

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

OPTİMAL KENT BÜYÜKLÜĞÜ: 6360 SAYILI
KANUNUN BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİNE ETKİSİ

Eymen NAMAZCI

2502140185

TEZ DANIŞMANI

Doç.Dr. Ömür AYDIN

İSTANBUL – 2023

ÖZ

OPTİMAL KENT BÜYÜKLÜĞÜ: 6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE ETKİSİ

EYMEN NAMAZCI

Şehirlerin optimal büyüklüğe uygun planlanmış olması, insanların yaşam ve devletlerin de hizmet sunma maliyetlerini düşürmekle birlikte o bölgede yaşayan insanlar için daha fazla hizmete ulaşabilme imkanını ortaya çıkarmaktadır. Bu ihtiyacı karşılamak amacı ile kanun yapıcıların hazırladığı ve 2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı “14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un” 2014’teki yerel seçimlerle birlikte yürürlüğe girmesi ile Kanun’un gerekçesi olan optimal kent büyüklüğünü sağlama iddiasının hangi oranda gerçekleşip gerçekleşmediği sorunsalı bu çalışmanın temelini oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1984 yılından beri faaliyette olan Büyükşehir belediye sistemi, geçen yıllar içinde değişen ekonomik ve sosyal yaşantıya uyum sağlayacak şekilde dönüşmüştür. En köklü değişiklik ise, 6360 sayılı Kanun ile 2012 yılında gerçekleşmiştir. Bu değişiklik ile büyükşehir belediyelerin görev alanını coğrafi olarak genişlemiş ve il mülki sınırlarına eşitlenmiştir. İstanbul ve İzmit (Kocaeli) Büyükşehir Belediyelerinin görev alanı 2004 yılında il mülki sınırına kadar genişlemiştir. 6360, 2012’ye kadar büyükşehir olmuş 16 büyükşehir belediyesi içinde bulunan, İstanbul ve İzmit (Kocaeli) haricindeki 14 belediyeyi doğrudan etkilerken aynı zamanda 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasına da imkan sağlamıştır.

Bu çalışmada değişikliği yaşayan 14 belediyeye (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) ait 2009-2021 yılları arasını kapsayan veriler üzerinden nicel bir araştırma ortaya konmuş ve panel veri analizinden yararlanılmıştır. Bu çalışma kamu yönetimi alanında yazılan bir doktora tezi olmasına rağmen, iktisat, maliye, hukuk ve istatistik bilimlerinden geniş ölçüde yararlanılmıştır.

Çalışma, optimal kent büyüklüğünün ölçülebileceğini, büyükşehir belediyelerinin kişi başına reel harcamalarının gelire göre daha hızlı arttığını ve nüfus artışının reel harcamalarda azalmaya yol açtığını göstermiştir. Ayrıca, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un belediye harcamaları üzerinde anlamlı bir etkisi olmadığı, ve nüfus yoğunluğunun reel harcamalar üzerinde etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Optimal şehir büyüklüğü, optimal şehir nüfusu, ideal şehir büyüklüğü, optimal belediye büyüklüğü, ölçek ekonomileri, kamu malları, 6360 sayılı kanun.

ABSTRACT

OPTIMAL CITY SIZE: THE EFFECT OF LAW NO. 6360 ON METROPOLITAN MUNICIPALITIES

EYMEN NAMAZCI

The ability to reach more people in that area with services is increased as a result that cities are designed according to the optimal size, which also lowers the cost of living for citizens and the cost of delivering services for the states. The Law No. 6360, "The Law on Creating 14 Metropolitan Municipalities and 26 Districts and Amending Certain Laws and Decrees with the Force of Law," was created to address this requirement and was published in 2012; it went into effect with the 2014 local elections. This study's central issue is whether or not the claim that it can provide the optimal city size, the most significant city, is true.

The metropolitan municipality system, which has been in operation since 1984, has been modified over the years to adapt to changing economic and social life. The most radical change was made in 2012 with Law No. 6360. With this amendment, the jurisdiction of the metropolitan municipalities was geographically extended and aligned with the provincial borders. The jurisdiction of the metropolitan municipalities of Istanbul and İzmit (Kocaeli) was extended to the boundaries of the province in 2004. 6360 directly affected 14 municipalities, except Istanbul and İzmit (Kocaeli), which were among the 16 metropolitan municipalities that became metropolitan by 2012, and also led to the establishment of 14 new metropolitan municipalities.

In this study, quantitative research is conducted on the data of 14 municipalities (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya and Samsun) covering the period between 2009-2021 and panel data analysis is used. Although this study is a doctoral thesis in the field of public administration, economics, finance, law and statistics have been extensively used.

The study indicates that it is possible to measure the optimal size of a city, and reveals that per capita real expenditures by metropolitan municipalities increase more rapidly than income. Additionally, it shows that an increase in population leads to a decrease in real per capita spending. The study also finds no significant impact of Law No. 6360, enacted in 2014, on municipal expenditures and no relationship between population density and real per capita expenditures.

Keywords: Optimal city size, optimal city population, ideal city size, optimal municipality size, economies of scale, public goods, Law No. 6360.

ÖNSÖZ

Bu çalışma boyunca bana yol gösteren ve deneyimlerini benimle paylaşan, değerli tez izleme komitesi üyelerim Sayın Prof. Dr. Ayşe GÜNER, Sayın Prof. Dr. Adem ESEN ve danışmanım Sayın Doç. Dr. Ömür AYDIN'a derin minnettarlığımı sunarım. Doktora tezimin tamamlanabilmesi için sayısız fedakarlıkta bulunan eşim Şeyma ve oğlum Yusuf Safi'ye, ayrıca manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen aileme ve bu süreçte bana destek olan arkadaşlarıma içten teşekkürlerimi sunarım.

Bu çalışmanın ilgili kişi ve kurumlar için değerli katkılar sunmasını, ayrıca yeni araştırma fırsatları yaratmasını umuyorum.

EYMEN NAMAZCI

İSTANBUL, 2023.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	vi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE	7
1.1. KAMUSAL MAL VE HİZMET KAVRAMI	7
1.1.1. Kamu Kesimi ve Kamu Malları	7
1.1.2. Kamu Mallarının Sınıflandırılmasında Kullanılan Kriterler	8
1.1.3. Çeşitli Mal ve Hizmet Türleri	9
1.1.3.1. Özel Mallar	9
1.1.3.2. Erdemli Mallar	10
1.1.3.3. Kulüp Mallar	10
1.1.3.4. Tam Kamusal Mallar	11
1.1.3.5. Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler	12
1.1.4. Kamu Mallarının Faydanın Yayılma Alanına Göre Sınıflandırılması	13
1.1.4.1. Küresel Kamusal Mallar	14
1.1.4.2. Ulusal Kamusal Mallar	14
1.1.4.3. Yerel Kamusal Mallar	14
1.1.5. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü	15
1.1.5.1. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşüm Yöntemleri	18
1.1.5.2. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşüm İlkeleri	18
1.1.5.2.1. Etkinlik	18
1.1.5.2.2. Hizmetlerin Faydalarının Bölünebilirliği	19
1.1.5.2.3. Hizmetin Faydasının Yayıldığı Alan	19
1.1.5.2.4. Hizmet Bölüşümü ve Dışsalılık İlişkisi	20
1.1.5.2.5. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümünde Ölçek Ekonomileri	22
1.2. MALİYET VE ÖLÇEK EKONOMİSİ KAVRAMLARI	23
1.2.1. Maliyet Kavramı ve Türleri	23
1.2.1.1. Kısa Dönem Maliyet Kavramı	24

1.2.1.1.1. Kısa Dönem Toplam Maliyetler	25
1.2.1.1.2. Kısa Dönem Ortalama Maliyetler	26
1.2.1.1.3. Kısa Dönem Marjinal Maliyetler	26
1.2.1.2. Uzun Dönem Maliyet Kavramı	27
1.2.1.2.1. Uzun Dönem Toplam Maliyet	28
1.2.1.2.2. Uzun Dönem Ortalama Maliyet	29
1.2.1.2.3. Uzun Dönem Marjinal Maliyet	32
1.2.2. Ölçek Ekonomileri	33
1.2.3. Etkinlik ve Verimlilik	37
1.3. OPTİMAL KENT BÜYÜKLÜĞÜ	38
1.3.1. Optimal Kent Büyüklüğünü Tespit Etmenin Önemi	39
1.3.2. Optimal Kent Büyüklüğüne İlişkin Kavramsal Çerçeve	41
1.3.2.1. Klasik Analiz-Henry George Teorisi	43
1.3.2.2. Neo-Klasik Analiz	44
1.3.2.2.1. Merkezî Yerler Teorisi-Walter Christaller	44
1.3.2.2.2. August Lösch'ün Teorisi	46
1.3.2.3. Liberal Analiz	46
1.3.2.3.1. Kentsel Sistemler Teorisi	47
1.3.2.3.2. Yeni Ekonomik Coğrafya Teorisi	48
1.3.2.4. Yerel Yönetimler ve Optimal Kent Büyüklüğü Tanımları	49
1.3.3. Optimal Kent Büyüklüğünün Bulunmasında Kullanılan Yöntemler	50
1.3.2.5. Bireyler Açısından Optimal Kent Büyüklüğü	50
1.3.2.6. İşletmeler Açısından Optimal Kent Büyüklüğü	53
1.3.2.7. Yerel Yönetim Giderleri Açısından Optimal Kent Büyüklüğü	54
1.3.4. Yerel Yönetimlerde Arz ve Talebe Göre Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesi	55
1.3.4.1. Hizmet Arzına Göre Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesi	55
1.3.4.1.1. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü	55
1.3.4.1.2. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması	56
1.3.4.1.3. Dışsal Ekonomiler ve Optimal Büyüklük	57
1.3.4.1.4. Üretim Tekniği	58
1.3.4.2. Hizmet Talebine Göre Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesi	59
1.3.4.2.1. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi	59
1.3.4.2.2. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri	61

İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPILANMASI VE 6360 SAYILI KANUN 63

2.1. 6360 SAYILI KANUNDAN ÖNCE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET SUNUMU İÇİN OPTİMAL ÖLÇEK ARAYIŞLARI	63
2.1.1. Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA, 1989)	63
2.1.2. Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi- Özel İhtisas Komisyonu Raporları.	65
2.1.3. Kalkınma Planlarında Optimal Kent Büyüklüğü Tartışmaları	71
2.1.4. TOBB Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu	74
2.2. ÜLKEMİZDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ	75
2.2.1. 195 Sayılı KHK ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	78
2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanun’u	80
2.2.3. 5747 Sayılı Kanun	85
2.2.4. 6360 Sayılı Kanun ve 6447 Sayılı Kanun	86
2.3. 6360 SAYILI KANUN ORTAYA ÇIKIŞI VE ETKİLERİ	89
2.3.1. 6360 Sayılı Kanun’un Yasalaşma Süreci	89
2.3.2. 6360 Sayılı Kanun’un Gerekçesi	92
2.3.3. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararları	93
2.3.4. 6360 Sayılı Kanun’a Yönelik Eleştiriler	96
2.3.5. 6360 Sayılı Kanun ile Gelen Değişiklikler	103
2.3.5.1. İdari Alandaki Değişiklikler	104
2.3.5.2. Fonksiyonel Değişiklikler	106
2.3.5.3. Mali Alandaki Değişiklikler	109
2.3.6. 6360 Sayılı Kanun’a Göre Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev Paylaşımı	112
2.3.7. 6360 Sayılı Kanun ve Optimal Kent Büyüklüğü	113

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ALAN ARAŞTIRMASI115

3.1. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER	115
3.1.1. Araştırmanın Konusu.....	115
3.1.2. Araştırmanın Amacı.....	116
3.1.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	116
3.1.4. Araştırmanın Önemi.....	116
3.1.5. Araştırmanın Hipotezleri	117
3.1.6. Araştırmanın Varsayımları.....	118
3.1.6. Araştırmanın Sınırlılıkları	119

3.1.8. Araştırmanın Yöntemi	120
3.1.8.1. Araştırma Modelleri	121
3.1.8.2. Değişkenler.....	122
3.1.8.3. Veri Analizi	124
3.2. ARAŞTIRMA BULGULARI.....	125
3.2.1. Betimsel İstatistikler.....	125
3.2.2. Model Tahminleri.....	142
SONUÇ.....	149
KAYNAKÇA.....	155



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1: Ölçek Ekonomileri.....	36
Tablo 2.1: Nüfus dilimlerine göre belediye sayısı ve nüfus	66
Tablo 2.2: Yerel yönetimlerde uygun ölçekte hizmet ve coğrafi alanın tespit edilmesi	69
Tablo 2.3: Büyükşehir belediyelerinin gelişim süreci.....	75
Tablo 2.4: Büyükşehir belediyelerinin kuruluş tarihleri ve ilgili mevzuat	78
Tablo 2.5 : 3030 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunlarının karşılaştırılması	81
Tablo 2.6: 6360 sayılı Kanun’a kadar yasal süreçler	90
Tablo 2.7: 6360 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında Türkiye’de yerel yönetimlerin sayısal durumu	103
Tablo 2.9 : 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehirlerin sınırları.....	106
Tablo 2.10: Türkiye’deki belediyelerin türü ve sayısı	108
Tablo 2.11: Mahallî idarelerin türlerine göre harcamaları mahallî idarelerin türlerine göre harcamaları (1.000 TL)	109
Tablo 2.12: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Verilecek Paylar 5779 sayılı İl Özel İdaresi.....	109
Tablo 2.13: 5779 Sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklik Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Özel İdareler ve Belediyelere Verilecek Paylar	111
Tablo 3.1: Değişken Tanımları.....	123
Tablo 3.2: Değişken betimsel istatistikleri.....	126
Tablo 3.3: Büyükşehir Belediyelerinin hizmet sundukları alan (Kilometrekare Cinsinden)..	140
Tablo 3.4: Büyükşehir Belediyelerinin 2013- 2014 nüfusu	142
Tablo 3.5: Değişkenler arası Korelasyon Matrisi.....	143
Tablo 3.6: Breusch and Pagan (1980) Testi	143
Tablo 3.7: Havuzlanmış En Küçük Kareler Tahmini.....	144
Tablo 3.8: Çoklu Doğrusal Bağıntının VIF ile Testi	148

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1: Kısa dönem toplam maliyetler	25
Şekil1.2: Kısa dönem ortalama maliyetler	26
Şekil1.3: Kısa dönem marjinal maliyetler.....	27
Şekil1.4: Uzun dönem toplam maliyetler.....	29
Şekil1.5: Uzun dönem ortalama maliyetler.....	30
Şekil1.6: Uzun dönem ve kısa dönem ortalama maliyet eğrileri arasındaki ilişki.....	31
Şekil1.7: Zarf eğrisi.....	31
Şekil1.8: Uzun dönem marjinal maliyet eğrisi.....	32
Şekil1.9: Ölçeğe göre sabit getiri	33
Şekil1.10: Ölçeğe göre azalan getiri	34
Şekil1.11: Ölçeğe göre artan getiri.....	35
Şekil1.12: Minimum etkinlik ölçeği diyagramı	37
Şekil1.13: Merkezî Yerler Teorisi'nin uygulandığı Güney Almanya'nın bir kısmındaki merkezî yerlerin hiyerarşik görünümü	45
Şekil1.14: Yerel yönetim büyüklüğünün yerel mal ve hizmet maliyetleri üzerine olası etkileri	49
Şekil1.15: Kişiler yönünden optimal kent büyüklüğü	51
Şekil1.16: Kentin minimum, maksimum ve optimal büyüklüğü	52
Şekil1.17: Toplam gelirin sabit olduğu varsayımı altında üretim miktarındaki artışın işletmeler için optimal kent büyüklüğüne etkisi	53
Şekil1.18: Yerel yönetim giderleri açısından optimal kent büyüklüğü.....	54
Şekil1.19: Kişi başına ortalama gelir ve kişi başına hizmet maliyeti	56
Şekil1.20: Belli bir hizmet seviyesi için optimum toplum büyüklüğünün saptanması.....	57
Şekil 2.1: 6360 Sayılı Kanun öncesi ve sonrası Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri	108
Şekil 3.1: RH değişkeni adana büyükşehir belediyesine ait zaman seyri	127
Şekil 3.2: RH değişkeni Ankara Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri	128
Şekil 3.3: RH değişkeni Antalya Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri	129
Şekil 3.4: RH değişkeni Bursa Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	129
Şekil 3.5: RH değişkeni Diyarbakır Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	130
Şekil 3.6: RH değişkeni Erzurum Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri	130
Şekil 3.7: RH değişkeni Eskişehir Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri	131
Şekil 3.8: RH değişkeni Gaziantep Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	132
Şekil 3.9: RH değişkeni İzmir Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	133
Şekil 3.10: RH değişkeni Kayseri Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	133
Şekil 3.11: RH değişkeni Konya Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri	134
Şekil 3.12: RH değişkeni Mersin Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	135
Şekil 3.13: RH değişkeni Sakarya Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri	136
Şekil 3.14: RH Değişkeni Samsun Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri.....	137
Şekil 3.15: RG değişkeni birimlere göre zaman seyir grafiği	138
Şekil 3.16: Y değişkeni birimlere göre zaman seyir grafikleri	139

Şekil 3.17: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin CİMER başvurusuna cevabı	140
Şekil 3.18: LNN değişkeni birimlere göre zaman seyir grafiği	141



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFC	: Average Fixed Cost
AVC	: Average Variable Cost
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
FAO	: Gıda ve Tarımsal Örgüt
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HGT	: Henry George Teoremi
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
IBRD	: Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
K	: Sermaye
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
L	: Emek
LM	: Lagrange Çarpanı
LRAC	: Long Run Average Cost
LRTC	: Long Run Total Cost
MES	: Minimum Etkinlik Ölçeği
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
Q	: Miktar
SMRC	: Short Run Marginal Cost
SRTC	: Short Run Total Cost
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TFC	: Total Fixed Cost
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

TVC : Total Variable Cost

UNESCO: Birleşmiş Milletler Eğitsel ve Bilimsel İşbirliği Örgütü

UNICEF: Dünya Çocuklarını Koruma Örgütü

WHO : Dünya Sağlık Örgütü

YAYED :Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği

YİKOB : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı



GİRİŞ

İnsan siyasal olduđu gibi aynı zamanda iktisadi de bir varlıktır. İnsanın siyasi yönü tercihlerini ortaya koyduğunda ortaya çıkıyor. Öte yandan ise tercihler de iktisadi bir parametre temelinde gerçekleşiyor. İktisadi insan, faydasının maksimum olduđu yerler ve işlerin içinde bulunmayı tercih eder. Yaşadığımız şehir, yapmakta olduğumuz iş, optimal düzeyde fayda sağladığımızı düşündüğümüz anlarda bizler için mutluluk veren ve olduğumuz yerde kalmak için çaba sarf ettiğimiz alanlardır. Bilinçaltımız, maddi ve manevi olarak katlandığımız maliyetler karşılığında aldığımız fayda yada doyum hissinin yetersiz olması durumunda bizi iş veya çevre değiştirmeye yönlendirir. Ülkemizde 1950'lerden itibaren başlayan hızlı göçü tetikleyen sebeplerden biri olarak budurum olarak ifade edilebilir.

Optimal kent büyüklüğünün sağlanması, toplumsal refahın ve bireysel doyumun en üst düzeyde olduğu durumu ifade etmektedir. Optimal büyüklüğün sağlanmasının en temel koşulu toplumsal refahı sağlayacak insan sayısının tespit edilmesidir.

Şehirlerin kalabalıklaşmaya başladığı, belli bölgelerde nüfusun hem doğum hem de göç yolu ile yoğunlaştığı 1960-70'li yıllardan itibaren, Türkiye'de şehrin ve şehirleşmenin doğurduğu çok sayıda problem ortaya çıkmıştır. Hızlı şehirleşme, sanayileşme, nüfusun belli bir bölgede yığılması, kır-kent nüfusunun orantısız dağılımı, eğitim, ekonomik krizler bu problemlerin başlıcalarındandır. Sayılan bu problemlere Anayasal zemin dahil olmak üzere hem yerel yönetimlerde hem de merkezi yönetimde çözümler üretilmeye çalışılmıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da bu sorunlara çözüm arayan bir çabanın ürünüdür. Bu Kanun ile optimal kent büyüklüğünün sağlanması, yukarıda bahsedilen toplumsal ve bireysel maliyet ve faydaların olabildiğince birbirine yaklaşması, aynı kaynakları kullanarak daha fazla ve kaliteli hizmet alınmasının sağlanabileceği öngörülmüştür.

12.11.2012 tarihinde kanunlaşp 30.03.2014 tarihinde yapılan yerel seçimler ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un tasarısı ile sunulan gerekçede aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.

Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hâle gelecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır.”

2014 yılında 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar ülkemizde Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde olmak üzere toplamda 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun kapsamında eklenen 14 büyükşehir belediyesi ve yukarıda sayılanlardan İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere büyükşehir belediyelerin yetki ve görev alanı il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. İstanbul ve Kocaeli için bu değişiklik 2004 yılında gerçekleşen yerel seçimlerle birlikte yapılmıştır.

Bu bağlamda araştırmanın konusu, yerel yönetimlerde optimum kent büyüklüğünün oluşumunu amaçlayan 6360 sayılı Kanun'un, 2014 yılından önce de büyükşehir belediyesi olan ve 2014 yılında görev alanı il sınırına kadar genişletilen 14 büyükşehir belediyesine etkisinin incelenmesidir.

Araştırmanın üzerinde odaklandığı ana problem, coğrafi, ekonomik, nüfus ve kültür bakımından birbirinden farklı olan 14 büyükşehir belediyesinin aynı kanun kapsamında ele alınıp, tamamında aynı stratejinin uygulanması ve hepsinde de optimal kent büyüklüğünü sağlayacak olumlu gelişmelerin beklenmesidir.

Bu araştırma ile amaçlanan, 2014 yılından önce de büyükşehir belediyesi olan, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun'a ait 2009-2021 yılları arasındaki veriler kullanılarak yerel kamusal hizmetlerin birim maliyetleri, yerel kamusal malların metrekare maliyetleri ve kişi başına harcamalar üzerindeki etkisini ölçerek 6360 sayılı Kanun'un gerekçesi olan optimal kent büyüklüğünün sağlanıp sağlanmadığının test edilmesidir.

Bu alanda yapılan çalışmalar incelendiğinde Henry George'un 20. yüzyılın başında optimal kent büyüklüğü kavramını coğrafi açıdan ele aldığını, Chinitz'in (1961), şehirlerin fiziksel büyüklüğünün şehrin üretkenliğine etkisi üzerine çalıştığını, Walter Chirstaller, optimal kent büyüklüğünü ekonomik boyutları ile tartışan ilk kavramsal çerçeveyi ortaya koyduğunu (Chirstaller, 1966:16), Alonso'nun (1971), kentsel boyuttaki artışla ortalama ve marjinal avantajların arttığını, ortalama ve marjinal maliyetlerin düştüğünü savunduğunu, Chinitz'e benzer şekilde Richardson (1972) da ölçek ekonomilerini etkileyen faktörün yalnızca büyüklük olmadığını, Fuchs (1967) ve Hoch'un (1972), büyükşehirlerdeki kişi başına ücretlerin ve çıktının daha küçük şehirlerdekini aştığını tespit ederek şehir boyutlarının, ücretlerde ve çıktındaki bir artışın gösterdiği ölçeğe göre getiriler üzerinde önemli bir etki yarattığını iddia ettiğini, Barr'ın (1972), rekabetçi piyasa çerçevesi altında optimal şehir büyüklüğünü geniş bir şekilde tanımladığını, Segal'in (1976), nüfusu iki milyon veya daha fazla olan en büyük SMSA'ların (Standart Metropolitan İstatistik Alanları), iki milyondan az nüfusa sahip şehirlerden %8 daha fazla faktör getirisine sahip olduğunu savunduğunu, Fisch'in (1976), ölçeğe göre artan getirilerin varlığının şehirlerin oluşumunda önemli bir faktör olduğuna inandığını, Lösch'ün (1978), Chirstaller'in üretim fonksiyonları ile açıkladığı teorisine tüketim ilişkilerini de ekleyerek optimal kent büyüklüğünü tespit etmeye çalıştığını görebiliriz.

Öte yandan, Henderson’a göre ise şehirler birbirine benzemezler, büyüklükleri farklıdır; farklı işlevlerle karakterize edilirler ve farklı uzmanlıklar gerçekleştirirler (Henderson, 1985). Topal (1999), İstanbul için bir yönetim modeli sunduğu çalışmasını optimal kent büyüklüğü kavramı üzerinden açıklamıştır. Ceritli, “Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma Sürecinde Optimum Kent Ölçeğinin Önemi ve Türkiye Örneği” isimli çalışmasında birden fazla il üzerinde çalışarak sürdürülebilir optimal kent büyüklüğü üzerinde çalışmıştır (Ceritli, 2000). Capello (2004), şehirleri firmalarla karşılaştırmış ve gerçek dünyada her firmanın optimal çıktısının aynı olmasını beklemenin bir anlamı olmadığını ve bu nedenle şehirlerin optimal boyutunun asla aynı olmasının beklenmemesi gerektiğini söylemiştir. 2018 yılında yayımlanan çalışmada ise, 6360 sayılı Kanun’un getirdiği genişletilmiş büyükşehir modelinin Kocaeli ve Sakarya üzerindeki etkisi çalışılmıştır (Dağlı, 2018).

İlgili literatür incelendiğinde, 6360 sayılı Kanun’un taslak halinin ortaya çıkmasından itibaren hem siyasi hem de akademik çevreler tarafından tartışıldığı görülmektedir. Kanunun pozitif, negatif, güçlü ve zayıf yönleri çok sayıda makale, kitap ve sempozyumda ele alınmış olsa da bu alanda yapılan çalışmaların hiçbirinde 6360 sayılı Kanun’un getirmiş olduğu değişimi yaşayan büyükşehir belediyelerinin tamamı 13 yıllık veriler üzerinden istatistikî açıdan değerlendirilmemiştir. Çalışmanın evreninin ve örnekleminin aynı olmasının dışından bu araştırmayı özgün kılan, hâlihazırda uygulamada olan bir kanunun kamu politikası açısından ne derece başarılı olduğunu test etmesidir. Araştırma literatüre sağladığı katkı ve oluşturduğu yeni çalışma alanları nedeni ile optimal kent büyüklüğü alanına önemli ölçüde değer katmaktadır.

Bu araştırmanın temel varsayımları şu şekildedir:

1. Yerel yönetim büyüklüğünün ölçülebilir olduğu varsayılmıştır.
2. Ele alınan dönem boyunca (2009-2021) sunulan hizmetlerin kalitesinin değişmediği varsayılmıştır.
3. Ele alınan dönem boyunca (2009-2021) sunulan hizmetlerin çeşidinin değişmediği varsayılmıştır.

4. 14 şehrin coğrafi büyüklükleri farklı olsa da arazinin engebeli olmasından kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmamıştır.

5. Farklı şehirlerdeki büyükşehir belediyeleri tarafından üretilen hizmetler homojen kabul edilmiştir.

6. Çalışma kapsamına giren bütün büyükşehir belediyelerinin, 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun’u uygulamaya koyma süreleri eşit kabul edilmiştir.

Araştırmaya ait veriler, faaliyet raporları, Sayıştay raporları, telefon görüşmeleri, dilekçe, e-posta ve CİMER yolu ile elde edilmiştir. İlgili mevzuatlara göre kamu kurumları tarafından kamuoyuna sunulması gereken bilgilerin bazı büyükşehir belediyelerimizin internet sitelerinde bulunmaması ve hazırlanan raporların araştırmaya yapmaya imkân vermeyecek kadar eksik olması araştırma süresini uzatmıştır.

Nicel bir araştırma olan bu çalışma, sayısal veriler üzerinden yürütülmüş, görüşme, anket vb. başka bir yöntem kullanılmamıştır. Araştırmaya, her il için ayrı ayrı istatistiksel çalışma ile inceleme yapılarak mevcut durumlarının ortaya konulması niyeti ile başlanmış olsa da veri setinin kısıtlı olması istatistiki sonuçların il bazında anlamlı sonuçlar çıkarmasına engel olmuştur. Bu engelin aşılabilmesi için 14 büyükşehir belediyesine ait 13 yıllık veriler bir araya toplanmıştır.

Bu araştırmanın konusu gereği odaklanılan alanlar, optimal kent büyüklüğünün ölçülüp ölçülemediği, büyükşehir belediyesinin kişi başına elde ettiği reel gelirdeki artışın kişi başına yapmış olduğu reel harcama üzerindeki etkisi, nüfus artışının büyükşehir belediyeleri kişi başı reel harcamaları üzerindeki etkisi, kişi başına düşen coğrafi alan büyüklüğünün büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan reel kişi başı harcama üzerindeki etkisi ve 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarih olan 2014 yılının (kukla değişken) izlenen süreç (2009-2021) içindeki etkisidir. Bu nedenden dolayı, bu araştırmada sabit olarak kabul edilen hizmet kalitesi ve çeşidindeki değişimleri ölçmeye yönelik bir çalışma gerçekleştirilmemiştir.

Hizmet kalitesi ve çeşidindeki değişim, vatandaş ve uygulayıcıların memnuniyeti başka bir çalışmanın konusu olup, aynı illeri kapsayacak şekilde bir çalışmanın yapılması mevcut bu çalışma için tamamlayıcı bir araştırma alanıdır.

Bu amaçla hazırlanan bu çalışmada, birinci bölümde kavramsal çerçeveden bahsedilmiştir. Bu başlık altında, kamu kesimi tarafından sunulan mal ve hizmetlere yer verilmiştir. Aynı başlık altında, mal ve hizmetlerin üretim maliyetleri ve ölçek ekonomisi kavramından bahsedilmiştir. Birinci bölümde son olarak, optimal kent büyüklüğü kavramından bahsedilmiş ve ilgili alandaki literatüre ilişkin bilgiler verilmiştir.

Çalışmanın “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanun” başlıklı ikinci bölümünde ise, Türkiye’de yerel yönetimler için optimal kent büyüklüğünün bulunmasına yönelik çalışmalara yer verilmiştir. Ayrıca, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yapısı ve gelişimi konuları açıklanmıştır. Son olarak, 2012 yılında yayınlanıp tüm maddeleri ile 2014 yılındaki yerel seçimlerle yürürlüğe giren 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un büyükşehir belediye sistemi ve optimal kent büyüklüğü üzerine etkileri araştırılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun’a ait 2009-2021 yılları arasındaki verilere dayanılarak panel veri analizi çalışması yapılmış ve 6360 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren genişletilmiş büyükşehir belediyesi modelinin optimal kent büyüklüğü üzerindeki etkisi araştırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde, kamusal mal ve hizmet, üretim maliyetleri, ölçek ekonomisi gibi hem iktisadın hem de maliyenin çalışma alanına giren başlıklar ele alınmıştır. Bunun nedeni ise, 6360 sayılı Kanun'da belirtilen optimal kent büyüklüğünün bulunabilmesi için Büyükşehir Belediyelerinin sundukları mal ve hizmetlerin ölçek ekonomisine uygun sunulması koşuludur. Yukarıda bahsedilen kavramların açıklanmasından sonra, optimal kent büyüklüğü üzerine yapılan önemli çalışmalara yer verilmiştir.

1.1. KAMUSAL MAL VE HİZMET KAVRAMI

İnsan ihtiyaçlarını karşılamaya yarayan somut unsurlara “mal”, soyut unsurlara ise “hizmet” denilmektedir. Diğer bir ifade ile üreticisi ile tüketicisinin aynı anda ve yerde bulunmasına gerek olmayan maddi unsurlara “mal”, üretici ve tüketicinin aynı yer ve zamanda bulunma şartı ile üretilip tüketilebilen ve maddi olmayan unsurlara “hizmet” denilmektedir. İnsan ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetlerin sunumu özel kesim, kamu kesimi ve kamu – özel kesim iş birliği ile gerçekleşmektedir.

“Adalet mülkün temelidir” sözündeki “mülk”, devleti işaret etmektedir. Devlet olma, mülk sahibi olma ile eş tutulmaktadır. Siyaset biliminde bazı devlet teorileri, devletin varlığını kamu mallarına¹ bağlı olarak açıklarlar (Kirmanoğlu, 2011:117). Devlet, elinde bulundurduğu ve vatandaşlarına sunduğu mal ve hizmetler yolu ile kamusal alandaki faaliyetlerini sürdürmektedir.

1.1.1.Kamu Kesimi ve Kamu Malları

“Kamu malı” kavramından önce “kamu kesimi” kavramını anlamamız gereklidir. Devletin akla gelen ilk ve temel görevi iç ve dış güvenliği sağlarken aynı zamanda adaleti de tesis etmektir (Nadaroğlu, 1985: 35). Devletin bu alanlardaki

¹ Literatürde kamu malı, kamusal mal ve hizmetler, kamu hizmeti vb. kavramlar birbirinin yerine kullanılmaktadır. Bunların her biri kamusal mal ve hizmetleri ifade etmektedir.

varlığı kamu kesimini oluşturmaktadır. Kamu kesimi kavramı iki anlamda tanımlanabilir; dar anlamdaki tanımı devleti, geniş anlamıyla ise devlet ile kamu iktisadi teşebbüsler, sosyal güvenlik kuruluşları, yerel yönetimler ve diğer kamu yönetim birimleri anlaşılmaktadır (Eğilmez, 2016:14). “Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararı sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetlere” (Onar, 1966: 1) kamu malı/hizmeti denilmektedir. Kemal Gözler’e göre kamu malı/hizmeti “Bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir.” (Gözler- Kaplan,2015:227). Samuelson tarafından ortaya konan kamu malı teorisi, hangi malları kamu malı olarak kabul edeceğimizi belirleyen kriterleri tanımlamış ve kamu mallarının optimal sunumu piyasa mallarından nasıl ayrılacağı üzerine çalışılmıştır.²

1.1.2. Kamu Mallarının Sınıflandırılmasında Kullanılan Kriterler

1954’te Samuelson tarafından yayımlanan “Kamu Harcamalarının Saf Teorisi” makalesinden sonra bir malın özel mal mı olduğu yahut kamusal mal mı olduğu taşıdığı özelliklere göre tartışılmaktadır. Bahsedilen özellikler talep ve arz üzerinden okunmaya çalışılmaktadır. Talep açısından bakıldığında; faydanın sadece o malı tüketen kişiye mi ait olduğu, yoksa diğer kişilere de mi yayıldığı sorusunun cevabı aranır. Temel hâli ile bir malın tüketiminden elde edilen fayda sadece bir kişi tarafından hissediliyorsa bu mal “özel”, elde edilen fayda eş zamanlı olarak birden fazla kişi tarafından hissediliyorsa bu mal “kamusal”³ maldır. Şener’e göre, toplumdaki kişiler tarafından kolektif ve eşit tüketilen mal ve hizmetlere “kamusal mal” denir (Şener, 2014: 60).

Arz yönlü ise, sunulan mal ve hizmetlerin tüketiminden bazı kesimlerin mahrum bırakılıp bırakılmadığına ve tüketimde rekabetin olup olmadığına bakılır. Bir

² Samuelson’un 1954 yılında ortaya koyduğu model (Samuelson 1954:350-356.) günümüzde “standart kamu malı analizi” olarak geçerlidir.

³ Maliye yazınında kamusal mal kavramı yerine sosyal mal, pür, saf ve kolektif mal terimleri de kullanılmaktadır.

malın bedelini ödemeyen kişi o malın sağladığı faydadan mahrum bırakılabiliyorsa bahsi geçen mal özel maldır. Bir malın kullanımında ödeme kriteri olmaksızın herkes fayda elde edebiliyorsa o mal kamusal maldır.

Öte yandan bir malın bir kişi tarafından tüketiliyor olması, başkasının o maldan sağlayacağı faydayı azaltıyor ya da tamamen ortadan kaldırıyorsa bu mal yine özel maldır. Kamusal mallarda tüketimde rekabet yoktur; bir kişinin kamusal malı tüketiyor olması başkasının faydasının azalmasına sebep olmamaktadır.

1.1.3. Çeşitli Mal ve Hizmet Türleri

Kamu ve piyasa tarafından üretime ve tüketime konu olan mal ve hizmetler, üreticisinin kim olduğuna, faydanın bölünüp bölünememesine, faydanın ölçülüp ölçülememesine, tüketimde rekabetin varlığına, dışsal fayda sağlanıp sağlanmadığına göre çeşitli türlere ayrılmıştır.

1.1.3.1. Özel Mallar

Özel mallar, tüketimlerinde rekabetin ve bedelini ödemeyenleri mahrum bırakmanın olduğu mallardır (Göker, 2008: 111). Bu mal ve hizmetlerden faydalanabilmek için bedelinin ödenmesi gereklidir. Kişisel ihtiyaçları karşılamak için üretilen bu mallar, piyasa koşullarında ve üretici kararlarına bağlı olarak üretilmektedir. Bu malların talepleri ise tüketicilerin bu mallara duydukları ihtiyaca göre belirlenmektedir. Tüketim ile sona eren bu mallar hem özel sektör hem de devlet tarafından üretilir. Devlet tarafından üretilen özel mal ve hizmetler iktisadi devlet teşekkülleri veya kamu iktisadi kuruluşlarınca piyasaya sunulur. Bu malların devlet tarafından üretilme nedenlerinden birincisi; bu malların üretiminin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi durumunda tekelleşmelere yol açması, diğeri ise; gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomide sermaye oluşumuna yardımcı olmasıdır. Buna ek olarak, devletin bu mallardaki fiyat kontrolünü sağlamak gibi sosyal bir amacının olması da bu malların üretimini üstlenmesinin nedenlerinden biri olarak sayılabilir.

1.1.3.2. Erdemli Mallar

Erdemli mallar, toplumsal refah artışı sağlayan ve özel mal niteliğinde olan mallardır (Pehlivan, 2002: 45). Başka bir tanımda erdemli mallar, birey ve toplumsal açıdan öncelikli, özellikli, üstünlüğü olan vazgeçilmez mal ve hizmetler olarak tanımlanabilir (Akdoğan, 2006: 49). Paternalistik devlet anlayışı ile devlet, bu malların tüketimini zorunlu kılabilirdiği gibi tam tersi durumda tüketimlerini de yasaklayabilir. Erdemli mallar kavramını ortaya çıkaran Musgrave⁴e göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde bilgi ve gelir eksikliğinden kaynaklanan bazı mal ve hizmetleri tüketmeme durumu ortaya çıkmaktadır. Çocuk aşısı veya süt gibi mallar toplum için gereklidir; fakat toplum yukarıda sayılan nedenlerden dolayı piyasada sunulan bu mal ve hizmetleri tüketmemektedir. Devletin piyasaya konu olan bu malları üretip, fiyatları özellikle düşük gelir grupları için uygun hâle getirip, tüketimini zorunlu hâle getirmesi ile toplumsal refaha katkı sağlanmış olacaktır. Öte yandan erdemli mallara, “toplum için faydalı özel mal ve hizmetler” de denilmektedir (Eker, 2005: 48). Topluma zararı dokunan bu tür mallara ise “erdemsiz mallar” denilmektedir. Devlet tüketici tercihlerini bir yana koyarak, onun yerine başka tercihler ortaya koymakta, toplumca özel olarak değer verilen maddelerin üzerim ve tüketimini teşvik, tersine kötü sayılan maddelerin üzerim ve tüketimini kısma amacına yönelik tedbirler almaktadır (Uluatam, 1988: 20).

1.1.3.3. Kulüp Mallar

Kulüp mal, James Buchanan tarafından tanımlanmıştır. Sayısı sınırlı olan topluluklara mal ve hizmet sunan yapıların, üyelerine arz ettikleri mal ve hizmetlerdir. Benzer tercihlere yönelmiş kişilerin oluşturdukları, gönüllü kuruluşlar tarafından sunulan mal ve hizmetlerdir. Kulüp mallar, maliyetleri üyelerin arasında paylaşıldığı, birlikte ve eşit tüketim hakkının olduğu mallardır. Kulüplerde üyelerin az sayıda olmaları nedeniyle, mallarının tüketimi ve finansmanı yönünden kamusal mallarda olduğu gibi bedava yararlanma güdüsü geçerli değildir. Kulüp mallarda, bu mal ve hizmetten yararlanan kişi sayısındaki artış, üretim maliyetlerini azaltacaktır. Kulüp

⁴ Musgrave, malları erdemli ve erdemsiz (*merit-demerit*) olarak ayırmıştır.

malları tüketen kişilerin sayısı optimal düzeyi aştığın da sıkışıklık maliyeti ortaya çıkar. Bu nedenden dolayı maliyetlerin minimum olduğu seviyeden sonra kulübe yeni üye kabul edilmez. Buchanan'a göre optimal kulüp büyüklüğünü belirleyen iki değişken vardır. Bunlar hizmetin sunum ölçeği ve hizmeti kullanan kişi sayısıdır (Kirmanoğlu, 2011:125).

1.1.3.4. Tam Kamusal Mallar

İlk defa, 1890'larda İtalyan iktisatçı Mazzola tarafından kamusal malların bölünmezlik niteliği üzerine çalışılmış, İsveçli iktisatçı Erik Lindahl ise 1919 kolektif mallardan söz etmiş ve onun görüşlerini yorumlayan Richard Musgrave ise kolektif malları sosyal mallar olarak tanımlamıştır. P.Samuelson ise bir malın kamusal olup olmadığının ölçülmesi için konuya matematiksel yönden açıklık getiren ve konuyu teorik yörengeye oturtan kişidir (Nadaroğlu, 1985: 54-55). Bu mal ve hizmetler sadece devlet tarafından üretebilmektedir. Kamusal mal ve hizmetlere ayrıca toplumsal, kolektif ve bölünemez mal ve hizmetler adları da verilmektedir. Bireylerin tam kamusal mal ve hizmetlerden faydalanma olanakları ile satın alma güçleri arasında doğru orantı bulunmamaktadır. Bir diğer ifade ile bu malların maliyetlerinin finansmanı kişiler tarafından elde edilen faydaya göre değil, bireylerin ödeme gücüne göre yapılmaktadır. Finansmanları kamu gelirleri ile sağlanan kamusal mal ve hizmetlerin gelir dağılımına olan etkileri herkes için aynı (nötr) kabul edilir.

Savunma hizmetleri, genel polis hizmetleri, zorunlu öğrenim hizmetleri, diplomatik hizmetler, adalet gibi tam kamusal malların özellikleri şöyle sıralanabilir; (Eker, 2005.43-45), (Pehlivan, 2002: 40-43)

- Toplum ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir.
- Bölünmezlik ilkesi nedeni ile sağlanan faydanın bireyler arasında bölünememesi
- Piyasa dışı olması, pazarlanamaması, fiyatlandırılmaması
- Tüketimde bireylerin arasında rekabetin olmaması
- Finansmanın kamu kaynakları ile sağlanması

- Dışsal ekonomiler oluşturmaları
- Siyaset mekanizması ile üretilmesi
- Gelir dağılımına etkisi nötr
- Marjinal Sosyal Fayda > Marjinal Özel Fayda
- Talebi ve arzını siyasal süreç belirler.
- Bu mal ve hizmetleri kullanan kişi sayısı belli bir düzeye kadar bu hizmetler için yapılacak akçal harcama miktarını etkilemez.
- Bu mal ve hizmetlerde sıkışıklık maliyeti söz konusu olmamaktadır.
- Bedavacılık sorunu

1.1.3.5. Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Hem devlet hem de piyasa tarafından arz edilen kişisel talep ve fayda sağlamanın yanında toplumsal fayda da sunan mal ve hizmetlere “yarı kamusal mal ve hizmetler” denir.

Yarı kamusal mallar faydası bölünebilir, piyasa koşullarında fiyatlandırılabilir mallardır. Piyasada üretilmeleri, bu malları satın alan kişilere sağladığı faydanın dışında toplumsal açıdan da fayda sağlarken; piyasa tarafından yeterince üretilmemeleri ise toplumsal açıdan maliyetler oluşturmaktadır. Oluşabilecek bu maliyetlerin giderilebilmesi için bu mal ve hizmetler devlet tarafından da üretilirler (Akdoğan, 2006: 47).

Ortaya çıkan faydalar öncelikle bu mal ve hizmetleri satın alan bireylere aittir. Bu özellikteki mal ve hizmetlere eğitim ve sağlık hizmetleri örnek olarak verilebilir. Bu mallar, bireysel fayda sağlamanın yanında toplumsal fayda da sağlamaktadırlar.

Yarı Kamusal Malların Özellikleri:

- Bireylere sağladığı faydalar özel mallar gibi bölünebilirken, topluma sağladığı faydalar kamusal mallardaki gibi bölünemez.
- Piyasa koşullarında fiyatlanabilirler

- Piyasa koşullarında üretilebilirler.
- Hem içsel hem de dışsal fayda oluşturlar.
- Hem devlet hem de piyasa tarafından üretilebilirler.
- Tüketiminden kısmen mahrum bırakılan mal ve hizmetlerdir.
- Üreticiler ve tüketiciler arasında rekabet söz konusudur.
- Bu malların maliyetleri genellikle toplanan harçlar ile karşılanır.

Yarı kamusal mallarda tüketilen mal ya da hizmet, tam kamusal mal ve hizmetler gibi sonsuz değildir. Sunulan hizmetlerden faydalanan kişilerin belli bir alanda yoğunlaşması, zaman içinde sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinin düşmesi gibi olumsuzluklar ise kalabalıklaşma maliyeti olarak tanımlanır(Teyyare ve Keskin, 2017: 351).

Optimal ölçeğe kadar olan tüketici sayısı refah kaybına yol açmazken, optimal ölçeğin aşılması ile sunulan hizmetlerden alınan fayda azalmaya başlayacaktır. Başka bir ifade ile sıkışıklık maliyeti, kamusal malların tüketimi için sisteme dahil olan her bir bireyin bütün bireylerin sağladığı kişisel faydaların azalmasına sebep olmasıdır. Yoğunlaşmadan dolayı düşen mal ve hizmet kalitesi, bekleme sürelerinin uzaması gibi durumların giderilmesi için devlet eli ile üretilen bazı yarı kamusal mallarda harç alınarak bedavacılık sorunu nedeni ile oluşan sıkışıklık maliyeti giderilmeye çalışılmaktadır.

1.1.4. Kamu Mallarının Faydanın Yayılma Alanına Göre Sınıflandırılması

Sağlanan bir hizmetin ya da bir malın ortaya koyduğu faydanın yayılma alanı, yerel bir bölge, ülkenin tamamı ya da tüm dünya olabilir. Faydanın yayıldığı alanı baz alarak küresel kamusal mallar, ulusal kamusal mallar ve yerel kamusal mallar olarak sınıflandırılmaktadır.

1.1.4.1. Küresel Kamusal Mallar

Çağımızda; çevre, sağlık, ulusal güvenlik gibi kamu ekonomisinin alanında olan çok sayıda mal ve hizmetin etkileri, ulus sınırlarını aşmakta ve tüm dünyaya yayılmaktadır. Ülkeler arasında yaşanan bu yayılma, aynı zamanda nesiller arasında da olmaktadır. Adı geçen yayılmaya neden olan küresel kamusal mallara ilişkin ilk tanımlama 1999 yılında Birleşmiş Milletler bünyesindeki bir çalışma grubu tarafından yapılmıştır (Kirmanoğlu, 2011:132). Bu malların tüketiminde rekabet yoktur ve kullanımdan mahrum etme söz konusu değildir. Bir diğer adı ile uluslararası kamusal mallar, Birleşmiş Milletlere bağlı örgütler tarafından, birlikte ve eşit olarak, üye ülkelere sunulan hizmetlerdir. Birleşmiş Millet çatısı altında hizmet veren örgütlere “Birleşmiş Milletler Eğitsel ve Bilimsel İşbirliği Örgütü (UNESCO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Gıda ve Tarımsal Örgüt (FAO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Kızılhaç (Red Cross), Dünya Çocuklarını Koruma Örgütü (UNICEF)” örnek verilebilir. Millî gelir düzeyi düşük ülkeler bu malların finansmanına sembolik olarak katılmaktadır (Şener, 2014: 69-70). Öte yandan küresel mallar sınır ötesi dışsallıklara sahiptir. Bu dışsallıklar pozitif ve negatif şekilde yansıyabilir. “Küresel kamusal zararlar” olarak adlandırılan negatif dışsallıklara salgın hastalıklar, küresel ısınma, iklim değişikliği, terörizm, mali istikrarsızlıklar ve global yoksulluk gibi örnekler verilebilir (Kirmanoğlu, 2011:133).

1.1.4.2. Ulusal Kamusal Mallar

Faydası bir ulusa ait olan kamusal mallara “ulusal kamusal mal” denir. Ulusal kamusal mallarda dışlanamazlık özelliği sadece ulus sınırları içinde geçerlidir. Bu tür hizmetler ülkenin merkezî hükümeti tarafından bütçe finansmanı yolu ile karşılanır (Kirmanoğlu, 2011:132). Hizmetin büyüklük derecesi ise siyasal karar alma süreçleri yolu ile belirlenir. Savunma, adalet, iç güvenlik ve sosyal hizmetlerin bütçe yolu ile finansman edilenleri bu mal türüne örnek olarak sayılabilir (Şener, 2014: 75).

1.1.4.3. Yerel Kamusal Mallar

Yerel kamusal malların kamu ekonomisinin araştırma alanına girmesi, 1956 yılında iktisatçı Tiebout’un “Yerel Harcamaların Saf Bir Teorisi” başlıklı makalesi ile

olmuştur (Kirmanoğlu, 2011:131). Yerel kamusal malların üç temel özelliği bulunmaktaydı. Bunlar; herkes için tüketilebilecek bir mal olması, tüketiciler arasında rekabetin olmaması ve sınırlı bir coğrafi alan içinde sunulmalarıdır (Sakınç, 2012:152). Faydası belirli bir coğrafi alan ile sınırlanmış ve o alan dışında oturanları tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olduğu kamusal mallara “yerel kamusal mallar” denilmektedir. Ulusal sınırlar içindeki toplumun tümü bu malların faydasından yararlanamaz (Nadaroğlu, 2001: 39). Burada önemli olan husus, hizmetin faydasının yayıldığı alanın genişliğidir (Nadaroğlu, 2001: 39).

Yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunulması yani arz edilmesi konusunda aklımıza ilk gelen organizasyon belediyeler olsa da bugün uygulamada yerel mal ve hizmetlerin sunumunda farklı aktörlerin de olduğunu görmekteyiz. Hizmet alanının büyüklüğünün optimum düzeye getirilmek istenmesi ve farklı toplum kesimlerinin farklılaşan hizmet taleplerinin oluşturduğu çeşitlilik ışığında yerel mal ve hizmet kavramı aşağıdaki gibi ifadelendirilebilir. Yerel ortak ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararı sağlamak amacı ile yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör tarafından belirli bir alana yönelik sunulan hizmetlere “yerel mal ve hizmetler” denir (Bozlağan, 2002: 205).

Yerel mal ve hizmetler için yetki bakımından kapsamlı bir tanım yapmak istersek: Yerel yönetimlere kanunlarla verilmiş tüm işler ve kanunların başka idareye bırakmadığı ama yerel yönetimlerin yapmayı üstlendiği işlerdir (Ökmen ve Çağatay, 2016: 90).

1.1.5. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü

Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan refah ekonomisi, devletlerin ekonomiye daha fazla müdahale etmesine ve ekonomik kaynakları daha fazla kullanmalarına imkân veren politikalar geliştirmiştir. Devlet, liberal ekonominin aksine sadece adalet, savunma ve diplomasi hizmetlerini sunmanın yanında sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyecek ve toplum ihtiyaçlarının karşılanmasını piyasaya bırakmayacak bir yapıya dönüşmüştür. Nüfus ve refah artışı ile toplumların devletten bekledikleri hizmetlerin miktarı ve kalitesi artmış, bunun sonucu olarak da devletin ekonomi içindeki payı giderek büyümüştür. Savaş sonrası dönemde şehirler yeniden

yapılanmış özellikle de büyükşehirler göç almaya başlamıştır. Bu gelişmeler şehirlerin idaresini elinde bulunduran yerinden yönetim birimlerinin taşınması gereken yükü artırmıştır (Banzhaf & Walsh, 2011).

Anayasamızın 123. maddesinin ikinci fıkrası “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” ifadelerini barındırmaktadır. Ülkemizde yönetim ilişkileri anayasal bir düzenleme ile merkezden ve yerinden yönetim şeklinde planlanmıştır. Anayasamızın 126. maddesi merkezî idarenin teşkilatlanmasını “*Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.*” şeklinde tanımlamaktadır. Kamu hizmetlerini yürüten tüzel kişiliğin adı “devlet”tir. Bu hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan yetki “devlet yetkisi” olarak adlandırılır. Türk idare hukukunda “devlet” denilen tüzel kişilik ile “merkezî idare” kastedilmektedir (Gözler – Kaplan, 2015:31). Bu noktada idarenin bütünlüğü açısından gerek yerel yönetimlerin gerek ise merkezi yönetimin birbirini tamamlayıcı birer unsur olarak değerlendirilmeleri gereklidir (Demirkol, 2022: 109).

Devlet, toplum ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli tüm faaliyetleri sadece merkezî idare tarafından gerçekleştiremez. Devlet hizmetlerinin bir kısmı ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Anayasamızda yerinden yönetim 127. maddede “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*” şeklinde tanımlamıştır. Hem merkezî idare hem de yerinden idarenin arasındaki ilişkinin kurumsallaşması, siyasal açıdan yetki çatışması, ekonomik açıdan kaynak israfı ve idari açıdan ise toplumda huzursuzluk yaratacak birtakım kargaşaların doğmasını engelleyecektir (Nadaroğlu, 2001: 51).

Kanun yapma yetkisini elinde bulunduran merkezî idare, vergi kanunları yolu ile gelir elde etme konusunda yerel yönetimlerle kıyaslanmayacak bir avantajı elinde bulundurmaktadır. Kanun yapma yetkisi, merkezî idarenin yerel yönetimlerin gelirlerini belirleyebilmesinin yanında yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını ve

yetkilerini belirleyebilmesine de imkân vermektedir. Bu ifadelerden de anlaşılabilceğı gibi geliri ve yetkiyi dağıtan merkezî idaredir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hem demokratikleşme hem de kaynakların daha verimli kullanılmasına imkân vermek için merkezî idareler ellerinde bulundurdıkları gelir ve yetkilerin bir kısmını yerel idarelere aktarmaktadır. Merkezî idarenin elindeki planlama, karar verme, uygulama ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmını taşra kuruluşlarına, mahallî idarelere ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarmasına ise “desantralizasyon” (yerinden yönetimleştirme/ademimerkeziyetçilik) denilmektedir (Eryılmaz, 2016:123). Merkezî idare, desantralizasyon ile iş yükünü azaltmanın yanı sıra, karar alma sorumluluğunu alt birimlere devrederken bir yandan da yerel özerkliğin gelişmesine katkı sağlayabilir. Avrupa Konseyi’nin 15 Ekim 1985’te imzaya açtığı ve Türkiye’nin de bazı çekincelerle de olsa 21.11.1988’de imzaladığı ve 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun’la onaylandığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesi “*Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.*” şeklindedir. Türk kamu yönetimini önemli ölçüde etkileyen uluslararası müktesebat, son kırk yıldır yerel yönetimlerin yetki ve gelirlerindeki artışı hızlandırmıştır. Bu değişimin ana kavramlarından biri de Türkçeye hizmette yerellik olarak çevrilmiş olan “subsidiarite”dir. Bu ilke gereğı, yerel hizmetlerin mahallî idareler tarafından görülmesi beklenmektedir (Koçak, 2019: 79). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesi subsidiarite kavramını “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.*” ifadeleri ile üzerine yorum yapılamayacak şekilde açıkça tanımlamıştır.

Devletin desantralizasyon ve hizmette yerellik düşüncesini rasyonelleştirirken kullandığı kavramlardan biri de mali tevzindir. Dar anlamda merkez ile yerel yönetimler arasında gelirin paylaşılması, denkleştirilmesi olarak tanımlanan mali tevzin geniş anlamda merkez ile yerel arasında hizmet ve gelirin bölüşülmesi olarak tanımlanmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 83).

1.1.5.1. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşüm Yöntemleri

Mali denkleştirme, kamu hizmetlerinin ve gelir kaynaklarının bölüşümü olarak iki ana unsura dayanmaktadır (Tortop,1996:27). Kamu hizmetlerinin bölüşümünün sağlanması için dört temel kural vardır. Bunlardan ilki genellik ilkesidir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nda açıkça belirtildiği gibi hizmetlerin dağılımında kanunla yasaklanmayan ve açık bir kanuni ifade ile bir başka yönetime bırakmadığı tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir. Bir diğer ilke ise, yetki ilkesidir. Genellik ilkesinin dışında yerel yönetimlere verilmek istenen yeni hizmetler için merkezî idareden izin alınmasını, yetki alınmasını ifade eder. Üçüncü olarak ise, yerel yönetimlerin yapacakları hizmetlerin görevlerini belirten kanunlarda sıralanmasına “liste düzenlenmesi” ilkesi denilmektedir (Tortop, 1996:30). Son olarak ise, yerel yönetimlerin görevlerinin kanunlarda teker teker sayılmasının yanında yasaklanmamış veya hizmetin üretilmesi açıkça başka kuruluşa verilmemiş hizmetlerin yerine getirebilmesine ise “karma sistem” ilkesi denilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2005:73).

1.1.5.2. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşüm İlkeleri

İktisadi insan, en düşük maliyetle en yüksek faydayı elde etmeye çalışandır. İktisadi insanın bu tutumu sadece piyasa mekanizmasına konu olan mal ve hizmetler için geçerli değildir. Devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerde de belirli bir maliyete katlanan bireyler, sunulan hizmetlerin kendilerine düşen kısmının muhakemesini içgüdüsel olarak yapmaktadır. Bazı durumlarda devletin müşterisi konumunda bulunun vatandaşlara sunulan hizmetlerin, kaliteli, düşük maliyetli ve bireysel ihtiyaçları da karşılayacak türden olması beklenmektedir. Beklentinin karşılanabilmesi için hizmetlerin yönetimler arası bölüşümüne ilişkin aşağıdaki ilkelerden yararlanılmaktadır.

1.1.5.2.1. Etkinlik

En az girdi ile en yüksek değerde çıktının sağlanması ya da ihtiyaçların en az maliyetle karşılanması olarak tanımlanan etkinlik kavramı, sunulan mal ve hizmetlerin tüketici tercihleri ile uyumlu olmasını da içermektedir (Sakınç, 2012:104). Etkinlik

ilkesine göre, kamusal mal ve hizmetler seçmenlerin ihtiyaçlarının en etkin karşılanacağı kamu yönetimi birimi tarafından yerine getirilmelidir. Merkezî idare büyük ölçekli hizmetleri düşük maliyetle sunmasına karşın, kırtasiyecilik, gecikme, kaynak ve zaman israfı gibi sorunlara yol açabilmektedir. Merkezî idare tarafından kaynak tahsisi optimal düzeye yakın olmadığı sürece kanunla yerel yönetimlerce yapılmasına engel olmayan hizmetlerin mahallî idareler tarafından sunulması ekonomik etkinliği artıracaktır (Ulusoy, Akdemir, 2005:68).

1.1.5.2.2. Hizmetlerin Faydalarının Bölünebilirliği

İktisat, maliye, kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanlarının ortak sorularından biri olan “toplum ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetleri kim üretmelidir?” sorusuna uzun yıllardan beri verilen cevaplar bu alandaki literatürün gelişmesini sağlamıştır. Yukarıda da değinilmiş olan mal ve hizmet türleri konusunda bahsedildiği gibi adalet, savunma ve diploması gibi tüm toplumu ilgilendiren, üretilen hizmet sonunda kime ne kadar fayda sağlandığının ölçülemediği dolayısı ile faydanın bölünemediği alanlarda, mal ve hizmet üretiminin yanı sıra kaynak kullanımı da çoğunlukla merkezî idarenin elindedir (Mutluer – Öner, 2009:24).

1.1.5.2.3. Hizmetin Faydasının Yayıldığı Alan

Kamu tarafından sunulan hizmetlerin sağladığı fayda alanları birbirinden farklıdır. Bazı hizmetler mahallî boyutta hissedilirken bazı hizmetlerin faydaları ülke sınırlarını da aşabilecek türdendir. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinin sunumu ve maliyet paylaşımı, hizmetin faydasının yayıldığı coğrafi bölgede yaşayanların tercihleri ile bağdaşmalıdır (Arıkboğa, 2019:21).

Farklı coğrafyalarda yaşayan insanların hizmet talepleri de farklılaşacaktır. Tüm ülkenin ortak olarak talep ettiği adalet, savunma ve diploması gibi hizmetlerin dışında farklılaşan hizmet talepleri de oluşmaktadır. Farklı türden hizmetlerin sunumunda kaynakların tek bir elden kullanılmaması, kaynak kullanımında ve hizmetlerin etkinliğinde iyileşmeye sebep olacaktır (Sakınç, 2012:101). Sunulacak tüm hizmetlerin merkezî idare tarafından üretilmesi, bürokrasinin oluşturacağı maliyet artışından dolayı hizmet başına maliyetinin artmasına da sebep olur (Nadaroğlu, 2001:

67). Ülke sınırları ölçeğinde olan ve sağladığı fayda tüm vatandaşlara yönelik olan hizmetler merkezî idarece, belirli bir bölgede yaşayanlara yönelik fayda sağlayan hizmetler ise yerel yönetimlerce sunulmalıdır. Hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın mahallî idare boyutunu aştığı durumlarda hizmetin mahallî idareler tarafından sunulmaya devam edilmesi hem etkin olmayan hem de eksik üretime yol açacaktır (Ulusoy- Akdemir, 2005:71).

1.1.5.2.4. Hizmet Bölüşümü ve Dışsallık İlişkisi

Bir mal veya hizmet tüketiciye sağladığı fayda ya da maliyetin yanında, başkalarına da fayda sağlıyor ya da maliyet yüklüyorsa bu durum ekonomi biliminde dışsallık olarak adlandırılmaktadır (Mutluer – Öner, 2009:25). Dışsallığın oluşabilmesi üretim ve tüketim sürecine bağlıdır. Bir iktisadi birimin iktisadi faaliyetlerinden, bir diğer iktisadi birimin maliyete katlanmadan fayda sağlamasına “pozitif dışsallık”; bir iktisadi birimin iktisadi faaliyetlerinden bir diğer iktisadi birimin zarar görmesi hâline ise “negatif dışsallık” denir. Üretim ve tüketim fonksiyonu bağımsız olursa dışsallık sıfırdır. “Fayda ve maliyet taşmaları” olarak da adlandırılan dışsallıklar, kaynakların etkin dağılmasına izin vermemektedir. Yerel yönetimler, kendi yönetim alanlarına yönelik mal ve hizmetleri üretme yetkisine ve yükümlülüğüne sahiptir. Kendi yönetim alanlarının dışındaki alanlara sağlayacakları fayda iktisadi ve siyasi açıdan o yerel yönetime ve yöneticilerine katkı sağlamayacaktır. Bunu bilen yönetimlerin mal ve hizmet sunumları potansiyellerinin altında olacaktır ve buna iktisatta atıl kapasite denilmektedir.

Olson’a göre sunulan hizmetin fayda alanı ile hizmeti sunan birimlerin politik alanları arasında üç ilişki kurulabilir. Bunlar:

(1) Fayda alanının politik alan sınırlarını aşması: Bedavacılar herhangi bir maliyete katlanmadan sunulan hizmetten faydalanabilirler ve bu durum kaynak tahsisi açısından olumsuzdur.

(2) Fayda alanının politik alan sınırlarından küçük olması: Yerleşim alanı içinde bulunan herkesin maliyete katlandığı ama küçük bir azınlığın mal ve hizmetlerden faydalanabildiği bir durumdur ve bu da kaynak tahsisi açısından olumsuzdur.

(3) Fayda alanı ile politik alanın birbirine denk olması: Hizmetin maliyetine katlanan herkesin hizmetlerden faydalanabilmesi hâlidir ve bu kaynak tahsisinin optimal düzeyde olduğu anlamına gelir (Olson, 1969: 482).

Kaynaklarını verimli kullanmak isteyen yerel yönetimler, sundukları hizmetlerin faydalarının kendi bölgelerinin dışına taşmamasına özen göstermektedir. Ancak yerel yönetimler açısından iktisadi olan bu kararlar ülke açısından ele alındığında iktisadi refah kayıplarına sebep olabilir (Ulusoy- Akdemir, 2005:71). Sunduğu mal ve hizmetlerle negatif dışsallık üreten bir yerel yönetim ise komşu yerel yönetimlerde yaşayanlara negatif dışsallığın oluşturduğu sorunları çözmek için bir maliyet yüklemektedir. Dolayısı ile komşu yerel yönetimde de kaynaklar kullanılması gereken yerde kullanılmadığında kaynak kullanımında etkinlik sağlanamamış olacaktır.

Marjinal fayda ile marjinal maliyet birbirine eşit olduğunda kaynakların optimal kullanıldığından bahsedebiliriz. Bir yerel yönetim negatif ya da pozitif dışsallık sağladığında optimal kaynak kullanımından bahsedilemez. Birden fazla yerel yönetimin olduğu bir durumda içlerinden birinin sağladığı marjinal fayda ile katlandığı marjinal maliyetin birbirine eşit olması tüm ülke adına kaynakların etkin kullanıldığı anlamına gelmez. Böyle bir durumda yönetimler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi ve mali ilişkilerin düzenlenmesi gereklidir (Nadaroğlu, 2001: 69). Dışsallıklar kaynak tahsisinde etkinliği bozdukları için, piyasalar bu konuda başarısız kalır ve devletin dışsallıklarla mücadelesini gerekli kılarlar. Devlet dışsal fayda sağlayan yerel yönetimlerin bu hizmetlerini genişletmeleri için onları teşvik ederken, negatif taşmalardan zarar gören yörelerin de maruz kaldıkları olumsuzlukları gidermek için onlara kaynak aktarımında bulunabilir (Mutluer – Öner, 2009:26). Başka bir ifade ile merkezî yönetimin transfer mekanizması ya da diğer düzeltici mekanizmalar aracılığı ile devreye girerek, bu hizmetlerin optimum düzeyde üretilmesini sağlaması gerekmektedir (Arıkboğa, 2019:24).

1.1.5.2.5. Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümünde Ölçek Ekonomileri

Türkiye Belediyeler Birliği'nin 2014 verilerine göre Türkiye'de 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi olmak üzere toplamda 1397 belediye bulunmaktadır. Bunların her birinin faaliyet alanlarının genişliği birbirinden farklıdır. Hizmetlerin hangi hizmet birimi tarafından üretileceği belirlenirken ölçek ekonomileri kavramından yararlanmak gerekir.

Cambridge sözlüğünün “*Malların büyük miktarlarda üretilmesi ve satılması sonucu ortaya çıkan üretim maliyetlerinin azaltılması*” şeklinde tanımladığı ölçek ekonomileri üretimin uzun dönemi ile ilgilidir. Ölçek ekonomisi, azalan maliyet koşullarına uygun hizmetlerin üretimde geçerli olan ve üretim kapasitesinin artmasının maliyet düşüşüne sebep olduğu bir avantajdır. Bir yerde ölçek ekonomilerinden bahsedilebilmesi için üretimi yapılacak mal ya da hizmet için katlanılması gereken sabit maliyetin toplam maliyet içindeki payının yüksek olması gerekmektedir. Sabit maliyetin yüksek olması yapılan her ilave üretimin çıktı başına katlanılan sabit maliyetleri düşürmesine imkân verecektir ve üretim arttıkça maliyetler belli bir düzeye kadar düşmeye devam edecektir. Eğer üretim ölçeğinin genişlemesi maliyet açısından bir avantaj sağlayacaksa bazı hizmetlerin yerel yönetimlerin sınırlarından daha geniş bir bölgede üretilmesiyle maliyet daha etkin olacaktır (Arıkboğa, 2019:23). Ölçek artışı her zaman tasarruf sağlamayabilir. Ölçek artışı sonucu sağlanan getiri bazen ölçek artışı kadar olabilir, bazen ölçek artışından az dahi olabilir. Böyle durumlarda hizmet üretimin yerel idarelerden merkezî idareye bırakılması anlamlı değildir; ölçek artışından daha fazla getiri sağlandığı durumlarda hizmetlerin sunumu merkezî idareye bırakılmalıdır (Ulusoy- Akdemir, 2005:70). Hizmet tahsisinde en uygun yönetim düzeyinin ölçek ekonomileri bakımından tahsisinde geçerli olan ilke, ölçek büyüdükçe politik hizmet alanının da büyümesi gerektiğidir (Sakınç, 2012:100). Ölçek ekonomileri konusunu ilerleyen bölümlerde daha detaylı olarak ele alacağız.

1.2. MALİYET VE ÖLÇEK EKONOMİSİ KAVRAMLARI

Toplum ihtiyaçlarının karşılanması için hem devlet hem de özel kesim tarafından arz edilen mal ve hizmetlerin ortaya çıkarılabilmesi için katlanması gereken maliyetler bulunmaktadır. Bu maliyetler hem üretenin kim olduğuna hem de üretilen malın cinsine, miktarına, hangi büyüklükte bir alana sunulduğuna ve hangi üretim yöntemleri kullanıldığına göre değişiklik göstermektedir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, üretimin hangi büyüklükte yapıldığı maliyetleri doğrudan etkileyen unsurların başında gelmektedir. Üretim kapasitesi arttıkça katlanılan maliyetin izlediği seyir maliyet – fayda dengesi ve maliyet – etkinlik ilişkisi açısından önemle takip edilmelidir. Nihayetinde gerek özel kesim gerek devlet eli ile üretimin sürdürülebilir bir şekilde devam edebilmesi için katlanılan maliyet ile elde edilen fayda düzeyi arasında anlamlı bir ilişki olmalıdır.

1.2.1. Maliyet Kavramı ve Türleri

Maliyet kavramı üretim aşamasında karşımıza çıkmaktadır. Üretim, insanoğlunun yaşamını sürdürebilmesi için sınırsız olan gereksinmelerini karşılamaya yönelik kıt mal ve hizmetlerin miktarını veya faydasını arttırmak amacıyla harcanan çabaların tümüdür (Karakayalı, 1989: 12). Üretimin gerçekleştirilebilmesi için emek, sermaye, doğal kaynak gibi üretim faktörlerine ise “girdi” denilmektedir. Girdiler, “sabit girdiler” ve “değişken girdiler” olmak üzere ikiye ayrılır. Sabit girdiler, üretim düzeyinden bağımsız otonom olarak üretim sürecine dâhil edilen kaynakları ifade etmektedir. Değişken girdiler ise, üretim miktarına bağımlı ve aynı yönde hareket eden girdilerdir.

Üretim sürecinde girdilerde değişiklik yapıp yapılamamasına göre üretim süreci “çok kısa dönem”, “kısa dönem” ve “uzun dönem” olarak üçe ayrılmaktadır. Literatürde ise kısa dönem ve uzun dönem olarak incelenmektedir. Çok kısa dönemde üretimde kullanılan sabit ve değişken girdilerin miktarında bir değişiklik yapılamamaktadır. Bu dönem ürünün nihai tüketici önünde olduğunu vurgulamak için pazar dönemi olarak da adlandırılmaktadır. Kısa dönem ise üreticinin sadece değişken girdilerin miktarında değişiklik yapabildiği dönemi ifade etmektedir. Son olarak ise

uzun dönem de üretici hem sabit hem de değişken girdilerde değişikliğe gidebilmektedir (Ünsal, 2007: 248).

Bahsedilen girdiler için katlanılan yüke “maliyet” denilmektedir. Daha geniş bir ifade ile bir mal veya hizmet üretiminden son tüketici teslimine kadar gerçekleşen süreçte vazgeçmemiz gereken malzeme, kaynak, zaman ve almamız gereken risklerin tamamına “maliyet” denilmektedir. Bir malın üretimi için katlanılan maliyetler ile o malı üretmek yerine üretilebilecek en iyi alternatiften vazgeçilmesine “fırsat maliyeti” veya “alternatif maliyet” denir. Diğer bir ifade ile vazgeçilen en iyi alternatif cinsinden ölçülen maliyettir (Sloman, 2003:144). İktisadi analizde üretimde katlanılan maliyetler, kullanılan girdilerin en iyi alternatif üretim alanında elde edeceği gelir olarak dikkate alınır ve bu da daha önce bahsedildiği gibi fırsat maliyetidir. Fırsat maliyeti anlamında kullanılan üretim maliyetlerini, “açık maliyetler” ve “örtük maliyetler” şeklinde ayırabiliriz. Üretim faktörlerini elde etmek için yapılan gerçek ve muhasebeleştirilmiş ödemelere “açık maliyet” ya da “muhasebe maliyeti”, üreticinin gerçekte yapmadığı ama yapsaydı en iyi geliri elde edeceği potansiyel bir yatırımdan sağlanacak gelirlerin toplamından vazgeçilmesi nedeniyle oluşan maliyetlere de “zımni- örtük maliyet” denilmektedir (Ünsal, 2007: 276). Örtük maliyet, fırsat maliyet kavramını da kapsamaktadır.

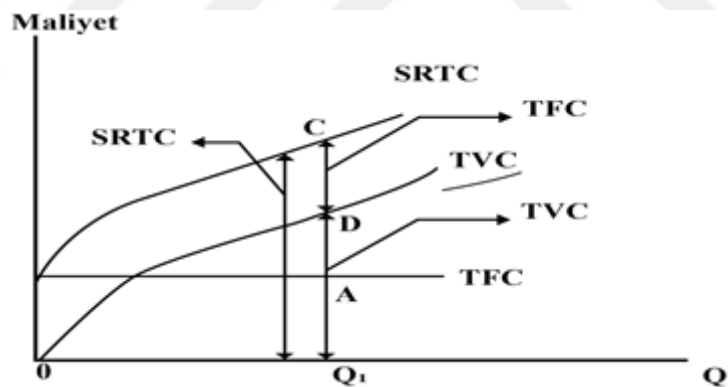
1.2.1.1. Kısa Dönem Maliyet Kavramı

Kısa dönem, firmanın üretim miktarını değiştirmek için tüm üretim faktörlerini değiştiremediği, dolayısı ile üretim faktörlerinin sadece bir kısmını değiştirmeye olanak bulduğu, üretim dönemidir (Dinler, 2019: 205). Üretimin sadece emek (L) ve sermaye (K) ile yapıldığı varsayıldığında, $q=f(K, L)$ üretim fonksiyonundaki bileşenlerden sadece birinde değişikliğin yapılabildiği döneme “kısa dönem” denilmektedir (Ünsal, 2007: 277). Üreticiler kısa dönemde yönetilmesinin daha kolay olması açısından genellikle bu iki bileşenden emeğin miktarının değiştirmeyi tercih ederler. Kısa dönemde azalan verimler kanunu geçerlidir. Fransız iktisatçı Anne Robert Jacques Turgot tarafından (Shephard ve Färe, 1974:69) iktisat literatürüne kazandırılan azalan verimler kanunu, üretimde kullanılan ve birbiriyle

bağıntılı olan değişkenlerden birisi sabit tutulup diğerinin artırılması sonucu toplam üretimin azalarak artırtacağını ve hatta belli bir süre duracağını belirtir.

1.2.1.1.1. Kısa Dönem Toplam Maliyetler

Kısa dönemin üretim faktörlerinin tümünün değişmesine imkân vermeyen bir üretim dönemi olduğunu daha önce belirtmiştik. Belirtilen dönem için değiştirilebilen faktörler için yapılan ödemeler “değişir masrafları”; değiştirilemeyen faktörler için yapılan ödemeler ise “sabit masrafları” oluşturmaktadır (Dinler, 2019: 206). Kısa dönem toplam maliyet (*Short Run Total Cost, SRTC*), üretim düzeyi sıfır olsa da var olan toplam sabit maliyetler (*Total Fixed Cost, TFC*) ve üreticinin değişken girdilerden dolayı karşı karşıya kaldığı maliyet toplamı değişir maliyetin (*Total Variable Cost, TVC*) toplamına eşittir ($SRTC = TFC + TVC$). Üretim arttıkça toplam değişken maliyet arttığı için toplam kısa dönem ve toplam maliyet de artar (Ünsal, 2007: 278).



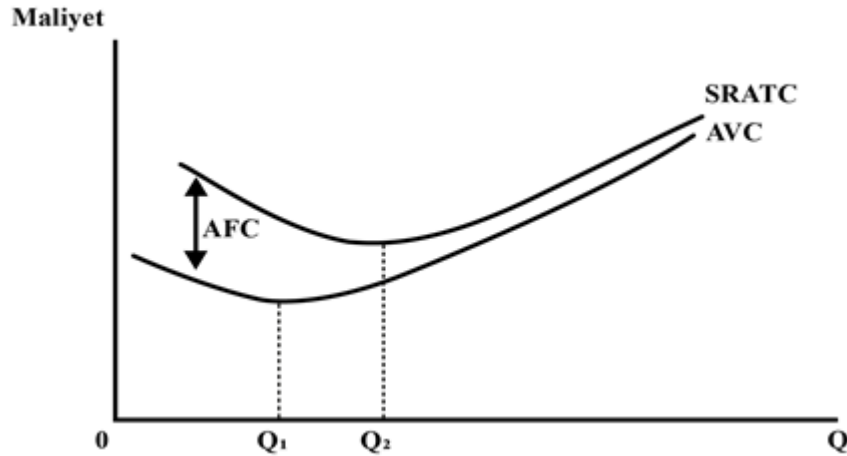
Şekil 1.1:Kısa dönem toplam maliyetler

Şekil 1.1. üzerinden incelediğimizde TFC'nin sıfırdan yukarıda bir yerden başladığını ve üretim düzeyi değişse bile değişmediğini rahatlıkla görebiliriz. Oysaki TVC üretim miktarı (*quantity*, Q) arttıkça yükselmektedir. TVC ve TFC'nin toplamının SRTC olduğunu yukarıda vurgulamıştık. Grafikte de görüldüğü gibi, SRTC eğrisinin başlangıcı TFC'nin başladığı sabit maliyet noktasında başlamakta ve üretimdeki artışa bağlı olarak ortalama değişir maliyet ile yükselmektedir. Kısa dönemde azalan

verimler kanununun geçerli olmasından dolayı üretimin sonlarına doğru TVC’deki ani artış meydana gelmekte ve bu da SRTC’ye etki etmektedir.

1.2.1.1.2. Kısa Dönem Ortalama Maliyetler

Parça başına maliyet ya da birim maliyet de denilen ortalama maliyetler, toplam maliyetlerin çıktı miktarına bölünmesi ile bulunur (Dinler, 2019: 208). Buna göre; ortalama sabit maliyet (*Average Fixed Cost, AFC*), toplam sabit maliyetin (*Total Fixed Cost, TFC*) çıktı miktarına bölünmesi sonucunda ortaya çıkarken, ortalama değişir maliyet (*Average Variable Cost, AVC*), toplam değişir maliyetin (*Total Variable Cost, TVC*) çıktı miktarına bölünmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Kısa dönem ortalama toplam maliyet (*Short Run Total Cost, SRTC*) bulmak için, $SRCT/Q = (TFC + TVC)/Q = AFC + AVC$ eşitliğidir (Ünsal, 2007: 278). Ortalama sabit maliyet, tüm maliyetler içinde üretim arttıkça azalmaya devam eden tek maliyettir. Ortalama değişken maliyet ise azalan verimler kanununun etkili olması nedeni ile önce azalır, minimum olur ve daha sonra ise yükselir. Bu nedenle ortalama değişken maliyet eğrisi şekil-1.2’de de görüldüğü gibi U biçimindedir.



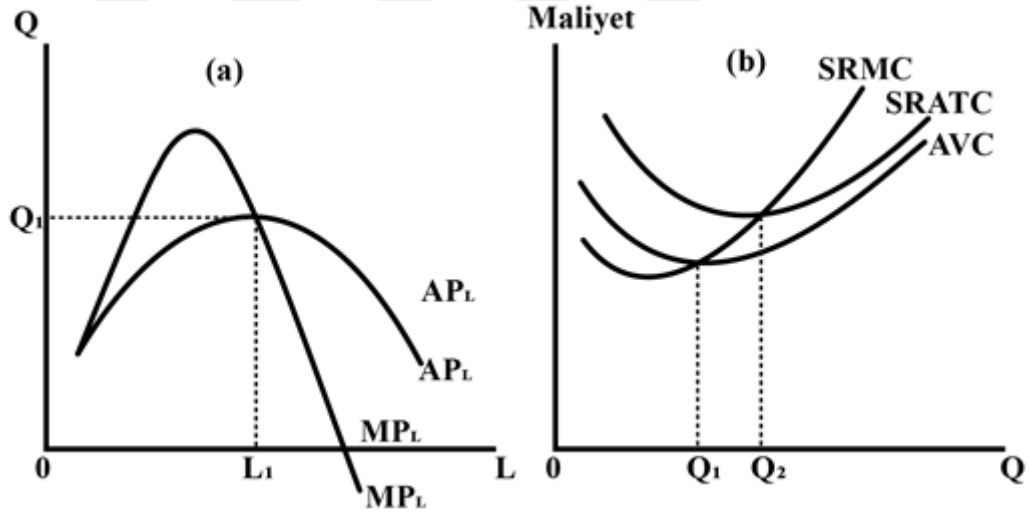
Şekil1.2: Kısa dönem ortalama maliyetler

1.2.1.1.3. Kısa Dönem Marjinal Maliyetler

Marjinal maliyet, üretimdeki bir birimlik bir değişmeye karşın, toplam maliyetteki değişmedir (Dinler, 2019: 209). Bir diğer ifade ile üretilen mal

miktarındaki bir birim değişme sonucu kısa dönem toplam maliyette meydana gelen değişmeye, kısa dönem marjinal maliyet (*Short Run Marginal Cost, SRMC*) denir: $SRMC = \Delta SRTC / \Delta Q$.

Üreticinin, üretimi bir birim artırması sonucu kısa dönemde ortaya çıkan ilave maliyetlere “kısa dönem marjinal maliyet” denir. Çıktı düzeyindeki bir birim değişme sonucu toplam maliyette meydana gelen değişme diye de tanımlanabilir: $SRMC = \Delta TVC / \Delta Q$ (Ünsal, 2007: 280). Üretilen son birim malın maliyetini ifade eden marjinal maliyet, üretim miktarı arttıkça önce azalan ve belirli bir üretim miktarından sonra artan bir seyir izlemektedir (Dinler, 2019: 209). Şekil-1.3 üzerinden incelediğimizde SRMC, kısa dönem marjinal maliyet eğrisinin, ortalama değişken maliyet eğrisi gibi U biçiminde olduğunu görebiliyoruz. Bunun nedeni ise azalan verimler kanunudur.



Şekil1.3: Kısa dönem marjinal maliyetler

1.2.1.2. Uzun Dönem Maliyet Kavramı

Üretim süreci, üretim faktörlerinin değiştirilebilmesine göre dönemlere ayrılmaktadır. Daha önce de bahsedildiği gibi, herhangi bir üretim faktöründe değişiklik yapılamayan üretim dönemine “çok kısa dönem”, üretim faktörlerinden sadece bir tanesinin değiştirilebildiği döneme “kısa dönem” ve üretim faktörlerinin tamamının değiştirilebildiği döneme ise “uzun dönem” denilmektedir.

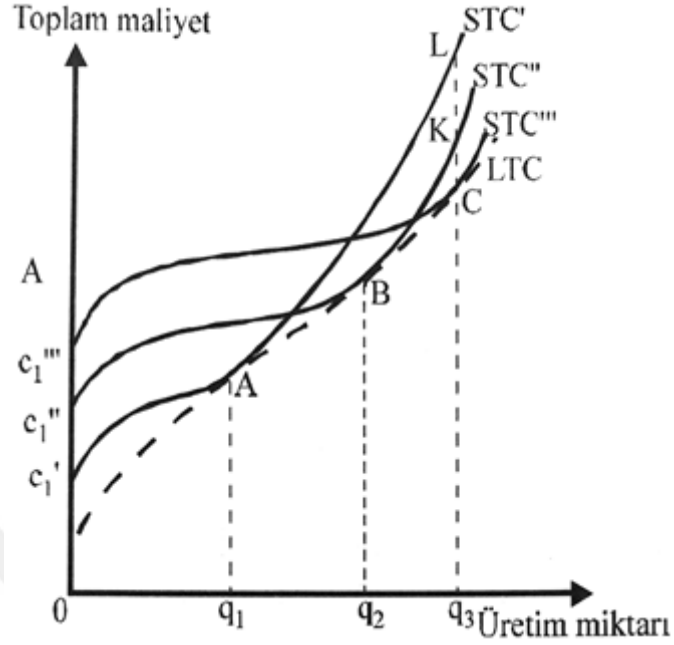
Uzun dönem, üreticinin üretim faktörleri bileşimi ve miktarında değişikliğe giderek üretimin etkinlik ve verimliliğine hükmetme şansına sahip olduğu dönemdir. Uzun dönemde, üretim kapasitesini belirleyen sabit masraflar da değiştiğinden, üreticinin üretim kapasitesi de değişmektedir. Üretici için sorun uzun dönemde, gerçekleştirmeyi planlandığı üretim miktarını kendisine en düşük maliyetle üretebileceği üretim tesis ölçeğini kurmaktır (Dinler, 2019: 216).

Tüm girdilerin miktarının değiştirilebildiği ve dolayısıyla da sabit girdi-değişken girdi ayrımının olmadığı uzun dönemde faaliyette bulunan bir üretici uzun dönem toplam maliyet, uzun dönem ortalama maliyet ve uzun dönem marjinal maliyet gibi üç tür üretim maliyeti ile karşı karşıyadır (Ünsal, 2007: 293).

1.2.1.2.1. Uzun Dönem Toplam Maliyet

Alternatif çıktı düzeyindeki optimal girdi bileşiminin içerdiği maliyete, “uzun dönem toplam maliyet” (*Long Run Total Cost, LRTC*) denilmektedir. Uzun dönem toplam maliyet, genişleme yolundaki toplam maliyete eşittir (Ünsal, 2007: 293). Genişleme yolu ise, bir firmanın belirli bir malın çeşitli üretim miktarlarını (faktör fiyatlarının sabit olması varsayımı altında) minimum maliyetle üretimini sağlayan optimal faktör bileşim noktalarının geometrik yeridir (Dinler, 2019: 219).

Uzun dönem toplam maliyet eğrisi, kısa dönem toplam maliyet eğrilerinden hareketle elde edilir. Kısa dönem üretim miktarı arttıkça azalan verim kanunundan dolayı maliyetler bir noktadan sonra artmaya başlar. Şekil 1.4’teki A, B ve C noktaları kısa dönemde üretim devam ederken maliyetlerin en düşük olduğu noktaları göstermektedir. Uzun dönem toplam maliyet eğrisi A, B ve C noktalarının bileşimi olarak ortaya çıkan LTC eğrisi ile gösterilmektedir.

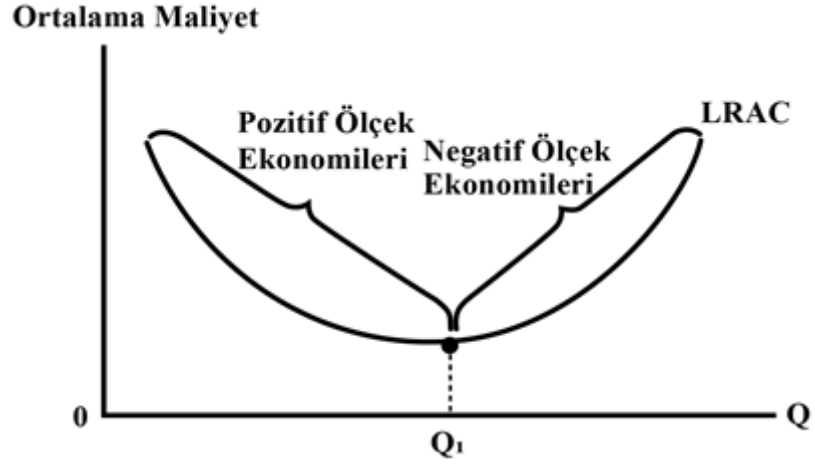


Şekil 1.4: Uzun dönem toplam maliyetler

1.2.1.2.2. Uzun Dönem Ortalama Maliyet

Alternatif çıktı düzeyindeki optimal girdi bileşiminin içerdiği maliyete, “uzun dönem toplam maliyet” (*Long Run Total Cost, LRTC*) denilmektedir. Uzun dönem toplam maliyet, genişleme yolundaki toplam maliyete eşittir (Ünsal, 2007: 293). Genişleme yolu ise, bir firmanın belirli bir malın çeşitli üretim miktarlarını (faktör fiyatlarının sabit olması varsayımı altında) minimum maliyetle üretimini sağlayan optimal faktör bileşim noktalarının geometrik yeridir (Dinler, 2019: 219).

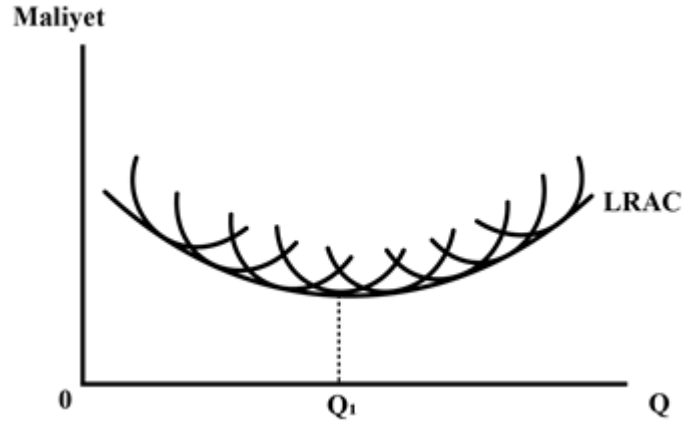
Uzun dönem toplam maliyetin çıktı düzeyine oranına, “uzun dönem ortalama maliyet” (*Long Run Average Cost, LRAC*) denir (Ünsal, 2007: 293). Uzun dönemde çıktıyı minimum maliyetle üretmenin firmaya yüklediği birim maliyete karşılık gelen LRAC uzun dönem ortalama maliyet eğrisi, şekil-1.5’te gösterilmiştir. Şekil-1.5 incelendiğinde anlaşılabacağı gibi, LRAC eğrisi Q_1 çıktı düzeyine kadar negatif eğimli, Q_1 üretim düzeyinden sonra ise pozitif eğimlidir (Ünsal, 2007: 294).



Şekil1.5: Uzun dönem ortalama maliyetler

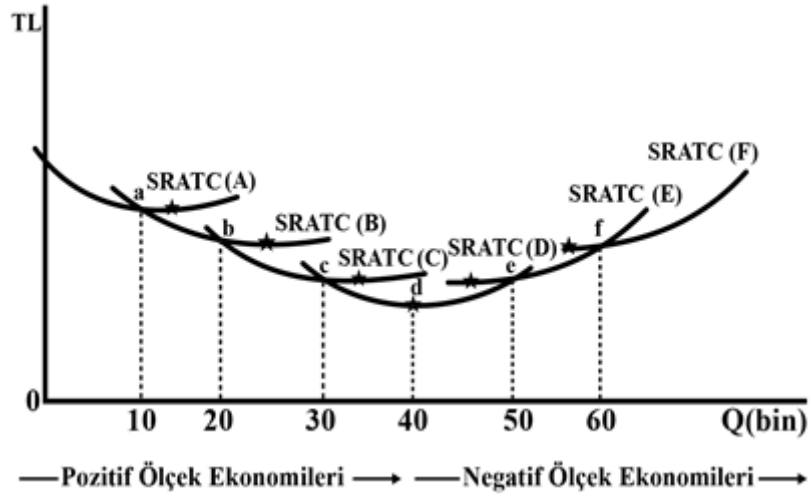
LRAC uzun dönem ortalama maliyet eğrisinin negatif eğimli bölümü, çıktı düzeyi arttıkça uzun dönem ortalama maliyetin azaldığını gösterir. Bu ise daha sonra bahsedeceğimiz pozitif ölçek ekonomileri olarak adlandırılır. SRTAC kısa dönem ortalama toplam maliyet eğrisi gibi LRAC uzun dönem toplam maliyet eğrisi de U biçimindedir. Pozitif ölçek ekonomilerinin geçerli olduğu 0-Q1 arasındaki üretim miktarı maliyetlerin giderek düştüğü ve refahın arttığı üretim kapasitesidir. Q1 seviyesindeki üretim ise ortalama maliyetlerin en düşük olduğu noktadır. Bu noktayı aşan üretim artışı maliyetlerin artışına sebep olacak ve refah kaybı yaşanacaktır.

Uzun dönem ve kısa dönem ortalama maliyet eğrileri arasındaki ilişkiyi aşağıdaki şekil yardımı ile inceleyelim. Şekil-1.6’da görüldüğü gibi, kısa dönemde oluşan her bir ortalama maliyet eğrisi U şeklindedir. Bu her bir üretim düzeyinde maliyetlerin minimum olduğu bir üretim aşamasının bulunduğunu ifade eder. Fakat uzun dönemde üretim yapan firmanın kapasite genişletme ve bir sonraki kısa dönem ortalama maliyeti görme şansı bulunmaktadır. Kapasite genişlemesi sonucu SAC2 de maliyetin biraz daha düştüğünü görülmektedir. SAC4 gelindiğinde ise uzun dönem içinde maliyetler düşebilecekleri en alt seviyeye gelmiştir. Bu noktadan sonra kapasite artışı maliyetleri artıracak ve üretimin verimi düşecektir.



Şekil 1.6: Uzun dönem ve kısa dönem ortalama maliyet eğrileri arasındaki ilişki

Uzun dönem ortalama maliyet eğrisi kısa dönem ortalama maliyet eğrilerinin yatay eksene bakan yüzlerine teğet çizilen eğri ile ortaya çıkmaktadır. Şekil 1.7’de de görüldüğü gibi, uzun dönem ortalama maliyet eğrisinin, kısa döneme ilişkin ortalama maliyet eğrileri zarf gibi içine almasından dolayı LRAC aynı zamanda zarf eğrisi olarak da adlandırılmaktadır (Ünsal, 2007: 297).

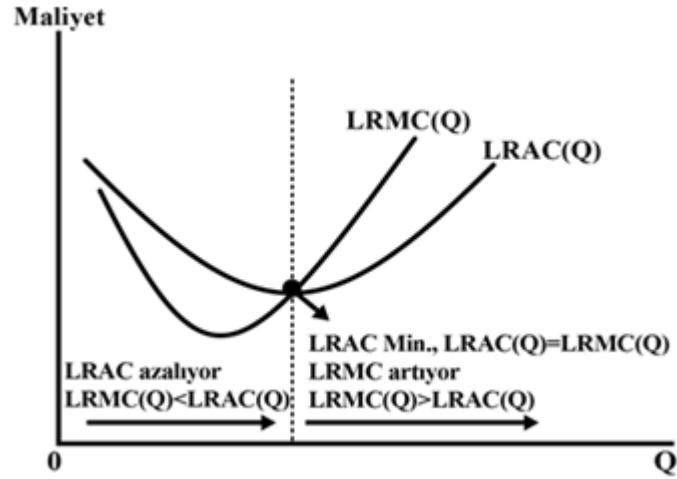


Şekil 1.7: Zarf eğrisi

1.2.1.2.3. Uzun Dönem Marjinal Maliyet

Üreticinin üretimini bir birim daha artırması hâlinde, toplam maliyette ortaya çıkan artışa ya da çıktıdaki bir birim değişme sonucu maliyette gelen değişmeye “marjinal maliyet” denir (Dinler, 2019: 219), (Ünsal, 2007: 280).

Ortalama ürün ve marjinal ürün büyüklükleri arasındaki ilişki de bir değişkenin ortalama değerinin azalması, o değişkenin marjinal değerinin ortalama değerinden küçük olduğu anlamına gelir. Dolayısı ile de LRAC eğrisinin negatif eğimli olduğu bölgede LRMC uzun dönem marjinal maliyet LRAC, uzun dönem ortalama maliyetten küçüktür. Öte yandan bir değişkenin ortalama değerinin artması, o değişkenin marjinal değerinin ortalama değerinden büyük olduğunu gösterir (Ünsal, 2007: 299). Şekil 1.8’de görüldüğü gibi verimliliğin yüksek olduğu yerde marjinal maliyet düşerken aynı zamanda ortalama maliyeti de düşürmektedir: Optimal nokta aşıldıktan sonra ise marjinal maliyetteki artış ortalama maliyetten büyük olmaktadır ve bunun doğal sonucu olarak uzun dönem ortalama maliyet artmaktadır.

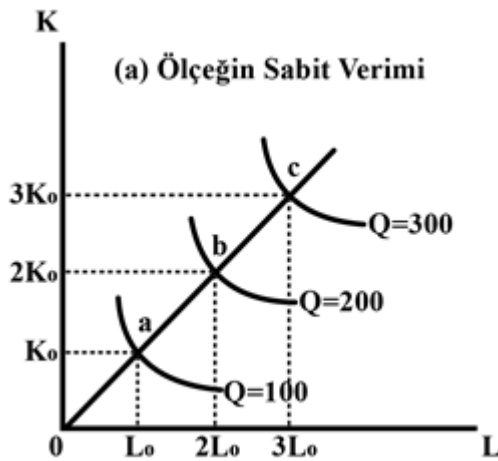


Şekil 1.8: Uzun dönem marjinal maliyet eğrisi

1.2.2. Ölçek Ekonomileri

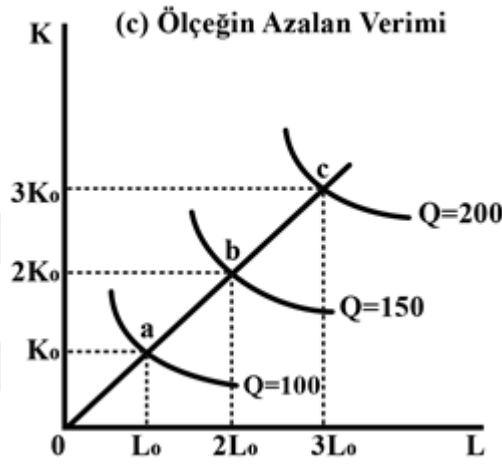
Ölçek ekonomileri, ekonomik faaliyetlerin yığılmasından etkilenen işletmelerin, büyüklükteki artış nedeniyle elde ettikleri maliyet avantajları olarak tanımlanır ve bu genellikle birim çıktı başına maliyeti düşürür (Yang, 2020:110). Ölçek ekonomileri ya da diğer bir ifade ile içsel ekonomiler üretim sürecinin uzun döneminde ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni, üretimde kullanılan sabit ve değişken girdilerin ikisinin de aynı anda ancak uzun dönemde değiştirilebilir olmasıdır. Üretimde kullanılan bütün üretim faktörlerinin, birbirlerine olan oranları sabit kalmak şartı ile aynı anda değiştirilmesi üretim ölçeğinin değişmesi anlamına gelmektedir (Karakayalı, 1989: 150).

Ölçek artışı ve üretim artışı arasında teorik olarak üç durum oluşabilir. İlk olarak bir üretici üretim ölçeğini λ oranında değiştirdiğinde, teknoloji ve girdi fiyatları sabitken, ürettiği çıktı miktarı da λ oranında değişebilir; bu duruma “ölçeğin sabit verimi” ya da “ölçeğe göre sabit getiri” denir. Üretimde sadece emek (L) ve sermaye (K) kullanıldığını varsaydığımızda x üreticisi için üretim fonksiyonumuz $f(x) = (K, L)$ şeklinde olacaktır. Üretimin 2 katına ($\lambda=2$) çıkarılması durumunda ise üretim fonksiyonumuz $f(2K, 2L) = 2f(K, L)$ şeklindedir. Şekil-1.9’da görüldüğü gibi ölçekteki artış işe üretim miktarındaki artış aynı oranda birbirini takip etmektedir.



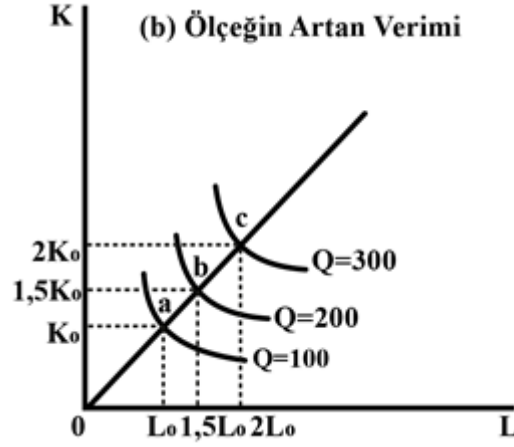
Şekil 1.9: Ölçeğe göre sabit getiri

Bir diğer durumda ise üretim ölçeği 2 katına çıkarıldığı hâlde üretim miktarı aynı oranda artmamaktadır. Böyle bir durumda üretim fonksiyonu $f(2K, 2L) < 2f(K, L)$ hâlini almaktadır. Bu duruma ise “ölçeğin azalan verimi” veya “ölçeğe göre azalan getiri” denir (Ünsal, 2007: 261). Şekil-1.10’da görüldüğü gibi üretim miktarındaki artış ölçekteki artışın gerisinde kalmıştır. Çalışma ölçeğindeki büyüme sonucu ortaya çıkacak yönetim, koordinasyon ve iletişim bozuklukları artan ölçeğin getirisinin azalmasının sebepleridir (Karakayalı, 1989: 151).



Şekil1.10: Ölçeğe göre azalan getiri

Son olarak, üretim miktarındaki artışın üretim ölçeğindeki artıştan fazla olması hâlidir ve buna “ölçeğin artan verimi” veya “ölçeğe göre artan getiri” denir. Üretim fonksiyonu ise, $f(2K, 2L) > 2f(K, L)$ olarak yazılabilir. Şekil-1.11’de de görüldüğü gibi üretim ölçeği 2 katına çıkarılmasına karşın üretilen mal miktarı 3 katına çıkmıştır (Ünsal, 2007: 261).



Şekil1.11: Ölçeğe göre artan getiri

Ölçeğin büyümesi daha yoğun bir iş bölümü ve uzmanlaşmaya neden olmakta bunun sonucunda da emeğin verimliliği artarken sermayenin de etkinliği artmaktadır (Karakayalı, 1989: 151).

Marjinal maliyet ve ölçek ekonomisi arasındaki ilişkiyi tarif etmek gerekirse; ölçekteki artışı ile belli bir noktaya kadar yapılacak her yeni üretim birim maliyetleri düşürecektir. Ancak bir noktadan sonra birim maliyetler tekrar artmaya başlar. İşte bu değişimin yaşandığı nokta üretim açısından “optimum ölçek” olarak adlandırılır. Tüketiciler için ise tersi bir durum ortaya çıkar; tüketiciler optimum ölçekte üretilmiş bir üründen daha fazla alabilirken bu ölçekten uzaklaştıkça daha az ürün ya da hizmet alınır (Yoloğlu, 2011: 48).

Ölçek ekonomileri Tablo-1.1’de görüldüğü gibi “reel ekonomiler” ve “parasal ekonomiler” olmak üzere ele alınmaktadır.

Tablo1.1:Ölçek Ekonomileri

Ölçek Ekonomileri			
Reel Ekonomiler		Parasal Ekonomiler	
A-	Üretim	A-	Satın alınan hammadde fiyatlarında indirim sağlanması
	a- Emekte iş bölümü ve uzmanlaşma	B-	Daha ucuz faizli kredi
	b- Teknolojik avantaj	C-	Daha ucuz reklam
	c- Stok avantajı	D-	Düşük tarifeli taşıma
B-	Satış ya da pazarlama		
C-	Yönetim		
D-	Taşıma		

Kaynak: Dinler, Zeynel: *Mikro Ekonomi*, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2019.

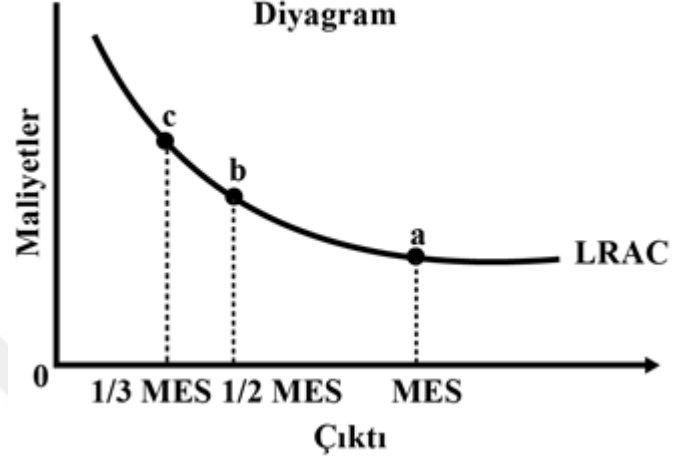
Reel ekonomiler; ölçek artışı sonucu iş bölümü ve uzmanlaşmanın artması, sunulan ürün başına satış-pazarlama maliyetlerinin azalması, yönetimde uzmanlaşma sağlanmasıdır. Şirketlerin, ölçek ekonomisi ile maliyetlerini azaltacak pazarlık gücüne sahip olması ve bunun doğal bir sonucu olarak mal ve hizmet satın aldığı firmalardan sağlamayı başardığı indirimler nedeniyle elde ettiği avantajlara parasal ekonomiler denir (Dinler, 2019: 224-225).

Doğal tekel, bir üretim endüstrisinde üretim yaptıkça maliyetlerini düşürebilen firma sayısının tek olmasını ifade etmektedir. Doğal tekelin varlığı, yapılacak hizmetin toplam maliyetinin içindeki sabit maliyetlerin payının yüksek olması ve hizmet talebindeki artışın hizmet üretim maliyetlerini düşürmesi durumunu ortaya çıkarır.

Ortalama maliyet eğrisinin negatif eğimli olduğu ve marjinal maliyet eğrisinin ortalama maliyet eğrisinden küçük olduğu doğal tekel üretim koşullarında optimum fiyat, ortalama toplam maliyetten küçük olacaktır. Bu noktada optimum çıktı, talep eğrisinin marjinal maliyeti kestiği noktada belirleneceğinden, firma üretimini optimalden daha düşük düzeyde gerçekleştirebilirse kâr sağlayacaktır. Üretim hacminin genişletilmesi ise toplam kârı düşürecektir (Sakınç, 2012:99).

Ölçek ekonomilerinin boyutlarını ölçmek için genelde iki yöntem kullanılır. Birincisinde “minimum etkinlik ölçeği” (MES) tanımlanır. MES ötesine geçildiğinde daha fazla anlamlı ölçek ekonomisi sağlanamayan üretim kapasitesi büyüklüğüdür.

Şekil-1.12’de de görüldüğü gibi uzun dönem ortalama maliyet eğrisinin yatıklaştığı noktadır.



Şekil1.12: Minimum etkinlik ölçeği diyagramı

İşsel ekonomilerin büyüklüğünü ölçmenin ikinci yolu ise üretimin MES’in belli bir kısmına indirilmesi hâlinde maliyetlerin nasıl artacağını görmektedir. B ya da c noktasındaki LRAC a noktasından yüzde olarak ne kadar büyükse, $\frac{1}{2}$ ya da $\frac{1}{3}$ MES yerine MES kadar üretmekle sağlanacak ölçek ekonomileri de o kadar büyük olur (Sloman, 2003:162-163).

1.2.3. Etkinlik ve Verimlilik

Dünya nüfusunun artması ve küreselleşme ile artan üretim ve tüketim ilişkilerinde kârlılığı belirleyecek iki temel kavram; “etkinlik” ve “verimlilik”tir. Hem kamu hem de piyasa ekonomisi açısından kaynakların nerede ve hangi ölçüde kullanılacağı yine bu iki kavram üzerinden açıklanabilmektedir.

İnsan ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılan üretim kaynaklarının, en çok faydayı sağlayacak şekilde ve minimum olarak üretime kanalize edilmesi etkin hizmet

üretimi anlamına gelmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2005:358). Diğer bir tanımda ise etkinlik, fiili (gerçekleşen) performansın, önceden belirlenmiş bir standarda ne ölçüde yaklaşıp yaklaşmadığını gösterir (Yükçü, Atağan, 2009:3). Sonuç olarak, kaynakların etkin dağıldığı bir ekonomide daha fazla refah sağlayacak başka hiçbir dağılım biçiminin olmadığı varsayılır (Kirmanoğlu, 2011:64).

Etkinlik kavramı istenen hedefe ulaşmanın önemini vurgularken, verimlilik kavramı ise, sürece dahil olan araçların miktarına odaklanır. Genel olarak, verimlilik genellikle bir sistem tarafından ortaya konan çıktılar ile bu çıktıların ortaya çıkması için sisteme dahil edilen girdiler arasındaki ilişkidir (Pekuri, Haapasalo, Herrala, 2011:41).

1.3. OPTİMAL KENT BÜYÜKLÜĞÜ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle Avrupa'da yıkılan şehirlerin yeniden yapılandırılması, savaştan çıkan devletlerin ana konularından biri olmuştur. Savaşın ardından, IMF ve Dünya Bankası'nın kurulması ile savaşta ağır kayıplar yaşayan devletler, şehirlerinin ve ekonomilerinin yeniden yapılandırılabilmesi için IMF'den kısa vadeli, Dünya Bankası'nda ise uzun vadeli krediler temin etme imkânına sahip olmuşlardır. Bu imkânlar, şehirlerin yeniden yapılandırılmasında etkili olmakla birlikte, bu kaynakları kullanan devletlerin ekonomik ve siyasi yapısının da değiştirilebilmesinin önünü açmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünya iki kutuplu bir hâle geldi. Bir tarafta ABD diğer tarafta SSCB bulunuyordu. ABD piyasanın ön planda olduğu liberal-kapitalist sistemi uyguluyor, SSCB ise üretim ilişkilerinde devletin ön planda olduğu sosyalizm ile yönetiliyordu. Her birinin uyguladığı ekonomik sistemin ayakta kalmasının tek yolu dünyadaki diğer devletlerin kendi sistemlerine dahil olmalarını sağlamaktı. Savaşta bozguna uğramış Avrupa devletlerini finanse ederek kendi sistemine; kapitalist sisteme yaklaştıran ABD, kendi tarafına çektiği ülkelerdeki siyasi ve idari yapıyı kullandığı kaynaklar karşılığında kolaylıkla değiştirebilmiştir. Nihayetinde, iki kutuplu dünyada oluşan Soğuk Savaş'ın getirdiği rekabet ve kapitalist sistemin kurduğu üretim ilişkileri nedeni ile hızla yapılanan Avrupa şehirleri hızlı göç almaya başladı. Şehirlerdeki nüfusun hızlı artışının diğer sebepleri olarak, yeniden yapılanan şehirlerin cazibe merkezi olması,

kırsal alan olarak adlandırılan bölgelerdeki işsizlik ve şehirlerde ya da şehirlere yakın yerlerdeki hızlı sanayileşme olarak sayabiliriz. Şehirlerdeki insan sayısının artması, sunulan hizmetin miktarının ve kalitesinin artması yönünde bir talep oluşturdu. Talep artışı, sosyal-refah devleti anlayışının da ortaya çıkmasıyla birlikte kamu harcamalarında gerçek artışa sebep oldu. Daha önce hiç olmadığı şekilde mutlak ve göreceli artan kamu harcamaları, ekonominin en önemli sorunu olan kıt kaynak meselesi üzerine daha fazla düşünülmesine sebep oldu. Ortaya çıkan bu sorun sadece merkezî idarede değil; yerel yönetimlerde de kendini gösterdi. Bütün bu süreç kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması gerekliliğini ortaya koydu. İdari anlamda kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesi için sunulan hizmetlerin ve kaynakların, merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında optimal düzeyde olacak şekilde bölünmesi gerekir. Burada da karşımıza çıkan ana soru: “Hizmet edilecek nüfus ve optimal alan nasıl belirlenir?”

Bütün bu gelişmeler sonucunda, 1850’lerden itibaren öncelikle Avrupa ve Amerika’da olmak üzere bilim insanlarının çalışma alanlarından biri olan optimal hizmet alanı büyüklüğü konusu üzerine yapılan çalışmalar artış göstermiştir.

Optimal kent büyüklüğü kavramına ilişkin literatürde yapılan tanımlamalara geçmeden önce optimal kent büyüklüğü arayışlarına sebep olan olgulardan bahsetmek gerekir. Daha sonra ise optimal kent büyüklüğüne ilişkin literatürdeki tanımlamalara yer verilecektir.

1.3.1. Optimal Kent Büyüklüğünü Tespit Etmenin Önemi

İlk olarak hızla artan nüfus ve hızlı kentleşmeye ilişkin Dünya Bankası verilerine bakalım. Tüm dünyada 1960 yılı itibari ile 1 milyonu şehirlerde olmak üzere toplamda 3 milyonu aşkın insan varken; 2007 yılında 3,35 milyon insan ile şehirlerde yaşayan kişi sayısı, kırdaki yaşayan 3,33 milyon insan sayısını geçmiştir. Böylece Sanayi Devrimi ile başlayan kır/şehir nüfus değişiminde şehir nüfusu ilk defa kır nüfusunun önüne geçmiştir. Dünya Bankası verilerine göre 2017 yılında dünya da şehirler de 4,13 milyon insan yaşarken, 3,4 milyon insan kırlarda yaşamaya devam etmektedir. Türkiye’de ise, 2017 yılı verilerine göre nüfusun %74,64’ü şehirlerde yaşamaktadır (<https://ourworldindata.org/urbanization>, Erişim Tarihi:29.12.19).

Üzerinde durulması gereken bir diğer konu kentsel gelişme maliyetleridir. Kentlerin nüfusu ve yüz ölçümü büyüdükçe kent hizmetlerinin birçoğunun kişi başına düşen maliyetlerinin azaldığı genellikle kabul edilir (Keleş, 2015:55). Bir cazibe merkezi olarak kentler belli bir döneme kadar kendisine dahil olanlara çeşitli avantajlar sağlamaktadır. Kentin nüfusundaki artışın belli bir düzeyi geçmesi ile negatif dışsallıklar oluşmaya başlayacak ve kentte yaşamının maliyeti günden güne artacaktır. Bahsedilen maliyetlere “sosyal maliyetler” ya da “kentsel gelişmenin maliyeti” denilmektedir (Dinler, 2019: 146). Kentsel gelişim maliyetleri, insanların üzüntü derecesi gibi “ölçülemeyen kentsel gelişim maliyeti” ve kentte yaşamadan dolayı ödedikleri fazla kira bedeli gibi “ölçülebilen kentsel gelişim maliyeti” olmak üzere iki alt bileşenin toplamından oluşmaktadır.

Hızlı kentleşmenin sonuçlarından biri de küçük kentlerdir. Küçük kentler sorunu ise, kentin optimal büyüklüğün altında kaldığı durumlarda ortaya çıkar. Nüfusun olması gerekenden daha az olduğu durumlarda, yerel idarenin hizmet üretiminde kullandığı kaynaklarda israf oluşmaktadır. Küçük kent yönetimleri, üstlenmiş oldukları görevleri etkin biçimde yerine getirememekte, görev bölüşümünde tutarsızlıklar görülmekte, çalışanlar nitelik ve nicelik bakımından yetersiz düzeyde olmakta, çalışmalar etkinlikler planlı, izlenceli biçimde yürütülmemekte, harcamalarda savurganlıklar görülmekte, imar ve yapı izin işleri için teknik personel çalıştırılamamaktadır (Geray, 2000:74). Küçük kentler kamu hizmetlerinin arzında ölçek ekonomilerinden yararlanamayacağı için kamusal hizmetler pahalı olacaktır (Carey ve vd., 1996:103).

Başka bir sorun ise, hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin oluşturduğu büyük kentlerin içerdigi sorunlardır. Yoğun nüfusun oluşturduğu kalabalıklaşma maliyeti ile insanların şehirde herhangi bir faaliyette bulunmak için harcadıkları vakit ve nakit artmaktadır. Yoğunlaşan trafik nedeni ile bir yerden bir yere gitmek için harcanan kaynağın oluşturduğu açık maliyetin yanında bireylerin oluşan stres sonucu verimliliklerinin düşmesini de örtük maliyet olarak hesaba dahil edebiliriz. Kentlerin nüfusundaki hızlı artış karşısında oluşan konut yetersizliği kiralarda ve toprak rantında artış meydana getirmekte ve arsa spekülasyonu yapanların yeterince vergilenmemesi sebebi ile gelir dağılımında adalet de bozulmaktadır. Kentin bazı bölgelerinde siyasi

rant sebebi ile göz yumulan gecekondu mahallelerinin oluşumu kentin turistik değerinde azalmaya sebep olacaktır. Öte yandan kentin hızla büyümesi, hava, su ve toprağın kirlenmesine ve dolayısı ile iklim değişikliğine de sebep olmaktadır. Son olarak, kentin olması gerekenden fazla büyümesi nedeni ile kentte oluşan iletişim güçlükleri, artan bürokrasi, siyasi baskılar nedeni ile artan personel gibi nedenlerden kentte yaşamanın maliyeti artacaktır. (Ulusoy, Akdemir, 2005:260-261)

Yukarıda sayılan nedenler optimal hizmet sunum alanı ya da bir diğer ifade ile optimal kent büyüklüğünü bulmanın toplum refahı adına çok önemli olduğunu göstermektedir.

1.3.2. Optimal Kent Büyüklüğüne İlişkin Kavramsal Çerçeve

İnsanlar tarih boyunca başta savunma olmak üzere ihtiyaçlarını karşılamak için topluluk hâlinde yaşama arzusundadır. Toplulukların gelişimine paralel olarak insan ihtiyaçlarındaki artışın bir sonucu, üretim ve tüketim ilişkilerinin daha yoğun olduğu coğrafi alanlar oluşmuş ve bu alanlar şehir olarak adlandırılmıştır.

Şehirlerde birlikte yaşamanın oluşturduğu avantajlar olduğu kadar dezavantajların da bulunduğu aşîkârdır. Bireyler, topluluklar ve hatta devletler için birlikte yaşamanın bir maliyeti bulunmaktadır. Bu konuda tercih edilen ise, birlikte yaşamaktan elde edilen haz/doyumun birlikte yaşamak için katlanılan maliyetten fazla ya da en azından maliyete eşit olduğu durumdur.

Refahın yüksek olduğu, yaşanabilir şehirlerin oluşumuna ilişkin ilk teoriler şehirlerin mekânını örgütlemeye ve tanımlamaya çalışan coğrafya ve iktisat bilim insanları tarafından oluşturulmuştur. Coğrafya bilimi ile uğraşanlar, şehirlerin oluşumlarına ve kurgulanmasına ağırlık verdikleri teoriler ortaya koymuşlardır. Daha sonra, üretim ve tüketim ilişkilerinin yoğunlaşması ile şehirlerin oluşumu ve planlanması iktisat biliminin de çalışma alanına girmiştir.

Bu alandaki önemli isimlerden biri olan Henry George, 20. yüzyılın başında optimal kent büyüklüğü kavramını coğrafi açıdan ele almıştır. 1960'lardan başlayarak, ekonomistler şehir büyüklüğü konusuna yeni bakış açıları sağlamaya başladılar. Bazı

neo-klasik iktisatçılar, bir şehrin büyüklüğünün, ölçek ekonomilerinde ve buna ek olarak şehirlerin yapılanmasında önemli bir rol oynadığı öne sürmektedir. Chinitz (1961), şehirlerin fiziksel büyüklüğünün şehrin üretkenliğine etkisi üzerine çalışmıştır. Walter Chirstaller, optimal kent büyüklüğünü ekonomik boyutları ile tartışan ilk kavramsal çerçeveyi ortaya koymuştur (Chirstaller, 1966:16). Alonso (1971), kentsel boyuttaki artışla ortalama ve marjinal avantajların arttığını, ortalama ve marjinal maliyetlerin düştüğünü savunmuştur. Chinitz'e benzer şekilde Richardson (1972) da ölçek ekonomilerini etkileyen faktörün yalnızca büyüklük olmadığını; yenilik, sürekli bilgi ve bilgi edinimi gibi başka belirleyicilerin de olduğunu savunmuştur. Fuchs (1967) ve Hoch (1972), büyükşehirlerdeki kişi başına ücretlerin ve çıktının daha küçük şehirlerdekini aştığını tespit ederek şehir boyutlarının, ücretlerde ve çıktıda bir artışın gösterdiği ölçeğe göre getiriler üzerinde önemli bir etki yarattığını iddia etmişlerdir. Barr (1972), rekabetçi piyasa çerçevesi altında optimal şehir büyüklüğünü geniş bir şekilde tanımlamıştır. Segal (1976), nüfusu iki milyon veya daha fazla olan en büyük SMSA'ların (Standart Metropolitan İstatistik Alanları), iki milyondan az nüfusa sahip şehirlerden %8 daha fazla faktör getirisine sahip olduğunu savundu. Fisch (1976), ölçeğe göre artan getirilerin varlığının şehirlerin oluşumunda önemli bir faktör olduğuna inanıyordu. Lösch (1978), Chirstaller'in üretim fonksiyonları ile açıkladığı teorisine tüketim ilişkilerini de ekleyerek optimal kent büyüklüğünü tespit etmeye çalışmıştır.

Henderson'a göre şehirler birbirine benzemezler, büyüklükleri farklıdır; farklı işlevlerle karakterize edilirler ve farklı uzmanlıklar gerçekleştirirler (Henderson, 1985). Capello (2004), şehirleri firmalarla karşılaştırmış ve gerçek dünyada her firmanın optimal çıktısının aynı olmasını beklemenin bir anlamı olmadığını ve bu nedenle şehirlerin optimal boyutunun asla aynı olmasının beklenmemesi gerektiğini söylemiştir. Ayrıca, şehirlerin büyüklükleri farklı olduğundan ve farklı işlevlerde uzmanlaştığından, farklı şehirler arasında belirli üretken ve sosyal etkileşimler olmalıdır.

Camagni ve Capello (2014) tarafından yakın zamanda ele alınan bir yaklaşım, ölçek ekonomilerinin makro-bölgesel temellerini tartışmıştır. Şehre ana analiz birimi olarak baktıkları modelde, dinamik yığılma ekonomilerinin temel faktörlerini

araştırmışlardır. Bu yaklaşımla, hangi şehirlerin neden büyüdüğünü belirlemek mümkündür.

Şehir ölçeği, farklı yönetim dönemlerine, siyasi ideolojilere ve buna bağlı olan ekonomi politikalarına göre değişim gösterebilmektedir (Sakarya, Erkut ve Evren: 2014: 123). Bu bağlamda bu çalışmada ele aldığımız optimal hizmet sunum alanı ya da optimal kent büyüklüğü kavramı “Klasik Analiz”, “Neo-Klasik Analiz” ve “Liberal Analiz” başlıkları altında incelenmiştir.

1.3.2.1. Klasik Analiz-Henry George Teorisi

19. yüzyıl Amerikan ekonomisti ve filozofu Henry George, devletin tüm gelirini hem eşit hem de verimli olan arazi üzerindeki tek bir vergi ile toplaması gerektiğini savunmaktadır. Henry George bu alandaki ilk akademik çalışmayı yapmıştır. Özel mülkiyet kavramına inanan ancak bireylerin toprak üzerinde mülkiyet hakkına sahip olmadığını düşünen Henry George, kendi adı ile anılan teorisinde arazilerin özel mülkiyete bırakılması sonucunda atıl ve verimsiz kalabileceğini bunun yerine arazilerin devletin elinde bulunması ve devlet tarafından kiraya verilmesi gerektiğini savunmaktadır (1911:234). Özel mülk statüsünde bulunan, rantı yüksek yerlerin sahipleri tarafından daha yüksek gelir beklentisi ile atıl bırakıldığını, toprak sahibi olmayan ama verimli iş yapabilecek olanların ise emek ve sermayelerini verimsiz alanlarda kullanmak zorunda kaldığını, dolayısıyla da genel verimsizliğin özel mülkiyete bağlı olduğunu vurgulamaktadır (George, 2006:222).

Arazi üzerindeki “tek vergi” kavramı, kentin büyüklüğü optimal olduğunda arazi kiralari ve kamu malları arasındaki ilişkileri üretmek için yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu tekniği Flatters, Henderson, Mieszkowski (1974) ve Fisch (1977) de takip etmiş, vergi adı altında elde edilen toplam arazi kiralarının, nüfus büyüklüğü optimal olduğunda saf kamu mallarını sunmak için katlanılacak maliyete eşit olduğunu belirtmişlerdir.

Gelecekte mevcut ekonomik faaliyetlerdeki değişikliklerin etkisini tahmin etmek zor olduğundan, belirsizlik modern ekonomide önemli ve güçlü bir kavramdır ve Lee (2005) bu kavramı (belirsizlik ilkesini) Henry George Teoremi’ne dahil ederek kentsel alanların daha fazla sakini barındırmasının ve dolayısıyla kamusal mal

maliyetlerini aşan arazi kiralarını artırmanın optimal olduğuna işaret etmiştir. Bu analizin çıkarımlarından biri, ekonomik belirsizlik altında optimal yetki alanının daha geniş olma eğiliminde olmasıdır. Behrens ve Murata (2009) ise Henry George Teoremi'nin rekabeti artırıcı etkiler nedeniyle en iyi seçenek olmadığını iddia etmişlerdir. Behrens, Kanemeto ve Murata (2015), mali fazla, marjinal fazla yükün toplamına ve toplam fiyat bozulmasına eşit olduğunda Henry George Teoremi'ni ikinci en iyi olana uygulamıştır. Bu, Henry George Teoremi'nin çarpık bir ekonomide hâlâ geçerli olduğunu göstermiştir. David, Behrens ve Nicoud (2019) şehirler arasında optimum dağılımı analiz ederek Henry George Teoremi'ni genişletmişler ve birkaç temel varsayımla başlayarak, en büyükşehirlerin küçük, küçük şehirlerin ise aşırı büyük olduğuna işaret etmişlerdir.

Yukarıda belirtilen çalışmalardan bu yana, optimal şehir büyüklüğü alanındaki araştırmalar Henry George Teoremi'ne (HGT) çok az ilgi göstermiştir. Henry George Teoremi, arazi kirası üzerindeki tek bir vergi fikrinden geldiğinden, optimal vergi ve kamu malları konularını araştırmak için daha sık kullanılmış, Henry George Teoremi'nin optimal şehir büyüklüğü konusuyla ilişkisi giderek zayıflamıştır.

1.3.2.2. Neo-Klasik Analiz

1960'lara gelindiğinde klasik ekonomi yerini neo-klasik ekonomiye bırakmıştır. Neo-klasik ekonomi, klasik ekonominin aksine talep yanlıdır ve belli ölçüde devletin ekonomiye müdahalesini kabul etmektedir.

1.3.2.2.1. Merkezî Yerler Teorisi-Walter Christaller

Ekonomik alan ve yaşamsal mekânın kesiştiği neo-klasik ekonomi döneminde coğrafyacı Walter Chirstaller, merkezî yerlerin mekânsal düzenini ortaya koymak amacı ile (Tümertekin ve Özgüç, 2020:442)Merkezî Yer Teorisi'ni oluşturmuş ve optimal kent büyüklüğünü tartışan ilk kavramsal çerçeveyi ortaya koymuştur (Chirstaller, 1966:16). Bu teori, düğümsel bölgelerin dağılımını inceleyen, bir dizi varsayım yaparak coğrafi bölge içinde kentlerin büyüklüğünü ve işlevini belirleyen ve mekânda kent sistemini tanımlayan bir teoridir (Kılınçaraslan, 2010:133). Merkezî Yer Teorisi düz bir arazi, homojen dağılmış nüfus, eşit dağıtılmış

Sonuç olarak, farklı büyüklükteki şehirler farklı türde işlevler yerine getirir. Merkezî Yer Teorisi, çerçevesi net çizilmiş bir ekonomik teori olmamakla beraber şehirlerin boyutlarını açıklamaya yönelik ilk önemli girişimdir (Yang, 2020:101).

1.3.2.2.2. August Lösch'ün Teorisi

Bir şehrin optimal büyüklüğü 1950'lere kadar tartışma konusu hâline gelmemiştir. Christaller ve Lösch sayesinde, Merkezî Yer Teorisi optimal şehir boyutunu tartışan ilk kavramsal çerçeveyi ortaya koymuştur. Böylece, ekonomik coğrafya bağlamında en uygun veya uygun şehir büyüklükleri değerlendirilmeye başlanmıştır (Yang, 2020: 102). Merkezî yerler teorisi açısından Christaller'in teorisi ile Lösch'ün teorisi temelde benzer olsa da bakış açısı ve yöntem bakımından farklıdır. Lösch, Christaller'in teorisini gerçek hayata uygun bulmamış ve eleştirel yaklaşmıştır. Christaller'in üzerinde durmadığı unsurları da dikkate alan Lösch, üretici ve tüketici davranışlarını birlikte ele almış ve ideal mekânsal organizasyonu tanımlamaya çalışmıştır (Sakarya, 2016: 124).

Lösch'e göre, Christaller'in piyasa fonksiyonlarına odaklanmış, hizmet sunumuna bağlı olarak merkezin etkisini açıklamakta kullandığı ve "3K" olarak adlandırdığı alışveriş, ulaşım ve yönetim kavramları bir ölçüm aracı olarak kullanıldığında yetersizdir. Lösch, her ürün/hizmet için 150 tane K değeri belirlemiştir. 150 K değerine sahip olan yer, merkez olarak adlandırılmaktadır. Yerleşim merkezleri sahip oldukları K değerine göre sıralanmaktadır (Lösch, 1978:127). K değeri düşük olan alt merkezler daha kısıtlı bir alana ve nüfusa mal ve hizmet sunarken, K değeri yüksek olan üst merkezler ise geniş bir alana ve görece büyük bir nüfusa ürün ve hizmet sağlamaktadır (Sakarya, 2016: 124).

1.3.2.3. Liberal Analiz

1970'lerde yaşanan petrol krizinin getirdiği değişim başta ekonomik alana ilişkin teorilerde ve uygulamada kendini göstermiştir. Bu değişime bağlı olarak ortaya çıkan liberal analiz yaklaşımı optimal kent büyüklüğü alanında çalışan kişileri de etkilemiştir.

Liberal analizde ilk teori Henderson tarafından 1974 yılında ortaya atılmıştır. Sonrasında ise sırasıyla Stiglitz (1977), Wilson (1987), Hobson (1987), Abdel (1988), Rivera Batiz (1988), Fujita (1990) ve Krugman (1991-1994-1996) tarafından çeşitli teoriler geliştirilmiştir (Yang, 2020:102).

Bu çalışmada, liberal analizin hem ilk ve son hem de en önemli çalışmaları olmaları nedeniyle Henderson'un Kentsel Sistemler Teorisi ve Krugman'ın Yeni Ekonomik Coğrafya Teorisi incelenmiştir.

1.3.2.3.1. Kentsel Sistemler Teorisi

Neo-klasik iktisatçıların dikkate almadığı mikro ekonomik faktörleri 1974, 1977 ve 1988 yıllarında yaptığı çalışmalarına dahil eden çağdaş iktisatçı J.V. Henderson, şehir büyüklüğü ile ölçek ekonomisi kavramlarını kullanarak Kentsel Sistemler Yaklaşımı'nı oluşturmuştur (Burnett, 2016:2).

J.V. Henderson'a göre, optimum şehir büyüklüğü, ekonomideki paydaşların potansiyel refahını en üst düzeye çıkaran büyüklüktür (1974:640). Potansiyel refah ile gerçekleşen refahın birbirine yaklaşması, şehir büyüklüğünün üretim ve tüketim süreçlerine sağladığı fayda ile yüklediği maliyet arasındaki dengeye bağlıdır. Bu denge şehirdeki üretim ve tüketim ilişkilerin çeşidine göre şehirden şehre farklılık gösterir. Denge, merkezci kuvvet olarak adlandırılan firmaların merkezde toplanmaları, ürüne ve pazara kolay erişim, bilgi yayılımı ve pozitif ölçek ekonomileri gibi pozitif unsurlar ile merkezkaç kuvvet olarak adlandırılan taşıma, ulaşım, kira maliyetleri ve kalabalık/kirlilik gibi negatif unsurlar arasındaki gerilimde oluşur (Krugman, 1996:7). Bu iki kuvvet dengede olduğunda şehir optimal seviyeye ulaşmıştır (Sakarya, 2016:124). Şehir mekânsal olarak genişledikçe ve merkezî iş bölgesine olan ortalama mesafe ve tıkanıklık arttıkça, artan işe gidip gelme maliyetleri ile faydalar önce dengelenir, şehir büyümeye devam ettikçe optimal kent büyüklüğünden uzaklaşılır. Kentsel Sistemler Yaklaşımı'na göre maliyet ve fayda kavramları optimal şehir büyüklüğünü belirlemek için birbiriyle etkileşim hâlinindedir (Burnett, 2016:2).

1.3.2.3.2. Yeni Ekonomik Coğrafya Teorisi

Krugman, dıřsal ekonomilerin etkisinin tam açıklanamaması, řehrin optimal büyüklüęe ulaşmasının sadece rekabetle açıklanması ve son olarak řehirlerin sayısı ve türleri tanımlandığı hâlde konumları hakkında hiçbir řey söylenmemesi noktalarında kentsel sistemler yaklaşımını eleřtirmektedir (Krugman, 1996:9).

Krugman, ölçek ekonomileriyle ilişkili maddi dıřsallıklara ve iki bölgeyi, iki sektörlü (tarım ve imalat) bir modelde ileri ve geri bağlantılar yoluyla işleyen nakliye maliyetlerine odaklanmıştır (Burnett, 2016:2). 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren artan sanayileşme, tarımsal üretimi görel olarak azaltırken, imalat sektöründe artışa sebep olmuştur. İmalat sektöründe oluşan eksik rekabet piyasaları firmaların ölçeęe göre artan getiri elde etmelerine sebep olmuştur. Teknolojinin sanayi alanında kullanılması, teknolojiye sahip olanlar için pozitif dıřsallık oluştururken, teknolojiye sahip olamayanlar için negatif dıřsallıklar oluşturmıştır.

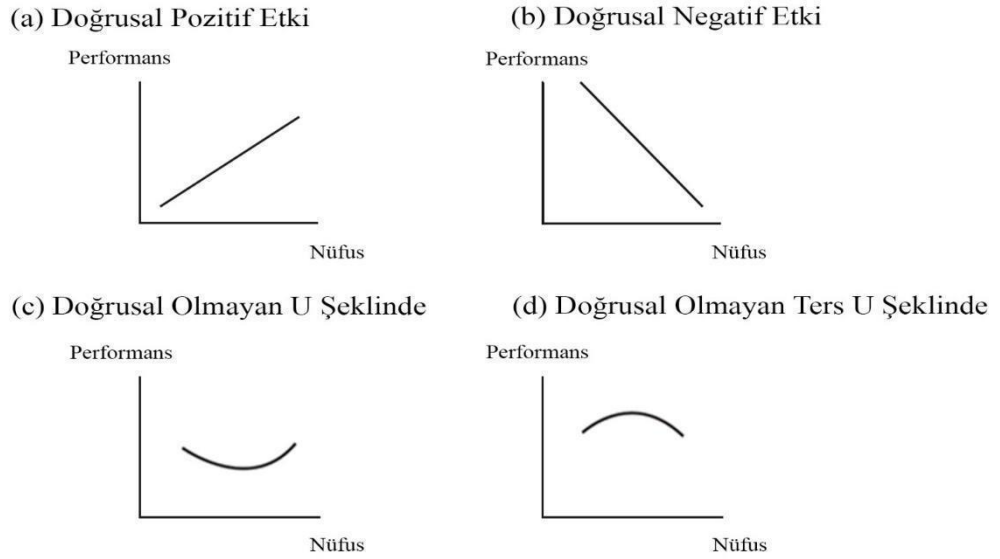
Tarımsal üretim hem ölçeęe göre sabit getiri hem de hareketsiz arazinin yoğun kullanımına neden olmaktadır. Öte yandan, imalatçılarölçeęe göre artan getiri ve kısıtlı arazi kullanımı koşulları altında üretim yapmaktadır. Bu şartlar altında imalat, sanayi ve nakliye maliyetlerinin en düşük olduğu ve pazara en yakın yeri seçeceklerdir (Krugman,1991:485). Böylece tarım arazilerin dışında yeni bir ekonomik alan oluşacaktır.

Krugman 1996 yılında yayımlanan bir makalesinde ise, yeni ekonomik coğrafya ile řehir büyüklüęü arasındaki ilişkiyi açıklamaktadır. Teorinin anlaşılabilir olması için řehirlerin uzun ve dar bir şekilde olduğunu varsaymıştır. Böylece, imalat sektöründe çalışan işçilerin konaklama alanları řehir kalabalıklaştıkça her son gelen işçi için bir öncekine göre merkeze daha uzak olacaktır (Krugman, 1996:14).

Şehir büyüdükçe, arazi kirası ve işe gidip gelme maliyetlerinde ortaya çıkan artış net ücretleri azalmaktadır. Rakip konumunda bulunan merkezkaç ve merkezci kuvvetler řehrin büyüklüğünü belirlemektedir (Burnett, 2016:2).

1.3.2.4. Yerel Yönetimler ve Optimal Kent Büyüklüğü Tanımları

Yerel ihtiyaçları karşılamakla yükümlü yerel yönetimler de diğer tüm organizasyonlar gibi maliyetlerini düşürmeyi amaçlamaktadır. Literatür, şekil-1.14’de de görüldüğü gibi yerel yönetim büyüklüğünün yerel mal ve hizmet maliyetleri üzerinde dört farklı olası etkisi olduğunu öne sürmektedir: Doğrusal negatif etki, doğrusal pozitif etki, doğrusal olmayan U-şekilli etki ve doğrusal olmayan ters U-şekilli etki (Andrews ve diğerleri, 2006:7).



Şekil 1.14: Yerel yönetim büyüklüğünün yerel mal ve hizmet maliyetleri üzerine olası etkileri

Doğrusal negatif etkinin olduğu bir durumda (a), yerel yönetimin büyümesi doğrusal olarak maliyetleri de artırmaktadır. Doğrusal pozitif etki durumunda (b) ise, yerel yönetimlerin büyümesi mal ve hizmet üretim maliyetlerini aynı oranda azaltmaktadır. Üçüncü durumda (c), yerel yönetim birimlerinin maliyetleri başlangıç durumlarına göre düşer ancak belirli bir coğrafi genişlemeden sonra artmaya başlarlar. Bu, “orta” ölçeklikte coğrafi büyüklük maliyetlerin en düşük olduğu anlamına gelir. Maliyetlerin düştüğü yere kadar olan büyüme, ölçek ekonomilerinin sonucudur; maliyetlerin yükselmeye başlaması ise sıklık maliyetinin artmasından

kaynaklanmaktadır. Son olarak, ters-u şeklinde (d) nüfus arttıkça maliyetler öncelikle düşmeye başlar, belli bir noktaya gelindiğinde mal ve hizmetlerin üretilmesi için katlanılan marjinal maliyet ile mal ve hizmetlerin tüketiminden elde edilen marjinal fayda birbirine eşitlenir. Nüfus artışının devam etmesi hâlinde marjinal maliyetler marjinal faydalardan daha büyük olacağından optimal kent büyüklüğünden uzaklaşılır (Pevcin, 2014:2).

Hizmetin başarılı ve etkin yürütülmesinin ön koşulu, yerel yönetim birimlerinin hizmet sunmakla görevli oldukları optimal büyüklükte olmasına bağlıdır. Tortop, yerel yönetimler için optimal kent büyüklüğünü; etkin hizmet sunumunu gerçekleştirebileceği coğrafi ve nüfus büyüklüğüne sahip olması olarak tanımlamaktadır (1995:21). Diğer bir ifade ile Tortop, yerel idarenin coğrafi büyüklüğü ile üstlendiği görevler arasında bir ilişki kurmaktadır (1995:22). Yani, yerel hizmetlerin etkin ve başarılı sunumu yerel yönetimlerin hizmet sunum alanlarının optimum olmasına bağlıdır.

Falay, üretimin azalan maliyet koşullarında yapılması durumunda optimal kent büyüklüğünün ortaya çıkacağını ve bunun sonucu olarak da hizmet sunumunda ortalama birim maliyetlerin düşeceğini vurgulamaktadır. Toplam maliyetlerin arttığı ama kişi başına düşen hizmet maliyetlerinin azaldığı bu durumu ise “ölçek ekonomisi” olarak tanımlamaktadır (2006:9).

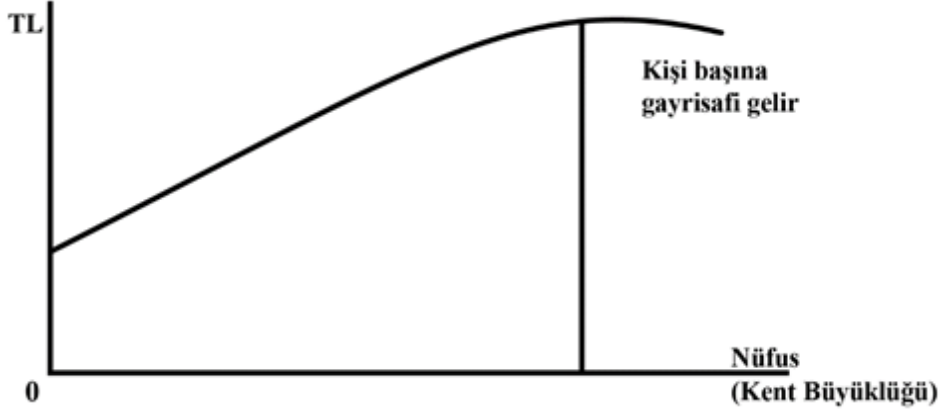
Nadaroğlu ise, optimal kent büyüklüğünü, belli bir hizmeti tüketmek için kişilerin katlandıkları marjinal maliyet ile bu tüketim sonunda elde edilecek marjinal faydaya eşit olduğu noktaya kadar sunulan hizmetlerin bulunduğu alan olarak tanımlamıştır (2001:40).

1.3.3. Optimal Kent Büyüklüğünün Bulunmasında Kullanılan Yöntemler

1.3.2.5. Bireyler Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

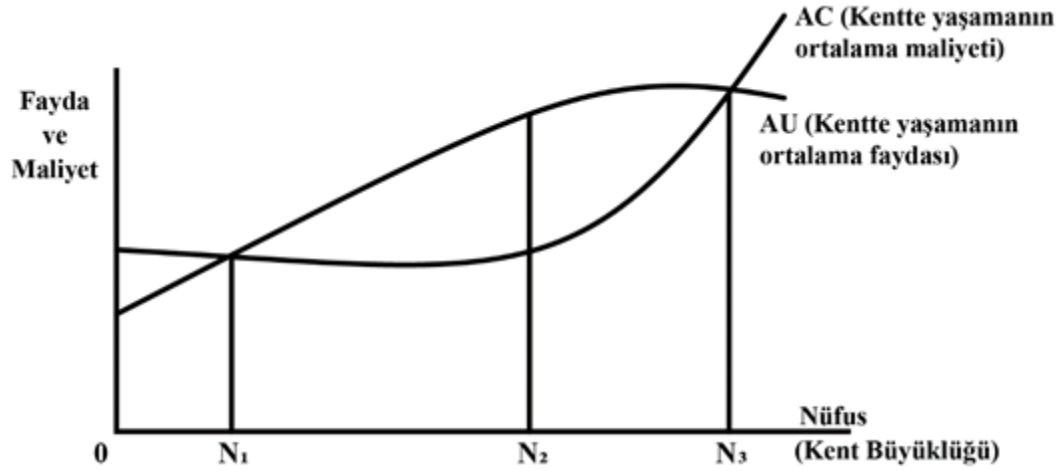
Kişi başına düşen GSYH kıstasına göre, kişilerin en yüksek gelir elde ettikleri N_1 kent ölçeği, optimal büyüklüktür. Bu yöntem ile bireyler açısından en uygun kent büyüklüğü içindeki en avantajlı nokta bulunmaktadır. Şekil-1.15’te kişi başına gelirin

bir yere kadar arttığı ve maksimum olduktan sonra düşmeye başladığını görmekteyiz. Kişi başına gelirin en üst seviyeye geldiği nüfus ya da kent büyüklüğü optimal kent büyüklüğü olarak adlandırılmaktadır.



Şekil1.15: Kişiler yönünden optimal kent büyüklüğü

Yukarıda belirtilen en avantajlı noktanın dışında kalan ve bireyler için optimal kent alanı olarak adlandırılan alanın bulunabilmesi için kentte yaşamının ortalama faydası ile kentte yaşamının ortalama maliyeti dikkate alınmalıdır. Kentte yaşayanlar sadece büyüyen kentin artan hizmet maliyetlerine katlanmayıp aynı zamanda büyüyen kentte ortaya çıkan gelir artışından da yararlanmaktadır (Ertürk, 1997,139). Kentte yaşamının fayda ve maliyeti hesaplanırken parasal değer gibi ölçülebilen unsurların yanında ölçülemeyen unsurlarında ifade edildiğini belirtmemiz gerekir. Öte yandan ölçülmesi zor olduğundan ortalama fayda olarak kastedilen kişi başına gelir, maliyet olarak kastedilen ise ödenen vergidir. Literatür, maliyetlerin sıfırın üstünden başladığını ve ölçek ekonomilerinin etkisi ile belli bir dönem düştüğünü ve en düşük seviyeye geldikten sonra tekrar arttığını kabul etmektedir. Aynı şekilde faydanın da azalarak arttığını ve belli bir noktada en yüksek seviyeye ulaştıktan sonra artan nüfus ile azalmaya başlayacağını kabul etmektedir. Kentte yaşamının maliyeti, kentin büyümesinde belli bir nüfus eşiği aşıldıktan sonra hızla yükselmektedir. Belirli bir ölçeğe kadar azalma gösteren maliyetler, minimum düzeyden sonra hızla artmaktadır (Ertürk, 1997,140). Kentsel yaşam kalitesi ile kent büyüklüğü arasında ters yönlü bir ilişki vardır (Altuğ, 1989:14).



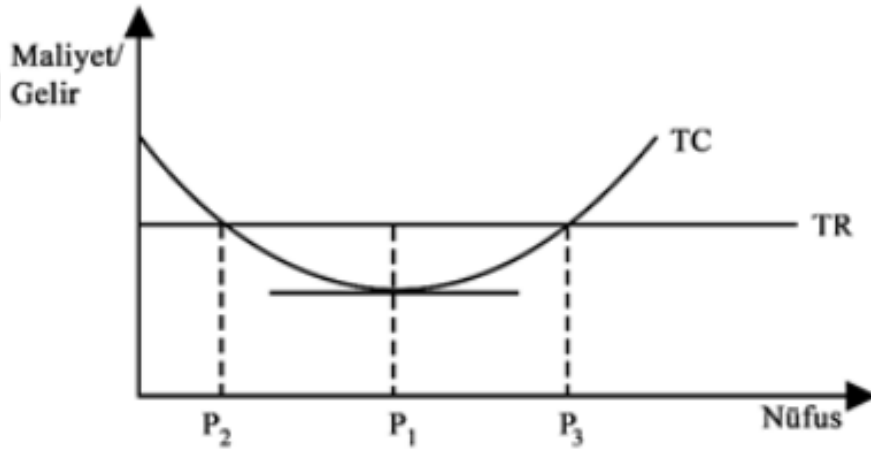
Şekil 1.16: Kentin minimum, maksimum ve optimal büyüklüğü

Şekil-1.16’da da görülebileceği gibi kentte yaşamın ortalama maliyeti (AC) ile kentte yaşamın ortalama faydasının kesiştiği N_1 nüfus büyüklüğündeki A noktası yaşanabilir kent ölçeğinin başlangıcı kabul edilmektedir. A noktasında kentte yaşamın ortalama maliyeti ve kentte yaşamın ortalama faydası birbirine eşittir. A noktasından sonra artan nüfus ile kentte yaşamın ortalama faydası, kentte yaşamın ortalama maliyetinden büyüktür. N_2 nüfus büyüklüğünde B-C aralığında kentte yaşamın ortalama faydası maksimum olurken öte yandan kentte yaşamın ortalama maliyeti de minimumdur. N_2 nüfus büyüklüğü bu kent için optimal büyüklüktür. N_3 nüfus büyüklüğünde ise, nüfus artışı ile artan kentte yaşamın ortalama maliyeti ile nüfus artışı ile azalan kentte yaşamın ortalama faydası D noktasında kesişir; bu nokta kentte yaşamın ortalama maliyeti ve kentte yaşamın ortalama faydası birbirine eşittir, nüfus artışının devam etmesi hâlinde kentte yaşamın ortalama maliyeti, kentte yaşamın ortalama faydasının üzerine çıkacaktır. A noktası ile D noktası arasında kalan bölge, diğer bir ifade ile N_1 - N_3 nüfus aralığı optimal kent alanı olarak adlandırılır. N_3 düzeyinden itibaren, kente göçün durması gerekmektedir (Dinler, 2012: 155).

1.3.2.6. İşletmeler Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

Şekil-1.16’da da görüldüğü gibi kentin N_1 seviyesinden N_3 seviyesine kadar büyüebilmesi için yeni firmaların faaliyete geçmesi ve istihdam sağlanmasıyla mümkün olacaktır (Dinler, 2012:155). Firmaların sayısındaki artış pozitif ve negatif dışsallıklar oluşturacaktır.

Firmalar için optimal büyüklüğü bulabilmek için toplam gelirin sabit olduğu varsayımı altında firmaların yaptığı üretimin nüfus ile ilişkisine bakılmaktadır (Evans, 1972:58). Şekil-1.17’de de görüldüğü gibi üretim maliyeti nüfus arttıkça düşmekte, P_1 seviyesinde maliyetler en düşük seviyeye geldiğinde ise kârlılık en yüksek seviyeye çıkacağı için bu nokta aynı zamanda firmalar için optimal kent büyüklüğüdür. P_3 seviyesine doğru yığınlaşmanın artması ile oluşan negatif dışsallık sonucunda ise maliyetler artmaktadır (Altuğ, 1989:17).

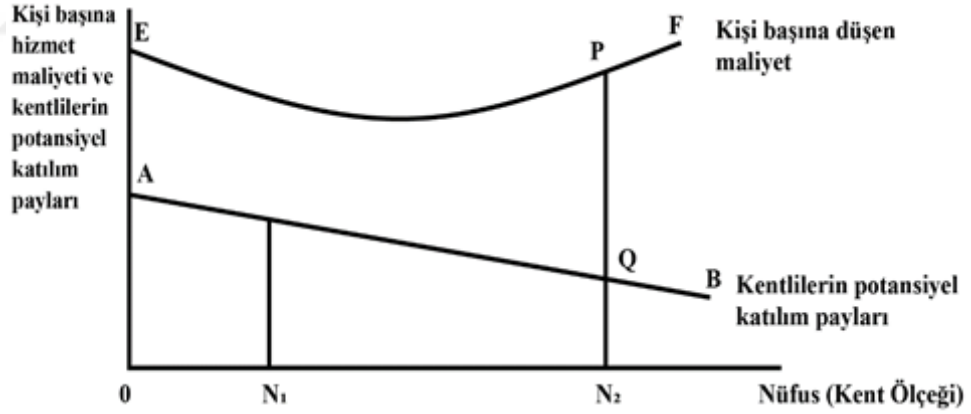


Şekil 1.17: Toplam gelirin sabit olduğu varsayımı altında üretim miktarındaki artışın işletmeler için optimal kent büyüklüğüne etkisi

Öte yandan, optimal kent büyüklüğü işletmelerin faaliyette bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşmasına göre farklılık göstermektedir. Bundan dolayı bir kentte bulunan tüm işletmeler için tek bir optimal kent ölçeğinden bahsedilemez (Dinler, 2012:156).

1.3.2.7. Yerel Yönetim Giderleri Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

Kişi başına düşen yerel yönetim giderlerinin en düşük olduğu nüfusu belirlemek optimal kent ölçeğini tespit etmede kullanılan en kolay yöntemlerden biridir. Yerel yönetimler açısından optimal kent büyüklüğü, yerel yönetimlerin kişi başına yaptıkları harcamalardan, kentlilerin harcamalara katılım paylarını düşükten sonra kalan bakiyenin en az olduğu seviyedir. Şekil 1.18’de, kişi başına maliyeti gösteren E-F eğrisi ile P noktasında kesişen P-N₂ doğrusu yerel yönetimlerin hizmet sunumunda kişi başına katlandıkları maliyeti göstermektedir. P-N₂ doğrusunu oluşturan parçalardan N₂ – Q parçası kentte yaşayanların aldıkları hizmetlere katılımı, P-Q aralığı da yerel yönetimlerin katlandığı maliyeti ifade etmektedir. Bu ifadeye göre ise yerel yönetim adına optimal kent büyüklüğü, kişi başına maliyeti gösteren E-F eğrisi, kentlilerin harcamalara katılım paylarını gösteren A-B eğrisinin birbirine en yakın olduğu nüfus büyüklüğünde oluşmaktadır (Dinler, 2012:158).



Şekil1.18: Yerel yönetim giderleri açısından optimal kent büyüklüğü

1.3.4. Yerel Yönetimlerde Arz ve Talebe Göre Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesi

Optimal kent büyüklüğünü tespit etmeye yönelik teorik çalışmaların bir bölümü kamu hizmetlerinin maliyetleri ve nüfus üzerine kurgulanmıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi bir kısım araştırmacılar da işletme ve birey üzerinden optimal kent büyüklüğünü açıklamaya çalışmıştır. Bu bölümde ise optimal büyüklüğü hizmet arzını ve hizmet talebini etkileyen faktörler üzerinden açıklanacaktır.

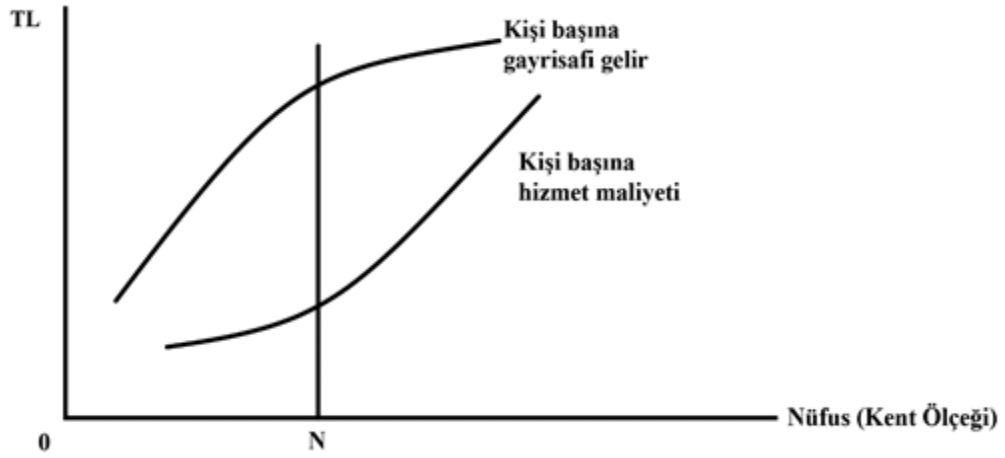
1.3.4.1.Hizmet Arzına Göre Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesi

Bu kısımda optimum kent büyüklüğünü belirleyen arz şartlarını etkileyen faktörler incelenecektir.

1.3.4.1.1. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü

Optimal ölçek kavramı bireyler ve yerel idare üzerinden ayrı ayrı değerlendirilebildiği gibi bu iki yöntemin birlikte kullanılması yolu ile de optimal ölçek bulunabilmektedir. Yapılan ampirik araştırmalar kent ölçeğindeki büyümenin ekonomiyi de genişlettiğini ortaya koymaktadır. Genişleyen ekonomik faaliyetler, bireylerin iş bulma imkânını ve gelirlerini artırmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2005:75).

Kişi başına gelir, kent büyüdükçe azalarak artmaktadır. Kişi başına hizmet maliyetleri ise önce azalmakta daha sonra kalabalıklaşma, yeni yatırım ihtiyacı gibi nedenlerden dolayı artmaktadır. N ölçeğinde nüfus büyüklüğü ise, kişi başına gelirin kişi başına hizmet maliyetinden en uzak olduğu; kent refahının en yüksek olduğu yerdir. Şekil 1.19’da da görüldüğü gibi optimal kent büyüklüğü, kişi başına ortalama gelir ile kişi başına hizmet maliyetinin birbirinden en uzak oldukları N noktasındaki nüfus büyüklüğü ile sağlanabilecektir (Öncel, 1998:27-28).



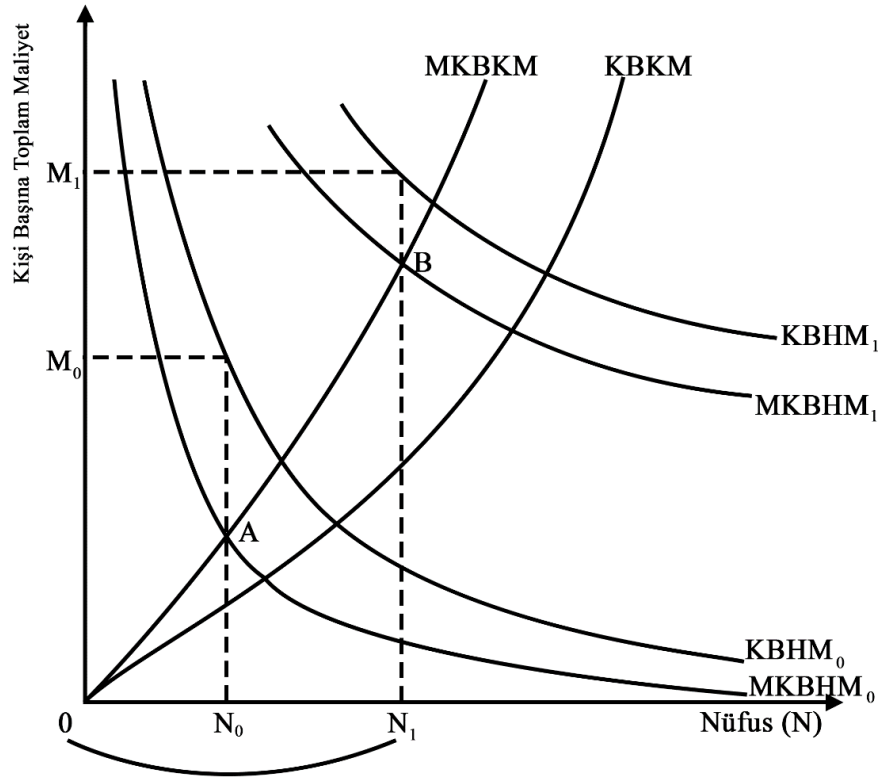
Şekil 1.19: Kişi başına ortalama gelir ve kişi başına hizmet maliyeti

1.3.4.1.2. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması

Faydası bölünmez nitelikteki kamu hizmetinin maliyetinin sabit olduğu durumda, ortalama maliyet ile marjinal maliyet, nüfus arttıkça düşecektir (Öncel, 1998:27-28). Marjinal nüfusa sunulan mal ve hizmetler toplumda yaşayan bireyler için tasarrufa sebep olacaktır (Nadaroğlu, 2001:42). Böyle bir durumun oluşabilmesi sadece nüfusun artmasına değil ayrıca yoğunlaşmasına da bağlıdır (Ulusoy, Akdemir, 2005:77). Belli bir bölgede yığılmış nüfus, optimal ölçeği yakalama açısından aynı ama dağıtılmış nüfusa göre daha avantajlıdır.

Nadaroğlu'na göre, marjinal nüfusun kişi başına oluşturduğu tasarruf ile maliyetin eşitlendiği noktada optimum nüfus belirlenmiştir (2001:42). Diğer bir ifade ile, kamusal malların etkin sunumu, kamusal mal ve hizmetlerin tüketiminden sağlanan marjinal faydanın, marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktadır (Ulusoy, Akdemir, 2005:77).

Şekil-1.20'de KBHM, kişi başına ortalama hizmet maliyetini; MKBHM, marjinal kişi başına hizmet maliyetini; KBKM, kişi başına ortalama kalabalıklaşma maliyetini, MKBKM, marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyetini; N ise nüfusu göstermektedir.



Şekil1.20:Belli bir hizmet seviyesi için optimum toplum büyüklüğünün saptanması

MKBHM₀, (marjinal kişi başına hizmet maliyeti) ile MKBKM (marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyetinin) kesiştiği A noktasının bulunduğu nüfus büyüklüğü (N₀), MKBHM₀ düzeyinde sunulan hizmetler için optimal büyüklüğü ifade etmektedir. Hizmet miktarı MKBHM₁ düzeyine çekildiğinde ise MKBHM₁, (marjinal kişi başına hizmet maliyeti) ile MKBKM (marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyetinin) kesiştiği B noktasının bulunduğu (N₁) nüfus büyüklüğüdür. A ve B noktalarından sonra topluluğa katılan bireyler, toplumun refah seviyesini düşürecektir (Ulusoy, Akdemir, 2005:78).

1.3.4.1.3. Dışsal Ekonomiler ve Optimal Büyüklük

Kamu kesimi tarafından üretilen tam kamusal mallarda dışsallık sıfır kabul edilirken, kanalizasyon, sokak aydınlatması, katı atık toplama, sulama, çöp toplama

gibi hizmetler yarı kamusal özellik taşımaktadır ve yarı kamusal mal ise dışsallık oluşturur.

Sunulan hizmetin faydasının yerel yönetimlerin idari alanlarının dışına da fayda sağladığı durumlarda “pozitif dışsallık”, kendi idaresinin dışına sağladığı fayda nedeni ile katlandığı maliyet ise “negatif dışsallık” olarak adlandırılır.

1.3.4.1.4. Üretim Tekniği

Bir üretim alanında ölçek ekonomilerinin varlığı ile maliyetlerini tek bir firmanın azaltabilmesi hâline “doğal tekel” denilmektedir. Büyük enerji, altyapı, telekomünikasyon, ulaştırma gibi endüstriler için üretilecek hizmetin veya malın sabit maliyeti, toplam maliyet içinde çok büyük bir paya sahip olmaktadır. Bu nedenle kapasite sınırına kadar, marjinal maliyetler ve ortalama maliyetler, üretim miktarı arttıkça azalacaktır. Öte yandan sabit maliyetlerin, toplam maliyetler içindeki payı büyüdükçe doğal tekelin katılığı arttığı gibi üretim arttıkça maliyetleri düşürebilme olasılığı da artmaktadır. Çünkü, maliyetlerini düşüremeyen firmalar, ölçek ekonomisinden güçlü bir şekilde faydalanan firma karşısında piyasadan çekilecek, üretim faktörlerine olan talepleri günden güne azalacaktır. Bunun sonucunda da tekelci bir firma ortaya çıkmaktadır (Öncel, 1992: 32).

İçsel ekonomilerin varlığı, üretim artışlarına bağlı olarak, marjinal maliyet ve ortalama maliyetlerdeki azalmanın sebebidir (Atakan, 1993:34). Doğal tekel koşullarında çalışan bir piyasa düzeninde, optimal üretim düzeyinin sağlanabilmesi, üretimin ve fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar artırılmasına bağlıdır. Ancak, piyasa koşullarına hâkim doğal tekel konumundaki bir firma kârını maksimize etmek için kapasitesinin altında yapacaktır. Fiyatların marjinal maliyete eşitlenebilmesi için optimum noktaya kadar üretim ve tüketim garanti edilmelidir. Nihai olarak bakıldığında bir ekonomide firmaların tekel yaratmaları üretimin tam rekabet piyasasına göre daha düşük kalmasına yol açar. Bu nedenlerden dolayı doğal tekel mallarının üretimi genellikle kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kamu kesimi tarafından sunulan doğal tekel niteliğindeki malların hem arz hem de talep açısından bir kısıtının bulunmayacağı varsayımı altında, fiyatlar marjinal maliyete eşitlenecektir. Belli bir alana sunulan mal ve hizmetlerin maliyetlerinin

düşebilmesi için bu alanda bulunan tüketicilerin belli bir yoğunluğa ulaşması beklenmektedir. Sunulan hizmetlerin yerelleşmesi, nüfus yoğunluğundaki artış ile birim maliyetlerin azalmasına ve dolayısı ile bu hizmetleri sunanları da doğal tekel konumuna getirmektedir (Bulutoğlu, 1988:174).

Doğal tekel şartlarında ve içsel ekonominin varlığı durumunda üretilen yerel hizmetlerin optimal nitelikte olabilmesi için, yerel yönetimlerin hizmet alanları ve nüfuslarının, sundukları hizmetin maliyetlerini en aza indirecek büyüklükte planlanması gerekmektedir.

1.3.4.2. Hizmet Talebine Göre Optimal Kent Büyüklüğünün Belirlenmesi

Yerel yönetim birimlerinin nüfus açısından optimum büyüklüğünü etkileyen unsurlar iki başlık altında ele alınabilir. İlki, yerel yönetim birimindeki nüfusun tercih benzerliği ikincisi ise organizasyon ve seçim maliyetleridir.

1.3.4.2.1. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi

Optimal kent büyüklüğünün tespit edilmesinde kullanılan çok sayıda teorik çalışma bulunmaktadır. Bunlardan biri olan Tiebout Hipotezi ya da “ayağı ile oy kullanma” modeli, yerel yönetimlerin sundukları hizmetler ve uyguladıkları vergi oranları ile hareketli olan seçmenleri optimal dengeyi sağlayana kadar kendi bölgelerine çekmeleri sonucu oluşan etkin hizmet sunma hâlini ifade eder.

Ayağı ile oy kullanma modeline göre seçmeler mobildir. Seçmenler tercihlerini en iyi şekilde karşılayan ve vergi avantajı sağlayan yerleşim birimlerini bulmaya çalışmaktadır (Schwab, Oates, 1991: 217; Fisch, 1977: 197).

Yerel düzeyde sunulacak kamusal mal ve hizmetlerin verimliliği, benzer tercihlere sahip insan gruplarının bir arada bulunmasına bağlıdır (Graves & Waldman, 1991:551). Tüketicilerin, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sunulduğu, zevk, tercih ve gelir bakımından benzer olan topluluklara dönüşmesinin doğal sonucu olarak, yerel

yönetimler için etkin hizmet sunumunu sağlayacak bir yönetim biçimi ortaya çıkarma ihtiyacı piyasa benzeri bir baskı ile oluşacaktır (Taylor, 1995: 201; Hoyt, 1990: 481).

Tiebout Modeli oldukça tartışmalı bazı varsayımlara dayanır. Bunlar (Tiebout, 1956: 422);

- Tüketici-seçmenler, her belde ya da kentteki kamu harcamalarıyla gelirler hakkında kesin bilgi sahibidirler.
- Tüketici-seçmenler, tercih ve sunulan kamusal mal ve hizmetlere göre özgürce bir beldeden başka beldeye yerleşebilirler.
- Herkes, sermaye piyasası araçlarından elde edilen gelirlerle geçinmektedir.
- Yerleşim yerleri arasında negatif ya da pozitif bir dışsallık söz konusu değildir.
- Her belde ya da kentin üretimden kaynaklanan ortalama maliyetlerinin en düşük olduğu optimum bir büyüklüğü bulunmaktadır.
- Optimum büyüklüğü olmayan kent ya da beldeler, nüfuslarını artırmak için gayret gösterirler (Marın & Altıntaş, 2004:79).

Varsayımları daha anlaşılır şekilde ifade edersek; “likit bir nüfus ya da topluluğun varlığı (yani topluluk üyeleri tercihlerini tamamen karşılayan alanlara ve yerel yönetimlere doğru yönlenirler. Yerel yönetimler ise bu tercihleri karşılayacak mal ve hizmetleri minimum ortalama maliyetle sunarlar); tüketicilerin gelir ve harcamalar konusunda eksiksiz bilgiye sahip oldukları; çok sayıda topluluk ve yerel örgütlenmelerin varlığı; bu topluluklar arasında olumlu ya da olumsuz dışsallıkların olmadığı; optimum bir topluluk ölçeğinin varlığı (optimum nüfus altındaki topluluklar ortalama maliyetleri düşürebilmek için bölgeye yeni üyeler çekmeye çalışırlar; diğerleri tersini yaparlar); sosyal malların götürü bir vergileme ile finanse edilmesi (Rubinfeld, 1987: 575).” gibi varsayımlardır.

Ayağı ile oy kullanma modelinin basitleştirilmesindeki amaç, piyasa ekonomisinin optimal kaynak dağılımı üzerindeki etkisini daha rahat görmemizi

sağlamaktır (Oates, 2005:23). Modelin varsayımlarına bakıldığında, kişilerin yerleşim yeri seçiminde belirleyici olan faktörlerin okula, akrabaya yakınlık ya da iş bulabilme kaygısı olmadığı görülmektedir. Seçmenler, alınan kamu hizmeti ile ödenen verginin en optimal olduğu yerel yönetim birimine yerleşeceklerdir. Çünkü, potansiyel göçmenler pozitif dışsallıkların bulunduğu alanları seçme eğilimindedir (Dowding, John, Biggs, 1994: 775).

Ayağı ile oy kullanma modelinde, seçmenlerin o bölgeyi tercih edip etmemesi kalabalıklaşma maliyetine göre belirlenmektedir. Diğer bir ifade ile optimal yönetim alanı kalabalıklaşma ve vergi yükü maliyetlerine göre belirlenmektedir (Musgrave, 1991: 142).

1.3.4.2.2. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri

Küçük ya da büyük fark etmeksizin bütün organizasyonlar, belirli amaçları gerçekleştirmek için birden fazla kişinin çabasının bulunduğu yapılardır. Organizasyonlar aynı zamanda, büyük küçük fark etmeksizin ilgili birimlerin faaliyetlerinin koordine edilmesine ve birbirleri ile uyum içinde çalışmasına imkân vermektedir (Koçel, 1989: 12). Kamu ya da özel fark etmeksizin, bir organizasyon içerisindeki kişiler ile otorite arasındaki ilişkinin sağlıklı olabilmesi için bir yapı oluşturulmalıdır (Ergun, 1984: 95). Organizasyon kabiliyeti iyi olan yapılar, yöneltme, koordinasyon ve kontrol gibi yönetime ait fonksiyonları etkili kullanabilir (Mucuk 1989: 133).

Bahsedilen organizasyonların oluşumu ve faaliyette bulunabilmelerinin ortaya koyduğu ekonomik yüke ise “organizasyon maliyetleri” denilmektedir. Bu maliyetler en küçük işletmede bulunduğu gibi en büyük örgütlenme yapısı olan devletlerde de bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin optimal büyüklüğünü etkileyen en önemli unsurlardan biri olan organizasyon maliyetleri iki alt başlığı içinde barındırmaktadır; seçmen tercihlerinin yansıtılması ve tercihlere uygun organizasyonun oluşturulmasıdır.

Yerel yönetimler, seçmen tercihlerini anlama ve organizasyon yapısı oluşturmada merkezî yönetime göre daha avantajlıdır. Yerel yönetimler, ölçek ekonomisinin verdiği avantajın yanında, toplum ihtiyaçlarına daha uygun daha esnek

mal ve hizmet üretme konusunda da avantajlıdır. (Yıldırım, 1993: 35-36). Tiebout hipotezinde belirtildiği gibi gelir ve talep benzerliği olan alanlarda ise yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki bu etkinlik daha fazla artacaktır. Benzer ihtiyaçlara sahip bireyler için oluşturulan her bir yönetim yapısının içsel ekonomiler bakımından verimsizliğe yol açabilir ve bunu doğal sonucu maliyetler artabilir. Bir taraftan, seçim maliyetleri toplam olarak artarken, diğer taraftan ortaya çıkacak küçük ölçekli birimler toplam yönetim giderlerini artıracaktır (Öncel, 1992: 34).



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPILANMASI VE 6360 SAYILI KANUN

2.1. 6360 SAYILI KANUNDAN ÖNCE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET SUNUMU İÇİN OPTİMAL ÖLÇEK ARAYIŞLARI

2.1.1. Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA, 1989)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), kamu yönetimi tarafından etkin, uygun maliyetli, verimli ve kaliteli hizmetlerin sağlanmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesini ve sunulmasını amaçlayan bir dizi önemli araştırma faaliyetinin genel rapor hâlinde sunulmuş hâlidir (B.Coşkun, 2005:34).

Devlet Planlama Teşkilatı, 1988 yılında TODAİE’den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programın uygulamalarına yol gösterecek, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması için bugüne kadar yapılan araştırmaların sahaya ne kadar katkı sağladığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların eksiklikleri, başarısızlıkları, darboğazları ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önleyici tedbirlerin açıklığa kavuşturmak ve Avrupa Birliği’ne katılma kararı almış Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne yönetsel anlamda uyum alanında yapması gerekenleri tespit etmek amacıyla yönetim çalışması yapmasını istenmiştir. Bu talep dolayısıyla bu konu TODAİE tarafından bir kamu yönetimi araştırma projesi (KAYA) olarak ele alınmış 1989 yılında KAYA projesine başlanmış ve 1991 yılında proje tamamlanmıştır (TODAİE, 1991: 3; Akın, 2000: 81; İçişleri Bakanlığı, 2003: 10).

1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu’nda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen, “*yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynakları ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığıyla alıp kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen, merkezî yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin bütünlüğü ilkesi ve*

planlama disiplin içerisinde bütünleşen, yöresel etkinliği ve verimliliği gerçekleştiren bir yerel yönetim kurumu” olarak tanımlanmaktadır.

Raporda optimal kent büyüklüğü konusu doğrudan ele alınmamakla birlikte, optimal kent büyüklüğü, ölçek ekonomisi, kentsel kademelemenin amacı olan kaynakların etkili ve verimli kullanımı konusuna değinilmiştir.

Raporun il yönetimine ilişkin durum değerlendirmesi yapılan başlığı altında büyükşehir statüsündeki illerde, birden çok merkez ilçe bulunduğu ve bu yol ile ilçelerde kurulan kaymakamlıklar aracılığı ile kaynakların etkili ve verimli kullanımının sağlanmasının amaçlandığı ama gerçekte böyle bir sonuçla karşılaşamadığı vurgulanmıştır (TODAİE, 1991: 158).

İlçe yönetimlerine ilişkin durum tespiti yapıldığında bazı bölge kuruluşlarının ilçe düzeyinde yeterli olmalarına karşın, ölçek ekonomisine ve optimal kent büyüklüğüne uygun kurulmayan ilçe idari birimlerinin ise yapay olarak oluşturulduğu ve sınırları içindeki ilçelerin işleriyle yeteri kadar ilgilenmedikleri bilgisi rapora eklenmiştir (TODAİE, 1991: 166).

Yerel yönetimlere ilişkin durum tespiti yapılan bir başlıkta “*kamu hizmetlerinin yerel topluluklar götürülmesi bakımından ortaya çıkmış olan etkinlik ve verimlilik sorunu hem yerel yönetim birimleri hem de merkezin taşra kuruluşlarını ilgilendirmektedir*” ifadesi ile etkinlik ve verimlilik sorununun sadece yerel düzeyde değil merkezi de içine alacak bütüncül bir şekilde ele alınması gereğinden bahsedilmektedir (TODAİE, 1991: 179).

Yerel idareler için sıralanan önerilerden bir tanesi de büyük sermaye, yüksek teknoloji gerektiren yatırımların ya da geniş bir bölgede yapılması daha verimli olacak işlerin il ya da ilçe yerel yönetimlerine ya da daha çok nüfuslu büyük belediyeleri bırakılmasıdır. Optimal kent büyüklüğü bulmada kullanılan kriterlerden biri olan nüfus büyüklüğüne bağlı olarak yerel yönetim birimleri arasında yetki ve görev dağılımı sınıflandırabilir (TODAİE, 1991: 185).

Raporda büyükşehir tanımının çerçevesinin daha belirgin niteliklere göre yapılması gerekliliği vurgulanırken, nüfus ve alan büyüklüğü ve bu alan içerisinde bir

anakentin ve ona bağı uydu kentlerin oluşturulması önerilmiştir. Büyükşehirlere bağı alt kademe belediyelerinin ise ölçek ekonomisini sağlayacak şekilde alan ve nüfus büyüklüğü bakımından birbirleriyle dengeli durumda kurgulanması gerekliliğı vurgulanmıştır. Bu denge, küçük belediyelerin uzman personel, teknik araç ve gereç eksikliğinden dolayı etkin bir biçimde kullanamadıkları yetkilerin ilçe yerel yönetimlerince kullanılmasını öngörmüştür (TODAİE, 1991: 193).

Rapordaki optimal büyüklüğüne ilişkin dikkat çekici bir diğere öneri ise yerel yönetimler tarafından oluşturulması gerek optimum büyük standardının, merkezî yönetim tarafından belirlenmesi ve merkezî yönetimin bu standart ve normlara uygun bulmadığı uygulamaları yargıya götürebilmelidir (TODAİE, 1991: 196).

2.1.2. Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi- Özel İhtisas Komisyonu Raporları

1963 yılından beri ülkemiz için hazırlanan Kalkınma Planlarına dördüncü plandan itibaren kalkınma planındaki bazı başlıkları daha detaylı ele aldıkları “Özel İhtisas Komisyonu Raporları” hazırlanmıştır. Bu raporlarda detaylı ele alınan başlıklardan biri de yerel yönetimler/şehirleşme konusudur.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu’ndan başlayarak On Birinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu’na kadar yerel yönetimler/şehirleşme konusu ele alınsa da biz çalışmamızın konusu olan optimal kent büyüklüğü ile ilgili bilgileri ilgili raporlardan toparlayıp sizlerle paylaşacağız.

Optimal kent büyüklüğüne ilişkin bilgilerin bulunduğu Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında bulunan bilgiler ise şu şekildedir;

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda optimal kent büyüklüğü kavramına doğrudan bir vurgu olmamakla birlikte, kentsel kademeleme ve kır-kent ilişkisinin sağlıklı kurulmasından bahsedilmiştir. Kentsel kademeleme ve kır-kent ilişkisinin sağlıklı kurulabilmesini ise, yerleşme ile ilgili tüm kararların, endüstri, enerji, ulaşım, altyapı, turizm, çevre korunması ve benzeri stratejiler ile bütünleşmesini sağlayacak entegre bir planın

varlığına bağlamıştır (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982) Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1978: 78-79).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu ise sürdürülen kentsel planlamanın hızlı ve karmaşa içinde bulunan kentsel gelişmeye yetersizliğinden bahsedilmektedir. Bu durumun kent insanının günlük yaşamını ve toplumsal ilişkilerini, diğer yandan doğal kaynakları olumsuz yönde etkilediği, ekolojik denge üzerinde yarattığı baskı vurgulanmıştır (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982) Yerleşme ve Çevre Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1992: 1).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) kapsamında hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre, 1997 Genel Nüfus Tespiti sonuçları ve 18 Nisan 1999'da yapılan yerel seçimlere katılan belediyeler itibariyle, belediyelerin %67'sinin nüfusu 5.000'den daha azdır. Bu belediyelerde belediye nüfusun %12'sini oluşturan 5,6 milyon yurttaş yaşamaktadır. Belediyelerin yalnızca %33'ünü oluşturan 5.000'den büyük nüfuslu belediyelerde, belediye nüfusun %88'i toplanmış durumdadır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 20).

Tablo 2.1: Nüfus dilimlerine göre belediye sayısı ve nüfus

Nüfus Dilimi	Belediye Sayısı	Belediye %	Nüfus	Nüfus %
2000'den az	395	12,29	637.155	1,31
2001-5000	1.751	54,46	5.075.539	10,4
5001-10.000	461	14,34	3.103.875	6,36
10.001-20.000	242	7,53	3.304.800	6,77
20.001-50.000	169	5,26	5.236.930	10,74
50.001-100.000	83	2,58	5.892.046	12,08
100.001'den çok	99	3,08	25.529.980	52,34
BŞB15	0,47	*	*	
Toplam	3.215	100	48.780.325	100

Kaynak: (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 20).

Kalkınma planındaki verilerden de görüldüğü üzere, ilgili dönemde Türkiye'nin belediye sisteminin çoğunluğu küçük belediyelerden oluşmaktadır.

Belediyelerin çoğunun küçük yerleşim yerlerinden oluşmasının uygulamada ortaya çıkardığı sorunları kısaca şöyle özetleyebiliriz: (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 20-21).

1. Küçük yerleşim yerlerindeki belediyeler çoğunlukla kırsal alana hizmet vermektedir. Belediye ise kent yönetimi için planlanmış bir organizasyon yapısıdır. Kent için belirlenmiş vergiler, kırsal alandan toplanamadığı için küçük ölçekli bir idareler gelir yetersizliği ile karşı karşıya kalmakta ve amaçlanan hizmetleri sunamamaktadır.

2. Küçük ölçek üzerine inşa edilmiş belediye yapısının üretim yapısı ölçek ekonomilerinin getireceği avantajlardan yararlanmaya imkân vermemektir.

3. Ölçeğe göre küçük yapılanmış yerel birimlerin kaynak yetersizliği ve kariyer fırsatları oluşturmaması sebebi ile nitelikli personel istihdam etme zorluğu bulunmaktadır.

4. Merkez bir belediye etrafında bulunan küçük ölçekli belediye sakinleri, merkezdeki belediyenin oluşturduğu olumlu dışsallıklardan yararlanmakta bu durum merkezdeki belediyeye fazladan maliyet oluştururken aynı zamanda hizmet sınırları ile idari sınırlar birbirine karışmaktadır.

5. Çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim biriminin varlığı ulusal kaynakların küçük parçaları hâlinde kullanılmasına ve kaynakların verimsizliğine yol açmaktadır.

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı Yerleşme – Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre ölçeği küçük olan belediyelerin, yönetim kapasiteleri gelişmemekte, gelirlerin büyük bir kısmı cari harcamalara gitmekte bazılarında ise cari harcamalar için bile kaynak bulunamamakta, gerekli yatırım harcamalarını yapamamakta ve nitelikli personel istihdam edilememektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme – Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007: 16).

Aynı rapor ölçek sorununu, küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci gibi önemle ele alınması gereken bir konu olarak değerlendirmiştir. Küçük belediyelerin yeterli ve etkin hizmet sunumu gerçekleştirememesi, yerel yönetimlerde küçük ölçek sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu belediyelerin bütçeleri, sunmaları gereken hizmetlerle örtüşmemektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme – Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007: 96).

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu yerel yönetimlerde ölçek ve kademelendirme konusunu birlikte ele almıştır (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: 16). Hizmetlerin verimli, etkili ve israfa yol açmadan sunulabilmesini ölçek ve kademelendirmenin birlikte uygulanması şartına bağlamıştır. Kademelendirmenin ve ölçek ekonomisinin yol açacağı bazı sorunlar bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinden kaynaklanan sorunlar kademelendirmenin bir sonucudur. Fakat, kademelendirme yapılmadığında da büyükşehir belediyeleri dışındaki bütün belediyelerin aynı görev ve yetkiye sahip olması optimal ölçeğin oluşumuna engel olmaktadır.

Walter Christaller'ın Merkezî Yerler Teorisi'nde de vurgulandığı gibi bir kademeleme yapılması il, ilçe ve belde belediyelerinin yetki, görev ve gelirleri yeniden planlanmalıdır. İhtiyaçların odak noktasına aldığı, çoklu ölçüt tasnif sistemine dayanan bir kademeleme ile optimum hizmet sunumuna ilişkin sorunlar çözülebilir (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: 97).

Rapor, “Yerel Yönetimlerde Optimum Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi Politikası”na yönelik geliştirilen hedef ve uygulama stratejileri bir tablo hâlinde ortaya koymuştur.

Tablo 2.2: Yerel yönetimlerde uygun ölçekte hizmet ve coğrafi alanın tespit edilmesi

POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerde Uygun Ölçekte Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi				
HEDEF: Uygulanabilir Ölçütlerin Getirilmesi				
Uygulama Stratejileri	Sorumlu Kuruluş	İlgili Kurum ve Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklama	Süre
Ölçek ekonomisinin uygulanabilmesi için yerel yönetimler veri tabanını oluşturulması/geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Üniversiteler, Belediyeler, İl Özel İdareleri, TÜİK	5393, 5216, 5302, 442 ve diğer ilgili kanunlarda ve ikincil mevzuatta değişiklikler yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
İdareler arasında hizmet paylaşımında fayda/maliyet ve dışsallıkların gözetilmesi				
Yerel yönetimlerin coğrafi alanlarının belirlenmesinde, genişletilmesinde nüfus, mesafe ve ekonomik yapının dikkate alınması				
Ölçekle uyumlu görev ve idari yapı oluşturulması/revize edilmesi				
Yeni il olma ölçütlerinin geliştirilmesi				

Kaynak:(Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: 99).

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu yerel yönetimlere ilişkin sorun alanlarını ele almış ve

“Yerel Yönetimler Ölçeklendirme Belediye ve Büyükşehir Belediye Yönetimi” başlığı altında 6360 sayılı Kanun’un uygulanmasında ortaya çıkan sorunları maddeler hâlinde sıralamıştır.

6360 sayılı Kanun’un tasarı hâlindeyken akademisyenler tarafından eleştirilen konuların 6360’ın uygulamaya girmesi sonrası (On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda listelendiğini görüyoruz (On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018: 89).

Rapora göre bu sorunlar 3 başlık altında ele alınmıştır.

“a) 6360 sayılı Kanun’un uygulamasından kaynaklanan sorunlar

Bazı hizmetler için hizmet mesafelerinin artmasından kaynaklanan sorunlar.

Hizmet bölüşümünün düzenleyici etki analizi yapılmadan gerçekleştirilmiş olmasından kaynaklanan sorunlar

Ölçeğin büyütülmesinin demokratik katılım imkânını güçleştirmesinden kaynaklanan sorunlar.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın yapısı ve işleyişi ile ilgili sorunlar

b) Küçük belediyelerin idari, mali, hukuki ve teknik kapasitesinin yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar.

c) Belediyeler arası farklılaşma ihtiyacından kaynaklanan sorunlar. (Farklı büyüklüklerdeki belediyelerin aynı mevzuata tabi olması gibi)”

2.1.3. Kalkınma Planlarında Optimal Kent Büyüklüğü Tartışmaları

Planlama, "tarım, ulaşım, sanayi vb. alanlarda devletin ne yapmak istediğini belirleyen bir faaliyettir. Bir diğer ifade ile “bir amaca ulaşmak için mevcut en iyi alternatifi seçmeye yönelik organize rasyonel bir girişim” olarak tanımlanabilir (Waterston, 1965:8, aktaran Soyak, 2003:168). Ulusal düzeyde planlama kavramı, toplumsal değişimin yönlendirilebileceği varsayımıyla teknolojik ya da toplum mühendisliği modeli olarak kabul edilmektedir (Soyak, 2003: 168).

Ülkemizde ilki 1963-1967 yıllarını kapsayan kalkınma planı serüveni 2019-2023 yıllarını kapsayan on birinci beş yıllık kalkınma planı ile son bulmuştur. Birinci kalkınma planı “Milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek üzere” hazırlanmıştır (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 1963: 3). Kalkınma planları hazırlandıkları döneme göre çeşitli amaçlar edinebilirler.

Planın amacı, planda belirtilen süre sonuna kadar ekonomik ve sosyal yapıların hedeflenen seviyelerde olmasını sağlamaktır (Takım, 2011: 155). Uzun yıllardır toplumsal değişimler ve beklentiler doğrultusunda kalkınma planlarının oluşturulması kamu yönetimi alanında yapılan en önemli çalışmalarından biri olmuştur. Son yıllarda kalkınma planlarının ulusal ve yerel nitelikten ziyade küresel ve bölgesel bir yaklaşımla tasarlandığı görülmektedir (Peel ve Lloyd, 2005: 270-271).

Büyük kentlere yönelik makro planların kalkınma planlarına girmesi, hızlı nüfus artışı ve göç nedeni ile bazı yerleşim yerlerinin diğerlerinden daha farklı yönetim ihtiyacının oluşmasından kaynaklanmaktadır. Kalabalıklaşma maliyetlerindeki artış, optimal kent olarak adlandırılan ölçeğe göre uygun kent ve ona en uygun nüfus arayışını kuvvetlendirmiştir.

Optimal kent büyüklüğü kavramının ilk kullanıldığı kalkınma planı 1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planıdır.

Planda küçük ölçekli yönetim alanlarının oluşturulduğu sorunlardan bahsedilmiş ve o dönem için yeni kurulacak yerel yönetim birimlerinin ölçeklerinin günün şartlarına uygun büyüklüklerde olmamasından kaynaklanan, çok sayıda ama yetersiz yerel yönetim birimlerinin olduğu vurgulanmıştır (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), 1973: 941).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bulunan Mahallî İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu başlığı altında mahallî idareler için belirlenen reform başlıkları altındaki maddelerden birinde “İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihî, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir.” ifadesi yer almaktadır (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 1996: 132).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın “Türkiye’de Bölgesel Gelişme” başlığı altında “büyükşehir belediyeleri ve metropol alanlar içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın; kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeterli nitelikli personel istihdam edilememesi ve eş güdüm eksikliği nedenleriyle, altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememişlerdir” (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2000: 62). Bu ifadelerden de anlaşılacağı gibi mevcut duruma ilişkin sorunun ana sebebi kentlerdeki coğrafi büyüklük ile kaynakların optimal olarak uyuşmaması dolayısı ile ölçek sorunudur.

Planın “Mahallî İdareler” başlığı altındaki Amaçlar, İlkeler ve Politikalar alt başlığında “Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahallî idare sistemi ıslah edilecektir.” şeklinde ölçeğe uygun optimal kent arayışının amaçlandığı açıkça belirtilmiştir. (sayfa 198) Bu amacın gerçekleşmesi için belediye ve büyükşehir belediyeleri modelinin yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2000: 200).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki amaçları gerçekleştirmek için çıkarılan, 5302, 5216 ve 5393 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesi ile yaşanan değişimle birlikte daha önce sorun olarak görülen bazı problemler çözüme ulaşmıştır. Bu nedenle 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda optimal kent büyüklüğü alanında bir ifade bulunmamaktadır. Geçen yıllar itibari ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda uygulamada ortaya çıkan eksiklerin giderilmesi 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hazırlanmış ve ölçek ekonomisi temelinde büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılanmasına ilişkin temel çerçeve çizilmiştir.

Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, mahallî hizmetlerin sunumunda daha etkili bir koordinasyon sağlanması ve ölçek ekonomisinden faydalanılması amacıyla nüfusu 750 binin üzerinde bulunan iller, il sınırları esas alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmektedir. Bu düzenlemeyle büyükşehir belediye sayısının 30'a ulaşması, Türkiye yüz ölçümünün yüzde 51'inin, nüfusun ise yüzde 77'sinin büyükşehir belediyesi kapsamına girmesi beklenmektedir (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2014: 24)

Optimal kent büyüklüğü ve optimal kaynak kullanımı amacı ile hazırlanan 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile 30 büyükşehir belediyesi bulunan ilde büyükşehir belediyelerinin görev alanı il sınırı olarak belirlenmiştir.

2019-2023 yıllarını kapsayan ve son kalkınma planımız olan On Birinci Kalkınma Planı ölçek ekonomisi ve optimal kent büyüklüğü kavramlarına 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen dönüşüm üzerinden bakmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun'la nüfusu 750 binin üzerinde bulunan iller, il sınırları esas alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişletilmiş ve belediyelerde yaşayan nüfus oranı 2018 yılı itibariyle yüzde 93,8'e ulaşmıştır. Düzenleme ile kırsal alandaki yerleşmelere büyükşehir imkânlarıyla hizmet sunulması hedeflenmiştir. Ancak, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunma kapasitesinin artırılması ve ilçe belediyeleriyle çakışan yetki ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi ihtiyacı sürmektedir (On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), 2019: 23-24).

1963 yılından beri hazırlanan on bir kalkınma planının beşinde; 1990'ların ortasından itibaren hazırlanan son beş planın ise dördünde optimal kent büyüklüğünün ele alınmış olması, hem artan kentleşme ve buna bağlı sorunların hem de kentli yaşamında ortaya çıkan maliyetlerin ne kadar önemsendiğini ve sorunlara çözüm bulma çabasının devletimiz nezdinde ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

2.1.4. TOBB Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu

Türkiye Odalar Borsalar Birliği tarafından 1996 yılında yayımlanan Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, bütün olan idari yapının iki parçasından biri olan yerel yönetimleri ve onu etkileyen ve çevresini oluşturan siyaset, hukuk, ekonomi ve mali alanlarla olan ilişkilerini, uluslararası gelişme ve değişimleri dikkate alarak incelemiş ve ilgili dönemde yapılması planlanan yerel yönetimler reformuna ışık tutması amacıyla hazırlanmıştır (TOBB, 1996).

Raporda optimal kent büyüklüğü konusu “Mahallî İdarelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri” başlığı altında ayrı bir başlık olarak ele alınacak kadar önemsenmiştir. Teorik nitelikli bir faktör gibi görünmesine rağmen, mahallî hizmet birimlerinin, hizmet sunmakla yükümlü oldukları alanların optimal büyüklükte olması sunulan hizmetin etkin ve başarılı olabilmesinin bir ön koşuludur. Bu ise, üretim faktörlerinin en çok faydayı sağlayacak şekilde kullanılmasına bağlıdır. Bunun için de mahallî nitelikli bir kamu hizmetinin sunulacağı alanın büyüklüğünün saptanması gerekmektedir.

Dünyada ve özellikle Türkiye’de bir yerleşim yeri oluşturulurken alan büyüklüğünün tespiti üzerinde durulmamaktadır. Sınırların genişliğine bakılmaksızın yeni kurulan illerde yasal zorunluluk olarak bir il özel idaresi ve belediye kurulmaktadır. Yeni bir ilçe kurulursa yine hiçbir sınır kaygısı olmaksızın bir de belediye kurulmaktadır.

Bu yaklaşım ve uygulamanın doğal sonucu ise hizmette etkinliğin azalması, kaynakların israf edilmesidir. Yerel yönetimler için hizmet alanının büyüklüğü, siyasi kaygılardan daha çok bilimsel gerekçelere dayandırılmalıdır (TOBB, 1996; 107).

Yerel yönetimlere ilişkin hukuki düzenlemelere ilişkin önerilerin bulunduğu raporda optimal kent büyüklüğüne ilişkin en dikkat çekici öneri “*İl Sayısının Artırılması ve Belediye Başkanının Bütün İl Sınırı İçinden Sorumlu Olması Önerisi*” başlığı altında toplanmıştır. Bu başlık altında il sayısının 150’nin üstüne çıkartılması ve iki turlu seçimle iş başına gelecek belediye başkanının daha sonra 6360 sayılı Kanun’da olduğu gibi il sınırı içindeki alanın tümünden sorumlu olması görüşü ortaya konmuştur. Bu önerinin ise merkezî idare reformu ile ele alınması ve optimal hizmet alanı büyüklüğü yönünden de değerlendirilmesi gerekliliği de rapora eklenmiştir (TOBB, 1996; 142).

2.2. ÜLKEMİZDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Ülkemiz ilk kez 1984 yılında hızlı nüfus artışından kaynaklanan sorunlara çözüm bulmayı ummuş, bu nedenle “metropol” özel bir yönetim biçimini benimsenmiştir. Büyükşehirlerde mevcut belediye sisteminin yetersiz kalması nedeniyle bu sisteme geçilmesi öngörülmüştür. Metropoller, geniş alanlara ve nüfusa sahip yaşam alanlarında kentlilerin ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetlerin daha verimli ve kapsamlı bir şekilde sunulması için oluşturulmaktadır. Böylece klasik belediye yönetim sistemine ek olarak büyükşehir ölçeğinde yeni bir belediye yönetim sistemi oluşturulmuştur (Şengül, 2019: 133).

Tablo 2.3: Büyükşehir belediyelerinin gelişim süreci

Dönem Açıklama	Adlandırma	Açıklama
1969 – 1982 Dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl yapalım?
1984 – 2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB’lerin ilave olması
2004 – 2008 Dönemi	Genişleme Dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme
2008 – 2012 Dönemi	Bütünleştirme	Yarıçap içinde sıfır belde dönemi
2012 – Dönemi	Alansal BŞB B	BŞB/İlçe mülki sınır + sıfır belde/köy

Kaynak: Arıkboğa (2013)

Yukarıdaki tabloda görebileceğimiz gibi, Türk metropolünün oluşum ve gelişim süreci beş aşamaya ayrılmıştır. 1960'larda başlayan "Arayış Dönemi", 2012'de yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la doruğa ulaşmıştır.

Tablo 2.3'ten de kolaylıkla anlaşılacağı üzere 1984 yılından 2012 yılına kadar olan dönem, Türk kentsel yönetim sisteminin gelişim sürecini oluşturmaktadır. Bu dönem, Büyükşehir Yönetim Sistemi'nin "il merkezleri" için tasarlanmış olmasıyla karakterize edilir (Arıkboğa, 2013: 53).

1960'lardan sonra Türk metropollerinin yönetimi konusundaki tartışmalar artmıştır. Göçle birlikte hızla artan nüfusa ve beraberinde getirdiği sorunlara yönelik çözüm arayışı günümüzde hâlen devam etmektedir. Özellikle İstanbul'da göç alan bölgelerin ve göçmenlerin sayısındaki artış, şehrin çevresinde metropoliten alanda yeni yerleşimlerin oluşmasına neden olmuştur. Bu yerleşmelerin nüfusu arttıkça kentsel yayılmaya ve köylerin belediyeye dönüşmesine neden olmuştur. Ancak ekonomik ve sosyal ilişkiler açısından bütünleşmiş, yönetim açısından dağınık yerleşim birimleri de bulunmaktadır. Bu durumda belediye ile çevre köyler arasında koordinasyon ve planlama gibi sorunları daha çok ortaya çıkarmaktadır (Arıkboğa, 2013: 52).

1961 Anayasası, birden fazla yerel yönetim birimine sahip bir büyükşehir yönetimi oluşturmaya uygun değildir. Bu nedenle belediyeler daha iyi hizmet verebilmek için birlikler (hizmet birlikleri) oluşturmaya çalışmışlardır (Keleş, 2011: 310). 1961 Anayasası'nın 16. maddesinde, kamu hizmetlerinin tek elden eş zamanlı olarak daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla, birkaç mahallî idare biriminin kanunla belediye birliklerini kurmak üzere bir araya gelmesi öngörülmüştür (Akyılmaz, 1988: 132). Bu belediye birlikleri, çeşitli hizmetleri sunarken daha iyi hizmet verebilmek için 1961 Anayasası'na dahil edilmiştir (Şengül, 2019: 135).

Türkiye'de büyükşehir yönetiminin kurulmasının temelde iki nedeni vardır. Büyükşehir yönetiminin oluşmasındaki birinci önemli faktör, büyük kent merkezlerinde hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması, ikincisi ise birincisinden daha az önemli olmakla birlikte katılım ve demokrasinin sağlanmasıdır (Görmez, 1993: 22).

1980 yılında askerî cunta tarafından çıkarılan 34 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Kararı ile metropol inşası çalışmaları başlatılmıştır. Karar, ilin merkez belediyesi ile çevre belediyelerin birleştirilmesini içermektedir. Kararda, merkez belediyenin çevresindeki küçük şehirlerde kentsel hizmetlerin yetersiz sunumuna ve koordinasyon sorunlarına işaret edilmiştir (Şengül, 2019: 135-136). 34 sayılı karar, büyükşehir sınırları içerisindeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin sonlandırılmasını öngörmektedir (Görmez, 1993: 21). Bu kararın uygulanmasıyla birlikte belediye sayısı önemli ölçüde azalmış, karar öncesinde 1727 olan belediye sayısı 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Birleşme Kanun'u, tüzel kişiliği kaldırılan mahallî birimlerin belediye şubeleri veya topluluklarına dönüştürülmesini içermektedir (Görmez, 1993: 21). Ayrıca, 34 sayılı kararın farklı uygulamalar oluşturmaları nedeniyle 1981 yılında 2561 sayılı Tekdüzen Kanun'u çıkarılmıştır (Keleş, 2011: 132).

1982 Anayasası'ndan sonra büyük yerleşim birimleri için özel bir yönetim biçiminin kurulabilmesi şartıyla metropolde yeni bir yönetim sisteminin kurulması mümkün olmuştur (Akpınar, 2019: 124). 1984 yılında yapılan yerel yönetim seçimlerinden sadece iki gün önce çıkarılan 195 sayılı KHK ile büyükşehir yönetimi esasları belirlenmiştir. Bu KHK İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir ve bölge belediyelerinin kurulmasına yol açmıştır (Akpınar, 2019: 124). Ardından 1982 Anayasası'nın 127. maddesi uyarınca 3030 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile, 1984 yılından önce İstanbul, Ankara ve İzmir'de uygulanan Büyükşehir Yönetim Sistemi'ne Adana, Konya, Bursa, Kayseri ve Gaziantep eklendi. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da bir şehirdeki belediyenin bünyesinden birden fazla ilçe bulunması hâlinde o belediyenin büyükşehir olabileceği öngörülmüştür (Görmez, 1993: 21).

Tablo 2.4: Büyükşehir belediyelerinin kuruluş tarihleri ve ilgili mevzuat

Yıl	İl	İlgili Mevzuat
1984	İstanbul, Ankara, İzmir	3030 Sayılı Kanun
1986	Adana	3036 Sayılı Kanun
1987	Bursa	3091 Sayılı Kanun
1987	Gaziantep	3098 Sayılı Kanun
1987	Konya	3099 Sayılı Kanun
1988	Kayseri	3508 Sayılı Kanun
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit(Kocaeli), Mersin, Samsun	504 Sayılı KHK
2000	Adapazarı (Sakarya)	5934 Sayılı KHK
2014	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van	6360 Sayılı Kanun

Kaynak: Yazar tarafından Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü internet sitesinde edinilen bilgilerden oluşturulmuştur.

Artan metropol talebi nedeniyle Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'un büyükşehir olmasını sağlayan kanun hükmünde kararname 1993 yılında çıkarılmıştır. Aynı zamanda kararnameye göre büyükşehir alanı içinde bir ilçeyi geçmeyen yerler için yeni mahalle oluşturulması yerine alt belediye uygulamasına geçilmiştir (Şengül, 2019: 138). Bu dönemde İstanbul, İzmir ve Ankara ilk defa birden fazla ilçe kurmuştur. Önceki kanunun uygulamasında, il merkezinde birden fazla ilçe olsa bile il düzeyinde tek bir belediye bulunmaktaydı. 1984 yılında uygulamaya konulan model ile il belediyeleri büyükşehir, şube müdürlükleri de ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür (Arıkboğa, 2013: 57).

2.2.1. 195 Sayılı KHK ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

1580 sayılı Belediye Kanunu'na dayalı modelin özellikle metropol nitelikteki kentlerin yönetimi için yetersiz kaldığının anlaşılması üzerine, 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili maddesine "*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim*

biçimleri kurulabilir” ifadeleri yazılarak, büyük yerleşim alanları için alternatif çözüm yollarının önü açılmıştır.

Büyük yerleşim merkezlerinde hızlı, plansız ve kontrolsüz şehirleşme ve yerel hizmetler alanındaki yetersizlikler karşısında mevcut yapının ihtiyaçlara cevap veremediği bir durumda anayasanın da geniş çerçevesinden yararlanılarak yeni model önerisi geliştirilmiştir (Oktay, 2002;19).

1984 yılında, amacı büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek (195 sayılı KHK, 1984:1) olan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle (KHK) üç il merkezinde “Kademeli Büyükşehir Belediyesi Sistemi”ne geçilmiştir. 195 sayılı KHK’ya göre, 25 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel seçimlerden itibaren uygulanmak üzere yerel seçimlerle ilgili 2972 sayılı Kanun’da, 23 Mart 1984 tarihinde yapılan değişiklik ile merkezinde birden çok ilçe bulunan İstanbul, Ankara ve İzmir’de Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin sınırları ismini aldıkları şehirlerin belediye sınırlarıdır.

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’u ve kanuna bağlı düzenlenen uygulama yönetmeliği yeni sistemin hukuki ve kurumsal yapısını tamamladı (Erençin, 2004:61), (Özgür ve Yavuzçehre, 2016; 905).

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’a göre, yerel nitelikteki sorumlulukların çoğu büyükşehir yönetimine devredilmiş ve büyükşehir yönetiminin sorumlulukları tek tek sıralanmıştır. Bu sayılanlar dışındaki görevlerin belediyenin yetki alanına girdiği belirtilmiştir (Görmez, 1993:24).

- Metropol için bir yatırım planı geliştirmek.
- Kentsel imar planları geliştirmek ve kentin imar planlarına uygunluğunu izlemek ve onaylamak.
- Metropol alanlarda meydanların, caddelerin ve ana yolların bakım ve onarımı.
- Yolcu ve kargo terminalleri ve otopark inşaatı.

- Çevre sağlığını korumak için gerekli önlemlerin alınması.
- Yeşil alanlar ve parklar oluşturmak.
- Su temini, kanalizasyon ve toplu taşıma gibi işleri tamamlayın.
- Bir mezarlık belirleyin ve bir yer sağlayın.
- Bir itfaiye oluşturmak.
- Zabıta birimleri oluşturma.

3030 sayılı Kanun'un uygulama aşamasında birçok zorluk yaşanmıştır. Öncelikle yukarıda sayılan maddeler bazı akademisyenler tarafından yerel demokrasiyi sağlamak için yeterli görülmemiştir. Çünkü yerel katılımın yüksek düzeyde tutulması, ilçe ve belediye yönetimlerinin daha etkin sorumluluk ve yetki paylaşımını gerektirmektedir.

İlgili kanun ile büyükşehirlerin “Genel Bütçe Vergi Gelirleri”nden aldığı pay artarken, metropol gelir açısından güçlenmekle birlikte diğer taraftan merkezi yönetime bağımlı hâle gelmektedir (Görmez, 1993: 25-26).

3030 sayılı Kanun için yapılan diğer bir değerlendirmede ise, metropol alanın net bir hâkimiyetinin olmaması, metropoliten alanda planlama ve koordinasyon sorunları, idari kademeler arasında sağlıklı bir iş birliğinin olmaması ve nesnel güç paylaşımı standartlarının olmaması gözlemlenmiştir (Akpınar, 2019: 124).

3030 ile gelen büyükşehir yönetimi, belirli hizmetlerin eş güdüm ve verimliliğinde ve kısmi demokratikleşmede başarılı olmuştur. Ancak kanun yapım sürecindeki bazı eksiklikler ve hatalar ile uygulama aşamasındaki hatalar nedeniyle kanunun yeniden değerlendirilmesi ve bazı sorunların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Görmez, 1993: 29). Tüm bu sorunları gidermek için 2004 yılında 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'u

3030 Sayılı Kanun, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un Resmî Gazete'de yayımlandığı 23 Temmuz 2004 tarihine kadar yürürlükte olmasına rağmen,

idari yapısı ve tanım kriterleri ile ilgili bazı sorunlar yaşasa da sürece önemli bir katkı sağlamıştır. 5216 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun’a göre büyükşehirlerin kurulması, büyükşehir statüsündeki şehirlerin sınırlarının belirlenmesi ve planlanması için daha spesifik ve anlaşılır kriterler ortaya koymakta olup, büyükşehir yönetiminin bir diğer önemli parçasıdır. Bu çerçevede, bir metropolün kurulmasına ilişkin hükümlerin (öncesi-sonrası kanuna dayalı olarak karşılaştırmalı bir şekilde) ve "büyükşehir sınırlarının belirlenmesine ilişkin hükümler"in formülasyonunun incelenmesi önemlidir. (Tablo 2.5).

Tablo 2.5 :3030 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunlarının karşılaştırılması

Konu	3030 Sayılı Kanun (1984-2004)	5216 Sayılı Kanun (2004 sonrası)
Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş ve Sınırlarına İlişkin Ölçütler	<p><i>Büyükşehirlerde, büyükşehirin adı ile bir “Büyükşehir Belediyesi”, büyükşehir dâhilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan “İlçe Belediyeleri” kurulur.</i></p> <p><i>Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe Belediyelerinin sınırları, bu</i></p>	<p><i>Belediyeler bünyesindeki yerleşim yerlerinin en son yapılan nüfus sayımına göre, bu sınır çizgilerinden en fazla 10.000 metre mesafeye kadar toplam nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri, fiili yerleşim yerleri dikkate alınarak kanunen büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Konut, ekonomik gelişme durumu ve düzeyi.</i></p> <p><i>Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve</i></p>

	<p><i>ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır</i></p>	<p><i>Kocaeli ilinde il mülki sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla</i></p> <p><i>·Nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km;</i></p> <p><i>·Nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km;</i></p> <p><i>·Nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediye sınırını oluşturur.</i></p> <p><i>Büyükşehir belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe</i></p>
--	---	--

		<p><i>Belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlçe ve İlk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz.</i></p>
<p>Planlama Sürecine İlişkin Büyükşehir Belediyesinin Yetkileri</p>	<p><i>Nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak</i></p> <p><i>İlçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama</i></p>	<p><i>Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak</i></p> <p><i>Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları</i></p>

	<p><i>imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.</i></p>	<p><i>uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek</i></p> <p><i>Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak</i></p> <p><i>Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25000 ölçekli nazım imar planlarını yapmak ve yaptırmak.</i></p>
--	--	---

Kaynak: Yazar tarafından 3030 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları baz alınarak oluşturulmuştur.

Tablodan da görüleceği üzere 2004 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanun kapsamında metropol kurulmasına ilişkin nesnel bir kriter bulunmazken, metropol inşası için gereken asgari şartlar 5. madde ile belirlenmeye çalışılmaktadır. Büyükşehir Belediye sınırlarının, 3030 sayılı Kanun'a göre ilgili bakanlık ve kurumlar tarafından yapılacak çalışma ile belirlenmesi öngörülmüşken, 23 Temmuz 2004 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 5216 sayılı Kanun'da böyle bir yapı için herhangi bir kriter tanımlanmamıştır. Öte yandan 5216 Sayılı Kanun'da tanımlanan “nüfus” ve “yerleşimler arası mesafe” kriterlerinin bir metropolün sınırlarını belirlemede yeterli olmadığı, yerleşimler arasındaki sosyo-ekonomik ilişkilerin de bu değerlendirmede dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır (Demir ve ark. 2004).

Belirli ve uygulanabilir standartlar içeren ve büyükşehir sınırlarının önemli ölçüde genişlemesine yol açan kanuna yönelik en önemli eleştiri, metropoliten alan tanımı gibi sosyal, ekonomik ve idari boyutları olan ve fiziki standartları belirleyen bir kavramdır. Bu bağlamda Kanun'da belirlenen büyükşehir idari sınırlarının büyükşehir alanlarının özelliklerini yansıtmayabileceği ve kentsel etki alanlarının belirlenmesine yönelik kriterlerin yeterli olmayabileceği vurgulanmalıdır (Yıldız ve Çıracı, 2006).

2.2.3. 5747 Sayılı Kanun

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5216 sayılı Kanun'un olumsuz etkilerini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. 8 büyükşehirde, 5747 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle 283 ilk kademe belediyesinin 240'ı mahalleye dönüştürülmüştür. 34'ü ise ilçe yapılmış, 8 tanesi ise tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmıştır. Bir tanesi ise köye dönüştürülmüştür (Çavuşoğlu, A, Lamba, M, 2020: 127). 5747 sayılı Kanun ile gelen değişimlerin sonucunda, bazı büyük ilçeler bölünmüş, küçük kasabalar birleştirilmiş ve sonucunda 43 yeni ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Bu değişimin ana nedeni olarak ise, nüfusu az olan belediyelerin ölçek ekonomisine uygun olmamaları gösterilmiştir. Nüfusu az ve sayıları çok olan bu belediyelerin sistem içinde sağlıklı karar verme ve yönetim yapmaları pek çok açıdan zordur. Bu kanunda amacın, birinci kademe belediyeler olarak tanımlanan belde ve belediyeleri kaldırarak basit bir idari yapı

oluşturmak ve daha etkin bir yönetim yöntemi oluşturmak olduğu görülmektedir (Arıkboğa, 2013: 61).

2.2.4. 6360 Sayılı Kanun ve 6447 Sayılı Kanun

2012 yılında 14 il ve 27 ilçede belediyelerin kurulmasına ilişkin 6360 sayılı Kanun çıkarılmış, bazı kanun ve kararnameler kanun hükmünde kararnamelerle değiştirilerek 6360 sayılı Kanun, 30 Mart 2014 yerel yönetim seçimlerinde yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir görevlerinin ve hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesini, böylece ölçek ekonomilerinden tasarruf edilmesini, hizmetlerde etkinlik, verimlilik, koordinasyon ve kalitenin artırılmasını ve daha iyi hizmet sunulmasını amaçlamaktadır⁵.

Halka en yakın birim olan belediyeler tarafından sunulan yerel hizmetlerinde sunumunda yaşanan sıkıntıların çözümü olarak, 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nda değişiklik yapılarak büyükşehir belediyesi mülki idare sınırları, il mülki idare sınırlarına kadar genişletilmiştir. Daha önce, 5747 sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerindeki büyükşehir belediyelerinin görev alanı il sınırlarına kadar genişletilmiş ve bu pilot uygulamadan olumlu sonuçlar alınmıştı. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu⁶, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinin idari sınırları ile aynı adlarda büyükşehirler kurulmuştur. Hâlihazırda büyükşehir olan, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya'da, Mersin, Sakarya ve Samsun'da da il idari sınırı büyükşehir belediye idari sınırına eşitlenmiştir. (Görgün ve Yörür, 2017: 14-15).

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerini, “Yetki ve görev alanı il sınırlarına kadar olan, yetki alanı içerisindeki ilçe belediyeler arasında

⁵2012 tarihli 6360 sayılı Kanun'un “14 ilde belediye ve 27 ilçe kurulması ve bazı kanun ve kararnamelerde değişiklik yapılması” gerekçesi “bölge, planlama ve eş güdümün gerçekleştirilememesi, ölçek ekonomilerini yeterince etkileyememesi” olarak belirtilmektedir. Kent sınırlarını mülk sınırı olarak kullanacak şekilde hizmetlerin optimal ölçekte sunulması için güçlü bir yerel yönetim yapısına ihtiyaç vardır. Bu konuda yönetim, planlama ve koordinasyon.

⁶ 6447 sayılı Kanun ile

koordinasyonu saęlayan, mali ve idari özerliğe haiz ve ilgili mevzuatın verdiği yetkileri kullanan idari birim” olarak tanımlayabiliriz.

6360 ile 30 büyükşehir belediyesinin olduğu ilde, daha önce benzer amaçlarla aynı hedeflere ulaşmaya çalışan, Vali başkanlığında faaliyetlerini sürdüren İl Özel İdaresi ve baęlı organları ve Büyükşehir Belediye Meclisi ve baęlı organları il özel idarelerinin kapatılması ile tek bir çatı altında toplanmış, il özel idarelerinde çalışan personel valilik tarafından koordine edilerek ya valilięe baęlı kamu kurumlarına ya da aynı ilde bulunan Belediyelere naklen atanmıştır.

6360 sayılı Kanun'un yardımıyla metropol bazı olumlu ilerlemeler kaydetmiştir (Usta ve dięerleri 2018:224);

- Genişletilmiş hizmetleri ile Metropolis, çaęa dayalı teknolojiden daha fazlasını kazanma fırsatına sahiptir.
- Büyük ölçekte hizmet verme imkânına sahip metropollerde daha nitelikli personel istihdam etme imkânları.
- Tek bir merkez tarafından yönetilen ve güç açısından geniş olanaklara sahip bir metropol, kaynakların merkezden verimli kullanılmasını saęlar.

Faaliyet gösterdiği ilden sorumlu olan büyükşehir belediyeleri, imar planları çerçevesinde il genelinde daha uyumlu projeler uygulama imkânına sahiptir.

6360, giderek daha büyük merkezler aracılığıyla birden fazla merkez tarafından saęlanan hizmetleri saęlayarak büyükşehir belediyeleri için maliyetleri ve kiři başına kamu harcamalarını azaltmayı amaçlar. Amacı, il sınırları içinde hizmet verecek büyükşehirlerin 6360 sayılı Kanun’a göre daha verimli, ekonomik ve sonuç odaklı çalışmalarını saęlamaktır.

Daha önce yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunların ölçek ekonomilerine tam anlamıyla yer verememesi, yerel küçük birimlerin artan sanayileşme ve ulaşım sorunlarını çözmedeki güçlükleri ve yerel yönetimlerin mali kaynaklarının eksikliği yasal düzenleme nedenleri hâline gelmiştir. Çelikyaya’a göre, kamusal hizmetlerin

optimal ölçekte sunulması, sunulan hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli olarak vatandaşlara ulaşabilmesinde önemlidir (Çelikyay, 2014: 11).

Gelirin paylaşılması konusunda da 6360 sayılı Kanun çeşitli yenilikler getirmiştir. Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden belediyelere ayrılan payların %60'ı büyükşehirlere, kalan %40 ise ilçe belediyelere aktarılacaktır. Ayrıca, payların ilçeler arasında dağılımı yapılırken, %70 nüfus %30 mülki idare alanı büyüklüğü esas alınmıştır.

6360 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle kent ve kırsal ayrımı ortadan kaldırılmıştır. İl özel idareleri ve il sınırları içindeki köyler kaldırılarak tek bir yerel yönetim birimi ortaya çıkmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesi mevzuatın oluşturduğu yapı, büyükşehir belediyelerinin kırsal alan üzerindeki planlama ve koordinasyon kabiliyetini kısıtlamaktaydı (Ateş ve Bıyıkoglu, 2017: 29).

6360 sayılı Kanun, 28489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak 6 Aralık 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 tane daha büyükşehir belediyesi eklenmiştir. Daha sonra 14 Mart 2013 yılında çıkarılan 6447 Sayılı Kanun'la Ordu ili, büyükşehir statüsü kazanan iller listesine alınmıştır. Böylece Türkiye'deki toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmıştır. 22 Mart 2013 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6447 sayılı Kanun'un ilk maddesi şu şekilde düzenlenmiştir *“12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.”*

6360 sayılı Kanun ile ilgili daha geniş değerlendirmeler çalışmanın sonraki bölümlerinde ele alınacaktır.

2.3. 6360 SAYILI KANUN ORTAYA ÇIKIŞI VE ETKİLERİ

2.3.1. 6360 Sayılı Kanun'un Yasalaşma Süreci

Osmanlı imparatorluğu döneminde 1876 ve Cumhuriyet döneminde 1921, 1924, 1961 ve 1982 tarihli anayasalarda yerel yönetimlere yer verilmiştir (Esen ve Chibli, 2020: 327). Osmanlı Dönemi'nde kurumsallaşmaya başlayan yerel yönetimlere ilişkin model arayışları Cumhuriyet Dönemi'nde de devam etmiş, değişen sosyal ve ekonomik hayatın idari yapılar üzerinde etkisinden dolayı, şehirlerinde ve köylerinde nasıl bir idarinin kurulacağı üzerine model oluşturma sürecine ilişkin çabalar günümüze kadar devam etmiştir.

Tanzimat'tan itibaren batı tarzı belediye yönetimi oluşturma çabaları, Cumhuriyet Dönemi'nde kentleşme ve nüfus artışına bağlı olarak çağın ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte bir yönetim arayışını hızlandırmıştır. Türkiye, dünyada küreselleşme ile meydana gelen toplumsal ve ekonomik değişimlerden etkilenerken köylerden şehirlere doğru göç ile karşılaşmıştır. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren göçe bağlı olarak şehirlerin nüfusunun artması ve sanayileşmeye bağlı olarak kentleşme düzeyinin artmasıyla illerde büyükşehir yönetimi kurulmasına yönelik tartışmalar ve arayışların yoğunluğu artmıştır (Ekinci, 2020: 52).

Türkiye'de 1960 yılından 6360 sayılı Kanun uygulamasının başladığı 2012 yılına kadar geçen sürede yerel yönetimlere yönelik arayışlar önem arz etmektedir. 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de kırsaldan şehirlere yönelik yoğun bir göç süreci başlamıştır. Her ne kadar göç dalgasının yönü köylerden kentlere doğru olsa da en fazla göç İstanbul şehrine olmuştur. Göçle nüfus kırsal alanlardan ve köylerden kayarak şehirlerde yoğunlaşmaya başlamıştır. Kentleşmeye bağlı olarak büyüyen ve gelişen bölgelerde yeni belediye teşkilatlanması oluşması söz konusu olmuştur. Bununla beraber il merkezlerinde belediye teşkilatı ve il merkezinin kapsamı dışındaki bölgelerde ise gecekondulu mahalleleriyle kaplı sayıca fazla olan, nüfusu az olan belediye teşkilatlanmaları kurulmuştur (Arıkboğa, 2015: 188-189).

1960'lı yılların yerel yönetim alanında en dikkat çekici yönü, Türkiye'deki kentleşme ve sosyolojik dönüşüme bağlı olarak güçlü bir belediyeçilik anlayışının oluşmaya başlamasıdır. Bu dönemde belediyeçiliğin mali ve idari açıdan güçlü olmasının en önemli sebebini 1961 Anayasası'nın yerel yönetimler üzerinde düzenlediği yasal adımlar meydana getirmektedir (Sadioğlu vd.,2015:77).

1980 sonrası Türkiye'de, siyasal alanda yaşanan gelişmeler ekonomik alanda da dönüşümlere sebep olmuştur. Bu dönemde kent hayatı daha da bir önem kazanmış, şehirler daha fazla büyüyerek farklı bir idari yapı arayışlarına yol açmıştır. Kırsal yerleşimlerin hem nüfus hem de etkinlik olarak önemi azalarak mega kentlerin önemi ortaya çıkmıştır. Tablo 2.6'da gördüğümüz gibi 1980 sonrası kurulan hükümetlerin reform politikalarına bağlı olarak yerel yönetimlerde de reformlar hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu konuda en kayda değer reform ve çalışmalar Türkiye'de büyükşehir yönetim sisteminin temelleri atılarak hayata geçmiştir (Kavruk, 2002:208).

Tablo 2.6:6360 sayılı Kanun'a kadar yasal süreçler

Yıl	Çıkan Kanun Maddesi	İlgili Kurum
1984	3030 Sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Kanunu"	<ul style="list-style-type: none"> • İl Belediyeleri • Büyükşehir Belediyeleri
2004	5216 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu"	<ul style="list-style-type: none"> • İl Belediyeleri • Büyükşehir Belediyeleri
2005	5393 Sayılı "Belediye Kanunu"	<ul style="list-style-type: none"> • İlçe Belediyeleri • Büyükşehir Belediyeleri
2005	5302 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu"	<ul style="list-style-type: none"> • İl Özel İdareleri
2008	5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun"	<ul style="list-style-type: none"> • İlçe Belediyeleri • İl Belediyeleri • Büyükşehir Belediyeleri

2012	6360 “13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”	<ul style="list-style-type: none"> ● Köy İdareleri ● YİKOB ● İl Özel İdareleri ● İlçe Belediyeleri ● Belde Belediyeleri ● Büyükşehir Belediyeleri ● İl Belediyeleri ● Mahallî İdare Birlikleri
------	---	--

Kaynak: Yazar tarafından Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü internet sitesinde edinilen bilgilerden oluşturulmuştur.

Bu bağlamda söz konusu dönemi önemli kılan taraf, yerel yönetimler alanında süregelen reform çabaları devam ettirilerek büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesine yönelik yapılan kapsamlı çalışmalar olmuştur. Türkiye’de belediye alanında yasal çalışmalar yapıldığı, yerel yönetimleri merkezî idarelere karşı daha güçlü kılacak, mali ve idari özelliklerin önem kazandığı, bütünleştiği bu dönem, kamu yönetimine paralel olarak yerel yönetim reformlarının olduğu bir dönem olmuştur (Yavuzçehre ve Özgür, 2016: 915).

5747 sayılı Kanun’dan 6360 sayılı Kanun’un kabul edilmesine kadar geçen bu sürede, büyükşehir belediyelerinin etkenliği artmış, bir yerel yönetim birimi olmaktan öte bölge yönetimi tarzı bir örgütlenmeye doğru dönüşüm geçirmiştir. Büyükşehir belediyeleri hizmet ve yetkileri çok fazla artarak ciddi bir bütçe imkânlarına kavuşmuş, 6360 sayılı Kanun’la beraber oluşturulan Büyükşehir Belediye sistemlerine hazırlık aşaması oluşturmıştır (Özgür, 2010:334).

2014 yılında gerçekleştirilen yerel seçimlerle uygulama bulan 6360 sayılı Kanun; büyükşehir belediyesi kurulmasına yönelik yeni ölçütler getirmesi, 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulması, yerel idarenin görev alanının arttırılması, hizmet alanı dar olan belediyelerin azaltılması, İl Özel İdaresi, tüzel kişiliklerinin kaldırılması,

taşrada bulunan mülki idarede yeni ilçeler ve birimler kurulması gibi birçok hususa ilişkin düzenlemeyi içermektedir. Kanun diğer taraftan İl'e ilişkin yerel yönetim örgütlenmesi ile kapsadığı değişiklikler yönünden, Osmanlı Dönemi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle tasarlanan eyalet yönetimi anlayışından vilayet modeline geçiş gibi bir radikal düzenlemeden sonraki en önemli farklılaşma olarak değerlendirilmektedir (Oktay, 2016:79-80).

2.3.2. 6360 Sayılı Kanun'un Gerekçesi

Yeni büyükşehir belediye modelini düzenleyen 6360 sayılı Kanun'da, yeni modelin ortaya çıkmasına sebep olan unsurlar iki ana temel üzerine inşa edilmiştir. Bunlardan ilki, yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyen bir yerel yönetim biriminin oluşturulması ihtiyacıdır. Diğer ise, ölçek bakımından büyük olan yerleşim yerlerindeki yönetim birimlerinin çok parçalı yapısının hizmet sunumu üzerinde oluşturduğu sorunları tüm ilin ihtiyacını karşılayacak şekilde çözme ihtiyacıdır (Oktay, 2016:80).

Kanuna ilişkin genel gerekçede; pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimlerini etkin, verimli, ekonomik, hesap verebilir, vatandaş odaklı, şeffaf ve katılımcı ilkelere dayalı reforma tabi tuttukları ve bunun değişen yeni yönetim paradigmasının bir sonucu olduğu vurgulanmıştır. Yeni yönetim anlayışının öngördüğü ilke ve değerlerin iki ayağının olduğunun belirtildiği kanun gerekçesinde bu ayaklardan birinin hizmet kalitesi-vatandaş memnuniyeti; diğerinin de kamu yönetiminde vatandaş katılımı esaslı olduğu vurgulanmıştır. Yerel yönetimlerin bir taraftan sunmuş oldukları yerel nitelikli kamu hizmetleriyle hemşerilerin hayat standart ve kalitesini etkileme, öbür taraftan onların demokratik katılım haklarına daha fazla alan açılmasına katkı sağlama yönüne değinilmiş, bu yönetimlerin geliştirilmesinin ve etkin hizmet sunma kapasitesine sahip olmasının gerekliliğinin altı çizilmiştir (tbmm.gov.tr, 2021).

İl mülki sınırlarının büyükşehir belediye yönetiminin hizmet sınırı olarak değiştirilmesi, 6360 sayılı Kanun çerçevesinde ölçek ekonomileri kapsamında olumlu açıdan ele alınmıştır. Bilindiği gibi geniş hizmet alanına hizmet üretilip sunan yerel yönetimler, ileri teknolojik araç ve cihazlarıyla nitelikli teknik personel istihdamıyla uzman iş gücüyle verimliliği arttıracak özellik gösterebilir. Bu bağlamda hizmetlerin

büyükşehir sınırları içinde tek elden icra edilmesiyle ölçek ekonomileri devreye girecek ve böylelikle yerel yönetim ekonomi teorisi çerçevesinde; hizmetlerin etkinlik, verimlilik ve eş güdüm düzeyi yükselerek, en az kaynak ve maliyetle en çok ve nitelikli hizmet sunumu mümkün olacaktır. Çok merkezli sunulan aynı hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçeğe sahip bir merkezce yürütülmesi birim maliyetleri düşürmek demektir. Dolayısıyla ölçek ekonomisine dayanan 6360 sayılı Kanun'un; yönetim, planlama ve koordinasyon yönünden yerel yönetimlere güç kazandıracağı beklenmiştir (Temel ve Karagöz, 2018: 123).

2.3.3. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararları

6360 sayılı Kanun hem akademik hem de siyasi çevreler tarafından çok eleştiri almıştır. Akademik alanda yapılan çalışmaları sonraki bölümde ele alacağız. Bu bölümde, muhalefet partisi milletvekillerinin imzası ile Anayasa Mahkemesine durdurma ve iptal istemi ile açılan davada ele alınan başlıkları ve Anayasa Mahkemesi'nin davaya konu olan başlıklara ilişkin cevaplarını inceleyeceğiz.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Emine Ülker TARHAN, M. Akif HAMZAÇEBİ, Muharrem İNCE ile birlikte 121 milletvekili tarafından,

12.11.2012 günlü, 6360 sayılı On Üç (6447 sayılı Kanun ile "On Dört" olarak değiştirilen) İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı (6447 sayılı Kanun ile "Yirmi Yedi" olarak değiştirilen) İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

1- 1. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan ".sınırları il mülki sınırları olmak üzere." ibaresi,

b- (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkraları,

2- 2. maddesi;

a- (7) numaralı fıkrası,

b- (37) numaralı fıkrası (6447 sayılı Kanun ile (38) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

- c- (40) numaralı fıkrası (6447 sayılı Kanun ile (41) numaralı fıkra olarak değiştirilen),
- d- (41) numaralı fıkrası (6447 sayılı Kanun ile (42) numaralı fıkra olarak değiştirilen),
- 3- 4. maddesiyle değiştirilen, 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "Sınırları il mülki sınırı olan." ibaresi,
- 4- 6. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesi,
- 5- 17. maddesiyle, 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen ikinci fıkra,
- 6- 34. maddesiyle, 14.2.1985 günlü, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesinin birinci ve son fıkraları,
- 7- Geçici 1. maddesinin (27) numaralı fıkrası,
- 8- Geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrası için,

Esas Sayısı: 2013/19, Karar Sayısı: 2013/100 olan ve Karar Günü: 12.9.2013 olan başvuruda 6360 sayılı Kanun'un Anayasa'nın 2., 11., 59., 63., 73., 90., 123., 126., 127. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istenmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve 121 milletvekili tarafından, Anayasa Mahkemesine 6360 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinin anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle iptal ve yürürlüğün durdurulması için dava açılmıştır. Başvuruda, Anayasa'nın 2., 11., 59., 73., 90., 123., 126., 127. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

6360 sayılı Kanun ve bu kanunla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'nde açılan dava, Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişini etkilemektedir. Dava, kanunun birçok maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddialarıyla açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu iddiaları birçok noktada reddetmiştir. Özellikle, kanunun idarenin bütünlüğü ilkesine, yerel yönetimlerin özerklik ilkesine ve demokratik katılıma aykırı olmadığına hükmetmiştir.

İdarenin Bütünlüğü: Anayasa Mahkemesi, idarenin bütünlüğü ilkesi ile ilgili olarak, Anayasa'nın büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceğini belirtmiş ve bu açıdan bir aykırılık olmadığına karar vermiştir.

Yerel Yönetimlerin Özerkliği: Kanunun köy ve beldelerin statülerini değiştirmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olup olmadığı yönündeki iddiaları da reddetmiştir. Mahkeme, büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemelerin Anayasa'ya uygun olduğunu ifade etmiştir.

Demokratik Katılım: İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması gibi hususlar da ele alınmış, ancak Mahkeme bu noktada da kanunun Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Dava dilekçesinde, bu kanunun birçok maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiaları yer almış. Özellikle idarenin bütünlüğü, yerel yönetimlerin sınırları ve kamu yararı gibi kavramlar dile getirilmiş. Ancak Anayasa Mahkemesi, bu iddiaları genellikle reddetmiş ve yasama organının bu konuda takdir yetkisi olduğunu belirtmiştir.

Ancak, yol harcamalarına katılma payı konusunda Anayasa'nın 73. maddesine aykırılık tespit edilmiş ve bu madde iptal edilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan "belirlilik ilkesi" kapsamında bir iptal daha gerçekleşmiştir.

6360 sayılı Kanun, Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ve ilçe kurulması ile ilgili önemli düzenlemeler getirmiştir. Akademik ve siyasi çevreler tarafından çeşitli eleştirilere tabi tutulmuş olan bu kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından da değerlendirilmiştir. Mahkeme, bu kanunun anayasaya aykırı olmadığına karar vermiş, bu da farklı yorumlara ve tartışmalara yol açmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin kararları, kanunun genel olarak Anayasa'ya uygun olduğu yönündedir. Ancak, bu kararlar kamuoyunda ve akademik çevrelerde tartışmaları tamamen sona erdirmemiş olabilir. Akademik çalışmalar, kanunun uygulanması ve sonuçları üzerine daha detaylı analizler yapılabilir, ve bu analizler kanunun gelecekteki değişikliklerini etkileyebilir. Akademik çevrenin konuya ilişkin değerlendirmelerine ileriki bölümlerde değineceğiz.

2.3.4. 6360 Sayılı Kanun’a Yönelik Eleştiriler

6360 sayılı Kanun’a ilişkin eleştiriler çeşitli başlıklar hâlinde ele alınabilir.

Anayasaya Uygunluk

Yeni düzenlemelerin getirilmesiyle Türk yönetim sistemi köklü değişikliklere uğramış, büyükşehir belediyesi olarak belirlenen illerde, il özel idaresi kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülerek büyükşehir belediyesinin yetki alanına dahil edilmiştir. 6360 sayılı Kanun, Türk hukuku açısından ve normlar hiyerarşisine bağlı olarak değerlendirildiğinde, anayasaya uygunluğu tartışmalıdır. Anayasamız üzerinde herhangi bir değişikliğe gidilmeden, İl özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin sonlandırılmasının anayasaya uygun olmadığı tezi anayasanın 127. maddesiyle ilgilidir (Çelikyay, 2014: 20).

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde mahallî idare organları; il, belediye ve köy halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasını kanunda, karar merciini de kanunda şart koşmuş, seçmenler tarafından seçilen bir kamu tüzel kişiliğidir. Türk idare hukukunda "il" iki farklı idari organı kapsadığından, anayasada "il genel idaresi" ile karıştırılmaması için ilin mahallî birimlerine “İl Özel İdareleri” denir. İl özel idaresi, 5302 sayılı Kanun’un 3. maddesinde “*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.*” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla hem tüzel kişilik olarak “İl Özel İdaresi” hem de merkezî idari birim olarak “il” anayasal kurumlardır. Anayasa’nın 127/1. maddesine göre, her “il” halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, kendi karar organı tarafından seçilen bir kamu tüzel kişiliği tarafından karşılanması gerekir. Hâl böyle olunca da ülkemizde il özel idaresinin varlığı anayasalıdır. Anayasa’nın 127. maddesinde mahallî idareler tanımlanırken tanımlandığı şekliyle “il” terimi, bir kamu tüzel kişiliği olup, mahallî idare “İl Özel İdaresi” olarak temsil edilmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetim birimleri olarak il özel idarelerinin anayasamızın 127. maddesinin birinci fıkrasında yer alan anayasal bir temeli vardır. Ayrıca Anayasa, il özel idaresi teşkilatlarının kurulduğu “illerin” kurulmasını öngörmektedir. 1982 Anayasası’nın 126. maddesi, idari yapının bir parçası olan ili ve onun yönetim organı

olan il genel idaresinin, 127. maddesi ise mahallî idare olan “il”in, ve onun yönetim organı olan il özel idaresinin hukuki temelini oluşturmaktadır (Gözler, 2013: 4). Anayasanın 126. maddesinde ayrıca, “*Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.*” Dolayısıyla "il", anayasal olarak merkezî yürütme organının coğrafi bir bileşenidir (Gözler, 2013: 3).

Anayasamız yerel yönetimleri “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köy idareleri” olmak üzere üçe ayırmaktadır. 30 büyük ilin doğrudan merkezî yönetimine bağlı İl Özel İdare bölgeleri ile ilçe ve belediyelerin kaldırılması anayasaya aykırıdır. Mahallî idare birimlerinin anayasal temeli olan tüzel kişiliği kaldırılması ancak, anayasa üzerinde yapılacak bir değişiklikle mümkündür (Gözler, 2013:38-39). Kemal Gözler gibi Genç’te, anayasa değişikliği yapılmadan il özel idaresi kurumlarının, köy, kasaba ve şehir tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğunu söylemiştir (Genç, 2014:5).

1982 Anayasası, 127. maddesinde “büyük yerleşim merkezlerinin” “büyük iller” yerine “özel yönetim biçimleri” şeklinde örgütlenebileceğini belirtmektedir. Burada bunun anlamı kentleşmiş yoğun merkezler ve ortaya çıkan yoğunluk sorunlarıdır (Gözler, 2013: 11). Özer’e göre ise, metropole dönüşen birçok il merkezi büyük yerleşim yerleri ifadesinin karşılığı olsa da Anayasamızın 127. maddesinin 3. fıkrasındaki “büyük yerleşim merkezi” tanımını karşılamıyor. Merkez nüfus üzerinden değerlendirildiğinde 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsüne dönüştürülen Tekirdağ, Muğla ve Mardin’in Batman, Sivas ve Elazığ gibi illere kıyasla merkez nüfusları daha azdır (Özer, 2013: 117).

AYYÖŞ’e Uygunluk

Zengin’in belirttiği gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesine göre, yerel yönetimlerin sınırlarında, hukuki yapının elverdiği ve mümkünse referandum yolu ile yerel topluluğa sormadan değişiklik yapılmamalıdır. 6360 ile yerel demokrasiye ilişkin kazanımlar zarar görmüştür (Zengin, 2014: 111). Bu durum, sayısı binleri aşan yerel idari birimlerin o yörenin halkının görüşü

alınmadan ortadan kaldırılması sunucunda ortaya çıkmıştır (Sadioğlu, Dede, Yüceyılmaz, 2017: 104).

Özellikle tarihi uzun yıllara dayanan köy gibi yerel idari birimlerin tüzel kişiliklerinin yerel halka referandum yapılmadan sonlandırılması, Türkiye'nin bazı şerhlere rağmen imzaladığı Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın ve dolayısıyla Anayasa'nın 90. maddesinin hükümlerini de ihlal etmektedir. Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasına göre "uluslararası anlaşmalar resmen yürürlükte ve kanun hükmündedir".

Aksu'nun deyişiyle, gelişmiş demokrasilerde vatandaşlar belediyeçilik anlayışını genişletirken, doğrudan hizmet alabiliyor, seçilmiş yöneticilerin faaliyetlerini daha yakından izleyebiliyor ve belediyece sunulan hizmetlere daha kolay ulaşabiliyor; Kanun, kasabaların kapatılmasıyla, vatandaşların hizmetlere erişimi zorlaşacaktır (Aksu, 2012: 10). Gözler'e göre, 30 büyükşehirde köy komünlerinin kaldırılması ve 6360 sayılı Kanun'la ilçe belediyelerine bağlı ilçe hâline getirilmesi, tabi olma ilkesini ihlal etmekte, dolayısıyla bu ilçelerin kararlarını halktan ziyade belediye meclisi belirlemektedir (Gözler, 2013:72).

6360 sayılı Kanun'un AYYÖŞ'e uyumu konusunda destekleyici ifadeler Çelikyay'dan gelmiştir. Çelikyay'a, 6360 sayılı Kanun'un hizmet bütünlüğü, kalite iyileştirme, tasarrufun geliştirilmesi ve demokrasi açısından AYYÖŞ'te bahsedilen yerindenlik ilkesine göre değerlendirilmesi ve çağdaş yerel yönetim uygulamasında herkesin yapması gereken bir şey olduğuna inanmaktadır (Çelikyay, 2014: 20).

Kırsal Alana Yönelik Etkileri

Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2014 yılı için hazırladığı faaliyet raporuna göre, 6360 sayılı Kanun ile 16140 köyün tüzel kişiliğine son verilmiştir. Bu 2014 öncesinde Türkiye'de bulunan 34.283 köyün %47'sinden fazlası anlamına gelmektedir (MİGM, 2015:13). 6360 sayılı Kanun ile kırsal alanda meydana gelen değişimlere ilişkin ağırlıklı olarak olumsuz eleştiriler bulunmaktadır.

Kendilerine ait tüzel kişiliği bulunan köylerin, bu tüzel kişilik üzerine kazanılmış tüm hakları ile mahalleye dönüştürülmesi, eski köylü yeni mahalleleri daha önceki haklarından mahrum bırakmaktadır. İdari anlamda yapılan bu değişikliğin sosyolojik, ekonomik vb. alanlarda etkileri bulunmaktadır.

Geliri az, kapasitesi dar olan ilçe belediyelerinin, kendilerine bağlanan mahallere hizmet sunabilmesi, o yöre haklının da ihtiyaçlarını karşılayabilmesi kısa dönemde imkânsız görünmektedir. İlçe belediyeleri hizmet sunumunda önceliğin “daha merkezî” alanlara verirken “yardımcı merkezî yerler” konumundaki köyden mahalleye dönüşen mahallelerin hizmete erişimi ikincil kalacaktır (Ayyıldız, Çiçek, Ayyıldız, 2016: 283). Ayrıca, köyden mahalleye dönüştürülen yerlerin, ilçe belediyesine bağlanması sonucunda, ilçe belediyesinin kaynaklarının israf olma olasılığı artmaktadır (Gözler, 2013: 59).

Bir diğer eleştiri başlığı ise mahalleye dönüşen alanların amaç dışı kullanım tehdidi ile karşı karşıya kalmasıdır. Orman alanları, meralar ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı ve dolayısı ile hem hayvancılık (Görgün, Yörür, 2017: 17) hem de tarımsal faaliyetlerin risk altında olduğu vurgulanmıştır (Gülçubuk, 2013: 10).

Mahalleye dönüşen köylerdeki tarla vasfındaki arazilerin arsa hâline dönüşmesi ve imara açılması, tarım ekonomisini küçülmesine, tarımsal ürünlerin ve tarımdaki istihdamın azalmasını yol açabilecektir. Bunun sonucu olarak yoksullaşma ve göç riski artmaktadır (Akıllı, Özasan, 2015: 173).

Köylerin, mahalleleşmesi ve büyükşehir belediyelerine bağlanmasının o yörede yaşayanlar için getirdiği/getireceği faydalar da vardır. Tabii ki bu faydaların ortaya çıkması için ödenmesi gereken maliyetler de o alanda yaşayan yerel halktan vergi vb. başlıklar adı altında tahsil edilecektir. Büyükşehir belediyesi olan illerde, Emlak Vergisi oranları %100 artırılarak uygulanmaktadır. Öte yandan köylerden alınmayan çevre temizlik vergisi de mahalleye dönüşümle birlikte yerel halkın bütçesinden karşılanacaktır. Köy halkı, yaşadıkları yere ait olan ve uzun yıllar sonucunda sahip oldukları haklarını kaybetmekle birlikte birçok yeni yükümlülüğün altına girmektedirler (Aksu, 2012: 9).

6360 sayılı Kanun ile bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerine yönetim, imkân ve kapasitesini arttırıcı, mali açıdan daha güçlü bir büyükşehir belediyesi sistemi ortaya koymuş olmakla beraber, yine yerel yönetim birimi olan köylerin ve il özel idarelerinin kapatılmasıyla yerel yönetimleri zayıflatıcı ve çeşitliliğini azaltıcı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Köy yönetimi karar organlarının yerel düzeyde yapılan seçimlerle oluştuğu, aynı zamanda il özel idarelerinin karar organlarının da benzer şekilde seçim yoluyla meydana getirildiği göz önüne alındığında 6360 sayılı Kanun'un yerelleşmeyi olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Yerel katılıma kendi iradesiyle katılmak isteyen vatandaşların bu hakkından mahrum bırakmakta, yerel demokrasi alanında etkilerinin olduğu görülmektedir (Soyacak Özalp, 2018;531).

6360 sayılı Kanun'la yaşanan değişimler Adana, Hatay, İzmir ve Muğla illerinde yapılmış örnek çalışmalar üzerinden incelenmiştir.

Abdurrahman Saydam tarafından yapılan “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'u ile Mahalleye Dönüşen Köylerde Yaşanan Değişim: Ceyhan İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme” başlıklı yüksek lisans tezi kapsamında Ceyhan ilçesinde düzenleme incelenmiştir. Buna göre, 6360 sayılı Kanun'la Adana ili Ceyhan ilçesinde 81 yerleşim yeri mahalleye dönüşmüş ve Ceyhan ilçesinin toplam mahalle sayısı 112'ye yükselmiştir. Araştırma kapsamında Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen 14 farklı yerleşim yerinde yaşayan insanlara yöneltilen anket soruları ile kanun değişikliğinin, demokrasi, katılım, hizmet sunumu ve kırdan kente geçiş konularında ortaya çıkardığı değişim sorulmuştur. Çalışmada 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'u ile Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanların genel anlamda sunulan kamu hizmetlerinden memnun oldukları, kanun değişikliğinin mali yüklerini artırdığı, bazı kamu hizmetlerinde iyileşme yaşandığı, bazı kamu hizmetlerinin ise iyileştirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır (Saydam, 2020).

6360 Sayılı Kanun'un vesile olmuş olduğu başka bir çalışmada Hatay Büyükşehir Belediyesi ile Hatay'daki ilçe belediyeleri arasında yetki, hizmet, kaynak, denetim ve koordinasyon konularını içeren ve beş farklı alanda karşılaşılan sorunların ilçe belediye yöneticilerince hangi sorunları beraberinde getirdiği üzerinde

durulmaktadır. Kısaca bu durumları açacak olursak ilçe yöneticilerine, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında yapılan yetki paylaşımı doğru yapılıp yapılmadığı sorulduğunda verdikleri cevaplarda; sağlıklı bir yetki paylaşımının olmadığını ve bu durumun yetki karmaşasına yol açtığını ifade etmektedirler. Sunulan hizmetler eşitlik çerçevesinde ilerlemekte mi sorusu sorulduğunda ise verilen cevaplar; adil bir dağılımın yaşanmadığını ve hizmetler yerine getirilirken keyfilik ve siyasi çıkarların ön planda tutulduğu ifadesi yer almaktadır. Yerel ölçekte denetimlerin nasıl yapılması ile ilgili soruya verilen cevaplar ise; denetim konusunda herhangi bir şikâyetlerinin olmadığı ancak yapılan denetimlerin cezai yaptırımlarının bulunmadığı yani caydırıcı bir durumun yaşanmadığı ifade edilmektedir. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyon başarılı bir şekilde gerçekleşiyor mu sorusuna ise tüm yöneticilerin kesinlikle katılmadıkları ve bu durumun özellikle 5 yılda yol kat edilemediğinin sıkıntısının altını çizmektedirler. Son olarak kaynak dağıtımı ile ilgili olarak bir soru yöneltildiğinde ise kaynakların çoğunu büyükşehir belediyesinin aldığını ve kaynak sıkıntısından dolayı hizmetler ciddi derecede aksama ve sorunların yaşandığı belirtilmektedir. Beş farklı alanda ilçe yöneticilerine sorulan sorular karşısında verilen cevaplardan da yola çıkılarak ifade etmek gerekir ki, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında uyumun, etkinliğin ve işlevselliğin sağlanamadığı gözler önüne serilmektedir (Bulut ve Dönmez, 2019: 32- 40).

6360 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle yapılan diğer bir çalışma, İzmir ilinin Bademli beldesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürürlüğe girmiş olan ilgili kanunun Bademli'yi nasıl etkilediği noktasında 71 kişi ile bir görüşme yapıldığı ifade edilmektedir. Yapılan görüşmelerde ise kanunun yürürlüğe girmesiyle orada bulunan halkın özellikle sokakların bakımsızlığının beraberinde getirmiş olduğu temizlik sorunu ile bulundukları yerde karakol merkezinin kaldırılması yüzünden güvenlikle ilgili endişeyi de beraberinde getirmiştir. Diğer bir sorun ise bu yerin kendine has bir dokusunun olduğu ancak kırsal mimarinin karakterini ciddi manada tehlikeye düşürecek yeni yapıların yer almaya başladığı ifade edilmektedir. Mevcut yerin mimari yapılarının bozulmaması adına "Köy Tasarım Rehberi" geliştirilmesinin uygun olduğu ifade edilmiştir. Bu tasarım rehberinin en büyük özelliği ise o yöreye özgü tavsiyelerde bulunması ve o yöreye hitap etmesidir. Yapılan çalışmanın

sonucunda ise ilgili kanunun Bademli yerleşim yerini olumsuz etkilemekte olduğu ve hizmetlerin ilgili kanun öncesinde en yakın yerel yönetim biriminden ulaşılırken şimdi ise merkezileştirme adımlarıyla hizmetlerin sekteye uğratıldığına altı çizilmektedir (Kut Görgün ve Yörür, 2017: 19-24).

6360 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle yapılan bir diğer çalışma, Muğla'nın Menteşe ve Seydikemer ilçeleri üzerinden yapıldığı görülmektedir. Çalışmanın amacı ilgili kanun ile köyden mahalleye dönüşen birimlerde halkın yönetimde söz sahibi olup olmadığı üç yıllık tecrübe sonucunda analiz edilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir. Yapılan çalışmalar sonucunda ifade etmek gerekir ki 30 büyükşehir belediyesinde görülen sıkıntıların hemen hemen hepsini bu ilçeler üzerinde görmek mümkün hâle gelmektedir (Demirkaya ve Koç, 2017: 134-138).

Temsiliyet Sorunu

6360 sayılı Kanun ile 30 ilde bulunan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Buna bağlı olarak bu idarelerin karar alma organları olan il genel meclisi, belde belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri de kapatılmıştır.

Ölçeğin büyütülmesine bağlı olarak merkezde bulunan büyükşehir belediyesinin de etki ve yetki alanının artması, büyükşehir belediye başkanlarının yönetim gücünü arttırırken 6360 sayılı Kanun ile dönüşen mahalle ve belediyelerin yöneticilerin yetkilerini azaltmıştır. Bunun doğal sonucu ise, sonradan büyükşehir belediye yetki alanına dahil olan yerlerdeki insanların temsilde güç kaybetmesidir (İzci-Turan, 2013: 136). Başka bir bakış açısına göre ise, merkezle ilişki içinde olmayan kırsal kesim sakinlerinin, metropoliten kentin/anakentin karar organlarının oluşumunu ve temsiliyetini belirleyecek olmasıdır (Zengin, 2014: 111).

Özer ise konuyu uluslararası boyutu ile ele almış ve 6360 ile gelen yeni düzenin Türkiye'nin de tarafı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesine aykırı olduğunu vurgulamıştır (Özer, 2013: 119).

2.3.5. 6360 Sayılı Kanun ile Gelen Değişiklikler

2014 yerel seçimlerinden sonra tüm maddeleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile 16 büyükşehir belediyesine 14 büyükşehir belediyesi daha eklenmiş ve toplam büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiştir. 6360, Büyükşehir yetki alanı il mülki sınırlarına genişletilmesine, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin, köylerin, köylere hizmet götürme birlikleri kapatılmasına, büyükşehirlerde İSKİ gibi su ve kanalizasyon idareleri kurulmasına ve yatırım ve izleme koordinasyon başkanlığının kurulmasına neden olmuştur.

Bahsedilen değişiklikleri aşağıdaki tablo üzerinden inceleyebilirsiniz.

Tablo 2.7: 6360 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında Türkiye’de yerel yönetimlerin sayısal durumu⁷

Yerel Yönetim Birimleri	6360 Öncesi	6360 ile Kurulan	6360 ile Kaldırılan	6360 ile Kurulan
Büyükşehir Belediyesi	16	14	-	30
Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyesi	143	25	-	519
İl Belediyesi	65	-	14	51
İlçe Belediyesi	749	2	349	400
Belde Belediyesi	1.977	-	1.580	397
Toplam Belediye	2.950	41		1.397
İl Özel İdare	81	-	30	51
Köy	34.283	-	16.140	18.143
Mahalle	19.103	17.637	-	36.740

Kaynak: 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, 2015.

⁷ Farklı kaynaklarda, farklı sayılar bulunmaktadır.

2.3.5.1. İdari Alandaki Değişiklikler

İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun ile sayıları 51'e düşen il özel idarelerinin büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Türkiye'de il özel idarelerinin varlığı bakımından ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde İl Özel İdareleri faaliyetlerine devam etmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin görevine son verilmesi ile eski sisteme göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ve dışındaki verilen hizmetler (tarım, toprağın korunması, bayındırlık ve iskân, merkezî idare tarafından yaptırılan bakım, onarım, teçhizat alımı işleri, nakil hattı yapımı vb.) ve kırsal hizmetleri (su, kanalizasyon, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi vb.) büyükşehir belediyesi tarafından sunulacaktır (Susta ve Gülçubuk, 2016: 1067).

İl özel idaresinin kaldırıldığı illerde, bu kurumun sahip olduğu görev, sorumluluk ve yetkilerin, konuya göre ilgili oldukları bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı olduğu veya ilgili olduğu kuruluşlarca yerine getirilebileceği gibi, bunların taşra teşkilatlarınca da yerine getirilebileceği kararlaştırılmış bu alanda yine ilgili konuya göre, valilerin, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlarının veya ilçe belediyeleri tarafından da yerine getirilebileceği kanunda belirtilmiştir (Sadioğlu vd., 2016: 84-85).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Kurulması

Büyükşehir belediyesi olan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile valilik bünyesinde, 6360 sayılı Kanun'un 34. maddesi gereğince "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)" kurulmuştur.

YİKOB'un kurulması ile amaçlanan, merkezî idare tarafından taşrada yürütülecek faaliyetlerde kaynakların etkili, verimli ve yerinde kullanılmasını sağlayacak denetim ve rehberlik faaliyetlerini gerçekleştirmesidir (Genç ve Daşçı, 2016: 2).

Belde Belediyelerinin Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun, Belde Belediyeleri ile ilgili hem büyükşehir olan illerde hem de büyükşehir statüsünde bulunmayan illerde düzenleme getirmiştir. Bu düzenleme, büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi ve en yakın ilçe belediyesine bağlanmaları şeklindedir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise nüfusu 2000'in altına inen belde belediyelerinin belediye tüzel kişiliklerine son verilmiş ve bunların köy tüzel kişiliğine dönüştürülmeleri kararlaştırılmıştır (Günel vd., 2014: 63).

Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kapatılması

6360 sayılı Kanun'un hayata geçmesiyle hem kırsal hem de kentsel hayatta etkiler meydana getirmiştir. Köy yönetimlerinin temel en alt yönetim birimi olduğu, tarihî süreç içerisinde yerel katılım ve karar alma mekanizmasına katkısı düşünüldüğünde, tüzel kişiliği olan köy yönetiminin ortadan kalkacak şekilde idari varlığına son verilmesi yeri doldurulamayan bir etki meydana getirmiştir (Avşar, 2020: 278). Söz konusu etkiler sadece yerel yönetim birimlerine yönelik değişim ve dönüşümler içermemekte, toplumumuzun tüm kesimini içine alacak şekilde ekonomik, toplumsal ve idari hayata etkileri olmuştur. Şehirlerin ve taşra yerleşiminin kendine has ihtiyaçları ve problemleri olmasına rağmen ülke nüfusunun tamamını ilgilendiren sonuçlar doğurmuştur.

İlgili kanunun köy tüzel kişiliklerini kaldırması köylerde yaşayan nüfusun kırsal yaşamını doğrudan ve dolaylı olarak etkilemiştir. Köy tüzel kişiliklerine ait mera, yaylak, otlaklarda varlığını devam ettiren uygulamalar, köy ve belediyeler alanında yetki ve görev değişiminde hak sahipliği konusunda ve altyapı ihtiyaçlarının yerine getirilmesi konusunda hayvancılık ve çiftçilikle meşgul olan kırsal nüfusu olumlu ve olumsuz şekilde etkilemiştir. Hayvancılık yatırımları, sulama yatırımları, tarımsal yatırımlar söz konusu kanunun kırsal kalkınma ve kırsal yaşam koşullarına verilen hizmetlere etki göstermiştir. (Ayyıldız vd., 2016: 284).

Köy İşleri Bakanlığı'nın kurulması ile, köy yolları, köy içme suları ve sulama suları gibi konularda bölge halkına katkı sağlanması amacı ile Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmaya başlanmıştır (Sayın, 2000:103). 6360 sayılı Kanun'la 30 büyükşehir ili ve 519 büyükşehir ilçesinde; Birliklerin üyesi olan köyler 442 sayılı Köy Kanun'u kapsamında çıkararak "mahalle" olmuş, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri lağvedilmiş; mal varlıkları, görev, yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmıştır (Kara, 2019, 26).

2.3.5.2. Fonksiyonel Değişiklikler

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un 4. maddesinde belirtilen büyükşehir olma şartları yumuşatılmıştır. Daha önce belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olma şartı aranırken, 6360 ile bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il nüfusunun 750.000'den fazla olması yeterli hâle gelmiştir (Muratoğlu, 2015: 64).

5747 sayılı Kanun ile yetki alanları il sınırına genişletilen İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin dışında bulunan ve bu çalışmanın da konusunu oluşturan 14 büyükşehir belediyesi ve 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile büyükşehir statüsü kazanan 14 yeni büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanı il mülki sınırına kadar genişletilmiştir.

Tablo 2.9'da ülkemizde bulunan Büyükşehir Belediyelerinin hangilerinin sınırlarının ne zaman genişlerdiği görülmektedir.

Tablo 2.9 :6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehirlerin sınırları

6360 Sayılı Kanun ile Kurulan Yeni Büyükşehir Belediyeleri	6360 Sayılı Kanun ile Sınırları Genişletilen Büyükşehir Belediyeleri	6360 Sayılı Kanun Öncesi Sınırları Genişletilmiş Olan Büyükşehir Belediyeleri (5747 Sayılı Kanun ile)
Aydın	Adana	İstanbul
Balıkesir	Ankara	Kocaeli
Denizli	Antalya	
Hatay	Bursa	
Kahramanmaraş	Diyarbakır	
Malatya	Erzurum	
Manisa	Eskişehir	
Mardin	Gaziantep	
Muğla	İzmir	
Ordu	Kayseri	
Şanlıurfa	Konya	
Tekirdağ	Mersin	
Trabzon	Sakarya	
Van	Samsun	

Kaynak: 6360 Sayılı Kanun, Madde: 2



Şekil 2.1: 6360 Sayılı Kanun öncesi ve sonrası Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde, 6360 sayılı Kanun öncesindeki ikili sistem uygulanmaya devam edilmektedir.

6360 sayılı Kanun değişikliği sonrası ülkemizdeki yerel yönetim yapılarının son durumu aşağıda Tablo 2.10’da yer almaktadır.

Tablo 2.10: Türkiye’deki belediyelerin türü ve sayısı

Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	30
İl Belediyesi	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İlçe Belediyesi	400
Belde (Kasaba) Belediyesi	397
Toplam	1397

Kaynak: <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/>

2.3.5.3. Mali Alandaki Değişiklikler

6360 sayılı Kanun ile mali alanda da birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Merkezî bütçeden ayrılan paylarla, öz gelirler yeniden düzenlenmiştir.

Tablo 2.11: Mahallî idarelerin türlerine göre harcamaları mahallî idarelerin türlerine göre harcamaları (1.000 TL)

Türü	2013	2014
Belediyeler	59.964.440	63.266.220
Belediye Bağlı İdareleri	11.534.832	13.632.014
İl Özel İdareleri	14.973.608	6.840.846
Mahallî İdare Birlikleri	3.225.444	1.670.483
Konsolide Toplam*	87.589.594	84.172.983

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır. Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/> 2021

Bu değişiklikler aşağıda alt başlıklar hâlinde ele alınmıştır.

6360 sayılı Kanun ile yerel idari birimleri yerel yönetimler sistemi içindeki yeri ve önemi değiştiği için, vergi gelirlerinin dağılımında da değişikliğe gidilmiştir.

Yukarıda ifade ettiğimiz değişikliklerin özetini Tablo-2.12'de görmekteyiz.

Tablo 2.12: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Verilecek Paylar 5779 sayılı İl Özel İdaresi

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	
Kanun Değişikliği Öncesi	Kanun Değişikliği Sonrası
Madde 2 (2)	Madde 2 (2)

<p><i>Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır.</i></p>	<p><i>Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır.</i></p>
<p>Madde 2 (3)</p> <p><i>... büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.</i></p>	<p>Madde 2 (3)</p> <p><i>...büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.</i></p>

Kaynak: 5779 sayılı Kanun, Madde: 2

Tablo 2.13: 5779 Sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklik Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Özel İdareler ve Belediyelere Verilecek Paylar

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	
Değişiklik Öncesi	Değişiklik Sonrası
MADDE 5- <i>(3) Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.</i> <i>(4), yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.</i>	MADDE 5- <i>(3) Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.</i> <i>(4), ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.</i>

Kaynak: 5779 sayılı Kanun, Madde: 5

İlgili düzenleme ile gelirlerin pay edilmesi için kullanılan nüfus ölçütünün yanına yüz ölçümü kıstası da eklenmiştir (6360 sayılı Kanun m.26). Coğrafi açıdan daha geniş büyükşehirlerin gelirlerinde artış meydana getirilmiştir.

2014 yılı itibari ile gerçekleşen rakamlara bakıldığında, 6360 sayılı Kanun ile yüz ölçümü kriterine bağlı kalarak coğrafi büyüklüğü daha geniş olan illere yapılan aktarılan vergi payları belli düzeyde bir iyileşme sağlasa da vergi potansiyeli yüksek

olan illerin toplam paydan almış oldukları payların çok çok altındadır⁸ (Gökmen ve Yeşil, 2015:90).

2.3.6. 6360 Sayılı Kanun’a Göre Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev Paylaşımı

Büyük yerleşim yerleri için önemli olan koordinasyon ve planlama gibi iki ana sorunun çözümü için oluşturulan Büyükşehir Belediyeleri kuruldukları günden beri idari ve coğrafi anlamda genişlemektedir (Özçelik, 2014: 1139).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun’un 6360 Sayılı Kanun’la değiştirilen 27. maddesine göre, “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır.

Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.” (6360 Sayılı Kanun, Md: 11).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir hâline gelen büyükşehirlerde ilçe belediyeleri büyükşehir olmayan illerdeki ilçe belediyelerine göre daha sınırlı yetkilendirilmiştir. Büyükşehir olan illerde, ilçe sınırları içerisinde asli nitelikteki yerel hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyesinin belirleyiciliği söz konusudur. Bunun da ötesinde, büyükşehir belediyesi bir vesayet makamı gibi ilçe belediyelerin kararlarını değiştirerek onaylama yetkisine de sahiptir. Bu durumda olan ilçe belediyeleri için Avrupa Yerel Yönetim Şartı’nın da vurguladığı mali ve idari özerklik tartışmalı hâle gelmiştir. Oysaki büyükşehir belediyeleri yerel odaklı hizmetlerin çoğuna ilçe belediyelerden daha uzak bir konumdadır. İlçe belediyelerinin kapasitesini aşmayan işlerin ilçe belediyelerine bırakılması yerel özerkliğin güçlenmesine ve yetki devrinin uygulanmasına imkân verecektir (Erençin, 2005: 130).

⁸<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208740>

Bazı hizmetlerin sunulmasında hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyelerinin sorumlu olması, 6360 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik objektif kriterlerin bulunmaması, Kanunun her belediye tarafından farklı şekilde yorumlanması ve hizmet sunulacak alana yakınlık bakımından ilçe belediyelerin sunması gereken hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması bu alandaki sorunların temelini oluşturmaktadır. Bunun dışında ise, gelirlerinin bir kısmı büyükşehre bıraktırılan ilçe belediyelerin kaynak sorunu ve ilçe belediye ile büyükşehir arasında koordinasyonu sağlayacak olan (AYKOME- Alt Yapı Koordinasyon Merkezi)'nin sağlıklı işlememesidir (Yakup Bulut, Demet Dönmez, 2019: 39).

2.3.7. 6360 Sayılı Kanun ve Optimal Kent Büyüklüğü

6360 sayılı Kanun'un gerekçesi ve bu çalışmanın ana konusu olan optimal kent büyüklüğü ve ölçek ekonomisi üzerine farklı görüşler bulunmaktadır.

Çelikyay'ın açıklamalarına göre, yeni ölçek düzenlemesi ile hizmet sunum kapasitesi artarken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacak, insan kaynakları kapasitesi nitelik ve nicelik olarak artacak, göreve seçilen temsilcilerin çeşitliliği de artacaktır. Karar organları artacak, daha çok meslek komiteleri kurulabilecek, ekipman ve ekipman parkları nicelik ve nitelik olarak artacak, verimlilik artacak, israf azalacaktır. Ayrıca hizmet sunumunda daha ileri teknolojiye yararlanmak mümkün olacak, iş bölümü ve uzmanlaşma artacak, verimlilik artarken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha verimli kullanılacaktır. Ayrıca ilin tamamını kapsayan imar planları oluşturulabilecek, daha büyük ölçekli projeler uygulanabilecek, koordinasyon eksiklikleri giderilebilecek, hizmetler daha hızlı ve verimli sunulacak, il genelinde kaynak kullanım dağılımı daha adil olacak, hizmetlerden yararlananların da memnuniyetleri artacaktır (Çelikyay, 2014: 19). Ölçekte büyüme, kentsel alanları kırsal alanları içine alacak şekilde genişletmek anlamına gelmektedir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun'un gerekçeleri düşünüldüğünde ölçek büyütme kabul edilebilir bir çözümdür (Dik, 2014:75).

Karasu'ya göre bunun tersi de geçerlidir. 6360 sayılı Kanun'la getirilen yeni düzenlemelerle hizmet alanı il idari sınırlarına kadar genişletilmekte ve bunun sonucunda büyükşehir bölgesinin hizmet yükü artmaktadır (Karasu, 2013: 7). Öte

yandan YAYED, bu kanunun getirdiği ölçeğin siyaset, toplum ve yönetim açısından optimal ölçek olmadığına ve ekonomik açıdan optimal olup olmadığı belirsiz olduğuna inanmaktadır. Hizmet ölçeklerinin ölçeği olarak bazı hizmetlerin (toplu taşıma, arınma, numaralandırma vb.) gerçekleşmesinin imkânsız hâle geleceği belirtilmektedir. İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan “bütün şehir” modelinin ölçek-hizmet analizinin tamamlanmadığı ve ölçek artışının hizmetlere ne gibi faydalar sağlayacağı bilinmemektedir (Tekin, 2018: 91).

Ölçek açısından değerlendirme yapılmadan belediyelerin aynı görev ve sorumluluklara sahip şekilde düzenlenmesi, hizmette standart ve kalite farklılığına sebep olabilmektedir. Artık yerel hizmetlerden uluslararası kalite standartları çerçevesinde anlayışlar ortaya koyması beklenmektedir. Sağlıklı bir çevre, tüm bireylerin temel hakkı ise yerel yönetimler buna gereken önemi vermelidir. Bu çerçevede kentlerin ulaşım, konut, çevre, planlama, park alanı, içme suyu, sosyal hizmetler gibi yerel nitelikli işlerin kalitesinin artırılması önemlidir. 6360 sayılı Kanun’la getirilen büyükşehir modeliyle hizmet sunma ölçekleri genişleyen belediyelerin farklı standart ve parçalı yapıda değil, geniş ölçekte ve benzer nitelikte hizmet sunması beklenmiştir (Ekinci, 2020: 68).

Öte yandan ülkemizin coğrafi yapısı gereği kırsal yerleşimler ile kentsel yerleşimler arasındaki mesafe oldukça fazladır. 6360 sayılı Kanun’u uygulayan illerin çoğu (İstanbul ve Kocaeli hariç) yerleşim açısından parçalıdır. Bu çerçevede belediyelerin kırsal alanlara sunduğu hizmetler konusunda endişeler bulunmaktadır. Belediyelerin şehir merkezinden uzaklaştıkça yerleşim birimlerine verecekleri hizmetlerin kalitesinin düşebileceği düşünülmektedir (Ayyıldız, Çiçek, Ayyıldız, 2016: 282-283).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

3.1.1. Araştırmanın Konusu

12.11.2012 tarihinde kanunlaşp 30.03.2014 tarihinde yapılan yerel seçimler ile yürürlüğe giren 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un tasarısı ile sunulan gerekçesinde aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.

Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hâle gelecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır.”

2014 yılında 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar ülkemizde Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde olmak üzere toplamda 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun kapsamında eklenen 14 büyükşehir belediyesi ve yukarıda sayılanlardan İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere

büyükşehir belediyelerin yetki ve görev alanı il mülki sınırlarına kadar genişletildi. İstanbul ve Kocaeli için bu değişiklik 2004 yılında gerçekleşen yerel seçimlerle birlikte yapılmıştı.

Bu bağlamda araştırmanın konusu, yerel yönetimlerde optimum kent büyüklüğünü sağlamayı amaçlayan 6360 sayılı Kanun'un, 2014 yılından önce de büyükşehir belediyesi olan ve 2014 yılında görev alanı il sınırına kadar genişletilen 14 büyükşehir belediyesine etkisinin incelenmesidir.

3.1.2. Araştırmanın Amacı

2014 yılından önce de büyükşehir belediyesi olan, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun'a ait 2009-2021 yılları arasındaki veriler kullanılarak yerel kamusal hizmetlerin toplam ve birim maliyetleri, yerel kamusal malların metrekare maliyetleri ve kişi başına harcamalar üzerindeki etkisini ölçerek 6360 sayılı Kanun'un gerekçesi olan optimal kent büyüklüğünün sağlanıp sağlanmadığının test edilmesidir.

3.1.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni, daha önce büyükşehir belediyesi olan ve sınırları il sınırına kadar genişlememiş (İstanbul, Kocaeli), 6360 sayılı Kanun ile sınırları il mülki idari sınırlarına kadar genişleyen büyükşehir belediyeleridir. Bu belediyeler, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde olmak üzere toplamda 14 tanedir.

Araştırma yukarıda adı sayılan illerin tamamını kapsadığından, bu araştırmada araştırma örneklemini araştırma evrenine eşittir.

3.1.4. Araştırmanın Önemi

Kentlerin mekânsal tasarımı ve optimal kent büyüklüğü 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyada tartışılmaktadır. Tartışmalar coğrafyacılar ile başlamış olsa da daha sonra artan ekonomik değişim ve gelişimler neticesinde ekonomistler de bu alana ilişkin çalışmalara dahil olmuştur. Sanayileşme ile kentleşmenin artması, kentsel hizmetlerin sunulması için katlanılan maliyetleri ve bu hizmetlerden alınan

faydaları karşılaştırmayı zorunlu kılmıştır. Optimal kent büyüklüğü dünyada olduğu gibi ülkemizde de tartışılan önemli konuların arasındadır. Optimal kent büyüklüğünün sağlanması için hazırlanan 6360 sayılı Kanun 2014 yılında yürürlüğe girmiştir.

6360 sayılı Kanun taslak olarak hazırlandığından beri hem siyasi hem de akademik çevreler tarafından tartışılmaktadır. Kanunun pozitif, negatif, güçlü ve zayıf yönleri çok sayıda makale, kitap ve sempozyumda ele alınmıştır. Yapılan çalışmaların hiçbirinde 6360 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu değişimi yaşayan büyükşehir belediyelerinin tamamı 13 yıllık sayısal veriler üzerinden istatistiki, iktisadi ve mali açıdan değerlendirilmemiştir. Evreni ve örneklemini aynı olan bu çalışma, hâlihazırda uygulamada olan bir kanunun politik açıdan başarısını test etmektedir.

3.1.5. Araştırmanın Hipotezleri

Ana Hipotez

6360 Sayılı Kanun ile görev ve yetki alanı il sınırına kadar genişleyen büyükşehir belediyelerinde kanun yapıcı bu kanunun uygulanacağı büyükşehir belediyelerinde kanunun gerekçesi olan “optimal kent büyüklüğüne ulaşılacağı” belirtmiştir.

H0: Optimal kent büyüklüğü ölçülebilir değildir.

H1: Optimal kent büyüklüğü ölçülebilirdir.

Alt Hipotezler

1)

H0: Coğrafi büyüklük ile optimal kent büyüklüğü arasında ilişki yoktur.

H1: Coğrafi büyüklük ile optimal kent büyüklüğü arasında ilişki vardır.

2)

H0: Nüfus büyüklüğü ile optimal kent büyüklüğü arasında ilişki yoktur.

H1: Nüfus büyüklüğü ile optimal kent büyüklüğü arasında ilişki vardır.

3)

H0: Kişi başına büyükşehir belediyesi gelirindeki artış, büyükşehir belediyesi kişi başına harcamayı artırmaz.

H1: Kişi başına büyükşehir belediyesi gelirindeki artış, büyükşehir belediyesi kişi başına harcamayı artırır.

4)

H0: Nüfus artışındaki artış, büyükşehir belediyesi kişi başına harcamayı artırmaz.

H1: Nüfus artışındaki artış, büyükşehir belediyesi kişi başına harcamayı artırır.

5)

H0: Kişi başına düşen metrekaredeki artışın optimal kent büyüklüğü üzerinde etkisi yoktur.

H1: Kişi başına düşen metrekaredeki artışın optimal kent büyüklüğü üzerinde etkisi vardır.

3.1.6. Araştırmanın Varsayımları

Literatürdeki çoğu kaynak, herkesin üzerinde uzlaştığı tek bir optimal büyüklüğün bulunmadığına vurgu yaparak çalışmalarına başlamaktadır. Ülkelerin, şehir yapılarının, şehirde hâkim olan sektörlerin, yönetim biçimlerinin, yerel sakinlerin gelir ve eğitim durumlarının, sunulan hizmetlerin kalite ve çeşidinin farklı olması herkes tarafından kabul edilebilecek sabit bir optimal büyüklüğün tanımlanmasını imkânsız kılmaktadır.

Bu çalışma, bir bölgenin optimal büyüklüğe sahip olup olmadığının ölçülebilmesi için aşağıdaki varsayımları kabul ederek hazırlanmıştır.

1. Yerel yönetim büyüklüğünün ölçülebilir olduğu varsayılmıştır.

2. Ele alınan dönem boyunca (2009-2021) sunulan hizmetlerin kalitesinin değişmediği varsayılmıştır.

3. Ele alınan dönem boyunca (2009-2021) sunulan hizmetlerin çeşidinin değişmediği varsayılmıştır.

4. 14 şehrin coğrafi büyüklükleri farklı olsa da arazinin engebeli olmasından kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmamıştır.

5. Farklı şehirlerdeki büyükşehir belediyeleri tarafından üretilen hizmetler homojen kabul edilmiştir.

6. Çalışma kapsamına giren bütün büyükşehir belediyelerinin, 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'u uygulamaya koyma süreleri eşit kabul edilmiştir.

3.1.6. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma kamu yönetimi ana başlığı altında bulunan yerel yönetimler kapsamındadır. Araştırmanın kapsamını, ülkemizde bulunan 30 büyükşehir belediyesinden 6360 sayılı Kanun ile değişim yaşayan 14 büyükşehir belediyesi oluşturmaktadır.

Araştırmaya ait veriler, faaliyet raporları, Sayıştay raporları, telefon görüşmeleri, dilekçe, e-posta ve CİMER yolu ile elde edilmiştir. İlgili mevzuatlara göre kamu kurumları tarafından kamuoyuna sunulması gereken bilgilerin bazı büyükşehir belediyelerimizin internet sitelerinde bulunmaması ve hazırlanan raporların araştırmaya yapmaya imkân vermeyecek kadar eksik olması araştırma süresini uzatmıştır.

Araştırma sayısal veriler üzerinden yürütülmüş, görüşme, anket vb. başka bir yöntem kullanılmamıştır. Araştırmaya, her bir ilin ayrı ayrı istatistiksel olarak incelenip mevcut durumun ortaya konulması niyeti ile başlanmış olsa da veri setinin kısıtlı olması istatistiki sonuçların il bazında anlamlı sonuçlar çıkarmasına engel olmuştur. Bu engelin aşılabilmesi için 14 büyükşehir belediyesine ait 13 yıllık veriler bir araya toplanmıştır. Araştırma planlanırken zaman serisi modelleri üzerinden

her büyükşehir belediyesi için ayrı bir istatistiki analiz yapılması öngörülmüş fakat ilgili veriye ilişkin zaman serilerinin kısa olmasından dolayı böyle bir çalışma yapma imkanı olmamıştır.

Bu araştırmanın konusu gereği odaklanılan alanlar, optimal kent büyüklüğünün ölçülüp ölçülemediği, büyükşehir belediyesinin kişi başına elde ettiği reel gelirdeki artışın kişi başına yapmış olduğu reel harcama üzerindeki etkisi, nüfus artışının büyükşehir belediyeleri kişi başı reel harcamaları üzerindeki etkisi, kişi başına düşen coğrafi alan büyüklüğünün büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan reel kişi başı harcama üzerindeki etkisi ve 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih olan 2014 yılının (kukla değişken) izlenen süreç (2009-2021) içindeki etkisidir. Bu nedenden dolayı, bu çalışmada sabit olarak kabul edilen hizmet kalitesi ve çeşidindeki değişimleri ölçmeye yönelik bir çalışma gerçekleştirilmemiştir.

Hizmet kalitesi ve çeşidindeki değişim, vatandaş ve uygulayıcıların memnuniyeti başka bir çalışmanın konusu olup, aynı illeri kapsayacak şekilde bir çalışmanın yapılması mevcut bu çalışma için tamamlayıcı bir araştırma alanıdır.

3.1.8. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmanın bu kısmında araştırma amaçları ve araştırma modelleri, araştırma modellerinde kullanılan iktisadi değişkenler ve modellerin çözümlenmesi esnasında faydalanılan ekonometrik yöntemler tanıtılmıştır.

İstatistiki çalışmalarda bir konu üzerinde hem zaman hem de birimlere göre analiz yapılmak istendiğinde, bu analizler ayrıştırılarak yapılmaktadır. Analizin zaman boyutunu ele alan çalışmalara “zaman serileri”, birimlere göre yapılan çalışmalar ise “yatay kesit analizleri” şeklindedir. Zaman serileri ve yatay kesit analizinin birleştirilmesini ve uygun modellerin test edilmesini sağlayan yöntem panel veri analizi denilmektedir (Greene, 2003: 283).

Panel veri analizi, çeşitli zaman dilimleri veya farklı çalışma grupları için topladığı verileri kullanarak, birbirinden farklı özellikleri olan çalışma grubu üyelerinin davranışlarını ve bu davranışların nedenlerini inceleyerek, sonuçları tahmin etmeye çalışır.

Panel veri analizi yönetimi, panel veri toplama ve işleme işlemlerinden, verilerin analiz edilmesine ve sonuçların raporlanmasına kadar uzanır. Bu sürecin etkin bir şekilde yönetilmesi, çalışmanın doğruluğunu ve güvenilirliğini artırır ve çalışmanın amaçlarına daha hızlı ve etkin bir şekilde ulaşılmasını sağlar.

Panel veri analiz yönetimin pozitif yönleri şunlardır:

Gelişmiş veri toplama yöntemleri: Panel veri analizi, bir çalışmanın çeşitli zaman dilimleri veya farklı çalışma grupları için topladığı verileri kullanır. Bu sayede, verilerin daha doğru ve güncel bir şekilde toplandığından emin olunur.

Daha geniş bir çalışma kapsamı: Panel veri analizi, farklı zaman dilimleri ve çalışma grupları için topladığı veriler sayesinde, daha geniş bir çalışma kapsamına sahiptir. Bu, çalışmanın sonuçlarının daha genel geçer olmasını sağlar.

Panel veri analiz yönetimin negatif yönleri ise şunlardır:

Yüksek maliyet: Panel veri analizi, çeşitli zaman dilimleri ve çalışma grupları için veri toplama işlemlerinin yapılmasını gerektirir. Bu işlemlerin yapılması, çalışmanın maliyetini artırabilir.

Zaman alıcı olabilir: Panel veri analizi, verilerin dikkatli bir şekilde toplandığından emin olunması gerektiğinden, bu süreç zaman alıcı olabilir.

Büyük veri setlerinin işlenmesi zor olabilir: Panel veri analizi sırasında, çalışmanın çeşitli zaman dilimleri ve çalışma grupları için topladığı verilerin büyük bir küme oluşturabileceği için, bu verilerin işlenmesi zor olabilir.

3.1.8.1. Araştırma Modelleri

Araştırmanın amacı 2012’de çıkarılan 2014 yerel seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile genişletilen büyükşehir sınırlarının büyükşehir belediyeleri harcamaları üzerindeki etkilerinin tespit edilmesidir. Bu amaçla 14 il (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, İzmir) için toplanan 13 yıllık (2009-2021) panel veri ile $N=14$, $T=13$ boyutunda mikro panel bir ekonometrik çözümleme yapılmıştır. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri harcamalarının bağımlı değişken, gelir, nüfus ve yüz ölçümü

değişkenlerinin bağımsız değişken olarak tanımlandığı denklem 1’deki model ve 2014 yerel seçimleri ile yürürlüğe giren 6063 sayılı Kanun’un etkisinin incelenmesi için oluşturulan 2014 öncesi 0, sonra 1 değerini alan kukla değişkenin bağımsız değişken olduğu denklem 2’deki ekonometrik modeller oluşturulmuştur.

Araştırma kapsamında çözümlenmesi istenen ekonometrik modeller denklem 1 ve denklem 2’deki gibidir.

$$RH_{it} = \beta_{0it} + \beta_1 RG_{it} + \beta_2 Y_{it} + \beta_3 LNN_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$RH_{it} = \beta_{0it} + \beta_1 RG_{it} + \beta_2 D_{2014} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Denklemlerde yer alan H büyükşehir reel harcamalarını, G büyükşehir reel toplam gelir miktarını, Y büyükşehirde kişi başına düşen alan(m2), N büyükşehir nüfusunu, D2014 2014’de meydana gelen politika etkisini incelemek amacıyla oluşturulan kukla değişkeni ifade eder. i alt imi birim boyutunu (i=1, 2,...14), t alt imi zaman boyutunu (t=2009, 2010, 2021), ε hata terimlerini, β_0 sabit terim, β_1 , β_2 , β_3 , tahmin edilmek istenen parametreleri ifade etmektedir.

3.1.8.2. Değişkenler

Araştırmada kullanılan iktisadi değişkenlere dair açıklamalar tablo 3.1’deki gibidir.

Tablo 3.1: Değişken Tanımları

Simge	Değişken
RH	Büyükşehir Belediyesi Kişi Başı Reel Harcamaları
RG	Büyükşehir Belediyesi Kişi Başı Reel Gelirleri
Y	Büyükşehirde kişi başına düşen alan (m2),
LNN	Logaritmik Büyükşehir Belediyesi Nüfusu
D ₂₀₁₄	2014'te meydana gelen politika etkisini incelemek amacıyla oluşturulan kukla değişkeni ifade eder. (t<2014, D ₂₀₁₄ =0, diğer durumlar için D ₂₀₁₄ =1)

Yukarıda adları sayılan ve bu çalışmanın konusunu oluşturan 14 büyükşehir belediyesinin harcama ve gelirlerine ilişkin veriler 2009 bazlı Gayri Safi Yurt İçi Hasıla Deflatörü ile denklem 3'teki gibi reelleştirilmiştir.

$$R = N \times \frac{100}{DEF(2009 = 100)} \quad (3)$$

Denklem 3'te yer alan R reel değeri, N nominal değeri, DEF (2009=100) 2009 bazlı Gayri Safi Yurt İçi Hasıla Deflatör değerini ifade etmektedir. Diğer yandan harcama ve gelir değişkenleri büyükşehir nüfusunun etkisinden arındırılmak amacıyla nüfusa bölünerek kişi başı reel harcama ve kişi başı reel gelir olarak, nüfus ise doğal logaritmik olarak denklem 1 ve 2'ye dahil edilmiştir. Kukla değişken ile nüfus ve yüz ölçümü değişkenlerinin ayrı modellerde açıklayıcı değişken olarak kullanılmasının birkaç sebebi vardır. Birincisi 2014'ten sonra büyükşehirlerin yüz ölçümünde ve nüfuslarında yaşayan yukarı yönlü kırılma ile kukla değişken arasındaki olası bir tama yakın çoklu doğrusal bağıntı sorununun önüne geçilmesi, ikinci sebep ise harcamalar üzerinde yüz ölçümü ve nüfusun ayrı etkileri olabileceği, yapısı gereği kukla değişkenin yüz ölçümü ve nüfus bilgisini içeren bir politika değişkeni olması sayesinde söz konusu politikanın toplam etkisinin incelenmesine olanak sağlamasıdır.

3.1.8.3. Veri Analizi

Araştırma modelinde ele alınan değişkenlere ait zaman kısıtlarından kaynaklı zaman boyutunun küçük olması sebebiyle değişkenlere ait birim kök süreçleri ihmal edilmiştir. Bilindiği üzere değişkenlerin birim kök içermesi diğer bir ifade ile durağan olmamaları zaman boyutu artıkça sorun oluşturmaktadırlar. (Tatoğlu, 2018: 4)

Modellerdeki Birim etkisi Breusch Pagan (1980) yaklaşımı çerçevesinde incelenmiştir.

Breusch Pagan modeli, bir regresyon modelinin varyansının (ya da standart sapma değerinin) tahmini için kullanılır. Bu model, regresyon modelinin varyansını tahmin ederken, regresyon modelinin doğruluğunu da test eder. Bu sayede, modelin doğruluğu hakkında bilgi sahibi olunur ve modelin doğruluğunun artırılmasına yönelik çalışmalar yapılabilir.

Breusch Pagan (1980), bireysel heterojenliğin varlığını bir başka ifade ile havuzlanmış en küçük kareler modelinin uygun olup olmadığını tesadüfi etkiler modeline karşı sınamak için, havuzlanmış en küçük kareler modelinin kalıntılarına dayanan, Lagrange Çarpanı (LM) testini geliştirmişlerdir. Bu testte birim etkilerinin sıfır olduğu hipotezi ($H_0: \sigma_\mu^2 = 0$) sınanmaktadır. Breusch Pagan LM test istatistiği denklem 4'teki gibi hesaplanmaktadır.

$$LM = \frac{NT}{2(T-1)} \left[\frac{\sum_{i=1}^n (\sum_{t=1}^T \mu_{it})^2}{\sum_{i=1}^n \sum_{t=1}^T \mu_{it}^2} - 1 \right]^2 \quad (4)$$

Burada μ havuzlanmış en küçük kareler modelinin tahmininden elde edilen kalıntılardır. Test istatistiği 1 serbestlik derecesi ile X^2 dağılımına uyar. LM test istatistiğinin X^2 karşılaştırılması sonucu H_0 hipotezi reddedilemezse, birim etkilerin varlığı kabul edilmemekte ve klasik modelin uygun olduğu söylenebilmektedir. Tersisi durumda yani H_0 hipotezi reddedilirse, klasik modelin uygun olmadığı sonucuna varılmaktadır. (Breusch & A.Pagan, 1980)

Breusch Pagan (1980) yaklaşımı sonucunda her iki modelde birim etkisinin olduğu yönündeki hipotezlerin reddedildiği görülmüştür. Birim etkisinin olmaması üzerinde panel veri modelleri tüm parametreleri homojen olduğu varsayımıyla havuzlanmış en küçük kareler yöntemi ile tahmin edilebilmektedir. (Tatoğlu, İleri Panel Veri Analizi, 2018: 52)

Tüm parametrelerinin birimlere ve zamana göre homojen olduğu panel veri modeli denklem 5'teki gibi ifade edilebilir.

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_K X_{kit} + \mu_{it} \quad (5)$$

Burada $\beta = \beta_0 + \beta_K$ 'dır, sabit ve eğim parametrelerini içermektedir. β için Havuzlanmış en küçük kareler tahmincisi denklem 6'daki gibi hesaplanmaktadır.

$$\hat{\beta} = \left(\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T X'_{it} X_{it} \right)^{-1} \left(\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T X'_{it} Y_{it} \right) \quad (6)$$

Denklem 6'da görülüğü üzere havuzlanmış en küçük kareler yöntemi birim ve/veya zaman etkilerinin var olmadığı ve sabit parametrelerinin sabit olduğu varsayımı altında tahmin yapmaktadır (Tatoğlu, Panel Veri Ekonometrisi, 2012: 40)ç

Klasik modelde otokorelasyonun testi Wooldridge Otokorelasyon Testi ile heteroskedastisite ise White Değişen Varyans Testi ile gerçekleştirilmiştir. Her iki modelde de değişen varyans ve otokorelasyon problemine rastlanmadığı için dirençli standart hataların kullanılmasına gerek kalmamıştır.

3.2. ARAŞTIRMA BULGULARI

Araştırmanın bu kısmında veri analizi sonucu elde edilen bulgular paylaşılmıştır.

3.2.1. Betimsel İstatistikler

Araştırma kapsamında incelenen konular ile ilgili olarak boyut oluşturmak amacıyla değişkenleri oluşturan ifadeler aynı yapı altında bir araya getirilmiş ve ortalamaları alınmıştır. Bununla birlikte korelasyon, regresyon ve farklılık analizleri

öncesindekaliteli veriler ile analiz gerçekleştirmek için değişkenlerle ilgili betimleyiciistatistikler incelenmiştir. Her bir değişkene ait ortalamalar, standart sapmalar, minimum ve maksimum değer aralıkları ve gözlem sayısı gibi betimsel istatistikler tablo 3.2’deki gibidir.

Tablo 3.2:Değişken betimsel istatistikleri

Değişken	Gözlem Sayısı (NXT)	Minimum	Maksimum	$\bar{X}$	S.S
RH (Bin TL)	182	109.2575	2763.461	336.2517	229.3686
RG (Bin TL)	182	123.4244	685.0939	293.4018	113.5365
Y (m²)	182	0.3236469	33.0377	6.897884	7.314765
N	182	230832	5747325	1854006	1279462

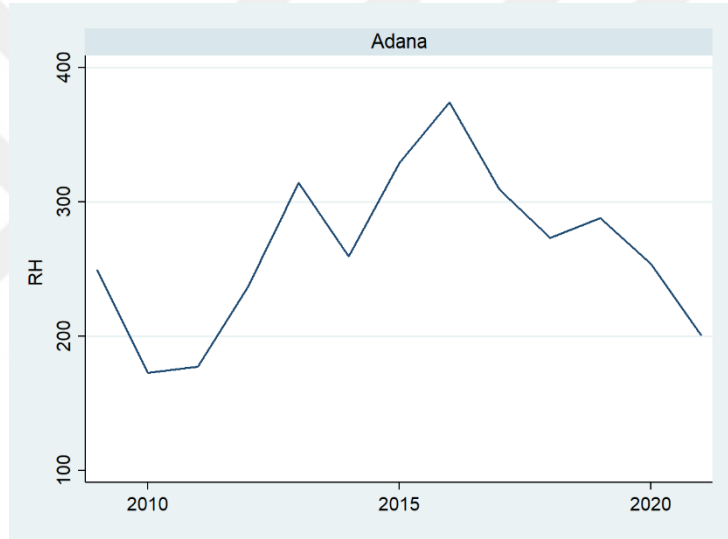
$\bar{X}$: Ortalama, S.S: Standart Sapma

Kaynak:Yazar tarafından STATA (14.2) Programı kullanılarak oluşturulmuştur.

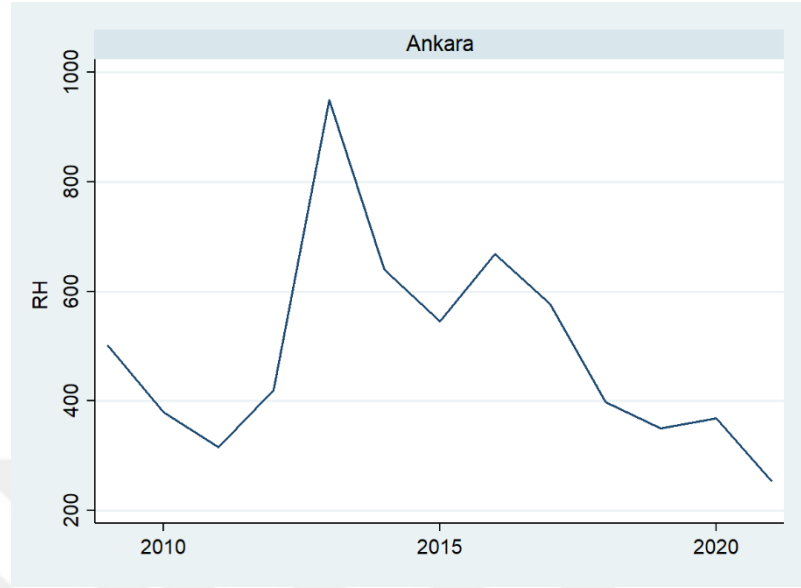
RH değişkeni minimum 109.2575 ile maksimum 2763.461 değerleri arasında 336.2517 ortalama etrafında 229.3686 standart sapma değeri ile dağılmaktadır. RG değişkeni minimum 123.4244 ile maksimum 685.0939 değerleri arasında 293.4018 ortalama etrafında 113.5365standart sapma değeri ile dağılmaktadır. Y değişkeni minimum 0.3236469 ile maksimum 33.0377 değerleri arasında 6.897884 ortalama etrafında7.314765 standart sapma değeri ile dağılmaktadır. N değişkeni minimum 230832 ile maksimum 5747325 değerleri arasında 1854006 ortalama etrafında 1279462 standart sapma değeri ile dağılmaktadır.

2009 – 2021 yılları arasında Büyükşehir belediyelerinin enflasyon etkisi arındırıldıktan sonra kişi başına gerçekleştirdikleri harcamalara il düzeyinde baktığımızda 2014 yılında tam hali ile uygulamaya giren 6360 sayılı Kanun’un etkisini aşağıdaki şekillerde görebiliriz.

Şekil 3.1’de Adana ili için büyükşehir belediyesinin kişi başı reel harcamalarındaki değişikliği incelediğimizde, Adana Büyükşehir Belediyesinin hizmet sunduğu alan 2520 kilometre kare iken, 6360’ın 2012 yılında kanunlaşmasının etkisi ile 2013 yılı itibari artış gözlemlenmektedir. Bu artış 2017 yılına kadar sürerken, 2017 yılından sora kişi başına düşen büyükşehir belediyesi reel harcamaları azalma eğilimindedir. Adana Büyükşehir Belediyesi’nin hizmet sunduğu kişi sayısında aşırı bir artış gözlemlenmemektedir. 2013 yılında 1.700.276 olan nüfus, 2014 yılı itibariile 2.165.595kişiye yükselmiştir. Bu değişimle birlikte 2013 yılında kişi başına düşen reel büyükşehir belediyesi harcaması 314 TL iken, 2014 yılında 259 TL’ye düşmüştür.



Şekil 3.1: RH değişkeni adana büyükşehir belediyesine ait zaman seyri

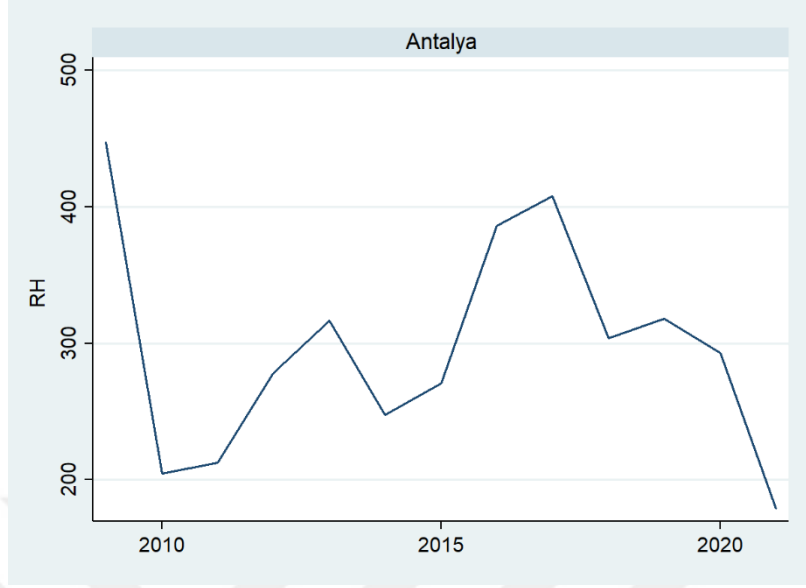


Şekil 3.2: RH değişkeni Ankara Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri

Ankara ili için toplanan verilerin bulunduğu şekil 3.2, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kişi başı reel harcamalarında 2013-2014 yıllarında ani bir artış olduğu, 2016 yılında harcamaların azaldığı ve 2017 yılındaki artıştan sonra büyükşehir belediyesi tarafından Ankara için yapılan kişi başına reel harcamaların azaldığı görülmektedir.

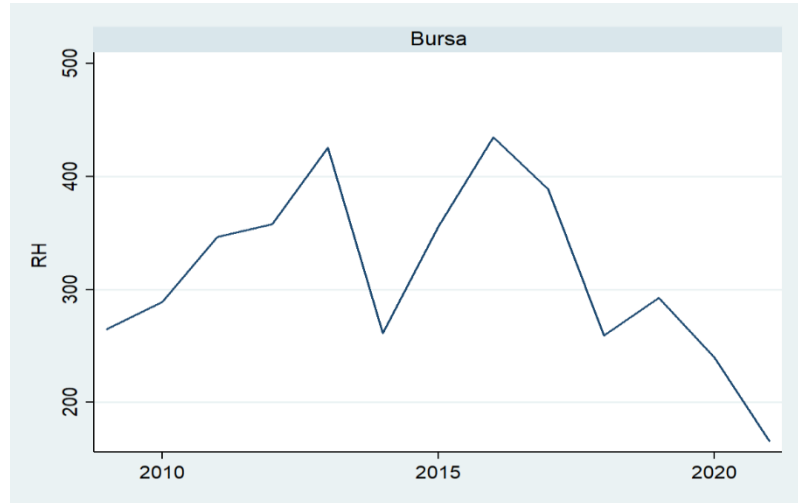
2013 yılında 8365 kilometre kare alana hizmet sunan Ankara Büyükşehir Belediyesi aynı yıl 4.727.725 kişiye hizmet sunmaktadır. 2013 yılında kişi başına hizmet maliyeti reel olarak 950 TL olan Belediye, nüfusun 5.150.072 olması ile birlikte 640 TL birim maliyet ile hizmet sunabilir hale gelmiştir.

Şekil 3.3'te Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ilişkin veriler incelendiğinde, 2013 -2014 yıllarında kişi başına düşen reel belediye harcamaların azaldığı, 2016 ve 2017 yıllarındaki ani bir artıştan sonra hızlıca düştüğü görülmektedir.

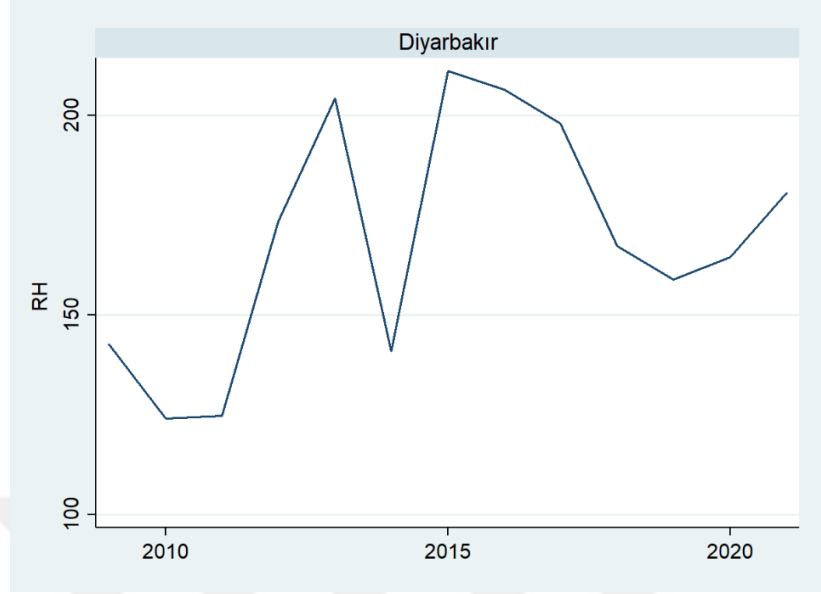


Şekil 3.3: RH değişkeni Antalya Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri

Bursa Büyükşehir Belediyesine ait verileri gördüğümüz şekil 3.4'te 2009-2013 yılları arasında belediye tarafından kişi başına yapılan reel harcamalarda sürekli bir artış görülürken, 6360'ın yürürlüğe girdiği 2014 yılında ani bir düşüş yaşandıktan sonra 2015-2016 yıllarında yaşanan artıştan sonra hızlı bir azalma görülmektedir.

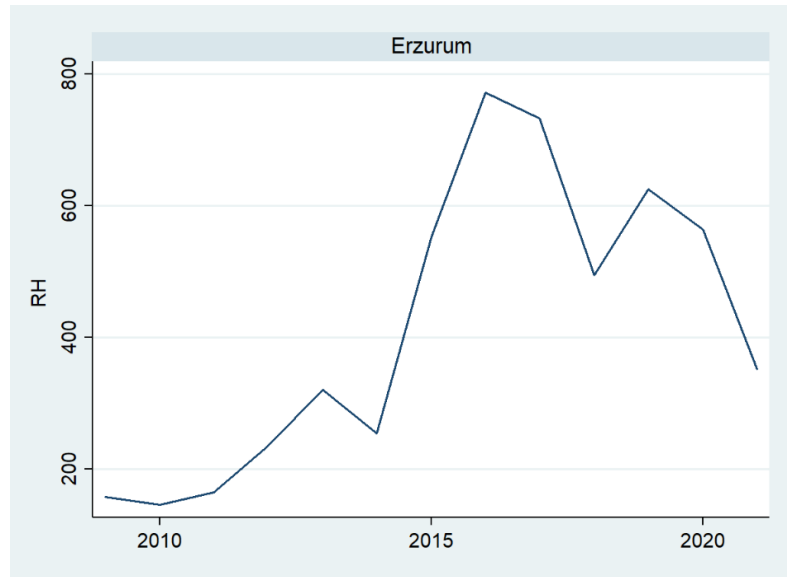


Şekil 3.4: RHdeğişkeni Bursa Büyükşehir Belediyesine ait zamanseyri



Şekil 3.5:RH değişkeni Diyarbakır Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri

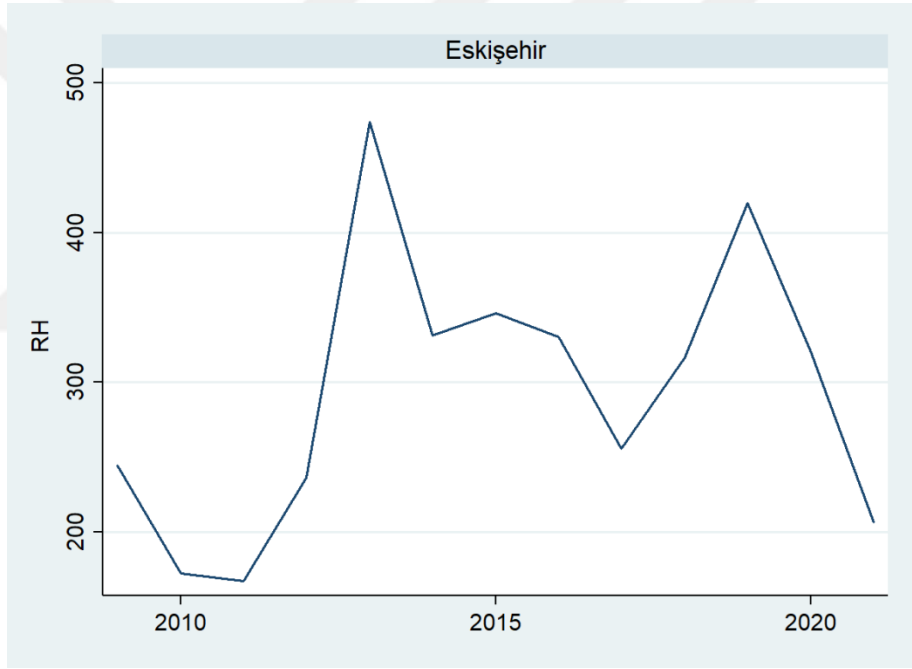
Şekil 3,5'te görülen Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'ne ait veriler 2013,20115 ve 2016 yıllarında ani artışların olduğunu göstermektedir. Optimal ölçeğin sağlanması ile Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan kişi başı reel harcamaların azalması beklenirken, 2019 yılından itibaren bu harcamalar artış göstermektedir.



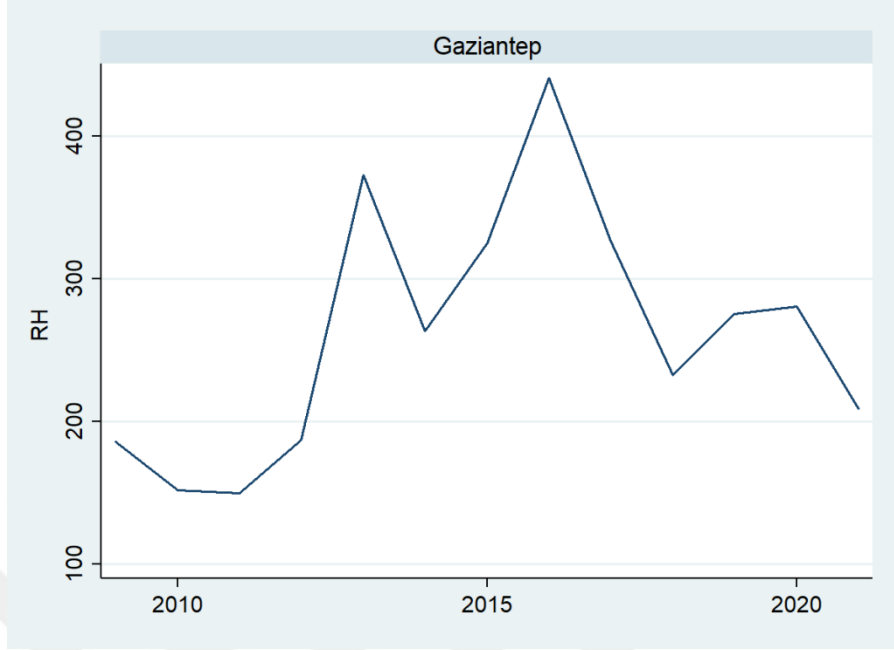
Şekil 3.6:RH değişkeni Erzurum Büyükşehir Belediyesine ait zamanseyri

Şekil 3,6’da görülen Erzurum Büyükşehir Belediyesi’ne ait verilerde ise, 2015 -2017 yılları arasında kişi başına düşen reel belediye harcamasında dramatik bir artış görülmüştür. 2018 yılından itibaren ise, bu harcamaların azaldığı gözlemlenmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesine ait veriler incelendiğinde, şekil 3,7’de en dikkat çekici kısmın 2013 yılı olduğunu söyleyebiliriz. 6360 sayılı Kanun’un 2012 yılında kabul edilmesi takip eden 2013 yılında bir önceki yıla göre kişi başına düşen reel büyükşehir belediye harcaması neredeyse iki katına çıkmıştır. Ayrıca, 2019 yılından itibaren kişi başına düşen reel büyükşehir belediye harcaması azalmaktadır.



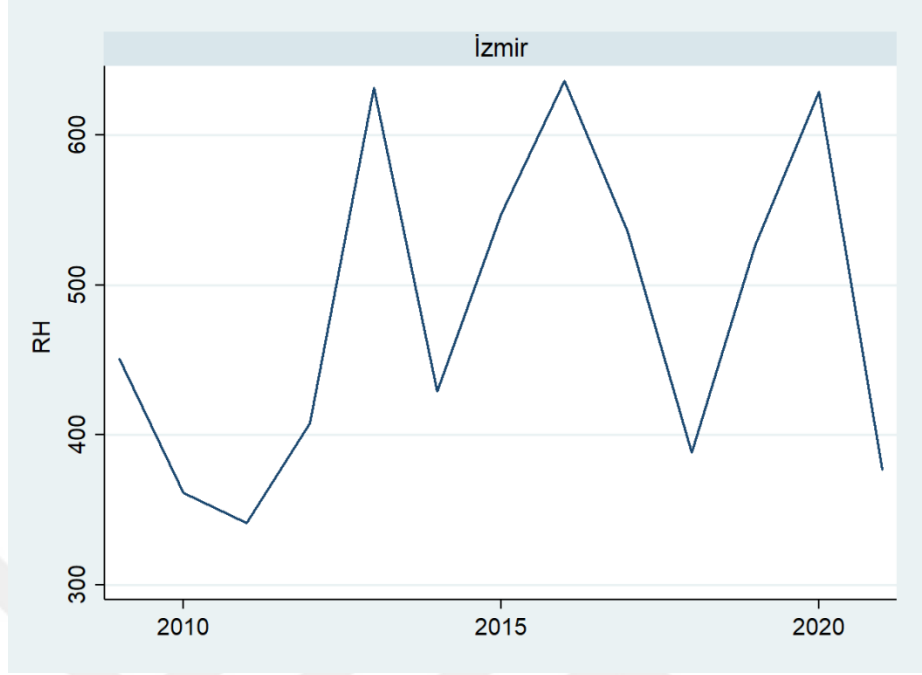
Şekil 3.7:RH değişkeni Eskişehir Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri



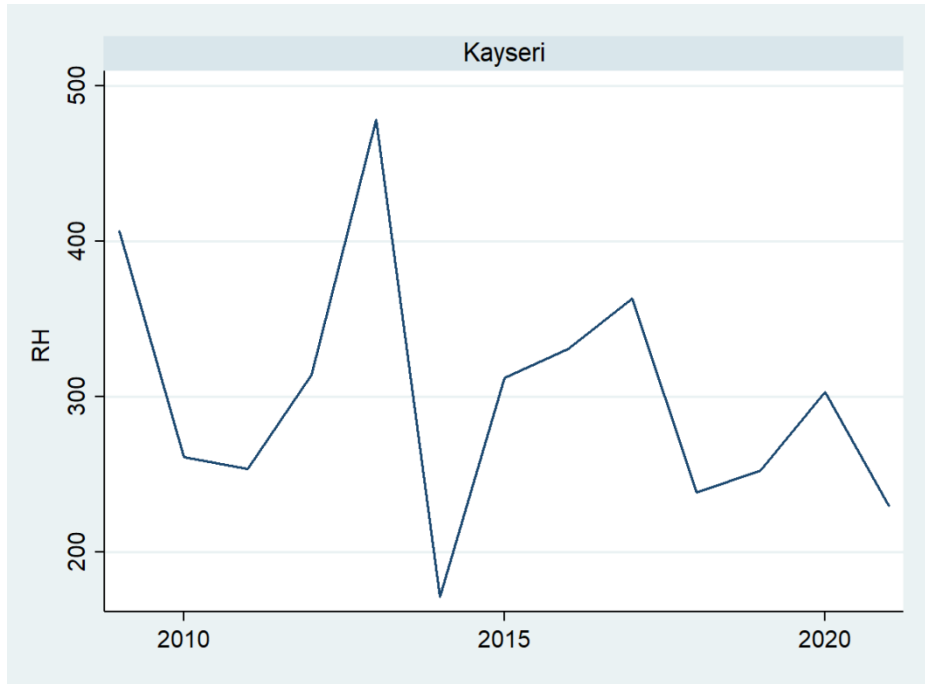
Şekil 3.8: RH değişkeni Gaziantep Büyükşehir Belediyesine ait zamanseyri

Şekil 3.8’de Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin kişi başına reel harcamalarının 2013 yılında iki katından fazla arttığını ve 2016 yılında zirve yaptığını görebiliyoruz. 2019-2020 yıllarında, harcamalarda az da olsa artış olsa da, 2021 yılına ait son veride harcamanın azalma eğiliminde olduğu görülmektedir.

Şekil 3,9’da da görüldüğü gibi, 2012 yılında 2.816.632 kişiye hizmet veren İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin kişi başı reel harcaması 407 TL iken, 2013 yılında nüfusu 26 bin artış göstererek 2.842.604’e ulaştığında kişi başı reel harcaması %50’nin üzerinde artarak 631 TL’ye yükselmiştir. 2016 ve 2020 yıllarında da 2013 yılına benzer dramatik artışlar olsada, 2021 yılı itibari ile harcamalarda düşüş gözlemlenmiştir.

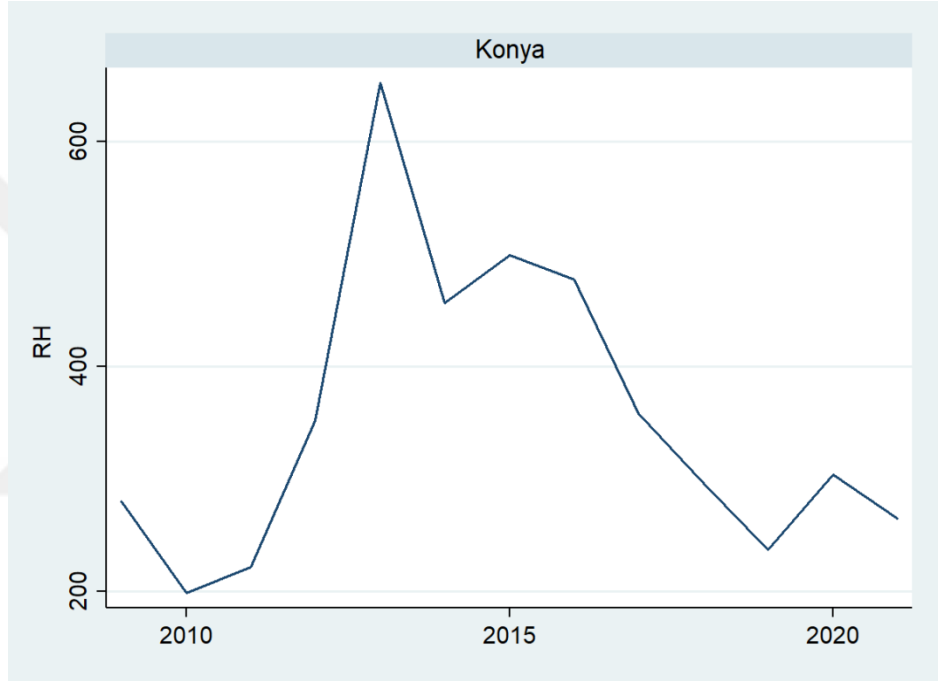


Şekil 3.9: RH değişkeni İzmir Büyükşehir Belediyesine ait zamanseyri



Şekil 3.10: RH değişkeni Kayseri Büyükşehir Belediyesine ait zamanseyri

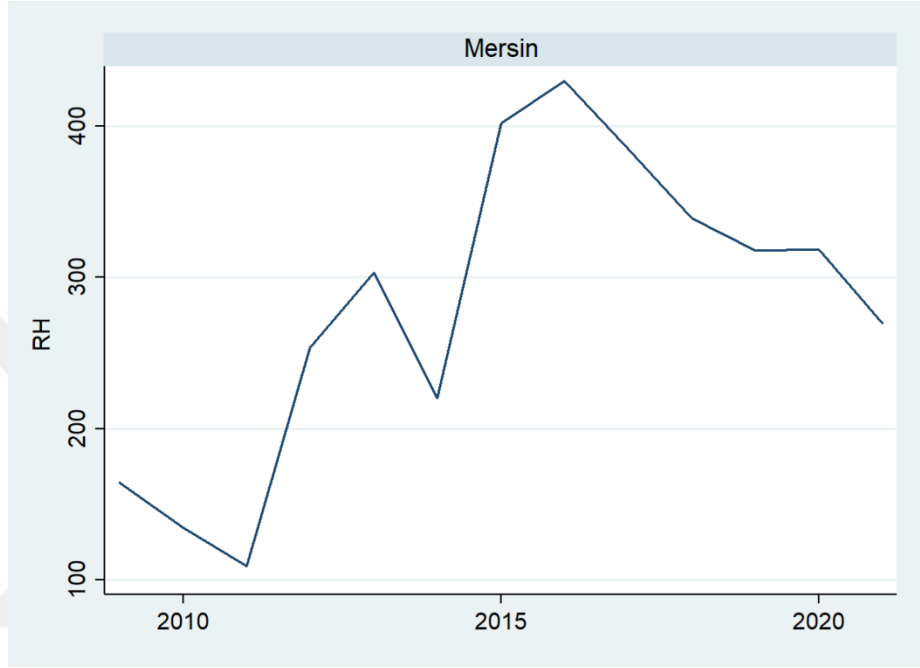
Kayseri Büyükşehir Belediyesine ait veriler incelendiğinde (Şekil 3.10), 2014 yılında Büyükşehir belediyesinin hizmet sunduğu kişi sayısının 897.370 kişiden 1.322.376 kişiye çıkması sonucu kişi başı büyükşehir belediyesi reel harcamalarının 478 TL’den 171 TL’ye düşmesi dikkat çekmektedir. Sonraki yıllarda harcamalarda bir artış gözlemlense de 2021 yılı itibari ile düşüş trendi takip edilmektedir.



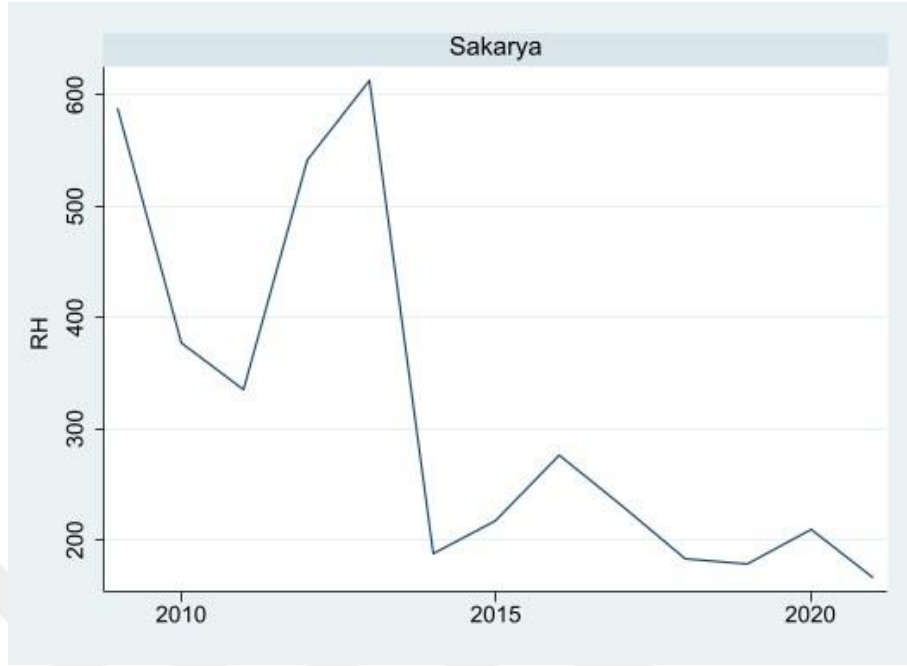
Şekil 3.11: RH değişkeni Konya Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri

6360 sayılı Kanun ile sınırları il sınırlarına kadar genişleyen büyükşehir belediyelerinin içinde en dikkat çekici olanı Konya Büyükşehir Belediyesi’dir. Konya Büyükşehir Belediyesi’nin 2013 yılında 2053 kilometrekare alana ve 1.185.436 nüfusa hizmet üretirken kişi başı reel belediye harcaması 651 TL iken, 2014 yılında hizmet sunduğu alan yaklaşık yirmi kat artarak 40838 kilometrekare ve nüfusu 2.108.808 olmuştur. Şekil 3.11’de de görüldüğü gibi 2014 yılında kişi başı reel harcama düşerek 456 TL seviyesine gelmiştir.

2013 yılında hizmet sunduğu alan 1864 kilometrekare olan Mersin Büyükşehir Belediyesi 2014 yılından itibaren 16010 kilometrekare alana hizmet sunmaktadır. Şekil 3.12’de de görüldüğü kişi başı reel harcamalar 2015-2016 yıllarında zirve yapmış ve daha sonra düşüş trendine girilmiştir.



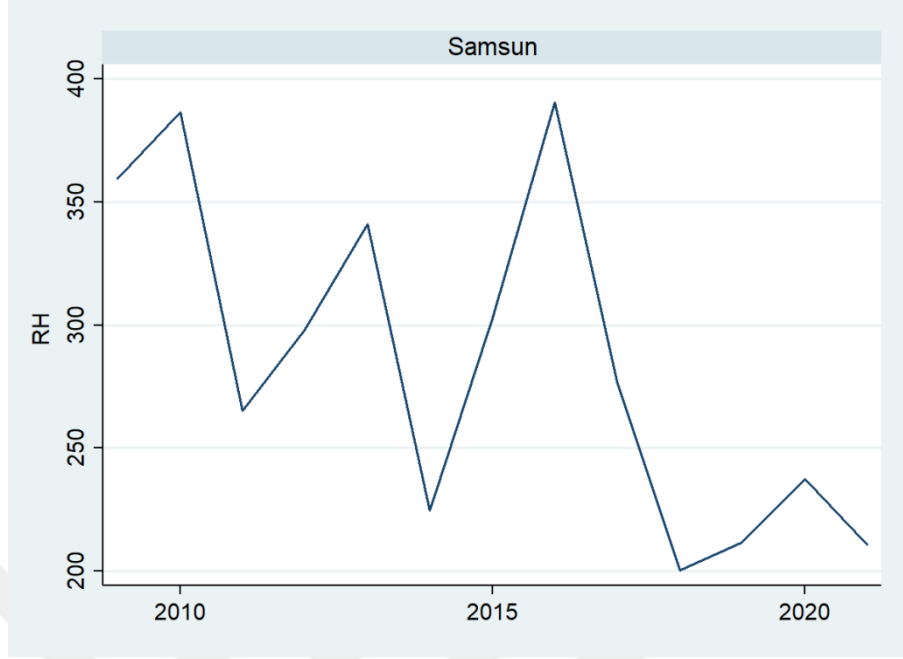
Şekil 3.12:RH değişkeni Mersin Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyiri



Şekil 3.13:RH değişkeni Sakarya Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri

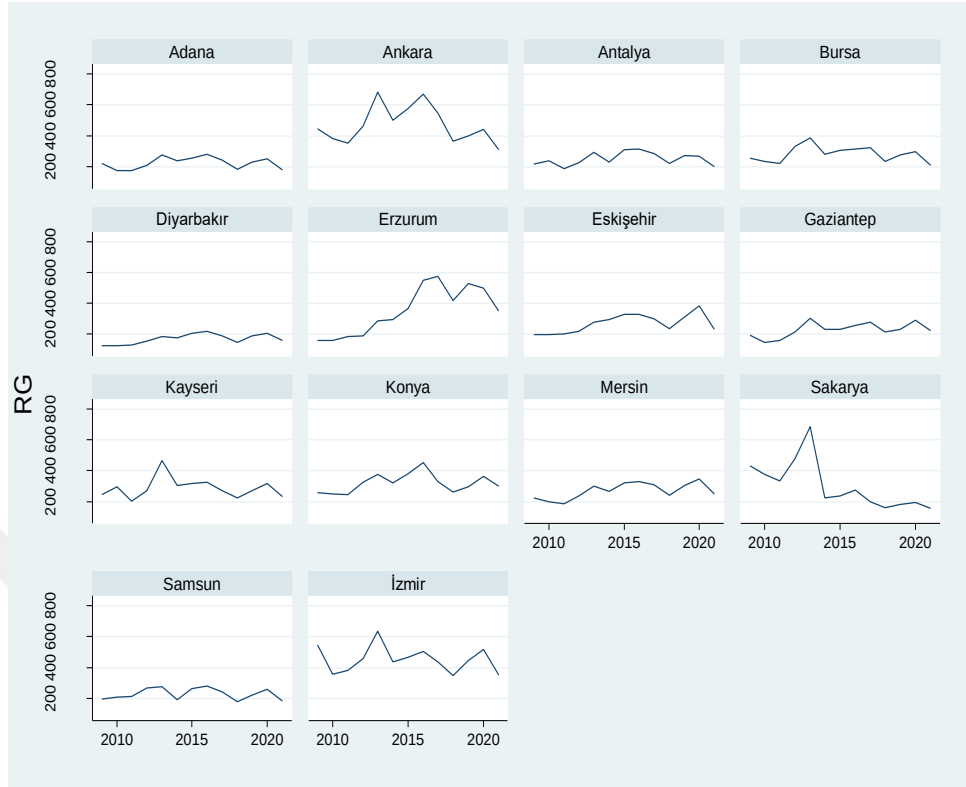
Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2014 yılında 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile değişimi yaşayan ve bu değişimi en net görebildiğimiz büyükşehir belediyesidir. Şekil 3.13'de görüldüğü gibi 2013 yılında büyükşehir belediyesi tarafından belediye tarafından kişi başı yapılan reel harcama 612 TL iken, kanunun yürürlüğe girdiği 2014 yılında 187 TL olmuştur. Tablo 3,5'te de görüldüğü gibi Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet götürmekle yükümlü olduğu kişi sayısı 2013 yılına göre %259 artmıştır. Bu durum ölçek ekonomisinin devreye girmesine neden olmuş ve kişi başına maliyetler azalmıştır.

Şekil 3.14'de görüldüğü gibi 6360 sayılı Kanun ile hizmet sunduğu nüfusu iki katına, hizmet sunduğu alan on iki katından fazla artan Samsun Büyükşehir Belediyesi'ninkişi başına düşen reel harcamaları 2015-2016 yıllarında zirve yapmış ve daha sonrasında azalma eğilimine girmiştir.



Şekil 3.14: RH Değişkeni Samsun Büyükşehir Belediyesine ait zaman seyri

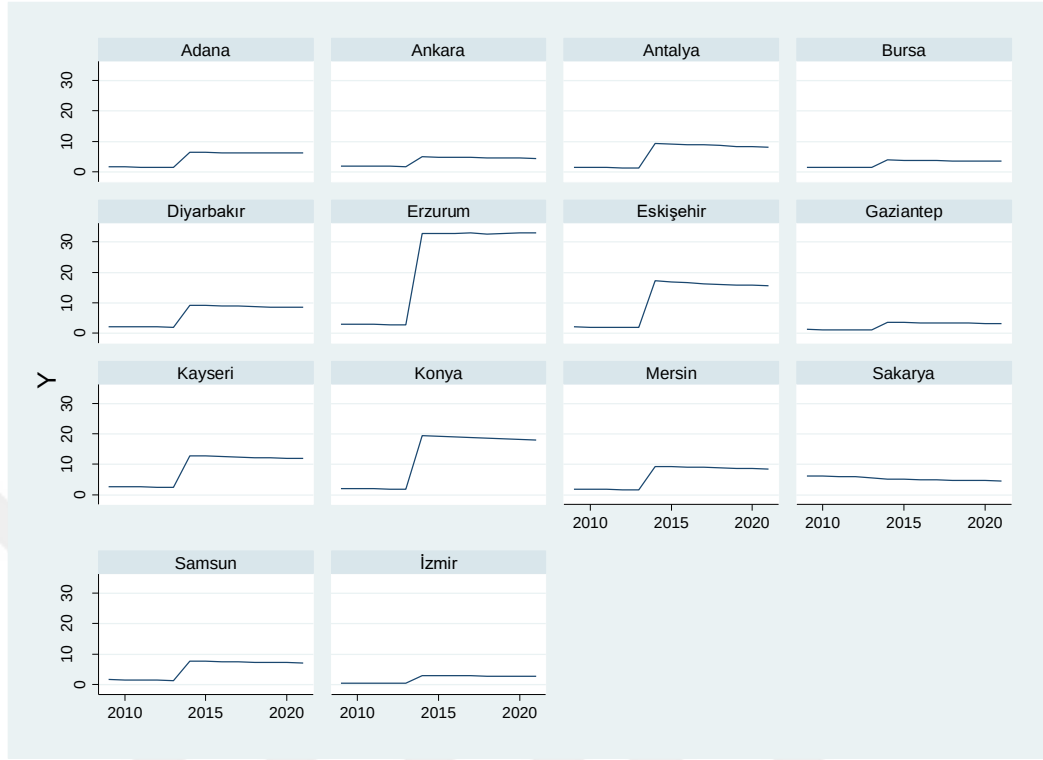
Şekil 3.15’te kişi başı büyükşehir belediye gelir (RG) değişkeni için birimlere göre zaman seyir grafikleri görülmektedir.



Şekil 3.15: RG değişkeni birimlere göre zaman seyir grafiği

Grafikler incelendiğinde serilerin genel olarak artan trend de olduğu, 2014 politika etkisinin ise serilerde görsel olarak fark edilebildiği görülmektedir. Söz konusu etkinin birimler bazında değiştiği söylenebilir. Ankara, Erzurum ve İzmir’de 2014 sonrası büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri gelirdeki artış oranları diğer büyükşehir belediyelerine göre daha yüksektir.

Şekil 3.16’da kişi başı düşen alan (Y) değişkeni için birimlere göre zaman seyir grafikleri görülmektedir.



Şekil 3.16: Y değişkeni birimlere göre zaman seyir grafikleri

Yukarıda illere ilişkin coğrafi büyüklüğü gösteren grafiklere ilişkin verilerin hepsini toplu olarak bulabileceğiniz bir yer ne yazık ki bulunmamaktadır. 2014 ve sonrası için illerin yüzölçümlerini Milli Savunma Bakanlığı Harita Genel Müdürlüğü internet sitesi üzerinden bulabilmekteyiz. Ancak, 2014 yılı öncesi büyükşehir belediyelerinin hizmet sunmakla yükümlü oldukları ve mücavir alan olarak adlandırılan, ildeki valilik binası baz alınarak belirlenen alanın büyüklüğüne ilişkin veri bulmak ne yazık ki zor. Bazı illere ve yıllara ait verilere belediyelerin faaliyet raporlarından, bazıları CİMER, posta ve telefon görüşmeleri yolu ile temin edilmiştir. Şekil 3.17’de görüldüğü gibi Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi CİMER üzerinden yapılan başvuruya “şahsen başvurunuz durumunda elimdeki paylaşmaya elverişli bilgiler tarafınıza verilecektir” şeklinde bir dönüş yapmıştır. Samsun Büyükşehir Belediyesi’ne aynı içerikle yapılan başvuruya “bizde böyle bir bilgi yok” şekilde dönüş sağlanmıştır. Daha sonra, Samsun Büyükşehir Belediyesinin bu cevabına ilişkin İçişleri Bakanlığı’na CİMER üzerinden yapılan başvuru sonucunda mücavir alan bilgisi Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından CİMER üzerinden

gönderilmiştir. Hiç bir şekilde bulunamayanlar ise Google Earth aracılığı ile yapılan hesaplamalar sonucunda temin edilmiştir.

CİMER CUMHURBAŞKANLIĞI İLETİŞİM MERKEZİ

TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI İLETİŞİM BAŞKANLIĞI

#2202435608 Başvuru Detayı

Başvuru Tarihi: 26.05.2022 Başvuru Yolu: İnternet Başvuru Tipi: İstek

Merhaba sayın yetkili,
Ben Eymen NAMAZCI, İstanbul Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Doktora programında tez aşamasında olan bir öğrenciyim. Tez konum, "YEREL YÖNETİMLERDE OPTİMUM HİZMET SUNUM ALANININ BELİRLENMESİ: 6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE ETKİSİ". Bu bağlamda Diyarbakır Büyükşehir Belediyesini de inceliyorum. Sağlıklı bir çalışmak yapmak adına sizden 2008-2014 yılları arasında DIYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'nin belediye sınırları içinde kalan alanın büyüklüğünü (kilometrekare cinsinden) öğrenmek istiyorum. Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından bana gönderilen ve ekte bulunan örnek dosyadaki gibi bir harita ile destekleyebilirsiniz çok sevinirim.
Çalışmalarınızda kolaylıklar diler, yardımınız için şimdiden sizlere teşekkür ederim.

Gizle

Başvuru hareketleri için tıklayınız.

Cevaplar:

Cevap: DIYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI > İMAR VE ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANLIĞI (21.09.2022 14:17)

Belediyemize şahsen başvurmanız durumunda elimizde paylaşmaya elverişli bilgiler tarafınıza verilecektir. İyi günler dileriz.

✓ Cevabı Değerlendir

Şekil 3.17: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin CİMER başvurusuna cevabı

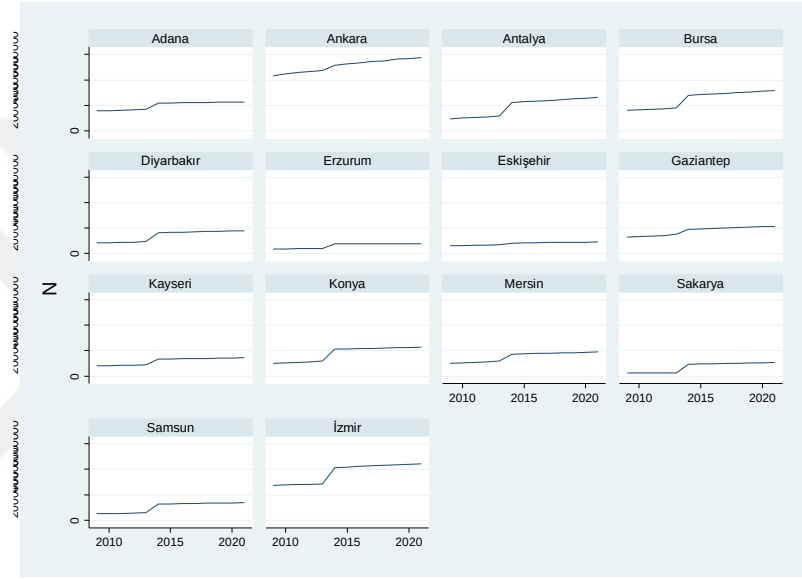
Tablo 3.3:Büyükşehir Belediyelerinin hizmet sundukları alan (Kilometrekare Cinsinden)

Büyükşehir Belediyesi	2014 Öncesi	2014 Sonrası	Genişleme Oranı
Adana	2520	13844	4,49
Ankara	8365	25537	2,05
Antalya	1425	20909	13,67
Bursa	2456	10813	3,40
Diyarbakır	1835	15168	7,26
Erzurum	1098	25006	21,77
Eskişehir	1256	13960	10,11
Gaziantep	1581	6803	3,30
Kayseri	2150	16970	6,89
Konya	2053	40838	18,89
Mersin	1867	16010	7,57
Sakarya	1437	4824	2,35
Samsun	796	9725	11,21
İzmir	920	11891	11,92

Kaynak: Faaliyet Raporları, Cimer, Posta, Google Earth

Şekil 3.16 ve tablo 3.3 incelendiğinde tüm serilerin beklendiği üzere 2014'e kadar sıfır varyans ile sabit kaldığı, 2014 politika değişikliğinden sonra ise tek kırılma ile daha yüksek bir değerde sabitlendiği görülmektedir. 2014 öncesi veya sonrası bir trend söz konusu değildir.

Şekil 3.18'de logaritmik nüfus (N) değişkeni için birimlere göre zaman seyir grafikleri görülmektedir.



Şekil 3.18: LNN değişkeni birimlere göre zaman seyir grafiği

Grafikler incelendiğinde tüm iller için 2014 öncesi artan bir trend, 2014 yılında politika değişikliğiyle oluşan bir yapısal kırılma ve ardından tekrar artan trendde seyrettiği görülür.

Tablo 3.4:Büyükşehir Belediyelerinin 2013- 2014 nüfusu

Büyükşehir Belediyesi	2013	2014	Artış Oranı %
Adana	1700276	2165595	27
Ankara	4727725	5150072	8
Antalya	1161148	2222562	91
Bursa	1798773	2787539	54
Diyarbakır	963457	1635048	69
Erzurum	394684	763320	93
Eskişehir	685727	812320	18
Gaziantep	1511159	1889466	25
Kayseri	897370	1322376	47
Konya	1185436	2108808	77
Mersin	1185436	1727255	45
Sakarya	259516	932706	259
Samsun	605319	1269989	109
İzmir	2842604	4113072	44

Kaynak:TÜİK nüfus sayımları verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır

Görev alanı il mülki sınırına kadar genişleye büyükşehir belediyelerinin içinde oransal artış göz önüne alındığında nüfus bakımından %259 artış ile en büyük değişiklik Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde gerçekleşmiştir. Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin nüfusu %109, Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin ise %93 oranında artmıştır. Oransal açıdan en küçük değişiklik %8 ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde yaşanmıştır. 1.270.468 kişi ile nüfusu en çok artan büyükşehir belediyesi ise İzmir Büyükşehir Belediyesidir.

3.2.2. Model Tahminleri

Her iki modelde yer alan değişkenler arasındaki korelasyon matrisleri Tablo 3.5'te sunulmuştur.

Tablo 3.5: Değişkenler arası Korelasyon Matrisi

	RH	RG	LNN	Y
RH	1.000 -			
RG	0.533*** (0.000)	1.000 -		
LNN	0.095 (0.202)	0.287*** (0.000)	1.000 -	
Y	0.138* (0.064)	0.239*** (0.001)	-0.146** (0.049)	1.000 -

Kaynak:Yazar tarafından STATA (14.2) Programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo incelendiğinde RH ile RG arasında %1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı ve orta düzeyde bir korelasyon ($0.5 < R_{XY} < 0.7$, Sig.<0.01), RH ile Y arasında ise %10 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı pozitif ve çok zayıf bir korelasyon ilişkisi görülmektedir($R_{XY} < 0.2$, Sig.<0.10). RH ile LNN arasında korelasyon ilişkisinin ise %10 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak önemsiz olduğu görülmektedir(Sig.>0.10).Bağımlı değişkenler arasındaki korelasyon örüntüleri incelendiğinde ise RG ile LNN arasında %1 anlamlılık düzeyinde anlamlı pozitif ve zayıf ($0.2 < R_{XY} < 0.5$, Sig.<0.01), RG ile Y arasında %1 anlamlılık düzeyinde anlamlı pozitif ve zayıf ($0.2 < R_{XY} < 0.5$, Sig.<0.01) ve LNN ile Y arasında %5 anlamlılık düzeyinde anlamlı negatif ve çok zayıf korelasyon ilişkileri görülmektedir.($R_{XY} < 0.2$, Sig.<0.05).

Modellerdeki birim etkilerinin tespiti için yapılan Breusch and Pagan (1980) testi bulguları tablo 3.6'daki gibidir.

Tablo 3.6: Breusch and Pagan (1980) Testi

	Model 1		Model 2	
	F Test			
Birim Etkisi	F(13, 164)=0.82	Sig.=0.638	F(13, 166)=0.80	Sig.=0.659
	LR Test			
Birim Etkisi	X ² (02)=0.00	Sig.=0.000	X ² (02)=0.00	Sig.=0.000

Kaynak:Yazar tarafından STATA (14.2) Programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo incelendiğinde gerek F test gerekse LR test doğrultusunda modellerde birim ve zaman etkilerinin olmadığı ve veri setinde bulunan çalışma grubu üyeleri arasındaki ortak özelliklerin etkisini araştırmak amacıyla kullanılan Klasik Havuzlanmış En Küçük Kareler tahmininin mümkün olduğu söylenebilir. Bu model, veri setinde bulunan çalışma grubu üyelerinin ortak özelliklerini inceler ve bu özelliklerin etkisini araştırır. Bu durumda modellerin Klasik Havuzlanmış En Küçük Kareler Yöntemi ile tahmini mümkündür. Modellere ait tahminler Tablo 3.7’de raporlanmıştır.

Tablo 3.7: Havuzlanmış En Küçük Kareler Tahmini

Bağımlı Değişken: RH	Model 1				Model 2			
Bağımsız Değişken	B	S.H	t	p	β	S.H	t	p
RG	1.116	0.073	15.260** *	0.00 0	1.069	0.128	8.350** *	0.00 0
LNN	-21.271	7.266	-2.930**	0.01 2	-	-	-	-
Y	-0.122	0.863	-0.140	0.89 0	-	-	-	-
D2014	-	-	-	-	23.83 1	29.78 1	0.800	0.42 5
Sabit Terim	311.73 5	107.40 5	2.900**	0.01 2	42.87 8.033	3	0.190	0.85 2
Tanısal Testler								
F(3,178)=83.96** *	P=0.000			F (2,179) = 36.01 ***			p=0.000	
R ² =0.288	D.R ² =0.276			R ² =0.287			D.R ² =0.278	
White Değişen Varyans Testi	X ² (9) = 2.44			p= 0.983			X ² (4) = 0.83	
							p = 0.934	

Wooldridge					
Otokorelasyon Testi		F(1,13) = 1.378	p = 0.262	F(1,13) = 1.491	p = 0.244
Ramsey	Reset	F(3, 175)=0.530	p=0.664	F(3, 176)=0.190	p=0.906
Test					

***%, **%5 ve *%10 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler.

Kaynak: Yazar tarafından STATA (14.2) Programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Model 1 için tanısal testler incelendiğinde modelde değişen varyans ve otokorelasyon sorunlarına rastlanılmadığı görülmektedir. ($p > 0.10$) Tahmin modeli için Wald testi incelendiğinde modelin %1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir model olduğu görülmektedir. ($p < 0.01$). Modeldeki bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkendeki değişimin yaklaşık %28'ini açıklayabildikleri görülmektedir. (D. $R^2=0.276$).

Model 1 için Ramsey Reset test bulguları incelendiğinde model spesifikasyonun doğru olduğu yönündeki sıfır hipotezinin reddedilemediği görülmektedir. ($F(3, 175)=0.530$, Sig. >0.10)

Model 2 için Ramsey Reset test bulguları incelendiğinde spesifikasyon hatasının olmadığı yönündeki sıfır hipotezinin reddedilemediği görülmektedir. ($F(3, 175)=0.190$, Sig. >0.10)

Modelde tahmin edilen parametreler incelendiğinde;

Büyükşehir belediyesi kişi başı reel gelir (RG) değişkeninin Büyükşehir belediyesi kişi başı reel harcama (RH) değişkeni üzerine %1 anlamlılık düzeyinde anlamlı ve pozitif bir etkisinin olduğu görülmektedir. ($\beta=1.116$, $t=15.260$, $p<0.01$) Daha açık bir ifade ile ele alınan dönem boyunca panel illerinde kişi başı için büyükşehir belediyesi reel gelirinde ortaya çıkan 1 birimlik (1000 TL) bir artış kişi başı büyükşehir belediyesi reel harcamasında 1.116 birimlik bir artış ile karşılık

bulmuştur. Kişi başı reel gelirdeki artış kişi başı reel harcamada daha yüksek bir artışa sebep olduğu görülmektedir. ($\beta > 1$).

Bu bulgular incelendiğinde büyükşehir belediyesi kişi başına reel gelirindeki artış, büyükşehir belediyesi kişi başına reel harcamaları artırmaktadır. Buna göre H_0 hipotezi reddedilir ve H_1 hipotezi kabul edilir.

(RH) ile (RG) arasındaki pozitif yönlü ilişki, Büyükşehir Belediyelerinde (RG) oluşan artış sonucunda (RH)'de daha fazla bir artışın ortaya çıktığını göstermektedir. Belediye sınırlarının genişlemesi sonucu artan nüfus nedeni ile gelirleri artan büyükşehir belediyelerinin harcamalarının daha fazla artması, yerel halkın yaşam maliyetlerinin arttığını ve optimal kent büyüklüğünden uzaklaşıldığını göstermektedir.

Logaritmik nüfus değişkeninin (LNN) değişkeninin büyükşehir belediyesi kişi başı reel harcama (RH) değişkeni üzerine %5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı ve negatif bir etkisinin olduğu görülmektedir. ($\beta = -21.271, 7.266$, $p < 0.05$). Daha açık bir ifade ile büyükşehir nüfusundaki %1'lik bir artış ele alınan dönem boyunca panel illerinde kişi başı reel harcamada 21.271 (≈ 21 bin TL) birimlik bir azalış ile karşılık bulmuştur.

Bu sonuç bize, nüfus büyüklüğü ile optimal kent büyüklüğü arasında bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Bu durumda H_0 hipotezi reddedilir ve H_1 hipotezi kabul edilir.

(RH) ve (LNN) arasındaki negatif yönlü ilişki, bir yerleşim alanında yaşayan kişi sayısının artmasının kişi başına düşen maliyetleri azalttığını göstermektedir. Hizmet maliyetlerindeki bu düşüş, hizmet alan yerel halkın daha çeşitli hizmet alabilmesine imkan verirken refah düzeylerini de artırmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile görev alanları il sınırlarına kadar genişletilen büyükşehir belediyelerinin alansal genişlemeye bağlı olarak nüfusu artmıştır ve bu durum birim maliyetleri azaltırken kentlerin optimal büyüklüğe yaklaştığını göstermektedir.

Büyükşehirde kişi başına düşen metre kare (Y) değişkeninin büyükşehir belediyesi kişi başı reel harcama (RH) değişkeni üzerine istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığı görülmektedir. ($\beta=-0.122$, $t=-0.140$, $p>0.10$).

Bu değerler incelendiğinde, coğrafi büyüklük ile optimal kent büyüklüğü arasında bir ilişkinin saptanamadığını gösterdiği için H1 hipotezi reddedilir ve H0 hipotezi kabul edilir.

Literatür, nüfus, gelir, harcama, nüfus yoğunluğu gibi parametreleri kullanarak optimal kent büyüklüğünün tespit edilebileceğini göstermektedir. Coğrafi alanın büyüklüğü üzerine yapılan bir çalışma olmamasına rağmen, nüfus yoğunluğundaki artış ya da azalışın optimal kent büyüklüğünü etkilediğini Segal'in (1976) çalışmasında görebiliyoruz. Dolayısı ile coğrafi açıdan genişlemenin nüfus yoğunluğunu azaltacağı ve buna bağlı olarak optimal kent büyüklüğünün tespitinde bir parametre olarak kullanılabileceği düşüncesi ile bu hipotez test edilmiş ve çalışma sonucunda (Y) ile (RH) arasında anlamlı bir sonuç çıkmadığı görülmüştür.

Model 2 için tanısal testler incelendiğinde modelde otokorelasyon ve değişen varyans sorunları olmadığı görülmektedir. ($p<0.01$) Model bir bütün olarak %1 anlamlılık seviyesinde anlamlı bir modeldir. ($p<0.01$) Modeldeki bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkendeki değişimin yaklaşık %28'ini açıklayabildikleri görülmektedir. ($D.R^2=.0278$).

Modelde tahmin edilen parametreler incelendiğinde;

Büyükşehir belediyesi kişi başı reel gelir (RG) değişkeninin büyükşehir belediyesi kişi başı reel harcama (RH) değişkeni üzerine %1 anlamlılık düzeyinde anlamlı ve pozitif bir etkisinin olduğu görülmektedir. ($\beta=1.069$, $t=8.350$, $p<0.01$) Ele alınan dönem boyunca panel illerinde kişi başı reel gelirden ortaya çıkan 1 birimlik (Bin TL) bir artış kişi başı reel harcamada 1.069 birimlik bir artış ile karşılık bulmuştur. ($\beta>1$).

Model 2'de de test edilen (RG), (RH) ilişkisi, (RH) ile (RG) arasındaki pozitif yönlü ilişkiyi tekrar ortaya koymuştur. Daha önce bahsedildiği gibi bu durum optimal kent büyüklüğünden uzaklaştığını göstermektedir.

2014 kanun deęiřiklięi iin oluřturulan kukla deęiřken D2014’ın bykřehir belediyesi kiři baři reel harcama deęiřkeni (RH) zerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi saptanamamıřtır ($\beta=23.831$, $t=0.800$, $p>0.10$).

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun, 2014 yılında yapılan yerel seimler ile tm maddeleri ile yrrlęe girdięi iin 2014 bu alıřmada kukla yıl olarak seilmiřtir. alıřma dahilinde ele alınan 14 bykřehir belediyesinin 2009-2014 arası ve 2014-2021 arası dnemlerin optimal kent byklęn aısından farklılık gstereceęi dřnesi ile alıřma yapılmıř fakat, istatistiksel anlamda 2014 yılı kukla deęiřkeninin anlamlı bir etkisi grlememiřtir.

oklu doęrusal baęıntının VIF ile testi ařaęıdadır;

Tablo 3.8: oklu Doęrusal Baęıntının VIF ile Testi

Model 1 VIF		
Deęiřken	VIF	1/VIF
RG	1.190	0.837
LNN	1.150	0.868
Y1	1.120	0.893
Model 2 VIF		
Deęiřken	VIF	1/VIF
D2014	1.010	0.993
RG	1.010	0.993

Kaynak:Yazar tarafından STATA (14.2) Programı kullanılarak oluřturulmuřtur.

Her iki model iin de hesaplanan VIF deęerlerinin 5’ten kk olduęu grlmektedir. Bu durumda modellerde tama yakın oklu doęrusal baęıntı sorunu olmadığı sylenebilir.

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşıbaşıta Avrupa olmak üzere tüm dünyayı etkilemiştir. Özellikle Avrupa’da savaştan etkilenen şehirlerin yeniden imar edilmesi için bugün Dünya Bankası diye adlandırılan Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) 1945 yılında kurulmuştur. Bu Banka’nın amacı, yıkılan şehirlerin yeniden imar edilmesi, savaşta zarar görmüş Avrupa ülkelerinin kalkınmasını sağlamak için uzun vadeli kaynak sağlamaktır. Başta Avrupa ülkeleri olmak üzere kısa süreli kaynak ihtiyacını karşılamak isteyen devletler için de 1944 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) kurulmuştur. 1949 yılında NATO’nun ve arkasından 1952 yılında bugünkü Avrupa Birliğinin temellerini oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nun kurulması ile savaş yıllarına kıyasla, başta Avrupa ve Dünyada nüfus hızla artarken aynı zamanda bir refah dönemine de girilmiştir.

Nüfusun hızlı artışının yanında, sanayileşmiş yerlere doğru yapılan göçler nüfusun belli bir bölgede yoğunlaşmasına da sebep olmuştur. Bu yoğunlaşmanın yanında ekonomik büyüme ve kalkınmanın hızlanması, eğitimli insan sayısındaki artış da halkın hizmet talebi ve çeşidinde artışa sebebiyet vermiştir. Yerel halkın taleplerinin merkezi yönetim tarafından tam olarak karşılanamaması yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. 1985’te yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel özerkliğin sağlanabilmesi ve demokratik taleplerin cevap bulabilmesi amacı ile imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı (AYYÖŞ) yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa’nın oluşmasını hedeflemiştir. Türkiye AYYÖŞ’e ilk imzayı 1988’de atmış olsa da uygulamaya 1993 yılında geçilmiştir.

1950’li yıllardan itibaren başlayan küreselleşme sonucuAvrupa’daki gelişmeler Türkiye’yi de etkilemiştir. 1980’lerin başından itibaren başlayan yerelleşme hareketleri, iç dinamiklerle birleşmiş ve 1984 yılında Büyükşehir Belediyesi modeli ortaya çıkmıştır. 2000’li yıllar itibari ile iletişim ve eğitim seviyesindeki artış, küreselleşme çağında yerelin önemini daha da ön plana çıkarmış ve küyerelleşme dönemi başlamıştır. Şehirlerin ve yerel yönetimlerin öneminin arttığı bu dönemde, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yerel ihtiyaçları karşılayacak hizmetlerin sunumu, yerel demokrasi, hesap verilebilirlik, şeffaflık, hizmette yerellik

(subsidiarite) gibi kavramlar ile birlikte optimal kent büyüklüğü kavramı da ön plana çıkmıştır.

Optimal kent büyüklüğü, belli bir alanda yaşayan insanların refahının en üst düzeyde olacağı nüfus olarak adlandırabileceğigibi, belli bir yerleşim yerinde yaşama maliyetlerinin en düşük ve o bölgede yaşamaktan dolayı sağlanan faydanın en yüksek olduğu büyüklük olarak da tanımlanabilir. Optimal kent büyüklüğünü sağlayan, hizmet üretim maliyetlerinin en düşük seviyede olmasını sağlayacak ölçek ekonomisinin oluşturulmasıdır. İnsanların ihtiyaçlarını karşılamak için üretilen mal ve hizmetlerin birim maliyetlerinin, üretim arttıkça sabit maliyetlerin sağladığı avantajlar nedeni ile düşüyor olmasına ölçek ekonomisi denilmektedir. Eğer yerel halk, o bölgede yaşamak için katlandığı maliyet ile o bölgede yaşama sonucunda elde ettiği fayda arasındaki ilişkide kendini zararda hissediyorsa, bulunduğu yeri terk edecektir. Tiebout ayağı ile oy kullanma modelinde olduğu gibi, seçmenler daha optimal bir yaşam alanına doğru gider ve o bölgenin seçmeni olur.

Hem dünyada hem de Türkiye’de gelişen olaylar, karar vericileri ve bu alanda çalışan akademisyenleri çeşitli araştırmalar yapmaya yöneltmiştir. Türkiye’de 1989’da yapılan Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA), Kalkınma Planlarındaki optimal kent büyüklüğü tartışmaları, TOBB tarafından hazırlanan Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu ve Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi- Özel İhtisas Komisyonu Raporları optimal kent büyüklüğünün sağlanmasına yönelik çalışmalardır. Bu çalışmaların vücut bulduğu radikal değişiklik 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gelmiştir.

Türkiye’nin yerel yönetim geçmişi 1857 yılında kurulan Altıncı Daire Belediyesine kadar dayanmaktadır. Bu çalışmanın konusu olan büyükşehir belediyelerinin ilk örneği ise 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmuştur. 1988’de Türkiye tarafından imzalanan AYYÖŞ, Türkiye’de yerel yönetimler alanındaki gelişmeleri hızlandırmıştır. 1986-2000 yılları arasında sırası ile Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit

(Kocaeli), Mersin, Samsun, Adapazarı (Sakarya) Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Bunlardan İstanbul ve İzmit'in yetki ve görev sınırları 2004 yılı itibarı ile il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. 2014 yılındaki yerel seçimlerle yürürlüğe giren on dört yeni büyükşehir belediyesi ile Türkiye'deki toplam büyükşehir belediyesi sayısı otuz'a çıkmıştır.

6360 sayılı Kanun ile ülkemizdeki büyükşehir belediyelerinin sayısı artarken, tüm büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanı il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir ve büyükşehir belediyesi bulunan iller de İl Özel İdareleri kapatılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin görev alanını il sınırlarına kadar genişletmekteki amaç, ilin tek elden yönetilmesini sağlarken, kaynakların daha verimli kullanılmasının önündeki engelleri kaldırarak optimal kent büyüklüğünü sağlamaktır.

Bu çalışmada, 6360 sayılı Kanun'un optimal kent büyüklüğünü sağlamaya ne ölçüde katkı sağladığı ölçülmeye çalışılmıştır. Bu ölçümün daha sağlıklı sonuç verebilmesi için Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih olan 2014 yılından önce de büyükşehir belediyesi olan ve sınırları il mülki sınırlarına genişletilmemiş on dört büyükşehir belediyesine ilişkin 2009-2021 yılları arasındaki veriler dikkate alınmıştır. Nicel bir araştırma olan bu çalışmada, değişimi yaşayan büyükşehir belediyelerinin tamamı evren olarak kabul edilmiş, evren olarak kabul edilen tüm büyükşehir belediyeleri çalışma kapsamına alınarak çalışmanın evreni ile örneklemi birbirine eşitlenmiştir. Çalışmayı özgün kılan bir unsur evren – örneklem eşitliği iken bir diğer unsurlar ise çalışmanın kamu yönetimi bölümü başlığı altında olmasına rağmen iktisat, kamu maliyesi, istatistik ve coğrafya bilimlerinin harmonisinden oluşması ve Türkiye'de optimal kent büyüklüğü çalışmalarında on dört ili kapsayan bir çalışma olmamasıdır.

Belediyelere ilişkin veriler, belediyelerin faaliyet raporları, CİMER yolu ile oluşturulan talepler, posta yolu ile oluşturulan talepler, telefon ve belediye ziyaretleri sonucunda derlenmiştir. Bazı belediyelerin 2014 öncesi mücavir alan bilgileri tüm uğraşlar sonucu belediyelerden alınamadığı için Google Earth yardımı ile hesaplanmıştır. Nüfus ve kişi başına gelire ilişkin veriler TÜİK'ten, 2014 yılı sonrası

belediyelerin hizmet götürmekle yükümlü olduğu alanlar il sınırına eşitlendiği için büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri Milli Savunma Bakanlığı Harita Genel Müdürlüğü internet sitesinden temin edilmiştir. Toplanan bu verilere Stata programı vasıtasıyla Panel Veri Analizi uygulanmıştır.

Araştırma kapsamında, optimal kent büyüklüğünün ölçülüp ölçülemediği, büyükşehir belediyesinin kişi başına elde ettiği reel gelirdeki artışın kişi başına yapmış olduğu reel harcama üzerindeki etkisi, nüfus artışının büyükşehir belediyeleri kişi başı reel harcamaları üzerindeki etkisi, kişi başına düşen coğrafi alan büyüklüğünün büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan reel kişi başı harcama üzerindeki etkisi ve 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih olan 2014 yılının (kukla değişken) izlenen süreç (2009-2021) içindeki etkisi ele alınmıştır.

Literatürde, optimal kent büyüklüğünün ölçülüp ölçülemediği, her bölgenin farklı bir optimal büyüklüğünün olduğu tartışmaları devam etmektedir. Bu tartışmaların gölgesinde yaptığımız çalışmada, belli varsayımlar altında optimal kent büyüklüğünün ölçülebildiği görmekteyiz. İstatistikî bilgiler, Panel Veri Analizi için yapılan doğrulama testleri toplanan verinin tutarlı olduğunu göstermektedir. Çalışmanın ana hipotezi olan H1: optimal kent büyüklüğü ölçülebilir.

İktisadi ve mali olarak, harcamaların gelire duyarlılığı bilinen bir gerçektir. Kamu kesiminde bütçe süreçlerinde öncelik harcama kalemlerinin tespit edilmesidir. Toplum ihtiyaçlarının karşılanması için yapılacak zaruri harcamalar için gelirden bağımsız otonom bir bütçe yapılırsa da gelirdeki artışa bağlı olarak da bütçenin gider kalemlerinde de artışa gidilmektedir. Bahsedilen bu artış genellikle gelirdeki artıştan daha fazladır. Çalışmada ele alınan dönem boyunca Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılan kişi başına reel harcamaların, Büyükşehir Belediyelerinin her bir vatandaştan elde ettikleri reel gelire göre daha hızlı arttığı görülmüştür. Belediyelerin kişi başına vatandaşlardan elde ettiği gelirdeki artış vatandaş için bir maliyet kalemidir. Öte yandan belediyeler tarafından kişi başına yapılan reel harcamalar ise vatandaşa sağlanan faydalardır. Çalışmada ele alınan büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yaşayan yerel halkın maliyetlerinin arttığı ama elde ettikleri faydanın daha fazla

arttığını görmekteyiz. Farklı bir ifade ile bu durum yerel halkın aldığı hizmetler dolayısı ile oluşan maliyetlerin bir kısmına katıldığını göstermektedir.

Öte yandan, 2014 yılında sınırları il sınırına kadar genişleyen büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan kişi başı reel harcamalar, nüfusun artmasına bağlı olarak azalma göstermiştir. Tablo 3.5'e baktığımızda 2014 yılı itibari ile büyükşehir belediyelerinin nüfuslarındaki değişimi görebilmekteyiz. Nüfustaki bu artış, büyükşehir belediyelerinin ölçek ekonomilerinden faydalanmasına imkan vermiştir. Dolayısı ile 6360'un tam hali ile yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediyelerinin kişi başına yaptıkları reel harcama nüfus artışına bağlı olarak azalmıştır. Bu azalış, kaynakların daha verimli kullanılabilindiği, hem toplumsal hem de bireysel refahın artabildiği yeni bir durumdur ve bu bir önceki duruma göre şehirlerin optimale yaklaştığını göstermektedir.

Optimal kent büyüklüğü, nüfusun artması kadar nüfusun bir yerde toplanması ve yoğunlaşması ile de ilgilidir. Bu çalışmada elde edilen sonuçlar, bu çalışma özelinde nüfus yoğunluğu ile Büyükşehir Belediyesi kişi başına reel harcamalar arasında ilişki olmadığını ortaya koymuştur.

Çalışmanın ana amaçlarından biri de, 2014 yılında tam hali yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un tüm bu değişimi yaşayan büyükşehirler üzerindeki etkisinin 2014 yılını kukla değişken olarak ele alıp incelemektir. Çalışma sonunda kukla değişken olarak çalışmada ele alınan 2014 yılındaki kırılmanın Büyükşehir Belediyeleri harcamaları üzerinde anlamlı bir ilişkisi bulunamamıştır.

Bu çalışma kapsamına giren büyükşehir belediyelerini hizmet sunum maliyetleri, gelir, nüfus üzerinden ele almış hizmetlerin kalitesi ve çeşidi üzerinde bir araştırma yapılmamıştır. Yine benzer çalışmalarda olduğu gibi, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişimlere ilişkin hizmet sunanlar ve hizmet alanlar ile anket, görüşme vb. hizmet kalitesini ölçmeye yönelik bir çalışma yapılmamıştır. Hizmet kalitesinin homojen, hizmet çeşidinin sabit olduğu varsayılmıştır.

Bu alanda çalışma yapmayı düşünenler için, bu çalışmada ele alınan büyükşehir belediyelerini kapsayacak bir hizmet memnuniyet araştırması yapılmasını, bunu yaparken de hem hizmet sunan yerel idareciler hem de hizmet alan yerel sakinler

açısından deęerlendirme yapılarak optimal kent büyüklüęü algısının ölçölmesini önerebilirim.



KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Şenol: “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, **Toplum ve Demokrasi Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi**, C.6, 2012, s.13, (153-176)
- Akdoğan,
Abdurrahman: **Kamu Maliyesi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2006.
- Akıllı, Hüsniye,
Rüveryda Özaslan: “6360 Sayılı Kanun’a İlişkin Literatür Taraması”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, 2015, (30): 155-184.
- Akpınar, Rasim: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yapısal Analizi**, Bursa,Ekin Yayınevi, 2019.
- Aksu, İsmail
Faruk: “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, **Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar VakfıBilgi Notu**, No:1, Ankara, 2012.
- Aktel, Mehmet,
Dilek Memişoğlu: “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:Reform**, Der.: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.21-38
- Akyılmaz,
Bahtiyar: "Büyükşehir Belediyelerini Kurulması", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, 1988, s.129-140.
- Alonso, William: **The Economics of Urban Size**, Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 26, 1971, s.67–83.

- Altuğ, Fevzi: **Kent Ekonomisinin İlkeleri**, Bursa, Uludağ Üniversitesi Basım Evi, 1989.
- Andrews, Rhys, George Boyne, Alex Chen, Steve Martin: **Population Size and Local Authority Performance Final Research Report**, Cardiff University, DCLG Publications, 2006.
- Arıkboğa, Erbay: “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, 2013,s.48-96.
- Arıkboğa, Erbay: Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.6, 2013, s. 1-34.
- Arıkboğa, Erbay: Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. E. K. Görmez içinde, **Yerel Yönetimler** (s. 187-223). Ankara, Orion Yayınevi, 2015.
- Arıkboğa, Ülkü: **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Ankara, Orion Kitabevi, 2019.
- Atakan, Coşkun Can: **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme**, Takav Matbaası, Ankara, 1993.
- Ateş, Hamza, Mücahit Bıyıkoglu: **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, Der Yayınları, İstanbul, 2017.
- Avşar, Yeter, İbrahim Ethem Taş: Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Mahalle ve Köy Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Dönüşüme Muhtarların Bakışı **Türk Kamu Yönetimi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı:1, 2020, s.7-28

- Ayman Güler,
Birgül: **Türkiye'nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.
- Ayyıldız, Merve,
Adnan Çiçek,
Bekir Ayyıldız: **Nitel Desenler: Gömülü Teori**, İstanbul, EDAM, 2018.
“6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri”, **Nevşehir Bilim ve Teknoloji DergisiTARGİD Özel Sayı**,2016, s.280-285.
- Banzhaf, H.
Spencer, Randall
Phillip Walsh: "Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout." **American Economic Review**, 2008, s. 843-863.
- Barr, James L.: City size, land rent, and the supply of public goods,**Regional and Urban Economics**, 2(1), 1972, s. 67–103.
- Barr, James L.,
Otto A. Davis: “An Elementary Political and Economic Theory of Local Governments”,**Southern Economic Journal**, C.33, 1966, s.149-165,
- Behrens, Kristian,
Yoshitsugu
Kanemoto,
Yasusada Murata: The Henry George Theorem in a second-best world, **Journal of Urban Economics**, Elsevier, 2015, vol. 85, s.34–51.
- Behrens, Kristian,
Yasusada Murata: City size and the Henry George Theorem under monopolistic competition, **Journal of Urban Economics**, 65(2), s.228–235.
- Belli, Aziz: “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi”, **Türk Dilleri, Edebiyatı ve Türkçesi veya Türkçesi Tarihi Uluslararası Dergisi**, C.12, S.3, s. 79-80.

- Bozlağan, Recep: “Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editör: Parlak, Bekir ve Hüseyin Özgür, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.
- Breusch ,Trevor
Stanley, Adrian
Pagan: “The Lagrange Multiplier Test and Its Applications to Model Spetification in Econometrics,**Review of Economic Studies**, vol. 47, No.1, 1980, 239-253).
- Bulut Yakup ve
Şaban Tanıyıcı: “Yerel Siyasette Aktörler: Kentleri Kimler Yönetiyor?”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde 1. Baskı, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2008, ss. 317-330.
- Bulut, Yakup,
Demet Dönmez: 6360 Sayılı Düzenlemeyle Oluşan Büyükşehir Modelinde Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Hatay İli Örneği, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, C. 2, S.1, ss. 29-40.
- Bulutoğlu, Kenan: **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.
- Burnett, Perry: Overpopulation, Optimal City Size and the Efficiency of Urban Sprawl, **Review of Urban and Regional Development Studies**, 28(3), 143–161.
- Bülbül, Duran: **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 2006, Ankara.
- Capello, Roberta,
Roberto Camagni: Beyond optimal city size: An evaluation of alternative urban growth patterns, **Urban Studies**,2000, 37(9), s.1479–1496.
- Capello, Roberta: Beyond optimal city size: Theory and evidence reconsidered, **Urban Dynamics and Growth**, 2004, 266: 57–85.
- Carey, M., Optimal consolidation of municipalities: An analysis of alternative designs. Socio-Economic Planning Sciences,

- Srinivasan, A., & Strauss, R. P.: 1996, 30(2), 103–119.
- Çavuşoğlu, Aykut, Mustafa Lamba: 6360 Sayılı Kanun'un Mahalleye Dönüşen Birimler Üzerine Etkisi: Antalya İli Örneği, **Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 11 (21), 2020, s.123-147.
- Ceritli, İsmail: **Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma Sürecinde Optimum Kent Ölçeğinin Önemi ve Türkiye Örneği**, İstanbul, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000.
- Chinitz , Benjamin: Constrast in Agglomeration: New York and Pittsburgh. *American Economic Review*, 1961, Vol. 51(2), s. 279–289.
- Christaller, Walter: Central Places in Southern Germany, Çev: Carlisle W. Baskin. Pp. 230. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966.
- Çelikyay, Hicran: “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, **SETA Analiz**, S.101, s.6-22.
- Daşçı, Seyfettin: **6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği**. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,Aydın, 2016.
- David Albouy, Kristian Behrens, Frédéric Robert–Nicoud: The Optimal distribution of population across cities, **Journal of Urban Economics**, 110, s.102–113.
- Demir, N.Ö., Nurhan, A.R., Gündemdeki Yasa Taslakları Üzerine Görüşlerimiz, TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi, 2004,

Ölkebaş, A., İstanbul.
Özden, P.P.,
Saraçlı, C., Turgut,
A., Turgut, S.,
Yakar, H.:

Demirkaya, 6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde
Yüksel, Mesut Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteşe ve
Koç: Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme, **Stratejik
Kamu Yönetimi Dergisi**, 2017, C. 3, S.6, ss. 124-149.

Demirkol, Mustafa: Merkez-Çevre İlişkileri Bağlamında İdarenin Bütünlüğü
İlkesi ve Yerel Yönetimler, Editör: Şeren, G. Y., Geyik, O.,
Akdoğan, A. D., içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Siyasi,
Mali ve Sosyal Tartışmalar**, (s. 95-111). Ankara, Gazi
Yayınevi, 2022.

Derdiman, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Ve Bu Belediyelerin
Ramazan Cengiz: Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu
Sorunu". **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2012, 2(1), s.51-
87.

Dik, Esra: 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye
Çevrilmesi Sorunu, **Mülkiye Dergisi**, 2014, C. 38, S. 1, ss. 75-
102.

Dinler, Zeynel: **Mikro Ekonomi**, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2019.

Dinler, Zeynel: **Bölgesel İktisat**, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2012.

Dowding, Keith,
Peter John and

- Stephen Biggs: Tiebout: A Survey of the Empirical Literature, **Urban Studies**, Vol:31, No:4/5, 1994.
- DPT (2000a): **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara 2000.
- DPT (2000b): **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)**, DPT Yayını, Ankara 2000.
- Eğilmez, Mahfi: **Kamu Maliyesi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2016.
- Eker, Aytaç: **Kamu Maliyesi**, İzmir, Birleşik Matbaa, 2005.
- Ekinci, Emre: **6360 Sayılı Kanun'un Temsil Ve Hizmet Kalitesi Yönünden Kapatılan Belde Belediyelerine Etkisi ve Vatandaşın Algısı: Hatay İli Örneği**, Kırıkkale Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale, 2020.
- Erençin, Arif: **Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı**, Mülkiye, 2005, C. XXIX, S. 246, s. 121-131.
- Ergun, Turgay: **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayın No:212, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.
- Erol, Hamza: **SPSS paket programı ile istatistiksel veri analizi**. Akademisyen Kitabevi, 2013.
- Ertürk, Hasan: **Kent Ekonomisi**, Bursa, Ekin Kitapevi, 1997.
- Eryılmaz, Bilal: “Kamu Yönetiminde Değişim”, II: Kamu Yönetimi Forumu

- (2004a): (KAYFOR II) Hacettepe Üniversitesi, Ankara, S. 50-64.
- Eryılmaz, Bilal (2004b): “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, Salı Konuşmaları (2003–2004 Yılı Sunumları), SAÜ-İİBF, Sakarya, S.31-34.
- Esen, Adem, Maan Chibli: “**Ortadoğu ve Batı Asya’da Yerel Yönetim Sistemleri**”, 2020, UCLG-MEWA
- Evans, A. W.: The pure theory of city size in an industrial economy. Urban Studies, 1972.
- Falay, Nihat: “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss.9-29.
- Fisch Oscar: Spatial equilibrium with local public goods. **Regional Science and Urban Economics**,1977, 7: 197–216.
- Fisch Oscar: Spatial Equilibrium with Local Public Goods, Urban Land Rents, Optimal City Size and The Tiebout Hypothesis, Regional Science and Urban Economics, Vol:7, 1997.
- Flatters F, Henderson V, Mieszkowski P.: Public goods, efficiency, and regional fiscal equalization. Journal of Public Economics, 1974, 3: 99–112.
- Fuchs, Victor Robert: Differentials in hourly earnings by regions and city size. In: NBER Occasional Papers No. 101, 1967, New York.
- Genç, Fatma Neval: "6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği ", KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2014, 19 (32), 87.
- Genç, Fatma: “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, Adnan Menderes

- Neval: Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2014, C.1, (Özel Sayı), (1-29).
- George, Henry: **Progress and Poverty**, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1935.
- George, Henry: **Our Land and Land Policy**, Michigan State University Press, Michigan, 1999.
- Geray, Cevat: **Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, 2000.
- Göker, Zeliha: “Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler”, **Maliye Dergisi**, S.155, Temmuz – Aralık, 2008, s. 108-118.
- Gökmen, Ahmet, Ekrem Yeşil: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Pay Verilmesine İlişkin Yasal Düzenlemelere Eleştirisel Bir Bakış, *Kidder*, 2014-2015, S. 87-95.
- Görmez, Kemal: Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.2, S.1, SS.19-29.
- Gözler, Kemal: “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”. *Legal Hukuk Dergisi*, 2013, 11(122): 37-82.
- Gözler, Kemal: “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, *Legal Hukuk Dergisi*, 2013, C.11, S.122, (37-82).
- Gözler, Kemal, Kaplan, Gürsel: **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Yayıncılık, 2015.
- Graves, Philip E., and Donald M. “Multimarket Amenity Compensation and the Behavior of the Elderly”, 1991, *American Economic Review* Cilt 81,

- Waldman: ss.1374–1381.
- Greene, William H.: **Econometric Analysis**, 5th Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2003.
- Gülçubuk, Bülent, Gülce Olgun Susta: Kırsalın Dönüşümünde Fırsat ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi, **XII. Ulusal Tarım Ekonomisi Dergisi**, 2013, s.1059-1068
- Günel, A., Atvur, S. ve Dernek, K: “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”. **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2014, 19(3): 55-70.
- Henderson J. V: **Economic Theory and the Cities**, Orlando, 1985, USA: Academic Press: 1–55.
- Henderson J. V: The Sizes and Types of Cities, *American Economic Review*, 1974, 64(4), 640–656..
- Hoyt, William H: **Local Government Inefficiency and The Tiebout Hypothesis: Does Competition Amount Municipalities Limit Local Government Inefficiency**. *Southern Economic Journal*, Vol:57, 1990.
- İzci, F., ve Turan, M.,: “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.18, S.1, (117-152).
- Kara, İhsan: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Bir Bakış, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı:189, Mayıs-Haziran 2019.
- Karagöl, E.: Karagöl, E. T. 11. Kalkınma Planı neleri kapsıyor? *Yeni*

Şafak, 2019, (11 Temmuz).

- Karakayalı, Hüseyin: **Ekonomi Kuramı Giriş Mikro Çözümleme**, İzmir, Bilgehan Matbaası, 1989.
- Karasu, M. A: “Şanlıurfa’da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, **Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(Özel Sayı), 2014, s.178-193.
- Kavruk, H: Anakent'e Bakış. Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayını, 2002.
- Kaymal, C.: “Yerel Özerklik Ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu”. 2017, *Ulakbilge*, 5(13): 1137-1159.
- Keleş, Ruşen: *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (7. Baskı). 2011, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılıç, S.: Modern toplumda çevre bilinci üzerine düşünceler. A. Çoban (Ed.), *Yerel yönetim kent ve ekoloji Can Hamamcı'ya armağan içinde* (s. 161-192), 2015, İmge Yayınevi.
- Kılınçarslan, İsmet: *Kent Ekonomisi*, İstanbul, Nivona, 2010.
- Kirmanoglu, Hülya **Kamu Ekonomisi Analizi**, İstanbul, Beta, 2011.
- Koçak, Burak: **Yerel Yönetim Birliklerinin Daha Etkin Kullanılması için Çözüm Önerileri**, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, Cilt 8, Sayı 4, 2019.
- Koçel, Tamer: *İşletme Yöneticiliği*, İşletme Fakültesi Yayın No:205, İstanbul 1989.
- Köroğlu, T: “Sınırları Genişleyen Belediyelerde Kentsel Çeper ve Hizmet Sunumu Sorunsalı””. 1. Uluslararası Kent Araştırmaları Kongresi, Eskişehir, 2013, Volume: 3.
- Krugman, P: *Increasing Returns and Economic Geography*. 1991, 99(3), 483–499..

- Krugman, P: 'Urban concentration: The role of increasing returns and transport costs. International Regional Science Review, 1996, 19(1-2), 5-30..
- Kut Görgün, E., ve Yörür, N: "6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek-İzmir Örneği", Aydın İktisat Fakültesi Dergisi, C.2, S.1, (11-27).
- Lee K,: Land taxation and the Henry George theorem under uncertainty. Journal of Urban Economics, 2005, 58(1): 11-23.
- Lösch, August: The Economics of Location, Yale University Press, 7.Murray Printing Company, 1978.
- Marın, M. C. ve Altıntaş, H.: "Konut Yer Seçimi-Ulaşım Etkileşim Teorileri: Kritik Bir Literatür İncelemesi", GÜ Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi, Cilt 19, 2004, ss.73-88.
- Mucuk, İsmet: Modern İşletmecilik, Der Yayınları, İstanbul, 1989.: Modern İşletmecilik, Der Yayınları, İstanbul, 1989.
- Muratoğlu, T. Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişiklikler, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, S.32, 2015, ss. 59-96.
- Musgrave, Peggy B.: İdareler arası Mali İlişkilerin Prensipleri, Çeviren:Ömer Faruk Batırel, İçinde: Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyum, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayınları, 1991, Marmaris Altinyunus..
- Mutluer, M. Kamil, Öner, Erdoğan: **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

- Nadaroğlu, Halil **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 1985.
- Nadaroğlu, Halil: **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2001.
- Oates, W: “The Many Faces of the Tiebout Model”, 2005..
- Odyakmaz, Zehra, Ümit Kaymak; İsmail Ercan: Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, İkinci Sayfa Yayınları, 2006.
- Oktay, Tarkan: **6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (ISMUS), I/1, 2016, s. 71- 131.**
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Öncel, Yenal: Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- Önez Çetin, Z.,: “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.20, 2015, S.2, (249-251).
- Özçelik, Y.: “Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 2014, Y. 5, S. 19, s. 1117-1141.
- Özer, M. A.: “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri”, Yerel Politikalar Dergisi, 2013, S.3, (97-126).
- Özgür, H. & Savaş Yavuzçehre, P.: Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2016, 7(1):903-926
- Metropolitan Alanların Yönetimi, Denetimi: Büyükşehir

- Özgür, H.: Belediyesi Modelinin Uygunluğu. E. B. Parlak içinde, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar. 2010, Bursa: Dora Yayınları.
- Özkaya, Y., Erat, A.: “Muhassıllık”, Tdv İslam Ansiklopedisi, 2017, 31, S: 18-20.
- Pakdemirli, Ekrem: “Türkiye’de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi”, 2005.
- Peel, D. ve Lloyd, M. G.: Development plans, lesson-drawing and model policies in Scotland. International Planning Studies, 2005, 10(3-4), 265-287.
- Pehlivan, Osman: **Kamu Maliyesi**, Trabzon, Derya Kitabevi, 2002.
- Pektaş, R.: 6360 Sayılı Kanun’la Güçlenen Büyükşehir Belediye Modeli ile Değişen Türk İdare Yapısı ve Modelin Kırılğanlıkları, Necmettin Erbakan Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2019, Konya.
- Pekuri, Aki, Harri Haapasalo and Maila Herrala: “Productivity and Performance Management – Managerial Practices in the Construction Industry”, International Journal of Performance Measurement, Vol.1, 2011, ss.39-58.
- Pevcin, P. P.: Optimal Size And Number Of Local Government Units : A Case Study For Slovenia, 2014, May, 1–8.
- Pınar, Abuzer.: **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Ankara, Naturel, 2006.
- Richardson, H.: Optimality in city size, systems of cities and urban policy: a sceptic’s view. Urban Studies, 1972, 9(1): 29–47.
- Rubinfeld, D.L.: "The Economics of The Local Public Sector", Handbook of Public Economics, 2. Cilt (Ed. A.J. Auerbach ve M. Feldstein), Amsterdam. 1987, 571-645.
- Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye’de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i

- Sadioğlu U. & Özacıt İ. & Ömürgönülşen U: Merkezileşme Politikaları, Yasama Dergisi, (30): 70-92, 2014.
- Sakarya, A.: Rethinking NUTS 2 Regions in Turkey with Logistic Firms' Distribution Systems. Journal of Planning, 2016, 25(2), 122–133.
- Sakarya, A.: Türkiye'deki İBBS2 Bölgelerini Lojistik Firmalarının Dağıtım Sistemleri ile Tekrar Düşünmek. Planlama Dergisi, 2015, 25 (2), 122-133.
- Sakarya, A., Erkut, G. ve Evren, Yiğit: **Yerel Yönetimler Maliyesi, Teori – Politika - Uygulama**, Ankara, Orion Kitabevi, 2012.
- Sakınç, Süreyya: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Atlas Yayıncılık, 2004, Ankara.
- Saran, Ulvi: 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İle Mahalleye Dönüşen Köylerde Yaşanan Değişim: Ceyhan İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme, Harran Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2020, Şanlıurfa.
- Saydam, A.: Yerel Yönetim Birlikleri ve Kavramsal, Hukuksal Sorunlar, Sayıştay Dergisi, Sayı:38 (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), Temmuz-Eylül 2000.
- Sayın, Deniz: Community Composition and the Provision of Local Public Goods, Journal of Public Economics, Vol:44, 1991.
- Schwab, Robert M., Oates, Wallece E: Are there returns to scale in city size? The Review of Economics and Statistics, 1976, 58(3): 339–350.
- Segal D.: **İktisat Mikro**, (Çev. Ahmet Çakmak), İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi, 2003.
- Sloman, Jhon: Küreselleşme – Yerelleşme Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın İl Özel İdareleri Üzerindeki Etkisi, Turkish Studies

Soyacak Özalp, S.: Economics, Finance and Politics Volume 13/22, Summer, 2018, p.519-533.

Şahin, F.: 6360 Sayılı Kanun’la Birlikte Köy Tüzel Kişiliğinin Kaldırılmasıyla Oluşan Mahallelere Verilen Kamu Hizmetlerinin Değerlendirilmesi: Tekirdağ Örneği, Bartın Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2019, Bartın.

Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2014.

Şener, Orhan:

Yerel Yönetimler (10. Baskı). İzmit-Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2019.

Şengül, R.:

(Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı), Acil Eylem Planı’nın İçişleri Bakanlığı Koordinatörlüğünde Yürütülen Kyr-11 Kod Numaralı “Kamu Yönetiminde Bürokratik Formaliteler İle Kırtasiyeciliğin Belirlenmesi ve Azaltılması” Faaliyeti İnceleme ve Araştırma Raporu, 2003.

T.C İçişleri
Bakanlığı:

Takım, A.: Türkiye’de 1960-1980 yılları arasında uygulanan kalkınma planlarında maliye politikaları. Maliye Dergisi, 2011, 160, 154-176.

Taylor, Lori L.:

Allocative Inefficiency and Local Government, Journal of Urban Economics, Vol:37, 1995.

Tekin, Ö. F.:

“Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2018, S.55, (84-105).

Temel. R. ve

6360 Sayılı Yasa’nın Yerel Yönetimler Ekonomisi Açısından

- Karagöz, B.: Değerlendirilmesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 2018, Yıl: 8 Sayı: 15, ss. 117-132.
- Tiebout, C.: “A Pure Theory of Local Expenditures”, 1956, Journal of Political Economy, Cilt 54, 416-424.
- TODAİE: Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991, TODAİE Yayınları No:238.
- Topal, Abdulkadir: **Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu (İstanbul için bir model önerisi)**, Trabzon, Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999.
- Tortop, Nuri: **Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s.21-25.
- Tortop, Nuri: **Yerel Yönetimler ve Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, Ankara, TODAİE, 1996.
- Uluatam, Özhan: **Kamu Maliyesi**, Ankara, Teori Yayınları, 1988.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir: **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005.
- Usta, S., Akman, E., ve Kocaoğlu, M.,: “6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri; Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, TESAM Akademi Dergisi, 2018, S.1, (217-249).
- Ünsal, M. Erdal: **Mikro İktisat**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2007.
- Vural, Tarık:

- Yang, Z.: **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, İzmir, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- Yemen, A.: Development of Optimal City Size Theory: A Critical View. Journal of Resources and Ecology, 2020, 11(1), 100.
- Yerdelen Tatoğlu, Ferda: “Kalkınma Planlarında Büyükşehirlerin Mevcut Durum Analizi””. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2017, 8(37): 999-1022.
- Yerdelen Tatoğlu, Ferda: Panel Veri Analizi Beta Yayınları, 2012, İstanbul.
- Yerdelen Tatoğlu, Ferda: Panel Zaman Serileri Analizi, Beta Yayınları, 2.Basım 2018 Kasım,İstanbul.
- Yıldırım, Selahattin: İleri Panel Veri Analizi Beta Yayınları, 3.Basım 2018 Şubat İstanbul.
- Yıldırım, U., Öner, Ş., Aksu, H., ve Tatlı, S. M.,: Yerel Yönetim ve Demoktasi, T.C Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA EMME yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- Yıldırım, U., Öner, Ş., Aksu, H., ve Tatlı, S. M.,: “Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2012, C.8, S.15, (507-530).
- Yıldız, R., Çıracı, H.: “5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi”, İTÜ Dergisi, 2006, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 197-206.
- Yükçü, Süleyman ve Gülşah Atağan:

Zengin, O.:

“Yetkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 23, Sayı 4, 2009, ss.1-13.

“Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü Son On Yılın Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2014, S.2, (93-116)



ÖZGEÇMİŞ

Eymen Namazcı, eğitimini İstanbul'da başlayıp Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde Kamu Yönetimi bölümünde tamamlamıştır (2001-2007). 2006 yılında öğretmen olarak Murat Eğitim Kurumları'nda göreve başlamış ve 2018 yılına kadar bu pozisyonda hizmet vermiştir. Yüksek lisansını, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye Dönüşüm Süreci" konulu bir tezle tamamlamıştır (2010-2013).

2013'te İstanbul Ayvansaray Üniversitesi'nde Öğretim Görevlisi olarak kariyerine devam etmiş, ancak 2019 yılında bu görevini bırakmıştır. İstanbul Üniversitesi'nde 2015 yılında başladığı doktora programını "Optimal Kent Büyüklüğü: 6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyelerine Etkisi" teziyle tamamlamıştır.

Yönetici olarak da farklı roller üstlenmiştir; 2016-2019 yılları arasında Beyoğlu İş Adamları Grubu'nun Genel Sekreterliğini, 2017-2019 yıllarında ise Beyoğlu Kent Konseyi'nin Genel Sekreterliğini yapmıştır. Akademi Beyoğlu'nun kurucu müdürlüğüne atanmış ve Medeniyet Derneği, MÜMDER ve ARDEV'in Yönetim Kurulu Üyeliğine seçilmiştir.

Eğitim sektörüne olan katkılarını Find And Study markasıyla sürdüren Eymen Namazcı, Türkiye'de eğitim fırsatlarının yurt dışına tanıtılması ve yabancı öğrencilerin Türkiye'ye yönlendirilmesi konusunda aktif olarak çalışmaktadır. Şeyma Demircan Namazcı ile evli ve Yusuf Safi'nin babası olan Eymen Namazcı, yönetim bilimi, siyaset bilimi, iktisat, kamu yönetimi, yerel yönetimler ve maliye üzerine akademik çalışmalarını devam ettirmektedir.