

1854-1997 YILLARI ARASINDA TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELEŞME SÜRECİNDEKİ GENEL EĞİLİMLER *

Murat SEZGİN**

Özet:

Yerel yönetimler içerisinde yer alan belediyelerin kamu yönetimindeki yeri, globalleşme sürecinde daha net bir görünüm almaktadır. Yerel yönetimlerde görülen uygulama hatalarının ve problemlerin öncelikle hukuki düzenlemeler ve siyasi yapılanmalardan kaynaklandığı bilinmektedir. Birde buna icra makamlarının sübjektif bakış açıları eklenince olay daha da karmaşık hale gelmektedir. Kırsal kesimde bulunan yerleşim yerleri belediye yapılırken, ele alınan kriterler nelerdir? Kırsal yerleşim yerleri için belediye uygun bir idari yapı mıdır? Türkiye'de 35.289 tane köy olduğu düşünülürse, bunların tamamı belediye yapılmalı mıdır? Yoksa bu tip yerleşim yerleri için yeni bir düzenleme mi getirilmelidir?

Bu çalışmada 1854- 1997 yılları arasındaki belediyeleşme eğilimi incelenerek yukarıdaki sorulara cevap aranmaya çalışılmıştır. Bulunan cevaplar belediyeler hakkında çıkarılacak düzenlemelere ışık tutacaktır.

Anahtar sözcükler: Kamu yönetimi, yerel yönetimler, belediye, belediyeleşme

GENERAL TRENDECIES FOR INCORPORATION OF TOWNS IN TURKEY BETWEEN THE YEARS 1854-1997

Abstract

The place of municipalities in local governments has become clearer in the process of globalization. It is known that the practical faults and problems seen in local governments arise primarily from

* Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce kabul edilen yüksek lisans tezinden derlenmiştir

** Öğr. Gör. Dr., Selçuk Üniversitesi

political constitution and legal arrangements. When the subjective attitude of the administrators is added to the situation it becomes more complex. What are the criterions when rural settlements are turned to municipalities? Are the municipalities the correct institutions for these rural settlements? If thought that there are 35.289 villages in Turkey, should all of them be turned to municipalities? Or should new arrangements be made for this kind of settlements?

This study investigates the tendency of municipalization between the years 1854-1997 and tries to find answers to the above question. The found answers will shed light on the arrangements of municipalities.

Key words: Public administration, local government, municipalities, process of becoming municipalities

GİRİŞ

Günümüz demokratikleşme sürecinde belediyelerin önemi çok büyüktür. Belediyelerin vatandaşa en yakın ve en alt düzeydeki bir idari birim olması, belediyelerin önemini bir kat daha artırmaktadır. Türkiye’de belediyelerin ortaya çıkışı, batıya göre farklı nedenlere dayanmaktadır. Türkiye’nin dış dünyaya açılması sonucu kentlerin büyümesi, Avrupa’nın siyasi baskıları, azınlıkların siyasal katılma hakkı elde etme istekleri gibi önemli nedenlerdir.

Belediyelerin hukuken ıslah edilmelerinin gerekliliği (özellikle kırsal yerleşim yerlerinde kurulan belediyelerin) her zaman söylenmektedir. Ama bu gerekliliğin nedenleri üzerinde yeterince durulmamaktadır. Hâlbuki nedenler açık ve seçik olarak belirtilmedikçe istenen düzeyde bir düzenleme amacına ulaşamayacaktır.

Türkiye’de belediyeleşme sürecinin işleyişinde dikkate alınan kriterler ve bu kriterlerin objektifliği önemli bir sorundur. Özellikle köy

birimlerinin belediyeleşmesindeki kriterlerin objektifliği son derece tartışmalıdır. Bu tartışmalı konu içerisinde 1580 sayılı “Belediye Kanunu”nun günün koşullarına uymaması, ayrı bir problem teşkil etmektedir. Kanuni düzenlemelerin eksikliği gündeme gelmiştir; fakat hazırlanan kanun tasarıları bir türlü kanunlaşmamıştır. Yine benzer bir belediye kanun tasarısı 1997 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine alınmıştır. Ancak kanuni düzenlemelerden kaynaklanan eksikliklere bir de uygulayıcıların sübjektif davranışı eklenince olaylar biraz daha karmaşık hale gelmiştir.

Kırsal kesimde bulunan yerleşim yerleri belediye yapılırken, ele alınan kriterler nelerdir? Kırsal yerleşim yerleri için belediye uygun bir idari yapı mıdır? Türkiye’de 35.289 tane köy olduğu düşünülürse, bunların tamamı belediye yapılmalı mıdır? Yoksa bu tip yerleşim yerleri için yeni bir düzenleme mi getirilmelidir? Bu sorulara cevap bulabilmek için 1854–1997 yılları arasındaki belediyeleşme eğilimlerine bakmakta fayda vardır.

”Belediyeleşme” kavramı bir yerleşim yerinde belediye kurulması için geçirilen aşamaları kapsayan bir süreçtir. Başka bir deyişle belediye olmak için gereken bir prosedürdür. Bu prosedür kaynağını anayasadan almaktadır.

Belediyelerin durumunu 1876, 1921, 1924, 1961, 1982 Anayasalarında ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Fakat biz burada anayasal yapıdan ziyade belediyeleşme sürecindeki eğilimlerden bahsedeceğiz. Belediyeleşme süreci tarihsel olarak incelenirken yukarıdaki sorulara cevap bulunacağı düşüncesindeyiz.

BELEDİYELEŞME SÜRECİNDE GENEL EĞİLİMLER

Demokratikleşmenin okulu sayılan belediyelerin oluşumu veya belediyeleşme eğilimi üzerindeki tartışmalar teoriden çok uygulamaya

yönelik olarak ortaya çıkmaktadır. Uygulamadaki sorunların başında da ekonomik sıkıntılar yer almaktadır. Ülkemizde belediyelerin büyük kısmı devletten alınan paylarla hayatlarını idame ettirmektedir. Bundan dolayı belediyeleşme eğiliminin düşmesini isteyenler, belediye sayısı arttığında devletten alınan payların düşeceğini ileri sürmektedirler (Pirler 1988:198-200). Bu durumda ekonomik açıdan zorlanan belediyelerin durumları daha da kötüleşecek ve hizmetler aksayacaktır. Çünkü büyüklüğü aynı kalan kaynak, küçük dilimlere ayrılarak kullanılacaktır (Güler 1992 a:71). Bu görüşe göre belediye hak eden yerlere kurulmalıdır. Burada haktan kastedilen husus; belediye olacak yörenin, verilecek hizmetlerin bedellerini karşılayacak gelir düzeyine sahip olmasıdır.

Bir diğer eğilim de belediyelerin çoğalması taraftarı olan eğilimdir. Bir önceki eğilimin aksine oluşturulacak her yeni belediye yeni bir iş sahası açılması demektir. Belediyelerin artmasıyla ülkenin daha fazla kesimi veya nüfusu devlet yardım ve hizmetlerinden faydalanacaktır. Ayrıca ülkemizin temel problemi olan büyük kentlere göç etme probleminin de böylece önleneceği savunulmaktadır. Bu eğilime göre, belediyelerin kurulmasında bir zorlaştırmaya gidilirse, o zaman devlet gelirlerinden belli bir kesim yararlanmış olur. Bunun da Anayasa ve insan haklarına ters düşen bir tez olduğu savunulmaktadır. Bunlara göre “Yararlanma aşamasına gelmiş belde halkı bundan istifade edemez. Bu da bir kısım belde halkını müşterek ve medenî hizmetlerden mahrum etmek olur” (Pirler 1988:199).

İlk eğilime göre bir beldedeki sermayenin harekete geçmesi için devletin desteğine ihtiyaç vardır. Devlet kaynakları belediye aracılığı ile sermayenin hareket sürecini desteklemek üzere kullanılmalıdır. Aksi durumda kamu kaynaklarının o beldeye aktarılması yersiz ve israftır. Karşıt olan ikinci görüşe göre ise, belediye kurmada ele alınan sınırlar yüksek tutulursa o zaman belli bir birikime ulaşmış beldelerde veya başka bir deyişle devlet kaynaklarından yararlanma aşamasına gelmiş olan beldelerde mevcut sermayeyi harekete geçirme olanağı ortadan

kalkmış olmaktadır. Bu durumu ortadan kaldırmak mevcut yapıyı hızlandırmak, iç göç gibi toplumsal sorunları çözmek için belediyeleşme eğilimi sınırları düşük tutulmalıdır. Bir beldede sermaye birikimi yoksa o yerde birikimi hızlandıracak veya başlatacak olan devletin devreye girip girmemesi gibi bir sorun olmayacaktır (Güler,1994)

Konu ulusal bir düzeyde olduğu için, buradaki rol, devletin sosyo-ekonomik gelişme ortamındaki işleviyle ilgilidir. Burada şu soruya cevap aramak konunun daha kolay anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Eğilimlerin temelinde yatan unsur birikim sürecidir. Devletin bu birikim sürecindeki mekânsal rolü nedir? Devletin mekânsal rolü öncülük mü yoksa desteklemek mi olmalıdır?

Belediye, birikimin belli bir aşamaya ulaştığı beldelerde birikim sürecini, destekleyici araç olarak kullanılmaktadır. Bu aracın kullanılmasıyla ilgili ölçütler ise; belediye tüzel kişiliği kazanıldıktan sonra üstleneceği görevleri yerel kaynakları ile karşılayacak potansiyele sahip olmasıdır. Bir diğer ölçüt belediyenin kurulmasının “faydalı olup olmayacağı”dır. Faydadan amaç belediye kurulan yerin kendiliğinden bir ekonomik hareketlenmenin başlayıp başlamayacağıdır. Başka bir ölçüt ise diğer iki ölçütün üzerine oturtulan nüfus konusudur. 1580 sayılı Kanun değişmeden önce, nüfusun ve nüfus artışının az olduğu yıllarda nüfusu 2000’i aşan yörelerde belediye kurmak mecbur iken 1960 yılında değiştirilmiştir. 1960’tan sonra nüfusun 2000’i aşmasıyla otomatik olarak belediye kurulmamaktadır. Belediye oluşması için yukarıdaki her üç ölçütün öngördüğü şartların yerine getirilmesi gerekmektedir (Güler, 1994:115-118).

Ülkedeki hızlı nüfus artışı ikibin eşliğini, otomatik belediye kurmaktan çıkarmıştır. Sermaye birikiminde devletin mekânsal rolü öncü değil destekçi olmaktır. Desteğin verilmesinde tartışmalar çıkmışken birikimin kendi içinde bağımsız ve sürekli olan ve dinamizmi yakalamış olan yerlerde verilen destekler tartışma konusu olmamaktadır. Tartışmanın konusu bağımsızlık ve potansiyelin saptanmasıyla ilgili sınırlar

olmaktadır. Birikim potansiyeli nasıl ölçülecek, nasıl belirlenecektir?
(Güler,1992a: 74–75)

Buradan çıkan sonuç belediye mevzuatının “faydalı ve yeterli gelir kaynağı” ile ilgili ölçütlerin tekrar gözden geçirilerek zaman ve mekâna uygun olarak değişiklik yapılmasının gerekliliğidir.

BELEDİYELEŞME SÜRECİNİN ÖZELLİKLERİ

Belediyeler hakkında bilgi edinilmesi için, prosedür gereği olarak belediyelerin kuruluşu Resmî Gazete’de yayımlandığından bunların Resmi Gazeteden takip edilmesi gerekmektedir. Fakat arşiv sisteminin ülkemizde işleyişi arzulan seviyede olmadığından bilgileri düzenli olarak elde edebilme imkânı yoktur. Başvurabilecek temel ve tek kaynak Resmi Gazete’dir. Bu konuyla içli-dışlı olan kurumlar İçişleri Bakanlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü’dür. Fakat bu kurumlarda bu konuda geçmişe ait bir düzenleme yapmamışlardır. Bu konuda yapılan araştırmalar devamlılık arz etmemektedir. 1992 yılında TODAİE bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü bu konuda önemli gelişmeler arz eden kurumların başında gelmektedir.

20.08.1996 tarihi itibariyle Türkiye’de 15’i büyükşehir olmak üzere 2819 adet belediye bulunmaktadır. 1991 yılına kadar olan belediyelerin nüfuslarıyla ilgili kayıtlar bulunduğu için bunları daha küçük ölçekte nüfusa ayırarak incelemek mümkündür (bkz Tablo 2).

Tablo 2:Belediyelerin Kuruluş Tarihi ve Nüfusu

YIL/Nüfus	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOPLAM
Cum. Öncesi	1	8	28	86	103	101	51	49	*427
1920-30	-	5	15	21	14	8	2	-	65
1931-40	1	-	13	19	9	9	3	3	57
1941-50	2	8	20	21	24	4	-	1	80
19451-60	19	71	131	96	30	10	1	1	359
1961-70	12	81	128	52	12	4	1	-	290
1971-80	66	152	130	50	2	-	-	-	400
1981-91	30	156	115	37	12	2	3	18	373
Toplam	131	481	580	382	206	138	61	72	2051

Kaynak: TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi Müdürlüğü 1996.

Tabloya ilişkin açıklama; (I) nüfusu 2000'den az belediyeler, (II) nüfusu 2001-3000 olanlar; (III) nüfusu 3001-5000 olanlar, (IV) nüfusu 5001-10000 olanlar, (V) nüfusu 10001-20000 olanlar, (VI) nüfusu 20001-50000 olanlar, (VII) nüfusu 50001-100000 olanlar, (VIII) nüfusu 100000'den fazla olanlardır.

*Cumhuriyetten önce kurulan belediye sayısı 436'dır. 427 olan sayıya 8 tane büyükşehir belediyesi ile Bartın Belediyesi'nin nüfus kayıtları bulunamadığı için alınmamıştır.

2819 belediyenin sınırları içinde yaklaşık 40 milyon insan yaşamaktadır. Bu 2819 belediyenin 436 tanesi Osmanlı döneminden miras kalmıştır. Cumhuriyetin ilânından günümüze kadar ortalama olarak yılda 33 belediye kurulmuştur. Tabii ki bunun yoğunluğu değişmekte olup incelemede sadece ortalama değerler ele alınmıştır. Tablo-2'ye dikkat edilecek olursa 1923-1930 yılında ortalama 6,5; 1931-40 diliminde 5,7; 1941-50 diliminde 8 yeni belediye kurulduğu gözükmektedir. Buraya kadar ki ortalamaya bakıldığı zaman 1950 yılına kadar yılda ortalama 6-8 belediye kurulmuştur. Fakat 1951-60 arasında 36; 1961-70 arasında 29; 1971-80 arasında 40; 1981-90 arasında 34; 1991-96 dilimi arasında patlama göstererek 79 belediye kurulmuştur.

1991-96 yılları arasında mevcut belediyelerin %29'luk kısmı (791tane) kurulmuştur. 1991-96 dilimi belediyeleşmenin en yoğun olduğu bir dilimdir

Cumhuriyet'ten önce kurulan belediyelerden 85 tanesini Marmara Bölgesi olarak ilk sıraya geçmiştir. En az belediye ise Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bulunmaktadır.

1931-40 yılları arasında belediyeleşme 1936 ve 1939 yıllarında yoğunlaşmıştır. 1936'da ki yoğunlukta en çok payı Doğu Anadolu Bölgesi almıştır. Onyedii belediyeden yedisi burada kurulmuştur. 1939 da ise on belediyenin sekizi Akdeniz Bölgesinde kurulmuştur.

1941-50 yıllarında ise yoğunlaşma 1947 yılında olmuştur. Bölge de hemen hemen eşit sayıda belediye kurulmuştur.1951-60 yılları arasında ise 1954 ve 1957 yıllarında belediyeleşme hızlanmış olup, 1954'te 72 belediye kurulmuşken bunun 13 ü İç Anadolu, 12'si Akdeniz,17'si de Karadeniz bölgesinde yer almıştır. 1957'deki 85 belediyenin 35 tanesi ise İç Anadolu'da kurulmuştur.

1961-70 yılları arasında yığılma, 1967 ve 1968 yıllarında olmaktadır. 1967'de 83 belediye kurulmuş bunun 29' nu İç Anadolu, 24'ünü Ege Bölgesi almıştır.

1971-80 yılları arasında belediyeleşme yoğunluğu 1972'den itibaren giderek azalmıştır: 1972'de 198 belediye kurulmuştur. Bunların 64'ü İç Anadolu, 42'si Ege, 29'u Akdeniz Bölgesinde yer almaktadır 1975'ten sonra belediyeleşmede düşüş yaşanmış hatta 1978'de hiç belediye kurulmamıştır.

1981-90 arasına bakıldığında yığılmanın 1987 yılında olduğu dikkat çekmektedir. 164 belediyenin 33'ünü Marmara, 29'unu Ege, 26'sını Akdeniz, 22'sini Karadeniz, 16'sını Doğu Anadolu, 7 tanesini Güneydoğu Bölgesi almıştır. 1982'de ise belediye kurulmamış 1981 ve 1983'te ise birer tane belediye kurulmuştur.

1991-96 (02.08.1996 itibariyle) belediyeleşmenin en yoğun olduğu zaman dilimi olup, mevcut belediyelerin %29'luk kısmı bu zaman zarfında kurulmuştur. Yığılma da 1992, 1993 ve 1994 yıllarında olmuş ve 92'de 326 belediye kurulmuştur.

Ülkemizde belediyeler genel olarak büyük (elli binden çok), orta (ellibin-on bin) ve küçük (onbinden az) olarak ayrılacak olursa; bu ayrıma göre ülke genelinde 134 tane büyük, 363 tane orta ve 2322 tane küçük belediye vardır. Rakamların ortalamaları bölgelere göre alınacak olursa her bölgeye 20 tane büyük, 52 tane orta, 332 tane küçük belediye düşmektedir.

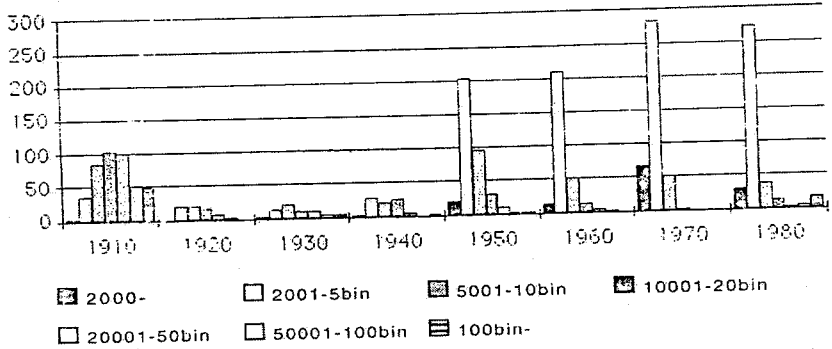
Küçük belediyeler yani nüfusu onbinin altındakiler 7,5 milyon nüfusu, orta büyüklüktekiler 7,3 milyon nüfusu temsil etmektedir. Nüfusun yoğun olduğu yerler ellibinin üzerindeki büyük belediyeler olup bunların nüfusu 25,1 milyondur. Küçük belediyelerin 3/5 beşbinden az nüfuslu yerlerdir. Beşbin nüfusun eşliğinde olan belediye sayısı 1590'dır. Bunlarda bütün belediyeler içinde %58 oranına varmaktadır. Coğrafi bölgelerin tümünde bu grup, bölge belediyelerinin yarısından fazladır. Bölgesel oranlar Güneydoğu Anadolu, Marmara ve Akdeniz için ortalamanın altındadır. Karadeniz ve Doğu Anadolu için ortalamayla aynı, Ege ve İç Anadolu ise ortalamanın 7-8 puan üzerinde yer almaktadır. En az sayı Güneydoğu Anadolu'da, en fazla ise İç Anadolu'dadır (429-430'dır). Orta büyüklükteki belediyelerin oranı ise % 15'tir.

1990 genel nüfus sayımı sonuçlarıyla (Grafik 1) belediyelerin kuruluş tarihlerini kıyaslayacak olursak, belediyeleşme sürecini aydınlatıcı bilgiler ortaya çıkacaktır

06.08.0996 tarihi itibariyle belediyelerin bölgelere göre dağılımı şöyledir;

Ege 505, Marmara 388, İç Anadolu 615, Akdeniz 407, Güney Doğu Anadolu 140, Doğu Anadolu 289, Karadeniz 475 belediyeye sahiptir.

Grafik 1: Kuruluş Tarihi ve Nüfusa Göre Belediyeler



Kaynak: TODAİE. Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Ankara 1996

Belediyelerin bölgelere göre oransal dağılımı ise şöyledir:

Ege % 17.92, Marmara % 13.76, Doğu Anadolu % 10.25, İç Anadolu % 21.82, Güneydoğu Anadolu % 4.96, Karadeniz % 16.85, Akdeniz % 14.44 dür.

Tablo 3: Kuruluş Tarihi ve Bölgelere Göre Belediyelerin Dağılımı

Bölge/Yıl	C.Ö.	1923	1931	1941	1951	1961	1971	1981	1991	Toplam
		1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1996	
Ege	83	6	4	14	72	70	79	50	127	505
Marmara	85	7	7	16	41	25	45	56	106	388
İç Anadolu	81	19	3	14	104	80	108	71	135	615
Akdeniz	43	4	13	6	38	33	66	51	153	407
G.Doğu	23	5	7	4	14	12	10	15	50	140
Doğu	48	20	19	8	29	21	26	41	77	289
Karadeniz	73	4	4	18	63	50	64	56	143	475
TOPLAM	436	65	57	80	361	291	398	340	791	2819

Kaynak: TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdür, 1996

Tablo-3 tetkik edildiği zaman belediyeleşme de, İç Anadolu Bölgesi öndedir. İç Anadolu Bölgesi 30'lu yıllar hariç belediyeleşme oranı en fazla olan bölgedir. Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda belediyeleşmeden en çok pay alan bölgeler; İç Anadolu ve Doğu Anadolu'dur. 1931-1941 yıllarında en çok payı Doğu Anadolu almıştır. Burada İç Anadolu'nun payı gerilerken Doğu Anadolu'yla beraber Akdeniz, Güneydoğu Anadolu'nun paylarında ufak bir artış bulunmaktadır. 1940 yıllarda ise çark ters dönerek tersine bir gelişme olmuştur. 1931-1940'ta payı yüksek olan yerlerde düşme meydana gelmiştir. 1931-1940 yıllarda payı az olan Ege, Marmara, Karadeniz ve devamlı artış gösteren İç Anadolu'nun payları artmaktadır. 1931-1940 yıllarda belediyeleşmenin düşmesi özellikle 1941'de 7 tane, 1942'de 2 tane, 1943'te 3 tane belediye kurulmasının sebepleri arasında **ülkenin** ekonomik ve sosyal durumunun ön plâna çıktığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı yıllarına rast gelmesi önemli bir nedendir.

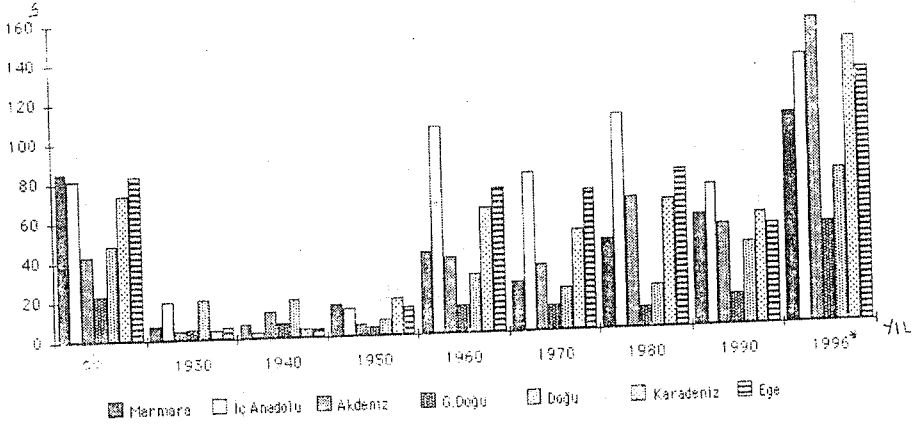
Grafik 3'te görüldüğü gibi 1950 yıllarda bir sıçrama meydana gelmiştir. 1961-1970 yılları arasında bir düşme söz konusudur. Yavaşlamadan etkilenen bölge Marmara'dır. Ege Bölgesi geçen on yıllık zamandaki durumuyla aynı sayılmaktadır.

1971-1980'de belediyeleşme yine hızlanmıştır. Burada en çok payı Ege ve İç Anadolu Bölgesi, en az payı ise Güneydoğu Anadolu Bölgesi almıştır. Bu dönemde Akdeniz, geçmiş yıllara göre hızlı bir belediyeleşme yaşamaktadır. Akdeniz Bölgesi geçmiş on yılın iki katına çıkmış durumdadır. 1981-1991'de ortalamaların seviyesinde bir belediyeleşme vardır

1991-1996 yıllarındaki genel yapıdan en çok payı ise geçmiş on yılı üçe katlayan Akdeniz Bölgesi almıştır. İkinci sırada Karadeniz Bölgesi, üçüncü sırada ise İç Anadolu yer almaktadır. Fakat geçmiş on yılın içinde

en çok artışı gösteren Güneydoğu Anadolu Bölgesi olmuştur, yaklaşık 3,5 kat artmıştır.

1991–1996 diliminde genel bir artışın olduğu da (Grafik 2) açık olarak gözükmektedir.

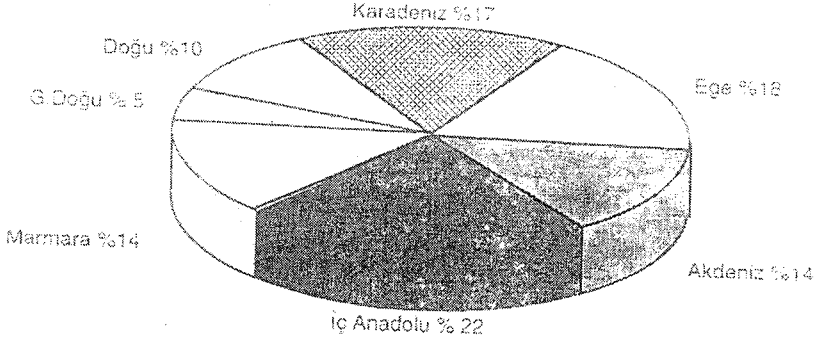


Grafik 2: Belediyelerin Bölgelere Göre Kuruluş Tarihleri

*20.08.1996 tarihi itibarıyla

Grafik 3’de görüldüğü gibi en fazla belediyeye sahip bölge İç Anadolu en az olan ise Güneydoğu Anadolu’dur. İç Anadolu’yu %18 ile Ege bölgesi takip ederken, ikinci sırada %17 ile Karadeniz bölgesi bulunmaktadır. %14 ile Akdeniz ve Marmara bölgesi dördüncülüğü paylaşmaktadır. Doğu Anadolu bölgesi %10 ile sondan ikincisidir.

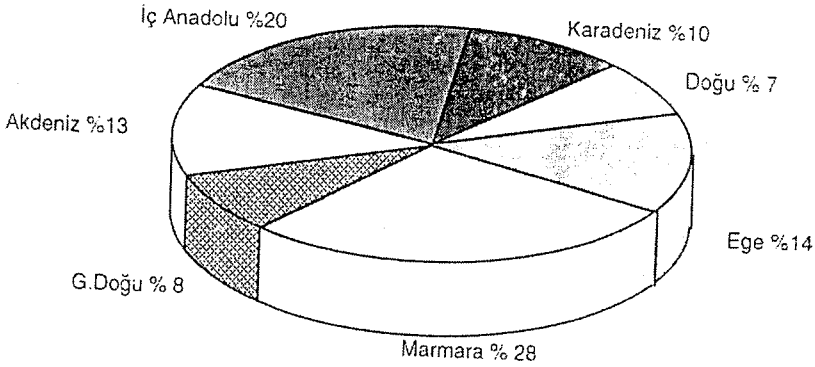
Grafik 3: Bölgelere Göre Belediye Payları



Kaynak: TODAİE ve DİE Verileri, Ankara 1996

Bölge nüfuslarıyla belediye nüfusu değerlendirildiği zaman en fazla belediye nüfusa sahip olan bölge Marmara'dır(Grafik 4). Marmara'da belediye başına 39 bin; Ege'de 14 bin; İç Anadolu'da 16 bin; Doğu Anadolu'da 13 bin; Güneydoğu Anadolu'da 27 bin; Akdeniz'de 19 bin; Karadeniz'de 12 bin belediye nüfusu düşmektedir

Grafik 4: Bölgelere Göre Belediyeli Nüfus Payları



Kaynak: TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

Belediye sayısı ve bölgelerin coğrafi büyüklükleri ile birlikte değerlendirilirse; belediyelerin bölgelerdeki dağılımındaki sıklık hakkında bilgi sahibi olunmaktadır (Bkz.Tablo:4). En küçük bölgemiz 57 bin km². ile Güneydoğu Anadolu, en büyük bölgemiz ise 163 bin km². ile Doğu Anadolu'dur.

Tablo 4 Belediyelerin Yüz Ölçümleri

Bölgenin Adı	Yüz Ölçümü	Belediye Başına Yüz Ölçüm
Doğu Anadolu	163.000. km ²	564 km ²
Güneydoğu Anadolu	57.000.km ²	407 km ²
Ege	79.000 km ²	156 km ²
Marmara	67.000 km ²	173 km ²
İç Anadolu	151.000 km ²	246 km ²
Karadeniz	141.000 km ²	296 km ²
Akdeniz	120.000 km ²	295 km ²

Tüm toprakları belediye yönetimi altında varsayarsak; Belediyelerin sayıca az olduğu Doğu Anadolu Bölgesi 163 bin km². ile Türkiye'nin en büyük bölgesi olup en seyrek belediyelerin bulunduğu bölgedir. İkinci sırayı yüz ölçümü en küçük olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi almaktadır. Bunu seyreklik olarak Karadeniz, Akdeniz izlemektedir. Belediyelerin en çok toplandıkları yer yüzölçümü açısından sıklıkta birinci Ege gelmektedir. Bir belediyeye 156 km². yer düşmektedir. İkinci Marmara ve üçüncü olarak da 246 km²,nin bir belediyeye düştüğü İç Anadolu'dur

1990 nüfus sayımına göre ve 1991'deki belediye sayılarına göre belediyelerin % 58'i beş binden az nüfusludur. Bunların yüz ölçümünün % 47 Ege ve İç Anadolu'da toplanmıştır. Üçüncü bölge olarak Karadeniz, diğerleri sırasıyla Marmara, Akdeniz, Doğu Anadolu ve sonuncu olarak Güneydoğu Anadolu Bölgesi'dir.

Her bölgenin kendi belediye toplamı içindeki nüfus payı sırasıyla şöyledir; Marmara % 48,59; Ege % 63,71; İç Anadolu % 66,05; Doğu Anadolu % 59,6; Güneydoğu Anadolu %41,96; Akdeniz % 51,9; Karadeniz % 56,55 tir.

5001-10.000 arasındaki nüfus sayısı % 18,62'dir. Ayrıca 5.001-20.000 arasındaki oran ise % 28,59'dur.

50.000 üstündeki belediye yüzdesi ise % 6,46 dır.

Marmara Bölgesi yüz bini aşan 25 belediyesi ile % 34,72 (nüfusu yüzünü aşanların) bölümü burada toplanmıştır. Bu özelliğiyle diğer bölgelerden ayrılmaktadır. Bunda da en büyük pay İstanbul ve Bursa'nındır. Genel hatlarıyla Osmanlıdan miras kalan 436 belediye; mevcut duruma göre %15,47 bir paya sahiptir.

1945 yılına kadar düşük bir eğilim ile belediyeleşme devam etmiş olup özellikle 1954'den sonra hızlanmıştır. 1991-1996 itibarıyla kurulan 791 belediye ise mevcutların %28,06 oluşturmaktadır. Dörtte birlik oranı geçmektedir. 1991-1996 yılında büyük bir belediyeleşme olmuştur.

Yukarıda ana hatlarıyla verilmeye çalışılan bilgilerden yola çıkarak belediyeleşme sürecinin özellikleri şöyle sıralanabilir:

Cumhuriyet döneminde Osmanlıdan bir kopma olmamıştır. Miras alınan 436 belediye geliştirilmiştir. On binin üzerindeki orta büyüklükteki belediyelerin çoğu Osmanlı mirasıdır. Büyük olanların ise %75'lik kısmı yine cumhuriyet öncesi belediyelerdendir.

1990 sayımlarında nüfusu 50-100 bin arasında olan 61 belediyenin 51'i Osmanlı mirasıdır. Polatlı ve Yalova, Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulmuştur. Gölcük, Kırıkhan, Tatvan devletçilik yıllarında 1931-45 te, Sincan ve Körfez Belediyesi de 1961-70 arasında kurulmuştur. 1992 yılı itibarıyla nüfusu 100 binden fazla olan belediyelerden 45 tanesi Osmanlı mirası olup 5 tanesi (Hatay, Kırıkkale, Karabük, Batman, İskenderun) Cumhuriyet döneminde kurulmuştur.

Tablo 5:Belediyelerin Nüfus Oranları

Yıllar	Kent Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı %	Belediyeli Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı %
1930	12	25
1950	19	30
1960	26	38
1975	42	54
1990	54	67

Diğer bir özellik mevcut belediye nüfusu ile kent nüfusu arasındaki oranın 1930 yılından beri aşağı yukarı aynı gitmesidir. Burada kentsel nüfus olarak İl, ilçe ve nüfusu 10 binden fazla olan yerlerde yaşayanlar kastedilmiştir.

Belediyeleşmenin bir başka özelliği düşük nüfuslu belediyelerin fazlalığıdır. Bu özellik son 15 yılda belediyelerin kurulmasıyla oluşmuştur. Tek gerekçe olarak bunu göstermek de doğru değildir. Taşlaşmış belediyeleri de buna örnek verebiliriz. Taşlaşmış belediyeden kastedilen büyümeyen, gelişmeyen, yerinde sayan hatta geri giden belediyelerdir. Osmanlı'dan kalan belediyelerin 136 tanesinin nüfusu on binin altındadır. Hatta bunların 37 tanesinin nüfusu beş binin altındadır. 1945 yılına kadar kurulan belediyelerde 156'sından 42'sinin nüfusu beş binin altındadır. 1991 sonu itibarıyla 1191 belediyenin nüfusu beşbinin altındadır.

Özelliklerden biri de nüfus olarak büyümesi yavaş ilerleyen belediyelerin buldukları yöreler, gelişmemiş ve göç veren yerleri değildir. Bu tip yerlere, bölgenin kendi içindeki farklılaşması nedeniyle de her bölgede rastlanmaktadır (Güler1992 b:19-29)

Osmanlı mirası taşlanmış belediyelerin 10 tanesi Doğu Anadolu, 8 tanesi İç Anadolu, 5 tanesi Karadeniz, 6 tanesi Ege'de, 4 tanesi Marmara'da 2 tanesi Akdeniz'dedir.

1923-45'de kurulmuş taşlanmış belediyelerin 13'ü Doğu Anadolu, 7'si İç Anadolu, 6'sı Ege, 5 Marmara, 5'i Karadeniz, 4'ü Akdeniz, 2'si Güneydoğu Anadolu'dadır. 1946-70'te ise, 463 belediye Türkiye genelinde aynı yapıdadır. Buradan şu sonuç çıkarılabilir; belediyeleşme sonucu küçük yerden büyük yere hareket etmenin nüfus üzerine etkisi yoktur (Güler 1992b:28-29).

1970 yılından sonra belediyeleşmede bölgesel dağılımda dengelenme olmuştur. Özellikle Akdeniz ve Karadeniz'de belediyelerinin çoğaldığı görülmektedir.

Ülkemizde nüfusu ikibinin altına düşen belediyelerle ilgili mevzuatta bir düzenleme olmadığı için bunlar hala tüzel kişiliklerini korumaktadırlar. Konu üzerine gidilip bir düzenleme yapılmamaktadır. Bu da gösteriyor ki bunlar yarın da duracaklardır.

SONUÇ

Yerel yönetimlerde görülen uygulama hatalarının ve karşılaşılan problemlerin, öncelikle hukukî düzenlemeler ve siyasî yapılanmadan kaynaklandığı, ayrıca icra makamındaki kişilerin nitelikleriyle ilişkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle çözüm arayışlarının bu hususlara dayalı olarak yönlendirilmesi gerekmektedir.

Belediyeleşme sürecindeki adımlar net belirlenmelidir. Siyasi mülahazalara meydan bırakılmamalıdır. Cumhuriyet öncesi kurulan belediyelerin yapısal durumu bu gün bile geçerliliğini koruyorsa, günümüzdeki belediyeleşme sürecine kaynak teşkil edebilecek veriler buradan alınabilir.

Yerel yönetimler içinde önemli bir yapıya sahip olan belediyeler ve köylülerin hukuki ve idari bakımdan iyileştirilmesi için pek çok kanun tasarısı hazırlanmış fakat bunlar kanunlaşmamıştır. Merkeziyetçi zihniyet, merkezin kaynaklara egemen olma, dağıtma yetkisini elinde bulundurma ve rakip politikacıların çıkması endişesi yerel yönetimler üzerinde olumsuz etki yaratmıştır.

Uygulamadaki olumsuzlukların giderilmesi için merkeziyetçi yönetim geleneği terk edilmeli ve yerel demokrasiye uygun yönetim sistemi kurulmalıdır. Bu bağlamda Globalleşen Dünya'da yerel yönetim kurumunun Batı kaynaklı olması bir engel teşkil etmemelidir.

Merkezî idare için belediyeler halka daha yararlı hizmetler götürme yönünde önemli ve etkili bir araçtır. Bunun için belediyeler gerekli hizmetleri üretecek güçte donatılmalı ve kurulurken aranacak ölçütler objektif ve gerçekçi olmalıdır. Yapılacak kanuni düzenlemelerde bu durum ve değişen çevre şartları göz önüne alınmalı; esnek bir yapılanma gerçekleştirilmelidir.

Günümüzde mahalli idarelerle ilgili kanunî düzenlemeler sorunlara cevap verememektedir. Bundan dolayı belediyeler de, köyler de yetkisiz ve etkisiz birimler olarak algılanmaktadır.

Belediye Kanunu gibi Köy Kanunu da verimliliği sağlayacak şekilde değiştirilmeli ya da köy statüsündeki yerlerin yerel hizmetlerden faydalanması için değişik modeller düşünülmelidir. Hatta geçiş döneminde yerleşim birimleri belediye yapılmalı, her köy belediye yapılmaktansa coğrafi olarak birbirine yakın olan köylerde merkezî bir belediye kurulmalı, çevre köyler ise belediye şubesi veya belediyenin mahallesi olmalıdır. Belediyeler kurulurken kıt olan kaynakların kullanılmasına özen gösterilmelidir. Bu özen kırsal belediyelerde yoğunlaştırılmalı ve belediyelerin yerel hizmet ifa ederken aynı zamanda üretime yönelik çalışması sağlanmalıdır.

Ülkemizdeki belediyelerin % 58 nüfusu ikibin ile beşbinin arasında olan belediyelerden oluşmaktadır. Bunlar için ayrı bir yasal düzenleme yapılmalı; coğrafi olarak yakın olan kırsal belediyeler için ortak ekipman ve araç kullanımına yönelik yeni bir düzenleme getirilmelidir. Kırsal belediyelerde personel yığılmasının önüne geçilmeli böylece zaman kaybı önlenmeli ve belediyenin iktisadî olarak karşılaşacağı yükler engellenmelidir.

Belediyelerdeki iç örgütlenmede, liderlik de, iletişimde, koordinasyonda, denetim ve değerlendirmede, insan gücü istihdamında çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılmalıdır. Zira ancak böylece belediyelerin yetkilerini kötüye kullanılmasını önleyici önlemler alınmış olacak ve rahat çalışma imkânı sağlanacaktır. Bu uygulama ile modern şehir hizmetlerinin uygulanmasında da kolaylık sağlanmış olacaktır.

Merkezle yerel yönetim ilişkisinde politik seçicilikten kaçınılmalı ve bu objektif yaklaşım kriterleri iktisadî bağlamda da istikrarlı bir biçimde kullanılmalıdır.' Bu aynı zamanda öz denetim bilincinin gelişmesine ve bireylerin kontrol mekanizması içerisinde etkin rol oynamalarına neden olacaktır. Yerel halk bedelini ödediği hizmetin üretilmesinde ve kaynakların kullanım alanlarının incelenmesinde yetki sahibi olacaktır.

Görülmektedir ki, demokratik sürecin işleminde ve yönetim anlayışının gelişmesinde önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin yeniden ele alınması veya düzenlenmesi gereken bir hukukî yapılanmaya ve siyasî anlayışa ihtiyaç duymaktadır.

KAYNAKLAR

- Çelik B (1995) Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişim, Yeni Türkiye,4, 588-596
- Ergin O N (1922) Mecelle-i Umur-u Belediye, İstanbul
- Ergin O N (1927) Şehreminler, İstanbul
- Güler B (1992a) Belediyeleşme Süreci Hakkında, Amme İdaresi Dergisi, 3, 71-92
- Güler B (1992 b) Belediyeleşme Sürecinin Sayısal özellikleri, ÇYYD, C.I,19-29
- Güler B (1994) Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara.
- Karaer T (1989) 1980 Sonrası Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi, Türk İdare dergisi,4, 537-551
- Ortaylı İ (1974) Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler, Ankara
- Pirler O (1988) Yeni Belediyeler, İller ve Belediyeler Dergisi, 513-514,198-210
- Tekeli İ (1978) Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara
- Tortop N (1986) Mahalli İdareler, 2.baskı, TODAİE Yayını, Ankara
- Tümerkan S (1946) Türkiye'de Belediyeler, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Arşiv Kayıtları, 20.08.1996