeli Toplu Eserleri-22* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Toprak, Z. (2014), *Yerel Yönetimler*, 9. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ürkmez, G.K., H.Z. Çelik (2016), "6360 Sayılı Yasayla Mekansal İlişki Sisteminin Kır-Kent İkileminde Yeniden Yapılanışı ve Yerel Yönetimler: Kayseri İli Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 69-94.
- Vining, A.R., D.L. Weimer (2006), "Efficiency and Cost-Benefit Analysis", in B. G. Peters, J. Pierre (ed.), *Handbook of Public Policy*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications Ltd., 417-432.
- Weissert, C.S., J.L. Ice (2014), "Relations between State and Local Governments", in D. P. Haider-Markel (ed.), *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Oxford: Oxford University Press, 71-91.
- Wickwar, W. H. (1970), *The Political Theory of Local Government*, Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press.
- Worthington, A., B. Dollery (2001), "Measuring Efficiency in Local Government: An Analysis of New South Wales Municipalities' Domestic Waste Management Function", *Policy Studies Journal*, 29(2), 32-250.
- Yıldırım, S. (2014), *Dünyada ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne*, Ankara: Çankaya Belediyesi.
- Zengin, O. (2011), *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Zengin, O. (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 72(2), 91-116.
- Zengin, O. (2018), “The Metropolitan Municipality Reform and its Impact on Rural Areas in Turkey”, in S. Akar, D. Ş. Eser (ed.), *Current Debates in Public Finance & Public Administration*, London, İstanbul: IJOPEC Publication, 133-151.