



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş:02.05.2019 ✓Accepted/Kabul:03.10.2019

DOI: 10.30794/pausbed.559922

Araştırma Makalesi/ Research Article

Korlu, R. K., (2019). "Türkiye’de Belediyelerde Optimum Büyüklüğün Bütçe ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi" *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı 37, Denizli, s. 231-246.

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE OPTİMUM BÜYÜKLÜĞÜN BÜTÇE VE VERİMLİLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ*

R. Kutlu KORLU**

Özet

Yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu olan mahalli idareler Türkiye’de kanunlar tarafından türlerine göre ayrılmaktadır. En kapsamlı görev ve sorumluluğa sahip olan mahalli idare türü ise belediyelerdir. Belediye türleri hizmet verdikleri alanın genişliği, gelirlerin ve hizmetlerin çeşitliliği gibi değişkenlere göre belirlenmektedir. Belediyelerin çeşitli türlerde olması bir optimal büyüklüğe sahip olma arayışıdır. Belediyelerin farklı nüfus ve hizmet alanı gibi konularda çeşitli ölçeklerde hizmet vermesinin hizmeti veren belediyeler açısından bir takım mali sonuçları bulunmaktadır. Harcamalarını başta vergiler ile finanse eden belediyelerin mümkün olduğu kadar az mali kaynakla daha fazla hizmet vermesi vatandaşlar tarafından beklenmektedir. Bu anlamda Türkiye’deki belediyelerin türlerine ve dolayısıyla hizmet ölçeği büyüklüğüne göre harcamalarını etkin ve verimli bir şekilde yapması değerlendirmeye alınması gereken bir konudur. Bu nedenle çalışmada Türkiye’de bulunan mahalli idareler sistemi içerisinde yer alan büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri bütçeleri ve devamında harcamalarında verimlilik açısından kıyaslanacak ve bu kıyaslama ile belediyelerde optimum büyüklük konusunda çeşitli açılardan değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Ölçek ekonomileri, Bütçe, Verimlilik, Etkinlik.

JEL Kodları: J72,H76

EVALUATION OF OPTIMUM SIZE IN MUNICIPALITIES IN TURKEY IN TERMS OF BUDGET AND PRODUCTIVITY

Abstract

Local authorities responsible for carrying out local services are separated by their categorisations by law in Turkey. The most comprehensive type of local administration with responsibilities and duties are municipalities. Municipal types are determined by variables such as the breadth of the area they serve, the diversity of revenues and services. The reason why municipalities are various in nature is due to the fact that they essentially seek to have an optimal size. Municipalities have a number of financial consequences for municipalities that provide services on various scales, such as different populations and service areas. It is expected by citizens that municipalities financing their expenditures primarily with taxes should provide more services with as little financial resources as possible. In this sense, municipalities making their expenditures effectively and efficiently according to the type and thus the size of the service scale in Turkey is an issue that needs to be taken into consideration. Therefore, metropolitan municipalities and provincial municipalities within local administrations system in Turkey will be compared in their budgets and then expenditures in terms of efficiency and by the help of this comparison some evaluations will be made in various ways in terms of optimum size of municipalities in this study.

*Bu çalışmanın özet hali 4-6 Nisan 2019 tarihlerinde İzmir’de gerçekleştirilen 3. Uluslararası Uygulamalı Sosyal Bilimler Kongresinde sunulmuştur.

** Dr. Öğr. Üyesi, İzmir Demokrasi Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, İZMİR.
e-posta:rkutlu.korlu@idu.edu.tr (orcid.org/0000-0001-5103-7573).

Keywords: *Scale Economies, Budget, Productivity, Efficiency.*

JEL Codes: *J72, H76.*

1. GİRİŞ

Geçmişte sosyal ve tarihsel bir oluşum neticesinde ilk olarak komünler şeklinde ortaya çıkan mahalli idareler bugünkü mahalli idarelere benzer şekliyle dünyada ilk defa 1789 Devriminden sonra Fransa’da oluşturulmuştur (Nadarlıoğlu, 2001:17). Türkiye coğrafyasında ilk defa Osmanlı İmparatorluğu zamanında 1854 yılında belediye örgütü kurulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti’nde ise ilk defa 1930 yılında 1580 sayılı belediye kanunu ile belediyeler kurulmuştur. Bu kanun ile birlikte demokratik ve sınırları belirli belediye idareleri sorumlu oldukları bölgelerde hizmet vermeye başlamışlardır. Bahsedilen tarihlerden bu yana belediyelerin daha etkin ve verimli çalışabilmeleri ile ilgili arayışlar devam etmektedir. Bunu etkileyen faktörlerden bir tanesi ise belediyelerin sorumlu olduğu optimum nüfus ve hizmet alanı büyüklüğüdür. Mahalli idarelerde “*talep edenlerin refahının yüksek, idarenin ise kullandığı kaynaklarla verimli hizmet üretimi söz konusu ise optimum alan büyüklüğüne ulaşılmıştır*” denilebilir (Çetinkaya, 2015:39). Bu durum gerek 1930 Tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerekse 2004 Tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 Tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sağlanmaya çalışılmıştır. 5216 Sayılı ve 5393 Sayılı Kanunlardan sonra 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla 16 olan büyükşehir sayısı 30’a çıkartılmış, bu illerde il özel idareleri ve köyler kaldırılmış ve bu büyükşehir belediyeleri il mülki sınırlarında hizmet vermeye başlamıştır. Böylece Türkiye’de belediyecilik anlamında iki temel sistem oluşturulmuştur. Bunlardan ilki il mülki sınırlarında hizmet veren büyükşehir belediyeleri diğeri ise bunlarda dışında kalan il belediyeleridir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri 6360 Sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. Büyükşehirlerde bu birimler yerine büyükşehir belediyeleri hizmet vermektedir. Büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerde ise il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler görevlerine devam etmektedir. Bu anlamda çalışmada Türkiye’de belediyelerde optimum büyüklük değerlendirilirken büyükşehir belediye sistemi ve il belediye sistemi karşılaştırılmış olacaktır. Bütünşehir belediyeciliği olarak da adlandırılan büyükşehir sistemi ile ölçek ekonomileri vasıtasıyla verimliliği arttırarak birim maliyetlerin düşmesi hedeflenmiştir. Bu çalışmada bahsedilenler ışığında optimal belediye büyüklüğünün boyutları tartışılacak ve büyükşehir belediyelerinin eskisine göre daha geniş alanda hizmet vermesi çeşitli açılardan ele alınacak, 2009 yılından 2018 yılına kadar büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri verileri yardımıyla bütçe durumları ve kişi başı harcamaları kıyaslanarak değerlendirilecektir. Bu değerlendirme ile mali anlamda iki sistemin getirdiği avantajlar ve dezavantajlar ortaya konarak iyileştirmeler için çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

2. BELEDİYELERDE OPTİMUM BÜYÜKLÜĞÜN BOYUTLARI VE ÖLÇEK EKONOMİLERİ

Merkezi idarenin bir ülkedeki hizmetlerin tümünü yerine getirmesindeki zorluklar yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi zorunluluğunu ortaya koymuştur. Bu bakış açısı başta belediyeler olmak üzere çeşitli görev ve büyüklüklerde yerel yönetimlerin oluşturulmasını sağlamıştır. Buna göre belediyelerin optimal büyüklükte olması genel olarak kaynakların etkin ve verimli kullanılarak hizmetlerin yerel demokrasi ortamında kaliteli bir şekilde sunulmasını sağlayacaktır. Optimal ya da en uygun belediye büyüklüğü hakkında literatürde yer alan çalışmalar konuyu nüfus açısından değerlendirmiş ve 25.000 ile 250.000 kişi arası nüfusun olduğu bölgelerde belediyelerin etkin bir şekilde çalışabileceğini savunmuşlardır (Holzer vd.,2009:2). Fakat nüfus ve/veya yüzölçümü ile fikir yürütülebilme mümkün olmasına rağmen sadece bu değişkenler bir belediyenin optimal büyüklüğe ulaşip ulaşmadığını anlamak için yeterli değildir. Denebilir ki optimal belediye büyüklüğü her bölge için farklı ve birçok faktörden etkilenen dinamik bir olgudur. Buna göre optimal belediye büyüklüğü yerel kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayan nüfus ve alan büyüklüğünün birleşimi ile oluşmaktadır (Sağbaş,2012:3). Literatürde belediyelerin optimal büyüklüğü ile ilgili tartışmaların 5 tane boyutu bulunmaktadır (Swianiewicz, 2002: 8, Çetinkaya, 2015:41). Bu boyutlar şu şekilde sıralanabilir:

- Ekonomik Verimlilik: En düşük maliyetle en yüksek hizmet çıktısına ulaşmak için optimum büyüklük nedir?

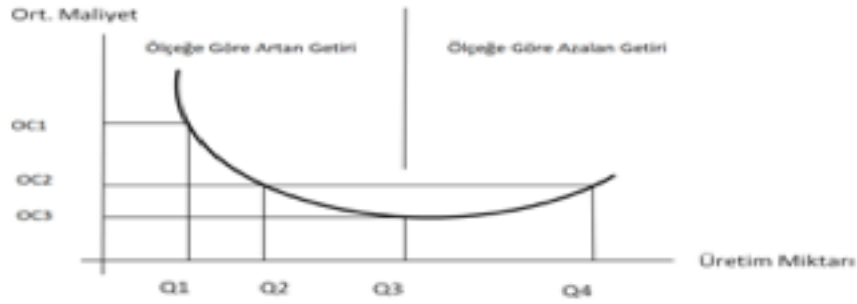
- Demokrasi: Vatandaşın yerel yönetim üzerindeki kontrolünü ve yönetimin hesap verebilirliğini sağlayacak optimum büyüklük nedir?
- Hizmet Sunumu: Hizmetlerin ve vergi yüklerinin adil şekilde dağıtımını sağlayacak optimum büyüklük nedir?
- Kalkınma: Yerelde düzeyde ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi için optimum büyüklük nedir?
- Kişi Başı Gelir: Yerel düzeyde kişi başı geliri arttıracak optimum büyüklük nedir?

Bahsedilenler ışığında ilk olarak optimal belediye büyüklüğünün tespitinde yol gösterici olan ilgili bu boyutlar kısaca irdececektir. Bunun yanında konunun merkezinde olan ölçek ekonomilerinden yararlanarak verimlilik artışı elde etme çabasına odaklanılacaktır. Daha sonra ise Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin sayısının zaman içinde arttırılması ve hizmet alanlarının il mülki sınırları haline gelmesinin verimliliği ve dolayısıyla bütçe dengelerini nasıl etkilediğine dair değerlendirmelerde bulunulacaktır. Çalışmada geçmişten bu güne Türkiye’de ölçek ekonomilerinden faydalanmak amacıyla yapılan kanuni değişiklikler ile büyükşehir belediyelerinin sayısının ve hizmet alanlarının artmasının verimliliğe ve devamında bütçe dengelerine etkisini araştırılmaktadır.

Kıt kaynakların kullanımında daha etkin sonuçlar elde edebilmek için belediyelerin hizmet verdiği nüfus ve hizmet alanı büyüklüğünün optimum seviyede olması gereklidir. Yerel seviyede belirli bir bölgedeki vatandaşların ihtiyaç duyduğu hizmetler değişiklik gösterebilir ve sunulan hizmetler sadece o bölgedeki insanların ihtiyaçları doğrultusunda belirlenebilir. Belediye sınırları siyasi, ekonomik, coğrafi, iklimsel ve tarımsal farklılıklar veya tarihsel nedenlerle çizilmiş olabilir (Karagel, 2012: 101). Sayılan nedenlerle belediye sınırları oluşabilmekte ve belediyeler o günün koşullarında optimum şekilde belirlenen alanlarda hizmet verdiklerinde verimlilik ve etkinlik artmaktadır. Belediyeler tarafından verilen hizmetlerin faydası belediye sınırlarını aşıyorsa kaynaklar boşa sarf ediliyor demektir. Bu durumda ise hizmetin yayıldığı alanlarda yaşayan kişilerin, ilgili hizmetlerin maliyetlerine katlanmaları kaynak etkinliğini sağlayacaktır. (Çetinkaya, 2015:12).

Belediye hizmetlerinde etkin kaynak kullanımı hizmet kalitesi ve nüfus yoğunluğu veri kabul edildiği taktirde optimum hizmet alanı ile doğrudan ilgilidir. Diğer bir deyişle hizmet alanı ile hizmet kaynağı arasındaki mesafelerinin yakınlığı önemlidir. Bu nedenle kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, hizmet alanı belli bir çapta kaldığında mümkün olmakla birlikte alan büyümeye devam ettiğinde birim maliyet artabilir (Nadaroğlu, 2001:40). Bu noktada her hizmet için optimum alanın farklı olduğunu da belirtmek gerekir. Diğer bir deyişle sık tekrarlanan, süreklilik isteyen hizmetler için en yakın belediye idaresinin hizmet vermesi gerekirken; süreklilik arz etmeyen ve uzmanlık isteyen alt yapı hizmetleri için yeterlilikleri yüksek başka bir idarenin hizmet vermesi mümkün olabilir. Fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde belediyelerin hizmet sınırlarını genişletmeleri azalan verimler (randımanlar) kanununu ortaya çıkarabilir (Nadaroğlu, 2001:69). Bunu destekleyen bazı ampirik çalışmalar nüfusun fazla olduğu bazı şehirlerde daha fazla kişi başına harcama yapıldığını göstermektedir (Sağbaş, 2003:2). Bu durum nüfus açısından ölçek ekonomilerinin sorgulanmasına neden olmuştur.

Yerel yönetimlerde uzun dönemde üretim ölçeğindeki artışlar ile reel tasarruf sağlanabilecek alanlar, üretim, satış, pazarlama, yönetim, taşıma ve depolama olarak sayılabilir. Parasal olarak ortaya çıkabilecek tasarruflar ise hammadde fiyatları, düşük faizli kredi, reklam ve taşıma giderleri gibi konularda sağlanabilmektedir (Topal, 2011: 370). Fakat bu noktada dikkat edilmesi gereken konu, uzun dönemde üretim ölçeğinin artışı ile ortaya çıkan tasarruflar sonucunda oluşan birim maliyetlerdeki düşüşün, üretim ölçeğinin optimum seviyenin üzerine çıkması sonucunda artması riskidir. Bu durum aşağıda yer alan Grafik 1’de gösterilmiştir. Buna göre, uzun dönemde ortalama maliyet eğrisi üretim ölçeği arttıkça negatif eğimli pozisyonundan pozitif eğime doğru geçmektedir. Buna göre grafik “U” şeklinde bir görünümde olmaktadır (Dinler, 2005: 161). Aşağıda Grafik 1’de üretim yapan bir birimin (belediyenin) uzun dönemde üretim ölçeğinin büyümesi ile birlikte ölçek ekonomilerinden faydalandığı ve ilk kısımda uzun dönem ortalama maliyet eğrisinin azaldığı görülmektedir. Ölçek ekonomilerinden faydalanma durumu Grafikte Q3 üretim noktasına kadar devam etmektedir. Bu nokta verimlilik açısından optimum üretim ölçeğinin olduğu yerdir. Üretim ölçeğinin bu noktadan sonra büyütülmesi ise negatif ölçek ekonomilerini ortaya çıkararak uzun dönem ortalama maliyetlerinin yükselmesini sağlamaktadır (Tekinbaş ve Dikeç, 1991:94). Bu durumda üretim ölçeği verimlilik açısından Q3 noktasında rasyoneldir.



Grafik 1: Uzun Dönem Ortalama Maliyet Eğrisi

Kaynak: Zeynel Dinler, İktisata Giriş, 2005, s.161.

Yerel yönetimlerde üretimde azalan maliyetlerin avantajlarından yararlanabilmek ve birim maliyetleri düşürmek için ilk olarak bazı sabit maliyetlere katılmak gereklidir. Bu maliyetler üretimin farklı bölgelerde yapılabilmesi için üretim tesislerine yapılan harcamalardır. Bu noktada birim maliyetlerin düşürülebilmesi için gerekli nüfus büyüklüğüne ulaşmak gereklidir (Topal, 2011:372). Diğer bir deyişle bir yerel yönetimin asıl üretim tesislerinden uzakta tesisler kurarak üretime geçmesi için bu tesislere harcadığı sabit maliyet harcamalarının kişi sayısına bölünmesi durumunda düşük çıkması yatırımın rasyonelitesi açısından önemlidir. Bu konudaki diğer önemli nokta ise sabit maliyetlerle birlikte, maliyeti etkileyen koordinasyon, planlama, denetim gibi fonksiyonların düzgün şekilde yürütülmesinin gerekliliğidir.

Belediyelerin birleşmeleri yoluyla büyük ölçekte hizmet veren belediyelerin oluşması ile ortaya çıkacak çeşitli avantajlardan da bahsedilebilir. Bunlardan biri uzmanlaşmanın verimlilik üzerindeki etkisidir. Hizmet ölçeğinin büyümesi sonucu projeler büyür ve sayısı artar. Bu durum personellerin çeşitli deneyimler kazanmasını ve çözüm odaklı yaklaşımların ortaya çıkmasını kolaylaştırır. Bununla beraber kamusal hizmetin üretiminde ölçeğin büyümesi ile yüksek teknoloji ve kapasiteye sahip makinelerin kullanılması ve uzmanlıkların ortaya çıkması mümkün olacaktır. Diğer bir deyişle hem uzmanlaşma artar hem de teknik ve uzman kişilerin büyük belediyelerde istihdamı sağlanır. Ayrıca kullanım alanları ve sıklığı düşük olacağı için küçük belediyeler tarafından ileri teknoloji makinelerin satın alınması ve kullanılması ekonomik olmayacaktır. Fakat bu tür makinelerin büyük yerel yönetimler tarafından satın alınması ve sıklıkla kullanılması birim maliyetleri düşürerek verimi arttıracaktır. Örneğin bir asfaltlama makinesini büyük ölçekli bir belediyenin satın alması, yoğun şekilde kullanabileceği için rasyonel bir karar iken küçük ölçekli bir belediye tarafından satın alınması atıl kalma ihtimali nedeniyle rasyonel bir karar olmayacaktır. Bu durum birim maliyet artması ve kaynakların boşa sarfedilmesi anlamına gelecektir (Topal, 2011:372). Uzmanlaşmanın birim maliyet üzerindeki etkisi hizmetler dışarıdan satın alma yoluyla elde edilse bile benzer şekilde gerçekleşecektir. Diğer bir deyişle büyük projelerin ihalelerini alan firmaların ölçek ekonomileri nedeniyle birim maliyetleri düşecektir. Büyük projelerin belediyeler tarafından ihale edilerek yapılması ihalelerin uygun fiyattan verilmeleri durumunda maliyet avantajları yaratacaktır. Bunun gerçekleşmesinde amaca uygun bir ihale kanunu ve denetimin önemi büyüktür. Bu nedenle bir bölgedeki sorunların metropolitan birleşmeler yoluyla ölçek ekonomisi yaratarak çözülme çabası sonucunda ortaya çıkan büyük belediyeler küçük belediyelere göre daha fazla hizmet çıktısı üretebilir.

Diğer yandan küçük belediyeler ulaşılabilirlik ve iletişim kolaylıkları nedeniyle nitelikli temsiliyet sağlayarak vatandaşların seslerini daha iyi duyurabildikleri bir ortam sağlarlar. Bu nedenle küçük belediyelerde hesap verme sorumluluğu daha fazla olabilmektedir (Slack ve Bird, 2013: 3). Küçük belediyeler demokratik katılım mekanizmalarını doğal olarak geliştirerek hizmetleri yerinde çözüme konusunda daha başarılı olabilir. Bu durum aynı zamanda minimal çözümler üretilmesini, kalite sorunlarına odaklanılmasını ve harcamaların etkin bir şekilde yapılmasını sağlayabilir. Örneğin; küçük belediyelerde kalkınma sürecinde, başkan ve meclis üyeleri ile doğrudan bağlantı, tespit edilen konularla ilgili meclis toplantılarına ve komisyonlarına katılım gibi imkanlar söz konusu olabilmektedir (Slack ve Bird, 2013: 3). Böylece daha çok yüzyüze iletişim ile sorunların çözümü için ayrılan zaman yeterli olacaktır. Büyük ölçekli belediyelerde ise, vatandaşın oy vererek siyasal katılım dışında doğrudan katılım sağlaması zordur. Diğer bir deyişle vatandaşların kamusal mal ve hizmet taleplerini iletmeleri prosedürel uzun

süreçler gerektirebilir. Hizmet alanı büyük olan bu belediyelerin sorun çözme yöntemleri daha bürokratik olabilir ve hesap verme sorumluluğu azalabilir. Çünkü bu belediyelerin yetki alanı çok büyüktür ve tabir yerindeyse ağdalı bir işleyiş söz konusu olduğundan pratikte erişim zordur (Slack ve Bird, 2013: 4). Bu nedenle yerel hizmetlerin sağlanmasında dışsallıkların olmadığı ve halkın benzer yerel kamusal mal tercihlerinin olduğu durumda halka daha yakın olan yerel yönetimlerin hizmetleri daha etkin bir şekilde vereceği, çünkü hizmetlerin verilmesinde daha iyi yollar bulabileceği düşünülmektedir (Oates, 1999:1120).

Belediye hizmetlerinin üretiminde yönetsel ve organizasyonel başarı en az ölçek ekonomilerinin verimlilik arttırıcı etkisinden faydalanmak kadar önemlidir (Sağbaşı, 2003:2). Verimlilik konusunu sadece sayısal verilere bakarak analiz etmek yanıltıcı olacaktır. Bu noktada kişi başı harcamalar düşük çıksa bile bu durum kalitenin düşük olması veya bazı bölgelerin hizmet almaması ile ilgili olabilir ve bu istenen bir durum olmayacaktır. Diğer bir deyişle rakamlara bakılığında verimlilik artsa bile harcamaların etkin bir şekilde yapıldığından bahsetmek mümkün olmayabilir. Bu nedenle belediyelerin birim maliyetleri düşürmesinin yanında hizmetleri yeterli, kaliteli bir şekilde yerine getirmesi, vatandaşlara zamanında ulaştırması ve hizmet verdiği bölgeleri adil bir şekilde vergilemeleri gerekmektedir. Şehir merkezlerinin daha fazla hizmet alması, kenar bölgelerin ise vergilendirildiği halde eksik hizmet alması vergi-hizmet ilişkisinde daha az hizmet alan bölgelerde yaşayan kişiler açısından mali sömürüye-neden olabilir. Şehrin merkezinde olan vatandaşların hizmet tercihleri şehrin kenar kısımlarında kalan halkın hizmet tercihlerine göre farklılık gösterebilir (Sağbaşı, 2003:4). Bu durum belediyelerin hizmet tercihlerini de etkilemektedir. Belediyeler genelde görsel yanı ağır basan oy maksimizasyonuna yönelik hizmetleri nüfusun yoğun olduğu şehir merkezlerinde gerçekleştirmektedir. Sektörel olarak bakıldığında ise sanayi, tarım, eğitim sektörlerindeki hizmetlere olan talep ve yerel yönetimlerin bu hizmetler için yaptıkları harcamalar farklı olacaktır. Bu noktada, herhangi bir bölgeden elde edilen vergi gelirleri ile orantılı bir hizmetin o bölgeye sunulması; başka bir ifade ile vergi tahsilatı ile hizmet dağıtımının homojen olması önemlidir. Diğer bir deyişle belediyeler halkın ihtiyaçlarını karşılarken bir kişinin durumunu bozmadan diğer bir kişinin durumunu iyileştirmelidir. Böylece refah, pareto etkin bir şekilde artmış olacaktır (Nadaroğlu, 2001:35). Diğer yandan yapılan harcamaların nevi çok önemlidir. Bazı belediyelerin hizmet bölgelerinde büyük altyapı harcamaları tamamlanmış olabilir. Bu durum o belediyelerin kültür, spor, sosyal etkinlikler gibi farklı hizmetlere harcama yapabilmelerini sağlayacaktır.

Belediyelerin birleşmesi yoluyla ortaya çıkan yeni hizmet alanları hızlı bir şekilde büyüdüğünde organizasyon - koordinasyon yapısı ve planlama zaman aldığı için operasyonel yönetimin niteliği ve hizmet kapasitesi düşük olabilir. Bu durum özellikle birleşmenin ilk zamanlarında yerel hizmetlerin kalitesinde azalma ile sonuçlanabilir (Sağbaşı, 2003:4). Örneğin, nüfusu 30.000'den az olan 30 Hollanda belediyesini analiz eden Denters, De Jong ve Thomassen (1991), daha küçük belediyelerin planlama hedeflerine ulaşmada daha başarılı olduklarına dair kanıtlar bulmuştur (Swianiewicz, 2002: 16). Belediye birleşmelerinde ortaya çıkan optimum büyüklüğün belirlenmesinde belediyelerin hizmet verdikleri yüzölçümünün belediyelerin operasyonel başarısı açısından önemi bulunmaktadır. Bu noktada belediyelerin hizmet verdikleri bölgenin merkezi dışında kalan ilçelere ve mahallelere hizmet verdiği takdirde hizmet maliyetlerinin yükselmesi, verimliliğin düşmesi ve harcamaların etkin bir şekilde yapılamaması sonucu kalite sorunlarının ortaya çıkması söz konusu olabilir (Sağbaşı, 2003:12).

Diğer yandan belediyeler kalkınmanın önemli unsurlarından sanayi bölgeleri, limanlar ve okulların yapımına imar faaliyetleri ile destek vererek alt yapının oluşturulmasına ve belediye şirketleri vasıtasıyla piyasada yer alarak bölgesel ve yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesine destek verir. Bunun gerçekleştirilmesinde belediyelerin optimum alan ve nüfusa hizmet vermesi ve bu doğrultuda verdikleri hizmetlerde kapasite sorunu yaşamaması gereklidir. Örneğin Bursa'nın İnegöl İlçesi hem sanayileşme konusunda oldukça ileride hem de nüfus olarak optimum düzeydedir (<https://www.itso.org.tr/dosyalar/EkonomiRaporu2018.pdf>, Erişim:17.09.2019). Bu noktada birleşme yoluyla Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İnegöl'e hizmet vermesi yerine İnegöl İlçe Belediyesi'nin hizmet verme kapasitesi ve gelirleri arttırılarak hizmetlerde yerindeliğin tercih edilmesi uygun olabilir. Aksi takdirde İnegöl İlçesine hizmet verebilmek için Bursa Büyükşehir Belediyesinin operasyonel gücünün yeterli olması ve kalkınmaya katkıda bulunabilecek derecede hizmet götürebilmesi gereklidir. Fakat bunun sağlanabilmesi ayrıca için sabit ve operasyonel maliyetlere katlanmak gerekecektir.

Optimal belediye büyüklüğünde değinilmesi gereken konulardan bir diğeri ise belediye büyüklüğünün kişi başı gelir ile olan ilişkisidir (Çetinkaya,2015:41). Belediyelerin hizmet verdikleri alanlarda nüfus çeşitli nedenlerle (sanayileşme, göç, iklim değişikli vb.) artabilir. Buna bağlı olarak optimum ölçeğin üzerinde hizmet vermek zorunda kalınabilir. Hizmetlerin yeterli seviyede verilememesi yerel hizmet alanındaki yaşam kalitesinde azalmaya neden olacaktır. Böylece o bölgede yaşayanların kişi başı gelirleri düşecektir. Örneğin nüfusun artması sonucu yolların yetmemesi ve trafiğin artması belirli bir seviyeden sonra kişilerin hareket ve sorun çözme kabiliyetini azaltacak ve bunun kişi başı gelir üzerinde olumsuz etkisi olacaktır. Bu konuda örnek olarak Çin’de yaşanan nüfus artışı nedeniyle vatandaşların 10 gün boyunca trafikte kalmaları verilebilir (<https://t24.com.tr/haber/cinde-trafik-iskenceye-dondu,93366>). Diğeri bir örnek ise İstanbul’da metrobüslerin dolu geçmesi sonucu işine yetişemeyen insanların yaşadıkları kayıplardır (<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-47211181>). Bu durumda belediye idaresinin yapması gereken ise bölgede yaşanan vatandaşlardan daha fazla vergi alarak hizmet kapasitesini arttırmaya çalışmak olacaktır (Çetinkaya, 2015:41).

3.TÜRKİYE’DE OPTİMAL BELEDİYE BÜYÜKLÜĞÜ ARAYIŞLARI

Türkiye’de belediyelerin hizmet verdikleri alanda daha verimli, etkin ve kaliteli hizmet üretebilmesini için optimal ölçek büyüklüğüne dair arayış geçmişten bugüne devam etmektedir. Kentlerde yaşayan kişilerin sayılarındaki artış belediyelerin daha geniş alanlarda hizmet vermelerini sağlamaktadır. Bu nedenle Türkiye’de belediye türleri büyüklüklerine göre değişikliğe uğramıştır. Bu bölümde optimal belediye büyüklüğü arayışının Türkiye’de belediye tür ve büyüklüklerine ilişkin hangi sistemsel değişikliklere yol açtığı irdelenecektir. Ayrıca kanunlarla getirilen ölçek değişimleri çerçevesinde büyükşehir belediye sayılarında ve hizmet alanlarındaki değişim ve devamında yerel yönetim sayılarındaki değişim ele alınacaktır.

3.1. Türkiye’de Belediyelerde Yaşanan Ölçek Değişimleri

Türkiye’de belediyelerin kentlerde daha fazla kişiye hizmet vermesi ile yerel hizmetlerden beklentiler eskisine göre artmıştır. Bu durum kent yaşamını kolaylaştıracak daha kapsamlı projelerin üretilmesi ve sunulması gerekliliğini doğurmuştur. Bu doğrultuda ilk olarak büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Daha sonra Büyükşehir belediyelerinin sayıları giderek artmış ve hizmet verdikleri alan genişlemiştir. Bu değişiklik ile diğeri belediyelerin ve yerel yönetimlerin sayılarında azalış olmuştur. Bu kapsamda aşağıda belediyelerin sayılarında ve ölçek değişimleri kapsamında Türkiye’de optimal belediye büyüklüğü arayışına dair açıklamalarda bulunulmuştur.

3.1.1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri Sayısındaki Değişim

Büyükşehirler Türkiye’de ilk defa 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkında kanun çıkarılarak kurulmuştur. İlk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuş daha sonra 1986 yılında; Adana, 1987 yılında; Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında; Kayseri, 1993 yılında; Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun, 2000 yılında ise Sakarya Belediyesi büyükşehir haline gelmiştir. Daha sonra 2004 yılında kabul edilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyelerinin, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir. Aynı kanun ile büyükşehirler arasında sadece İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir. Bu illerin büyükşehir belediyeleri bu yıldan sonra tüm il ölçeğinde hizmet vermeye başlamışlardır. Böylece ölçek ekonomilerinden faydalanmak hedeflenmiştir. Avrupa ülkelerinde de son 40 yılda ortaya çıkan yapısal değişiklikler, genellikle yerel yönetim birimlerinin genişlemesine yol açmıştır (Swianiewicz, 2002: 6). 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile 2014 yerel seçimlerinden sonra uygulanmak üzere; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van belediyeleri büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. Son olarak Ordu İli 6447 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir.

Tablo 1: Büyükşehir Belediyeleri ve Kuruluş Tarihleri

Yıl	Kanun Sayısı/ Resmi Gazete No ve Tarih	Belediye Adı
1984	3030 /18603-12/12/1984	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 / 19139- 19/6/1986	Adana
1987	3391/19500-27/6/1987, 3398/19500- 27/6/1987 3399/ 19500-27/6/1987	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508/20019-14/12/1988	Kayseri
1993	504 Sayılı Kanun/21693-9/9/1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 Sayılı Kanun/23985-6/3/2000	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 Sayılı Kanun/28489-6/12/2012	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van
2014	6447 Sayılı Kanun/ 28489-6/12/2012	Ordu

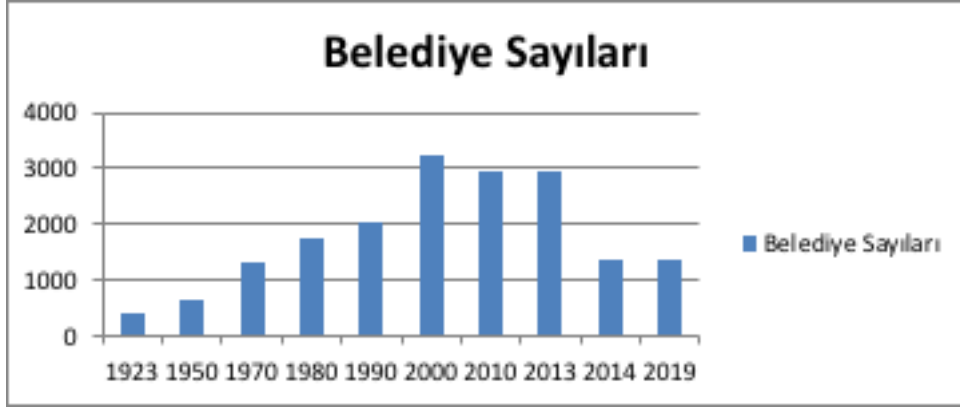
Kaynak: İlgili Kanunlar

6360 Sayılı Kanun ile, bu illerle birlikte önceden büyükşehir olan iller ve yeni büyükşehir olan illerin tamamının büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir. Bunun yanında büyükşehirlerin tamamında belde belediyelerinin, il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Belde ve köyler büyükşehir belediyelerinin sorumlu olduğu mahalleler haline gelmiştir. Bu illerdeki bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Ayrıca 5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarına dahil edilen kırsal alanlarda büyükşehir ve ilçe belediyelerinin, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin sayılarındaki değişimin kentlerde büyük projelerin üretilmesine katkısı olduğu düşünülebilir. Ayrıca yönetsel sorunlar göz ardı edildiğinde verimlilik konusunda artı değerler ortaya çıkarmaktadır. Yerel demokrasinin gelişiminde ise ölçek büyüdükçe iletişim kanallarının zayıfladığı ve katılımcılığın ve vatandaşın yerel yönetim üzerindeki kontrolünün azaldığı görülmektedir. Bu durum hesap verebilirliğe de zarar vermektedir. Kent merkezlerinde nüfusun fazla olması ise hizmetlerin daha çok o bölgelere yapılmasını sağlamakta ve vergi yüklerinin adil bir şekilde dağılımını önlemektedir. Büyükşehir belediyelerinin kurulması ile yerel kalkınmanın birçok yerde desteklendiği ve devamında kişi başı gelire katkısının olumlu olduğu kanısına varılabilir.

3.1.2. Türkiye’de Mahalli İdare Sayısındaki Azalış ve Belediyelerde Ölçek Genişlemesi

Türkiye’de yerel yönetimler çeşitli tür ve büyüklüklerde olup bu durum nüfus, hizmet alanı, hizmet türü ve siyasi nedenlerle değişiklik göstermektedir. Türkiye’de yerel yönetimler kanunen belediyeler, il özel idareleri ve köyler olarak ayrılmaktadır. Belediyeler ise kendi aralarında; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olarak ayrılmaktadır. Aşağıda yer alan Grafik 2’de Türkiye’de 1923 - 2019 yılları arasındaki belediye sayıları yer almaktadır. 1923 yılında 421 olan belediye sayısı 2000 yılına geldiğinde 3215’e ulaşmıştır. Bu sayı, 5393 sayılı Kanunun 8 ve 11’ inci maddelerine göre yapılan düzenlemeler ve 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2013 yılında 2.950’ye inmiştir. Buna göre belediye kurulmasına esas teşkil eden nüfus ölçeği 2000’den 5000’e çıkarılmıştır. Daha sonra 6360 sayılı Kanun ile 1.564 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılmış ve 2014 yılında belediye sayısı % 53 oranında azalarak 1396’ya düşmüştür. 2019 yılında ise bu rakam 1389’dur.



Grafik 2: Belediye Sayıları (1923-2019)

Kaynak: 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s.7. ve <https://www.e-icisleri.gov.tr> (Erişim: 18.09.2019).

Aşağıda yer alan Tablo 2’de ise belediyelerin türlerine göre dağılımı gösterilmiştir. Belediyelerin türlerine göre dağılımı incelendiğinde 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısının 2014 yılında 30’a çıktığı 2019 yılında değişmediği görülmektedir. Buna mukabil büyükşehir ilçe belediyesi sayısının 143’den 519’a arttığı görülmüştür. İl belediyesi sayısı 65’den 51’e ve ilçe belediyesi sayısı 749’dan 403’e düşmüştür. Belde belediyesi sayısının ise 1977’den 386’ya inerek, dikkat çekici bir şekilde düştüğü görülmektedir. Toplam belediye sayısı 2950’den 1389’a düşmüştür. Toplam belediye sayısındaki azalmanın büyük bir kısmının belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasından kaynaklandığı görülmektedir.

Tablo 2: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2013	16	143	65	749	1.977	2.950
2014*	30	519	51	400	396	1.396
2019	30	519	51	403	386	1.389

* 6360 sayılı Kanunla oluşan duruma göre hazırlanmıştır.

Kaynak: 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s.11. ve <https://www.e-icisleri.gov.tr> (Erişim: 18.09.2019).

Aşağıda yer alan Tablo 3’te ise mahalli idare sayılarının türlerine göre dağılımı gösterilmiştir. Türlerine göre mahalli idare sayılarına bakıldığında büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile bu kurumların sadece büyükşehir olmayan illerde görevlerine devam etmeleri sonucu il özel idarelerinin sayıları 81’den 51’e düşmüştür. Toplam belediye sayısındaki gözle görünen düşüşün yanında büyükşehirlerde köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalle haline getirilmesi sonucu köy sayısının 34.283’den 18.288’e düştüğü görülmektedir. Toplam mahalli idare sayısının ise 37.314’den 19.728’e düşerek ciddi bir şekilde azaldığı görülmektedir.

Tablo 3: Türlerine Göre Mahalli İdare Sayısı

Türü	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
2013	81	2.950	34.283	37.314
2014**	51	1.396	18.216	19.663
2019	51	1.389	18.288	19.728

** 6360 sayılı Kanunla oluşan duruma göre hazırlanmıştır.

Kaynak: 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s.7 ve <https://www.e-icisleri.gov.tr>

(Erişim: 18.09.2019).

Grafik 2, Tablo 2 ve Tablo 3'e bakıldığında Türkiye'de yerel yönetim sayıları gözle görülür şekilde azalmıştır. Bu durumu Brennan ve Buchanan (1980)'nin öne sürdükleri Leviathan'a Devlet Teorisi ile ele almışlardır (Özdemir, 2007: 4). Yazarlar devleti gelirini sürekli maksimize etmeye çalışan bir canavara benzetmişlerdir. Buna göre yerleşme artışınınin merkeziyetçiliği azaltarak devletin büyümesini azalttığı düşünülmektedir. Diğer bir deyişle yazarlara göre mali kaynakların merkeziyetçi bir şekilde tek elde veya mahalli idare sayısının azalması ile daha az kurum tarafından kullanılması orta ve uzun vadede mali sürdürülebilirlik açısından sorun yaratmaktadır. Türkiye'de birçok belediyenin görevlerinin sona ermesi, büyükşehirler belediyelerinin il mülki sınırlarında hizmet vermesi ve adem-i merkeziyetçiliğin azalması ve büyükşehir belediyelerinin (hizmet verdiği kişi sayısına bağlı olarak) bir nevi yerel düzeyde yüksek gelir ve paylar elde eden kurumlar olmanın yanı sıra yüksek harcamalar yapan ve devamında yüksek borçlanmaya başvurabilen kurumlar haline gelmeleri yerel düzeyde Leviathanların oluşması riskini taşımaktadır.

Tiebout'a göre bir bölgede yaşayan vatandaşların kamusal mal tercihleri merkezi yönetim tarafından sunulmaya çalışılabilir fakat bu ihtiyaçlar bölgedeki yerel yönetim tarafından değerlendirildiğinde daha ayrıntılı bir şekilde ve optimum düzeyde verilebilir. Bu durumda mobil olan tüketici-seçmen kendisi için uygun kamusal mal sepetini sunan yerel yönetimi tercih edebilecektir. Tiebout bu durumu seçmenlerin ayakları ile oy vermeleri (voting by feet) olarak ifade etmektedir (Tiebout, 1956: 416-424). Tiebout'un teorisi'nde yerel yönetimlerin özerk bir yapıyla sundukları kamusal mal sepeti ve bunların finansmanı için gerekli olan vergi miktarını yeterli sayıda tüketici-seçmeni bölgeye çekerek optimum seviyeye getirilebilir. Bu modelde kişilerin gelirleri eşit ve merkezi idarenin gelirin yeniden dağılımı ile ilgili bir görevi yoktur (Musgrave, 1991: 142). Buna göre kişilerin mobil halde olmaları, kamusal mal arzıyla ilgili bilgilere sahip olabilmeleri ve vergilerin kendilerine olan maliyetlerini bildikleri varsayılmaktadır. Tiebout'un teorisi uniter devlet yapısından daha çok federal devletlerde ya da yerel yönetimlerin kısmen özerk olduğu ülkeler geçerli olmakla birlikte literatüre normatif anlamda kazandırdığı yeni ve farklı bir bakış açısı olduğu görülmektedir (Kayalidere, 2016: 92).

Bu modelin konu açısından öne çıkan noktası ise istekleri ortak olan tüketici - seçmenlerin küçük mahalli idarelerde yaşaması ve idarenin mali kaynakları farklı ve birçok istek için bölmek gibi bir durumla karşı karşıya kalmamasının hizmet sunumunda etkinliği ortaya çıkarmasıdır. Bu durum, ilgili mahalli idarenin büyüklüğünü kamu hizmetlerinin en düşük ortalama kalabalıklaşma + vergi maliyetleri noktasında gerçekleşmesini sağlayacaktır (Musgrave, 1991: 142). Eğer nüfus artarsa ve hizmet alanı genişlerse bu, farklı isteklerin ortaya çıkmasını sağlayacak ve hizmet homojenliği bozulacaktır. Bu durum optimum alan arayışının devam etmesi nedeniyle genişleyen alanın tekrar bölünmesi veya başka mahalli idareler ile birleşmesi sonuçlarını doğurabilir (Çetinkaya, 2015:51).

Burada dikkat edilmesi gereken diğer husus kişilerin hizmet talebindeki ortaklaşmanın tek başına etkinliği sağlamak konusunda yeterli olmayışıdır. Nüfus olarak sınırlı bir topluluğa ortak hizmetler verilse dahi sadece bu durum verimliliği sağlamada yeterli değildir. Bunun yanından önceki kısımlarda bahsedildiği gibi bu hizmetlerin verilebilmesi için belediye biriminin kurulması gibi yüksek bir sabit maliyet söz konusudur. Belediyeler ne kadar küçük olursa olsun sürekli işleyen, sabit ve operasyonel giderleri olan kuruluşlardır. Bu kuruluşların sınırlı sayıda vatandaşa, sınırlı düzeyde olsa bile hizmet vermesi ve hizmetleri vatandaşlardan elde ettiği vergi gelirleriyle finanse etmesi zordur veya kısa vadede çok maliyetli olabilecektir. Bu nedenle nüfusu 2000-3000 olan belediyelerin, vatandaş taleplerinin gün geçtikçe artacağı da göz önüne alındığında finansman sorunları yaşayacağı düşünülebilir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de 2008 yılında birçoğu belde olan belediyelerinin kaldırılması kararının finansman zorlukları açısından rasyonel olduğu düşünülebilir (Çetinkaya, 2015: 52). Sayılan nedenlerle küçük belediyelerin ölçeğin geniş olmaması nedeniyle kişi başına maliyetleri düşürerek verimliliği arttırmaları ve bu yolla büyük projelere imza atmaları oldukça zordur.

4.TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE ÖLÇEĞE GÖRE VERİMLİLİK ANALİZİ

Önceki kısımlarda bahsedildiği üzere Türkiye'de 2014 yılında 6360 Sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi sayısı artmış ve büyükşehir belediyelerinin hizmet verdikleri alan il mülki sınırlarına genişletilmiştir. 6360 Sayılı Kanunun gerekçesine bakıldığında bu değişiklik ile optimal belediye büyüklüğüne ulaşılması hedeflenmektedir.

⁹ Kutsal kitapta yer alan ve her şeyi yutan bir canavar.

Optimal belediye büyüklüğüne ulaşıldığında hizmetlerin tek elden yürütülmesi ile koordinasyonun sağlanacağı, tasarrufun ve verimliliğin artacağı düşünülmektedir (6360 Sayılı Kanunun Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>). Buna göre daha geniş ölçekte hizmet veren belediye (büyükşehir belediyeleri) optimal belediye olarak görülmektedir denebilir. Ölçeğin artışı ile birim maliyetlerdeki düşüşün büyük projelerin toplam maliyetlerini azaltacağı düşünülmektedir. Maliyetlerin azalması ise bütçe giderlerini düşürecektir. Bu kısımda ilk olarak Türkiye’deki ikili belediye sisteminden bahsedilecek daha sonra büyükşehir belediye sayısının artırılması ve bu belediyelerin hizmet alanlarının il mülki sınırlarına genişlemesi ve daha fazla gelirin elde edilmesinin verimliliği arttırmaya ve devamında bütçe dengelerine ve kişi başı harcamalara etkisi veriler ışığında analiz edilecektir.

4.1. Belediyelerde Bütçe Dengeleri ve Nüfus

Türkiye’de illerin yerel yönetim sistemi iki türdür. Bunlardan biri büyükşehir belediye sistemi diğeri ise il belediye sistemi (büyükşehir dışındaki illerde) denebilir. 2014 yılında 6360 Sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin kaldırılması ile birlikte bu illerde büyükşehir belediyeleri gelir ve harcamaların neredeyse tamamını gerçekleştirmektedir². Büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerde ise il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler faaliyetlerine devam etmektedir. Dolayısıyla yeni belediye sistemini değerlendirirken illerin yerel yönetimler toplam gelir ve harcama verilerinden yararlanmak mümkündür. Çünkü böylece büyükşehirlerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kaldırılmasının verimlilik açısından değerlendirilmesi söz konusu olacaktır. Zira büyükşehir belediyeleri yeni sistemde bu yerel yönetimler yerine hizmet vermektedir. Bu konu diğer il belediyelerinin de büyükşehir belediyesine dönüştürülmesinin değerlendirilmesi açısından da önem arz etmektedir.

Aşağıda yer alan Tablo 4 ve Tablo 5’te son 10 yılda büyükşehir belediyeleri sistemi ve il belediye sisteminin olduğu illerin toplam gelir - gider ve nüfus bilgileri yer almaktadır. Değerlendirme yapılırken pratik olması açısından büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri ifadeleri kullanılacaktır. Değerlendirme, hizmetlerdeki kalite seviyesi göz ardı edilerek yapılacaktır. İlk olarak aşağıda Tablo 4’te büyükşehir belediyeleri, toplam gelir - gider ve nüfus bilgileri gösterilmiştir. Tablo’ya bakıldığında sistem değişikliğinin olduğu 2014 yılı ile birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet verdiği kişi sayısı artmıştır. 2013 yılında hizmet verilen kişi sayısı 44 milyon civarındayken 2014 yılında bu sayı 60 milyona yaklaşmaktadır. Aynı yıl gelir ve gider artış göstermiştir. 2013 yılında yaklaşık 56 milyar TL olan gelir 2014’te 70 milyara, 59 milyar olan gider ise 67 milyar civarında yükselmiştir. Bu yıl için gelirlerin giderlerden daha hızlı arttığını görülmektedir. Fakat daha sonraki yıllarda giderlerin gelirlerden daha hızlı arttığı ve bütçe açıklarının yükseldiği görülmektedir.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri Toplam Gelir- Gider ve Nüfus

Yıl	Toplam Gelir	Nüfus	Toplam Gider	Açık/Fazla
2009	29.413.929	41.138.672	34.355.004	-4.941.075
2010	35.933.614	41.990.790	35.231.568	+702.046
2011	43.211.672	42.875.259	40.807.627	+2.404.045
2012	47.572.524	43.490.531	46.705.283	+867.241
2013	56.401.446	44.269.186	59.375.159	-2.973.713
2014	70.462.348	59.968.496	67.526.477	+2.935.871
2015	77.710.825	60.964.088	80.335.985	-2.625.160
2016	87.871.888	61.837.649	99.337.564	-11.465.676
2017	108.657.953	62.717.604	124.595.125	-15.937.172
2018*	118.865.650	63.495.314	136.622.816	-17.757.165

Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr> verilerinden derlenmiştir.

1 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu’nda tüm mahalli idare harcamalarının %90,5’inin belediyeler ve bağlı idareleri tarafından gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

**2018 yılına ait toplam gelir ve giderlerde Ocak-Eylül dönemine ait verilere ulaşılmıştır. Bu nedenle toplam gelir ver giderleri, yaklaşık değer düşünülerek ¼'ü üstüne eklenerek hesaplama yapılmıştır. Bu yaklaşım önceki yıllara bakıldığında yaklaşık değerleri vermekte gerçekçidir.*

Aşağıda Tablo 5'te il belediyeleri sisteminin olduğu toplam gelir - gider ve nüfus rakamları yer almaktadır. Bu illerde, il belediyeleri, il mülki sınırlarında hizmet vermemekte dolayısıyla ölçek genişlemesi büyükşehir belediyelerinin aksine bulunmamaktadır. Ayrıca bu illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler hizmet vermeye devam etmektedir. 2014 yılı ile 14 adet il belediyesinin büyükşehir belediyesi haline gelmesi ile birlikte il belediyelerinde toplam nüfus azalmıştır. Diğer yandan 2014 yılından sonra toplam 51 olan il belediyelerinin toplam 30 büyükşehir belediyesine göre hem nüfus hem de gelir ve gider konusunda daha geride olduğu görülmektedir. Örneğin 2017 yılında büyükşehir belediyelerinin yaklaşık toplam 108 milyar TL geliri varken aynı yıl il belediyelerinin toplam geliri 25 milyar TL civarındadır. Buna göre büyükşehirlerin hem nüfus açısından bakıldığında büyük bir kitleye hizmet verdiği hem de gelir-gider açısından büyükşehir olmayan illere göre daha büyük miktarda kaynak kullandığı görülmektedir. 2013 yılından 2014 yılına geçişte il belediyelerinin gelirleri yaklaşık 27 milyardan 17 milyara, giderleri ise 28 milyardan 16 milyara düşmüştür.

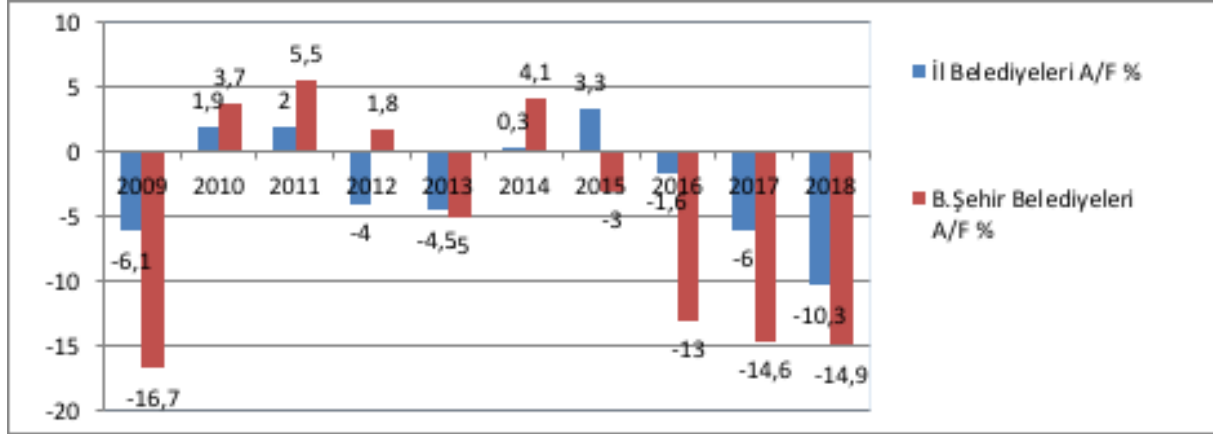
Tablo 5: İl Belediyeleri Toplam Gelir – Gider ve Nüfus

Yıl	Toplam Gelir	Nüfus	Toplam Gider	Açık/Fazla
2009	13.063.248	31.422.640	13.872.115	-808.867
2010	17.648.504	31.732.198	16.994.737	702.046
2011	20.204.117	31.849.010	20.203.709	+408
2012	21.690.776	32.137.333	22.593.416	-902.640
2013	26.974.785	32.398.678	28.214.435	-1.239.650
2014	16.708.407	17.727.408	16.646.506	+61.901
2015	19.995.555	17.776.965	19.323.578	+ 671.977
2016	21.502.603	17.977.222	21.864.088	-361.485
2017	25.108.548	18.092.921	26.667.787	-1.559.239
2018*	27.562.609	18.508.568	30.420.980	-2.858.371

Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr> verilerinden derlenmiştir.

**2018 yılına ait toplam gelir ve giderlerde Ocak-Eylül dönemine ait verilere ulaşılmıştır. Bu nedenle toplam gelir ver giderleri, yaklaşık değer düşünülerek ¼'ü üstüne eklenerek hesaplama yapılmıştır. Bu yaklaşım önceki yıllara bakıldığında yaklaşık değerleri vermekte gerçekçidir.*

Aşağıda Grafik 3'te büyükşehir belediyeleri sistemi ve il belediye sistemi bütçe dengeleri birlikte yer almaktadır. Grafik incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri'nin genel olarak bütçe açıklarının daha yüksek olduğu görülmektedir. büyükşehir belediyeleri'nin 2009, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018 yıllarında açıklarının daha fazla olduğu görülmekle birlikte en yüksek bütçe fazlası ise sistemin değiştiği yıl olan 2014 yılında gerçekleşmiştir. 2014 yılından sonra büyükşehir belediyeleri'nin il belediyeleri bütçelerine göre daha yüksek açığa sahip olduğu görülmektedir.



Grafik 3: Büyükşehir Belediyeleri ve İl Belediyeleri Bütçe Dengeleri

Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr> verilerinden derlenmiştir.

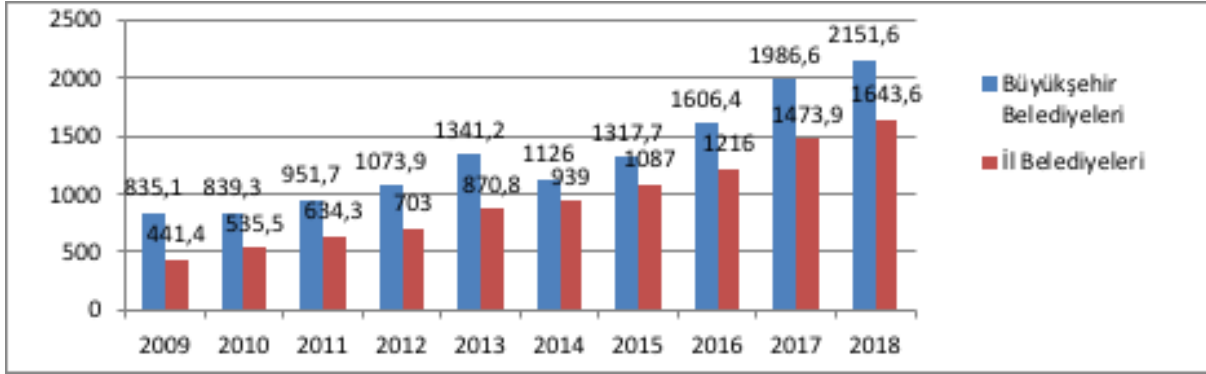
Yeni büyükşehir sistemi ile gelen değişiklik doğrultusunda 2014 yılı ile birlikte büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması sonucunda büyükşehir belediyeleri il mülki sınırlarında hizmet verdiğinden bahsedilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin eskisine göre daha fazla nüfusa daha büyük bir ölçekte hizmet vermesini ve daha yüksek miktarda mali kaynağı kullanmasını sağlamaktadır. Hizmet alanının genişlemesi yoluyla ölçek ekonomisinden faydalanarak verimliliği arttırmanın amaçlaçlandığı önceki kısımlarda belirtilmiştir. Grafik 3'teki veriler değerlendirildiğinde 2009 yılında küresel krizin etkisi ile büyükşehir belediye'nin bütçe açığının %-16,7 ile il belediyelerine göre oldukça fazla olduğu görülmekle birlikte 2010 ve 2011 yılları için ise büyükşehir belediyeleri'nin bütçe dengelerinin pozitif olduğu görülmektedir. Bu yıllarda Türkiye'de belediyelerin bütçeleri fazla vermiş ve büyükşehir belediyeleri'nin bütçeleri il belediyeleri bütçelerine göre daha iyi durumdadır. 2012 yılında büyükşehir belediyeleri bütçeleri fazla verirken il belediyeleri bütçeleri açık vermiştir. 2013 yılı ile birlikte her iki belediye sistemi de birbirine yakın oranlarda açık vermiştir.

Sistem değişikliğinin olduğu 2014 yılında büyükşehir belediyelerin'nin bütçelerinin fazla verdiği ve bu yılla birlikte hizmet ölçeğinin arttığı belirtilmelidir. Bu yıldan sonra 2018 yılı da dahil olmak üzere her iki belediye sisteminin de bütçelerinin açık verdiği görülmektedir. Grafikte dikkat çeken nokta, sistem değişikliğinin olduğu 2014 yılı hariç 2015 yılı ile birlikte büyükşehir belediyeleri'nin bütçe açıkları toplamının giderek arttığı ve il belediyeleri'nin bütçe açıklarına göre daha fazla olduğu görülmektedir. 2014 sonrası yıllar için il belediyeleri bütçe açıkları toplamı sırasıyla, 2015 yılında %3,3, 2016 yılında %-1,6, 2017 yılında %-6 ve 2018 yılında %-10,3 şeklinde artış göstermiştir. Buna karşın büyükşehir belediyeleri'nin bütçe açıkları toplamı 2015 yılında; %-3, 2016 yılında; %-13, 2017; %-14,6 ve 2018 yılında ;%-14,9 şeklinde gerçekleşmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri'nin bütçe açıkları toplamının il belediyeleri'nin bütçe açıklarına göre oransal olarak çok daha yüksek olduğu görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin hizmet ölçeğinin artması ile birlikte aynı zamanda daha fazla nüfusa hizmet verdiği görülmektedir. Bu durum büyükşehirlerin ölçek ekonomilerinden yararlanarak toplam harcamalarının azalmasını sağlamak yerine artmasını sağlamıştır. Bütçe dengelerine bakıldığında büyükşehir belediyelerinin harcamalarında verimliliği sağlayamadığı görülmektedir.

4.2. Belediyelerin Kişi Başına Harcamaları

Aşağıda Grafik 4'te büyükşehir belediye sistemi ve il belediye sisteminin 2009-2018 yılları arasında kişi başı harcamalarına bakıldığında büyükşehir belediyelerinde kişi başı harcamanın her yılda il belediyelerine göre daha fazla olduğu görülmektedir. Diğer yandan il belediyelerinin kişi başı harcamalarının düzenli bir artış içerisinde olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde 2013 yılına kadar yaşanan kişi başına harcamalardaki artış 2014 yılında 6360 Sayılı Kanunla uygulanan ölçek genişlemesi ile birlikte gerileme yaşamıştır. Bu tarihle birlikte büyükşehir belediyeleri daha fazla vatandaşa hizmet verdikleri için bu azalış normal karşılanmalıdır. Bu yıldan sonra büyükşehir belediyeleri kişi başına harcamaları tekrar artış trendine girmiş ve 2014 yılında 1126 TL olan kişi başı harcama 2018 yılına geldiğinde yaklaşık iki katına ulaşarak 2151,6 TL'ye kadar yükselmiştir. Buna göre

kişi başı harcama grafiğinin yukarıda yer alan bütçe açıkları grafiğinin tersi görünümünde ve “U” şeklinde olduğu görülmektedir. Denebilir ki ölçeğin artışı ile gelen nüfus artışı ve hizmet alanı genişlemesinin kişi başı harcamalarda yükselmeyi durdurmadığı ve aksine artış yaşandığı görülmektedir. Buna göre 2014 yılından sonra daha geniş ölçekte daha geniş nüfusa hizmet veren büyükşehir belediyeleri'nin bütçe açıklarına ve kişi başı harcamalarına bakıldığında birim maliyetlerinin düşmediği aksine artış olduğu görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediye sisteminin il belediye sistemine göre harcamalarda verimlilik yaratmadığı aksine harcamaların daha da arttığı söylenebilir.



Grafik 4: Büyükşehir Belediyeleri ve İl Belediyeleri Kişi Başı Harcamaları

Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr> verilerinden derlenmiştir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de geçmişten bugüne büyükşehir belediyeleri sayılarında artış, il belediyeleri ve il özel idareleri sayılarında azalış gerçekleşmiştir. Bununla beraber büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının 2014 yılından sonra il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi söz konusu olmuştur. Çalışmada bu değişimler ile ölçek ekonomilerinden bugüne kadar ne derece faydalandığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Son 10 yılda büyükşehir belediyelerindeki mahalli idarelerin ve bunların dışında kalan normal il belediyelerinin bütçe dengeleri ve kişi başı harcama rakamları analiz edilmiştir. Analiz sonucunda büyükşehir belediyelerinin olduğu illerin toplam harcamalarının daha büyük ve bütçe dengelerinin daha bozuk olduğu görülmektedir. Bunun yanında büyükşehir belediyelerinin 2014 yılından sonra daha büyük ölçekte hizmet vermesinin bütçe dengelerinde bir düzelmeye yol açmadığı ve bu belediyelerin hizmet verdiği yerlerde kişi başı harcamalarda artış olduğu görülmektedir. Değerlendirme bu idarelerin verdikleri hizmetlerdeki kalite olgusu göz ardı edilerek yapılmıştır. Bu analiz sonucunda belediyelerde ölçeğin büyümesi ile ilgili yapılan değerlendirme ve öneriler şu şekildedir:

- Optimum büyüklüğe ulaşan bir belediyede verimlilik artmakta ve birim maliyetler düşmektedir. Bu durum orta ve uzun vadede bütçe dengelerinin düzelmesine yardımcı olabilmektedir.
- Bir il belediyesinin büyükşehir haline gelmesi optimum büyüklüğe ulaştığı anlamına gelmemekte ve bu durum harcamalarda verimliliğin artması için tek başına yeterli değildir. Bir belediyenin coğrafi, kültürel, ekonomik vb. birçok nedenle kendi şartlarına özgü bir büyüklüğü olması gerektiği söylenebilir. Örneğin çok geniş bir ölçekte ya da çok dağlık bir arazide hizmet vermek daha maliyetli olabilmektedir. Bu durum birim maliyetleri azalması yerine artmasını sağlayacaktır.
- Bir belediyenin maliyetlerini düşürmesi için şehirleşmenin yoğun olduğu yerlerde hizmet vermesi rasyoneldir. Bu anlamda İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin il mülki sınırlarında hizmet vermesi doğru bir karardır.
- Ölçek ekonomilerinden faydalanarak maliyetleri düşürme ve verimliliği artırma düşüncesi ile küçük belediyelerin kaldırılması buralardaki sabit ve operasyonel maliyetleri düşürme düşüncesi doğru bir yaklaşımdır. Fakat veriler incelendiğinde küçük belediyelerin ortadan kalkması ile büyükşehirlerin bütçe dengeleri ve kişi başı harcamaları bugüne kadar yükselen bir trend izlemektedir.

• Büyükşehir belediyelerinin ölçeğinin artması sonucunda gelirleri de artmış ve bu durum elde ettiğinden daha fazlasını harcamasına sebep olmuştur. Bu noktada belediye yönetimlerinin gelirlerini merkezi idareden elde edilen paylar ve kolay borçlanma yolları nedeniyle sınırsız olarak görmesi politik miyopluk olarak değerlendirilebilir.

• Belediyelerin büyüdükçe borçlanma imkanlarının artması ile harcamalara kurumsal çözümler getirilmesi sürdürülebilirliğin sorunsuz bir şekilde devam edeceği yanılığını yaratmaktadır.

• Belediyeler büyüdükçe verilen ihaleler daha büyük riskler taşımaktadır. İhalelerdeki istisnaların çokluğu, yaklaşık değerlerin belirlenmesi ve açık ihale dışındaki kamu alımları yöntemleri, belediye şirketleri yoluyla alımların yapılması konuları ölçek arttıkça denetim sıkılaştırılmadığı takdirde daha büyük kamu kayıplarına yol açabilir. Ayrıca hizmet alımı yoluyla fazla istihdam konusuna dikkat edilmelidir.

• Seçimlere yakın populist harcamaların yapılması büyükşehirlerde bütçelerin büyüklüğü nedeniyle normal illere göre açıkların daha fazla olmasına neden olabilir. Bu durum ayrıca harcamaların nüfusun yoğun olduğu diğer bir deyişle oy potansiyeli büyük olan şehir merkezlerinde yapılmasını sağlayabilir.

• Hizmet maliyetlerin düşmesi ancak yüksek kaliteli alt yapı yatırımlarından sonra uzun vadede gerçekleşebilir. Ölçek arttıkça uzun bir süre kişi başı harcamalar yüksek çıkabilir fakat bu dönemde alt yapı yatırımlarının kaliteden ödün vermeden uzun vadeli bir bakış açısıyla yapılması gereklidir. Böylece uzun vadede yüksek maliyetli alt yapı yatırımları harcamaları azalacak ve bütçe dengeleri düzelebilecektir. Diğer bir deyişle kalkınmış ülkelerde kişi başı maliyetlerin düşürülmesi daha kolaydır. Asgari belediye hizmetlerinin ileri teknoloji ile düşük maliyetlerden verilmeye başlanması verimliliği artırır.

• Ölçek büyüdükçe bilgisayar teknolojisi, veri saklama ve bilgi işlem teknolojileri kullanılarak sistemde oluşabilecek maliyet kaçakları önlenmelidir.

Sonuç olarak belediyelerde ölçeğin büyümesi yoluyla verimliliğin artırılması düşüncesi Türkiye’de kanunlar yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Amaçlanan uygulamanın bilimsel açıdan doğru olduğunu söylemekle birlikte ölçeğin büyümesinin tek başına verimliliği arttırmada yeterli olamayacağı sonucuna varılmıştır. Ölçeğin büyümesi ile mali disiplinden ayrılma riskinin büyük olduğu görülmekle birlikte bu durumun her belediye için aynı şekilde olmayabileceği değerlendirilmekte ve yukarıda bahsedilen risklerin minimize edilmesi ile alt yapı yatırımlarının kaliteli bir şekilde gerçekleştirildikten sonra uzun vadede verimin arttırılabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Çetinkaya Ö. (2015) *Mahalli İdareler Maliyesi*, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Dinler Z. (2005) *İktisada Giriş*, Bursa: Ekin Kitapevi.
- İnegöl Ekonomi Raporu, <https://www.itso.org.tr/dosyalar/EkonomiRaporu2018.pdf>, Erişim:17.09.2019.
- Holzer M., Fry J., Charbonneau E., Ryzin G. V., Charbonneau E., Wang T., Burnash E., Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, *Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission*, 2009.
- Karagel H. (2012) "Mülki İdare Sınırlarının Belirlenmesi ile İlgili Kuramsal Yaklaşımlar ve Türkiye'deki Geçerli Uygulamalar", *AÜ. TÜCAUM VII. Coğrafya Sempozyumu*, 96-106.
- Kayalidere G. (2016) "Maliye Politikası Araçlarının İç Göçteki Rolü: Tiebout Hipotezi", Yazgan,P.,Tilbe,F. (der.) *Türk Göçü 2016 Seçilmiş Bildiriler I. London: Transnational Press London*, 87-93.
- Kızılboğa Ö. R. (2015) "Belediyelerin Birleşmesinin "Nüfus, Gelir, Kamu Harcamaları, Katılım, Hizmet Kalitesi ve Vatandaş Memnuniyeti" Üzerindeki Etkisi", *International Journal of Alanya Faculty of Business*, 7-1, 151-163.
- Musgrave P. B. (1991) "İdareler Arası Mali İlişkilerin Prensipleri", *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 140-165.
- Nadaroğlu H. (2001) *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Oates W. E. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 47, 1120-1149.
- Özdemir A. R. (2007) "Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD PanelVerileri Regresyon Analizi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 17: 1-21.
- Sağbaşı İ. (2003) "Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri", *Maliye Dergisi*, 143, 1-14.
- Sağbaşı İsa (2012), Türkiye'de Optimal Belediye Büyüklüğü Üzerine Gözlemler, V. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, Ankara. (http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2012/Sunum_metinleri.htm, Erişim Tarihi:19.09.2019.
- Slack E. & Richard B. (2013) "Merging Municipalities: Is Bigger Better?", Editör: Philippa Campise. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 14, 1-34.
- Swianiewicz, P. (2002) "Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services-International Context and Theoretical Framework" (Editor: Pawel Swianiewicz). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, *Open Society Institute, Budapest*. 5-29.
- Tekinbaş E. & Üstün D. (1991) "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)" Yorum, *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 86-109.
- Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Topal A. K. (2011) "Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXXI- II, 367-380.
- Çin'de trafik işkenceye döndü, <https://t24.com.tr/haber/cinde-trafik-iskenceye-dondu,93366>, (12.02.2019)
- <https://www.muhasibat.gov.tr>, (12.02.2019).
- İstanbul, dünyada en çok trafik sıkışıklığı yaşanan kentler listesinde 2. sıraya yükseldi, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-47211181> (12.02.2019).
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014) "2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu", Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2018) "2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu", Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, <https://www.e-icisleri.gov.tr> (Erişim: 18.09.2019).
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu.
- 3030 Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

- 3306 Sayılı Kanun Adana İlinde Seyhan Ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 3398 Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 3399 Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi Ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 504 Sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu.
- 593 Sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 6447 Sayılı Kanun On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.