Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
(DÜSBED) ISSN : 1308-6219

Nisan 2015
YIL-7 S.13

YEREL HİZMETLERİN KIRSAL ALANLARA GÖTÜRÜLMESİ VE KENT BELEDİYECİLİĞİNDEN ALAN BELEDİYECİLİĞİNE GEÇİŞ: BİR MODEL ÖNERİSİ[1]

Yrd. Doç. Dr. Nazım Kartal[*] **Yrd. Doç. Dr. Yılmaz Demirhan**[**]

Öz

Bu çalışma, Türkiye'deki kırsal alanlar ve kırsal alanlara kamu hizmetlerinin götürülme biçimiyle ilgilenmektedir. Cumhuriyetten itibaren meydana gelen demografik hareketlilik kırsal alanlarda yaşayan insanların yaşam alanlarından memnun olmadıklarını göstermektedir. Süreğen hale gelen göç, başlı başına bir sorun olmasının yanında, kırsal alanlarda ve kentlerde başka sorunlara da yol açmaktadır. Bu çalışmada kırsal alan sorunlarının çözümü için, insanların yaşadıkları yerlerde mutlu olmalarını sağlayacak, yoksulluk ve özellikle yoksunluklarını giderecek kamu politikalarının uygulanması ve bu amaca uygun bir idari mekanizmanın kurulması üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede kırsal alanların yönetiminde ve buralara hizmet götürülmesinde kent belediyeciliğinden alan belediyeciliğine geçişi gerektiren bir belediye modeli önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, belediye, kırsal alan, kırsal alan sorunları, kamu hizmeti

THE DELIVERY OF LOCAL SERVICES TO RURAL AREAS AND TRANSITION FROM URBAN MUNICIPALISM TO AREA MUNICIPALISM: A SUGGESTED MODEL

Abstract

This study tackles with rural areas and the way public services are delivered to those rural areas. The population movements since the foundation of Republic indicate that people living in the rural areas are not content with their lives. Perpetual migrations bring about different problems in rural and urban areas let alone it is itself a serious problem. This study focuses on the implementation of public policies that will make people happier with the place they live and deal with poverty and deprivation, and on the establishment of an administrative mechanism accordingly. Within this framework for the administration and delivery of public services to rural areas a model that requires transition from urban municipalism to area municipalism is suggested.

Key Words: Local Administration, Municipality, Rural Area, Rural Area Problems, Public Services

[1] Bu çalışmanın ilk hali 13-14 Mayıs 2010'da Selçuk Üniversitesi'nde düzenlenen Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda (KAYSEM-5) bildiri olarak sunulmuş ve bildiriler kitabında yer almıştır. Söz konusu bildiride yapılan önerilerin bir kısmı, 2012'de yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinde uygulamaya geçmiştir. Ancak büyükşehir dışındaki illerin kırsal alanlarında ve büyükşehir olan illerde adı geçen kanunla tamamı belediyelerin kapsamına alınan bazı kırsal alanlarda söz konusu sempozyumda dile getirilen sorunların büyük oranda devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle bildiride sunulan ve il özel idarelerinin kaldırılmasını da içeren, belediyelerin yetki alanlarını mülki sınırlara kadar genişletmeyi planlayan, bu çerçevede merkezi yönetim-mahalli idare ve mahalli idarelerin kendi aralarındaki yetki ve görev paylaşımını yeniden düzenlemeyi kapsayan önerilerimizin güncelliğini koruduğu düşünülmektedir. Buradan yola çıkarak söz konusu önerilerin bir kez daha ilgili akademik, siyasi ve idari çevrelerle paylaşılmasının yararlı olabileceği kanaatine varılmıştır. Bu metin, 2010'da sunulan bildirinin mevzuatta yapılan yeni düzenlemeleri de içerecek şekilde güncellenmiş, değiştirilmiş ve genişletilmiş hali olarak ortaya çıkmıştır.

[*] *Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, nazimkartal@yahoo.com*
[**] *Dicle Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, yilmaz.demirhan@dicle.edu.tr*

1. Giriş

Bu çalışma, Türkiye'deki kırsal alanları ve bu alanlara kamu hizmetlerinin götürülme biçimini konu almaktadır. Ülkemizde kamu hizmetlerinin kırsal alanlara götürülmesinde önemli sorunların olduğu bilinmektedir. Bu sorunların neticesi olarak da Türkiye'de kır nüfusu gittikçe azalmakta ve bu durum geri döndürülemez bir hal almaktadır. Kırsal alanların nüfusunun azalması, başlı başına bir sorun olmasının yanında, kentleri de etkileyen başka sorunlara neden olmaktadır. Bu çalışmada söz konusu sorunun çözümünün, insanların yaşadıkları yerde mutlu olmalarını sağlayacak, bulundukları yerde yoksulluk ve özellikle yoksunluklarını giderecek kamu politikalarının uygulanmasında olduğu düşünülmektedir. Anayasanın 5. maddesinde vurgulandığı gibi devlet, "*kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak*"la yükümlüdür. Bu görev yerine getirirken Devletin, çağın gereklerine uygun olarak kamu hizmetlerini hızlı, verimli, etkin ve olabildiğince az maliyetle alıcılarıyla buluşturması gerekir. Ayrıca kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ulusal ve uluslararası alanda meydana gelen sosyal, kültürel, yönetsel, teknolojik değişimlerin takip edilmesi ve bu anlamda meydana gelen değişimin toplumun menfaatleri doğrultusunda yönetilebilmesi de devletten beklenen görevler arasında sayılabilir. Bununla birlikte kamu yönetiminin yapılanmasında ve işleyişinde; görev, yetki ve sorumlulukların kamu idareleri ve kurumları arasında dağıtılmasında da rasyonel davranılması ve belli bir içsel tutarlılığın sağlanması gerekir. Ancak toplum düzeninde meydana gelen gelişmeler ve yapılan gözlemler bu konularda istenen reformların yapılamadığını göstermektedir. Özellikle kırsal alanlara kamu hizmetlerinin götürülmesi konusunda bu zamana kadar ortaya konulan politikaların hiçbir kesimi tatmin etmediği görülmektedir.

Sorunun adı ister kırsal alan, ister köy, isterse küçük yerleşim yeri olarak belirlensin, geniş bir çerçeveden bakıldığında bu sorunun aynı zamanda kentlerin, dolayısıyla tüm ülkenin sorunu olduğu anlaşılmaktadır (Kartal, 2012: 115). Bu nedenle, kırsal alan sorunlarının çözümü yönünde atılacak her adım, aynı zamanda kentlerin, özellikle de büyük, aşırı göç alan ve bu yüzden de pek çok bakımdan tıkanmış kentlerin sorunlarının çözümü yönünde de atılmış önemli bir adım olacaktır (Kartal ve Demirhan, 2011: 576).

Günümüze kadar, Türk kamu yönetiminin genel işleyişi kadar devletin kırsal alanlara yönelik hizmet götürme politikaları ile bu alanlarda faaliyet yürüten köy yönetimleri ve il özel idareleri de ilgili yazında ağır eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerle birlikte, dile getirilen sorunların aşılmasını sağlayacak bazı çözüm önerileri de ortaya konulmuştur. Bu çalışmada da Türkiye'de kırsal alan sorunlarının çözümüne yönelik olarak, bir anlamda il özel idarelerinin tamamının kaldırılmasını içeren ve esas olarak da literatürde genişçe yer bulan "ilçe özel idaresi"ne alternatif olarak geliştirilen "Bütünilçe Belediyesi"[2] modeli önerisi

[2] Birinci dipnotta ifade edilen bu çalışmanın ilk halinde önerilen belediye modeline isim olarak "Büyük İlçe Belediyesi" uygun görülmüştü ancak daha sonra dönemin başbakanı R. T. Erdoğan 6360 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra "bütünşehir" kavramını ortaya atmıştır. (http://www.sabah.com.tr/gundem/2013/11/04/bartin-butunsehir-oluyor 17/02/2015). Dolayısıyla hem büyükşehir ilçe belediyesiyle isim benzerliğinin önüne geçmek hem de "bütünşehir" kavramının dillendirilmesi ve görece medyatik olmasından

üzerinde durulacaktır. Ancak bundan önce Türkiye'nin kırsal alan sorunları ve devletin kırsal alanlara hizmet götürme politikaları hakkında kısaca bilgi verilecektir.

2. Türkiye'de Kırsal Alanların Durumu ve Sorunları[3]

Gerek dünyada gerekse Türkiye'de kır-kent ayrımını açık bir şekilde ortaya koyabilmek çok kolay değildir. Buna istinaden bu başlık altında öncelikle, "kır" ve "kent"in ne anlama geldiği ve bu çalışmada hangi anlam ve çerçevede kullanıldığı hakkında kısaca bilgi verilecektir. Konuyla ilgili kaynaklar tarandığında kır ve kent (şehir) kavramlarının kullanılan ölçütlere göre farklı şekillerde tanımlandığı ve sınıflandırıldığı görülmektedir. Konuya sosyolojik, ekonomik, coğrafi, hukuki veya idari olarak bakıldığında da ortaya farklı tanımlamalar ve sınıflandırmalar çıkmaktadır (Yavuz, Keleş ve Geray, 1973: 23).

Kır-kent ayrımında kullanılan en önemli ve belirgin ölçüt "nüfus"tur ve birçok eserde ağırlıklı olarak nüfus ölçütü kullanılmıştır (Yavuz, Keleş ve Geray, 1973: 23). Örneğin Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) belgelerinde idari sınırlar itibarıyla nüfus yoğunluğu kilometre başına 150 kişiden az olan yerler kır, nüfusun bundan çok olduğu yerler de kent olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de ise Devlet Planlama Teşkilatı,[4] 1982 yılında yapmış olduğu bir çalışmada yerleşim yerlerindeki nüfus, nüfusun istihdam alanları, şirket sayısı, banka şube sayısı, telefon aboneliği gibi 28 kıstası dikkate alarak yaptığı çalışmada, nüfusu 20.000'in üzerindeki yerleşim yerlerini kent, geriye kalan yerleri ise kırsal alan olarak kabul etmiştir (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 322). 2006'da kabul edilen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde de 20 bin ve daha fazla nüfusa sahip alanlar dışındaki yerler kırsal alan olarak değerlendirilmiştir (Temurçin ve Şenol, 2008:196). Nüfus esaslı benzer bir ayrıma 1924'te çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu'nda da rastlanmaktadır. Kanunun birinci maddesinde "*nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir)*" denileceği belirtilmektedir. Bu durumda, Köy Kanunu'nun da, bir bakıma, nüfusu 20 binden az olan yerleşim yerlerini kırsal alan olarak tanımladığı söylenebilir.

Kır-kent ayrımında kullanılan bir diğer baskın ölçüt ise yerleşim yerinin "idari statü"südür. Türkiye'de 20.000 nüfus ölçütüne ek olarak, il ve ilçe merkezleri ile bazen de belediyelerin kent olarak değerlendirildikleri görülmektedir (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 322, 323 ve 328; Yavuz, Keleş ve Geray, 1973: 23).

---

dolayı bu çalışmada önerilen modele "Bütünilçe Belediyesi" denilmesinin daha uygun olduğu düşünülmüştür.

[3] Bu başlığın yazımında yazarlardan Nazım Kartal'ın 2012 yılında basılan "Türkiye'de İl Özel İdareleri" kitabının 114-119 sayfalarından yararlanılmıştır. Eser kaynakçada gösterilmiştir.

[4] Devlet Planlama Teşkilatı 2011 yılında kaldırılmış yetki, göreve sorumlulukları ile teşkilatı Kalkınma Bakanlığı içinde eritilmiştir. Bakınız: 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, madde no 43. Kabul tarihi: 3/6/2011. Yayım tarihi: 8/6/2011, RG No: 27958.

Kır ve kent ayrımında bu iki önemli ölçüt dışında ekonomik ve sosyolojik ölçütler de esas alınabilmektedir.[5] Buna göre kırsal alanlar genelde, yüz yüze ilişkilerin yaygın olduğu, "*tarım ve hayvancılıkla ilgili etkinliklerin yapıldığı, işbölümü ve uzmanlaşmanın gelişmediği, dolayısıyla insanların iş bulmakta, geçinmekte ve yaşamakta zorlandığı ve bu nedenle de genelde göç veren bölgeler olarak*" betimlenmektedir (Geray, 1999: 12; Kartal ve Demirhan, 2011: 558). Yoğun nüfusa sahip ve net göç alan yerleşim yerlerini de kent olarak kabul etmek gerekir. "*Yine genel esaslar çerçevesinde köyler ilçelere, ilçeler illere ve iller daha büyük illere göre kırsallık özellikleri taşımaktadır"* (Kartal ve Demirhan, 2011:558). Kır ve kent genel ifadelerle bu şekilde karakterize edilebilir. Ancak bu çalışmada daha çok kırsal alanların idare ile ilişkisi, bu alanların yönetilme biçimi ve sorunları odak alınmıştır. Bununla birlikte çalışmada kırsal alan kavramı ile genel olarak köyler ve köylükten çok fazla çıkamamış yerleşim yerleri kastedilmektedir. Başka bir anlatımla, bu çalışmada kırsal alanlar, devletten yeterli kamu hizmetlerini alamayan, sorunlarını anlatacak merkezi yönetim ve uzantısı dışında muhatap bulamayan, yoksulluk ve özellikle yoksunluktan muzdarip olan ve bu nedenlerle doğdukları yerden memnun olmayan insanların yaşadığı coğrafya kastedilmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, kırsal alanlarda yaşanan sorunlar yerel ve kısmî olarak görünse bile ülkenin tamamını ilgilendiren ve etkileyen sorunlardır. Bu sorunların tamamı, belki, "yoksunluk" kavramıyla ifade edilebilir. Kır insanı yoksullukla mücadele etmektedir; yoksul olmasa bile kaliteli ve yeterli sağlık, eğitim, bayındırlık hizmetinden, kültürel ve sanatsal olanaklardan yoksundur. Kırsal alan insanlarının bu yoksunluk sorunlarıyla kendi kendilerine mücadele etmelerinin mümkün olmadığı yüzyıla yakın tecrübeyle sabittir. Dolayısıyla kırsal alanların çözümü son kertede devletin yürüteceği etkin kamu politikalarına ve bu kesimlere vereceği yeterli destek ve kamu hizmetlerine bağlı gözükmektedir.

Bu zamana kadar devlet, kırsal alanlara yeterli düzeyde destek verememiş, etkili, yerinde ve zamanında kamu hizmetleri sunamamıştır. Bu çerçevede yoksulluğu ve yoksunluğu giderilememiş olan kırsal alan insanları da çözümü göç etmekte bulmuşlardır. Resmi belgelerde ve kalkınma planlarında Türkiye için önemli bir sorun olduğu kabul edilen göç, Türkiye'de planlı ve dengeli olmadığı için sorun yaratmaktadır. Tabii ki Devletin kırsal alanlara tatmin edici boyutta kamu hizmeti götürememesinin makul ve mantıklı gerekçeleri de vardır. Bunlardan en önemlisi kırsal kesim yerleşim birimlerinin çok dağınık ve parçalı olması, dolayısıyla birçok kamu hizmetinin sunumu için çok küçük ölçekte kalmasıdır (Kartal, 2012: 115). 2011 yılı verilerine göre Türkiye'de 34 binin üzerinde köy tüzel kişiliği vardır. Buna köy tüzel kişiliği içinde yer alan mezra, kom, yayla, bağ evleri gibi bir takım köy-altı yerleşmeler de dâhil edildiğinde kırsal yerleşim birimlerinin sayısı 80 binin üzerine çıkmaktadır.[6] Bu yerleşim yerlerinden köylerin

[5] Ayrıntılı bilgi için bakınız: Yavuz, Keleş ve Geray, 1973: 224, 25; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009, Komisyon Raporları II. CİLT "Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu" Raporu s. 322).

[6] 6360 sayılı kanundan sonra büyükşehir olan illerde belde, köy ve bucaklar kapatılmıştır. Bunlardan belediye ve köyler bağlı bulundukları il veya ilçe belediyesinin birer mahallesi olmuşlardır. Aynı yasa ile nüfusu 2000'nin altına düşen belediyeler de kapatılmıştır. Böylece Türkiye'de belediye sayısı 2.950'den 1.396'ya, köy sayısı 34.425'ten 18.328'e

yaklaşık 23.600'ünün diğer bir ifade ile üçte ikisinin nüfusu 500'ün altındadır. Nüfusu 1000'in üzerinde olan köy oranı ise sadece yüzde 5 civarındadır. Köy-altı yerleşim birimleri de köy nüfusuna dâhil olmasına rağmen Türkiye'de ortalama köy nüfusu ise 353'tür. (MİGM, 2015; Gümüş, 2014: 92; Eryılmaz, 2012: 219). Bu veriler birçok kamu hizmetinin kırsal alanlarda yaşayan insanlara etkili bir şekilde götürülmesini rasyonel kılmamaktadır. Örneğin kırsal alanda yaşayanlar için de en önemli kamu hizmetleri olan eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım gibi konularda devlet genelde il, ilçe veya belediye merkezlerinde örgütlenebilmektir. Kırsal alanlarda ise bu tür örgütlenmeler belli bir nüfus yoğunluğuna sahip yerlerde ve ancak sınırlı bir şekilde yapılabilmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunun gerçekleştirileceği bina ve müştemilatların yapımı, bakımı ve onarımı ile gerekli olan araç ve gerecin sağlanması da devlet için ayrı bir sorun oluşturmakta ve masrafı gerektirmektedir. Bunlar sağlansa bile kırsal alanlara götürülecek kamu hizmetlerini yürütecek yeterli sayı, nitelik ve tecrübede personel tedarik etmek ve sürdürülebilir bir şekilde kırsal alanda kalıcılığını sağlamak da ayrı bir sorundur. Bununla ilgili olarak zamanın Aksaray kaymakamı Sadık Artukmaç'ın İdare Dergisi'nde (1954: 6) yer alan anıları çok manidardır. Artukmaç, kır nüfusunun genel nüfusa oranının %75 civarında olduğu 1954 Türkiye'si için şu ifadeleri kullanıyor: *"....25/6/1942 tarihinde 4274 sayılı Köy Okulları ve Enstitüleri Kanunu çıkarıldı ve işe hız verildi. Fakat beklenilen neticeler alınamadı. Okul yapıldı, öğretmeni bulunamadı. Köye gelen öğretmenlerden birçoklarının ise, istenilen kültürle mücehhez olmadıkları görüldü. Bu işin, memleketin bünyesine ve mali takatine göre ayarlanmadığı müşahade olundu. Ayrıca, mecburi tahsil çağındaki çocukların devamları, çeşitli sebeplerle temin olunamadı ve okulların tedris alet ve vasıtaları tamamiyle tedarik edilemedi. Beş sınıflı köy okulunu bitiren gençlerin, 5-10 sene sonra, bilgilerini ve okuyup yazma melekelerini kaybettikleri görüldü. Hülasa, mevcut okulların verimi; vasıtasızlık, devamsızlık, kısır muhit şartları yüzünden azaldı."* Söz konusu kırsal alanlar olunca, aradan on yıllarca süre geçmiş olmasına rağmen benzer sorunların bugün de var olduğunu söylemek mümkündür.

Kırsal alanlara etkin kamu hizmeti götürülememesinin diğer önemli nedenini, devletin bu alanda etkili bir idari yapılanmaya gidememiş olmasında aramak gerekir. Gerek merkezi yönetim ve taşra uzantıları gerekse il özel idareleri ve köyler kendilerine has özelliklerinden dolayı bu işlevi istenilen şekilde yerine getirememişlerdir. Günümüze kadar kırsal alan sorunlarını yerinde ve zamanında tespit edip çare üretecek, vatandaşların sorunlarını ve ihtiyaçlarını doğrudan iletebilecekleri, kendilerine yakın bir hizmet birimi eksikliği genel kabul gören bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır (Kartal, 2012: 115). İletişim ve ulaşım olanaklarının hızla gelişmiş ve genel olarak görev yapan hükümetlerin kırsal alanlara yaklaşımları da genelde olumlu olmasına rağmen hala bu alanda ciddi sorunlar olduğu gözden kaçmamaktadır.

Bununla beraber birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de artan refah seviyesiyle birlikte ve özellikle siyasi, idari, teknolojik ve kültürel değişimlerin de etkisiyle kırsal alanlarda yaşayan insanlarının ilgi ve taleplerinde de büyük değişimler yaşanmaktadır. İnsanlar artık köylerinde kalarak sadece tarım ve

düşerken, kapatılan belde ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile mahalle sayısı 16.100'den 31.824'e yükselmiştir (TÜİK, 2012:5;MİGM, 2015).

hayvancılıkla uğraşmak istememekte, haftada ya da ayda bir kez şehre inmekle yetinmemektedir. İnsanların, özellikle genç neslin çağdaş dünya ile bütünleşme gibi talepleri vardır. Kır insanı da kültürel, sanatsal ve teknolojik imkânlara yakın olmak, daha iyi eğitim, sağlık, bayındırlık ve beledî hizmetler almak istemektedir. Bu ileri düzey ihtiyaçların ne bizzat kırsal kesim insanlarının kendileri tarafından karşılanması ne de devlet tarafından yerinde karşılanması bugünkü şartlarda mümkün görünmemektedir. Kırsal kesimde yaşayan insanların bu "yoksunluğuna" şehir hayatının çekiciliği, emeklilik, yaşlılık aylığı, engelli aylığı gibi imkânların varlığı da eklendiğinde insanların kırsal alanlara bağlılığı azalmakta ve Türkiye'nin genel problemlerinden birisi olan "göç olgusu" karşımıza çıkmaktadır (Kartal, 2012: 116).

Türkiye'de kırsal alan sorunlarının yeterince çözüme kavuşmadığını ve bunun da kır-kent arası nüfus yapısını ciddi şekilde etkilediğini yıllar itibariyle nüfus değişimini gösteren aşağıdaki tablodan görmek mümkündür.

Tablo: 1927-2013 Arası Türkiye'nin Şehir, Köy ve Toplam Nüfusu

YIL	TOPLAM NÜFUS	YILLIK ARTIŞ ORANI	ŞEHİR		KÖY	
			Nüfus	%	Nüfus	%
1927	13 648 270	-	3 305 879	24,22	10 342 391	75,78
1935	16 158 018	2,30	3 802 642	23,53	12 355 376	76,47
1940	17 820 950	2,06	4 346 249	24,39	13 474 701	75,61
1950	20 947 188	2,30	5 244 337	25,04	15 702 851	74,96
1960	27 754 820	3,06	8 859 731	31,92	18 895 089	68,08
1970	35 605 176	2,68	13 691 101	38,45	21 914 075	61,55
1980	44 736 957	2,18	19 645 007	43,91	25 091 950	56,09
1990	56 473 035	2,28	33 326 351	59,01	23 146 684	40,99
2000	67 803 927	2,00	44 006 274	64,90	23 797 653	35,10
2007	70.586.256	0,58	49.747.859	70,50	20.838.397	29,50
2008	71.517.100	1,32	53.611.723	74,96	17.905.377	25,03
2009	72 561 312	1,45	54 807 219	75,5	17 754 093	24,5
2010	73 722 988	1,59	56 222 356	76,3	17 500 632	23,7
2011	74 724 269	1,35	57 385 706	76,8	17 338 563	23,2
2012	75 627 384	1,20	58 448 431	77,3	17 178 953	22,7
2013	76 667 864	1,37	70 034 413	91,3	6 633 451	8,7
2014	77 695 904	1,33	71 286 181	91,8	6 409 722	8,2

Kaynak: Kartal, 2012: 116, 117 ve www.tuik.gov.tr verilerinden derlenmiştir.

Tablo incelendiğinde köy nüfusunun şehir nüfusuna oranının yıllar içinde azaldığı görülmektedir. Nitekim 1927 yılı nüfus sayımına göre kırsal nüfus toplam nüfusun yaklaşık %75'ini oluştururken, 2008 yılına gelindiğinde durum tersine dönmüş ve bu sefer kent nüfusunun oranı toplam nüfusun yaklaşık %75'ine ulaşmıştır. Tablo, 2013 yılına kadar bu trendin devam ettiğini göstermektedir.[7] Kır nüfususun toplam nüfus içindeki payı kent nüfusuna göre sürekli olarak azalsa da

[7] 2013 yılında ortaya çıkan %91,3 oranındaki şehir nüfusuna karşı %8,7 oranındaki kırsal nüfus doğal değil yapay bir neticedir. Bu durum, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı "*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" ile ortaya çıkmıştır ki bu kanun üzerinde ileride durulacaktır.

1980'lere kadar kent nüfusu ile birlikte kır nüfusu da artmıştır. Ancak 1980 sonrası nüfus verilerinde, kırsal alan nüfusunun mutlak olarak da azalma eğiliminde olduğu görülmektedir (Kartal, 2012: 117). Bu mutlak azalış sonraki yıllarda da devam etmiştir.

1927 yılından itibaren ortaya çıkan nüfus verileri, Türkiye'de kırsal kesimde bazı sorunların olduğunu göstermektedir. Oysa Cumhuriyetin kuruluşundan beri köy ve köylüye karşı yoğun bir ilgi olmuştur. 1960'larda ülke (toplum) kalkınmasıyla köylerin kalkınması bir tutulmuştur (DPT, 1963: 101 vd.; Artukmaç, 1954: 1). 1960 sonrasında kırsal kalkınma, beş yıllık kalkınma planlarının önemli bir konusunu oluşturmuş ve köylerin iticiliğini azaltacak, çekiciliğini arttıracak politikaların uygulanması üzerinde önemle durulmuştur (Yavuz, 1966: 47; DPT, 2001: 17). Bugünden bakıldığında ortaya çıkan sonuç bize şunu göstermektedir: Uzun süreden beri bu alanda yürütülen kamu politikaları tercihleri ya isabetli değildir ya da yanlış veya yetersiz uygulanmıştır. Ayrıca köy eksenli ve köylerin (yeniden) kalkındırılmasına yönelik politika ve yaklaşımların soruna çözüm olmadığı da görülmüştür. Yaşanan sosyal, kültürel, teknolojik ve idari gelişmelerden sonra köylüyü köyde tutmanın ya da durumu tersine çevirmenin pek mümkün olmadığı aşikârdır. Bunun yerine, belli bir kırsal alana hitap edecek, gelişmeye müsait, kamu hizmetlerinin ve kır insanının kendisini yoksun hissettiği diğer olanakların sunulabileceği cazibe merkezlerinin oluşturulması önemli bir seçenek olarak karşımızda durmaktadır (Tortop,1984: 82). Bunun için de öncelikle kırsal alanlara da hitap edecek etkin bir idari mekanizmanın kurulması gerekmektedir.

3. Dünden Bugüne Türkiye'nin Kırsal Alanlara Hizmet Götürme Politikaları

Osmanlı'da merkezi yönetimin, Tanzimat'a kadar kırsal alanlarla olan ilişkisinin ağırlıklı olarak adalet, güvenlik ve vergi olmak üzere temelde üç bağ üzerine kurulduğu söylenebilir. Bunun dışında kırsal alanların kamu hizmeti yönünden kendi haline bırakıldığı söylenebilir. Bu durumun Tanzimat'tan sonra değişmeye ve yavaş yavaş kamu hizmeti anlayışının yerleşmeye başladığını görüyoruz. Tanzimat'ın ilanından hemen sonra taşrada oluşturulmaya başlanan yerel meclislere yöredeki kamu hizmetiyle ilgili bazı yükümlülükler verilmiştir. Yine aynı dönemde kentsel alanların yeniden yapılanması için belediyeleşme süreci de başlamıştır.

Osmanlı Devletinin taşra idari yapısı büyük ölçüde Cumhuriyete de intikal etmiştir. Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinde, küçük ve güçsüz belde ve ilçe belediyelerini bir tarafa bırakırsak, kırsal alanlara yerel hizmetlerin sunumundan, zaman içinde değişiklik göstermekle birlikte, il özel idareleri ve köy tüzel kişilikleri ile merkezi yönetim aynı anda sorumlu tutulmuşlardır.

Köyler (komünler), tüm dünyada insanlıkla birlikte var olan ve insanların bir arada yaşadıkları en küçük yerleşim birimleridir (Tortop vd. 2006: 108). Köyler (daha doğrusu köylüler), bazı ortak problemlerinin çözümünde ve ihtiyaçlarının giderilmesinde kendi icat etmiş oldukları yöntemleri kullanmışlardır; bunun altında da genellikle birlikte hareket etme ve yardımlaşma geleneği vardır. Türkiye tarihinde de durum bundan farklı değildir, köyler genellikle kendine yeter birimler olarak kabul edilmişlerdir. Bundan dolayı Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine kadar devlet; kırsal alanlara kamu hizmeti götürme gerekliliği duymamıştır.

Osmanlının son dönemlerinden başlamak üzere özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında köylere ilgi gösterilmeye ve hatta öncelik verilmeye başlandığı söylenebilir. Bu kapsamda kent ve belediyeleri düzenleyen kanunlardan önce 1924 yılında mükemmel sayılabilecek bir köy kanunu çıkartılmıştır. Kanunla, köyler küçük birer belediye kabul edilmiş ve tüm görev ve teşkilatı ile kendi kendine yeterli olması öngörülmüştür (DPT, 1991: 115). Bu amaçla kanun köylere; sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, kültür ve eğitim, tarım ve hayvancılık, ekonomi, ticaret, güvenlik, adalet, nüfus gibi konularda iki yüz civarında görev vermiştir (Yalçındağ, 1976: 35). 1924 Anayasası'ndan kısa süre önce kabul edilen Köy Kanunu, bu anlamda, hem yeni bir devlet kurma iradesini, hem modernleşme isteğini hem de ülkedeki farklı etnik grupları yönetime dâhil etme zorunluluğunu içeren bir belge olarak kabul edilebilir. Bu yasayla bir taraftan, merkezi yönetimin yetersizliği göz önünde bulundurularak, köyler adeta küçük bir devlet gibi düşünülüp, batılı yaşam biçimini sağlama hedefini gerçekleştirebilecek yetkilerle donatılırken diğer taraftan da katılımı artırıcı yöntemler öngörülmüştür. Türkiye'nin yönetim yapısında kendine özgü bir yerde duran Köy Kanunu'nun söz konusu özellikleri üzerinde bugüne kadar fazla durulduğu söylenemez. Bunun en önemli nedeni, şüphesiz, yerel özerklik ve katılım gibi konularda oldukça olumlu nitelikler taşıyan hükümlerin tam anlamıyla uygulamaya geçirilememesidir. Yasanın kabul edilmesinden kısa bir süre sonra ilan edilen 1924 Anayasası, ulusal devleti güçlendirmek üzere yetki genişliği ve merkeziyetçilik ilkelerini esas almış ve bir anlamda Köy Kanunu, doğuş koşullarındaki daha özgürlükçü, daha çoğulcu havadan yoksun biçimde yaşamını sürdürmek zorunda kalmıştır (Duru, 2015).

Yürürlüğe girdiği günden itibaren yenilenmeyen[8] tek yerel yönetim kanunu olan Köy Kanunu'nun, köy yönetimlerinin sorumluluğuna bıraktığı alanlardaki kamu hizmetlerinin geçen zamanda ya hiç yerine getirilemediği ya da sınırlı şekilde yapıldığı görülmektedir (Yalçındağ, 1976: 35; Özefe, 2005: 513). Ziya Çoker'in (1966: 86), köy idareleri ve Köy Kanunu ile ilgili olarak 1966 yılında yapmış olduğu tespitler günümüze de ışık tutması bakımından önemlidir: Çoker, "(*a)slında mükemmel bir kanun olan 442 sayılı Köy Kanunu'nun, 40 yıllık tatbikat sonunda köye hiçbir medeni hizmeti getirememiş olmasında, görevleri sıralayıp bir sorumlu bulmakla hizmetin hakikaten ifası arasında hiçbir münasebet bulunmadığını göstermektedir*." diyor ve devam ediyor: "*Öyle anlaşılıyor ki köye verilen görevler ne teşkilat itibariyle, ne köylerin mali gücüyle ve hatta ne de köyün genel kültür seviyesiyle altından kalkılacak çapta işler değildir. Mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesinde bu mevzuda gerçeklik bulunmalı, köye bütün faktörleri nazarı itibara alarak, yapabileceğinin üstünde iş yüklenmemelidir. Köy idaresine verilecek görevler çok mahalli birkaç ana konuya inhisar ettirilirse hiç olmazsa bu hizmetlerin yapılması sağlanmış olur köyün gerçeklerine uymayan yüzlerce maddelik idealist bir köy kanunu yapmaktan vazgeçip, köy idaresine gerçekçi bir açıdan bakarak, köyün kültürüyle, teşkilatıyla ve parasıyla yapabileceği kadar görev yüklenmelidir*." Çoker'in yaklaşık elli yıl önce ortaya koymuş olduğu

[8] Yeni bir köy kanunu hazırlanmamasının önemli bir nedeninin de nasıl bir kanun çıkartılırsa çıkartılsın köylerin ve kırsal alanların çözümüne katkı sağlamayacağı inancı olduğunu göz ardı etmemek gerekir. Köylerin kurtuluşu yine köylerde değil dışarıdan gelecek destekte aranmalıdır. 6360 sayılı kanunla ortaya konulan yeni gelişmeler bu görüşü desteklemektedir.

tespitlerin çoğu bugün için de geçerlidir. Bugünkü konjonktürde belki bir hususa itiraz edilebilir: Artık köylere tüzel kişilik verip ondan mahdut da olsa bazı mahalli idare hizmetleri beklemek faydasızdır. Hali hazırda köylerin kendilerine verilecek görevleri yapacak ne gelir kaynakları bulma ve yaratma imkânı vardır ne de bu hizmetleri yerine getirecek personel ve araç-gereçlere sahiptir. En gerçekçi görünen çözüm yolu, köylere götürülecek mahalli hizmetlerin sorumluluğunun daha güçlü idari birimlere tevdi edilmesi, aktarılmasıdır.

Kırsal alanlara kamu hizmetlerini götürmekle sorumlu tutulan bir diğer idari birim, il düzeyinde örgütlenmiş olan il özel idareleridir. Bu kurumların temeli, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'yle oluşturulan "vilayet umumi meclisleri"ne dayanmaktadır (Şengül, 2010: 34-36). Cumhuriyet döneminde de uzun bir süre uygulanmış olan 26 Mart 1913 tarihli "İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı" ile 1864 yılında oluşturulan bu meclis tüzel bir kişilik kazanmış ve özellikle Osmanlının son dönemlerinde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında kırsal alanlara tüm kamu hizmetlerinin götürülmesinden neredeyse tek başına sorumlu olmuştur. Üstlendikleri bu önemli görevleri ilk zamanlarda başarıyla yerine getirmişlerken sonraki yıllarda görev, yetki ve sorumluluklarının merkezi yönetim alanına alınmasıyla il özel idareleri işlevsizleşmiş ve önemlerini yitirmişlerdir.[9] Bu dönemde kırsal alanlarla ilgili olarak merkezden idare edilmeyen neredeyse hiçbir kamu hizmeti kalmamıştır (Çoker, 1993: 3). Bu nedenle son yıllarda artan bir şekilde il özel idarelerinin yeniden yapılandırılarak tekrar işlevsel hale getirilmesi yönündeki öneri ve çabalar yoğunlaşmış; hatta il özel idare sisteminin sorunlu olduğu ve yeniden yapılandırılması gerektiği konusu üzerinde neredeyse tam bir fikir birliği oluşmuştur.

Gerek köy idarelerinin yukarıda özetle anlatılan özellikleri gerekse il özel idarelerinin Cumhuriyet dönemi boyunca uygulanan politikalarla işlevsiz bir hale getirilmeleriyle kırsal alanlara kamu hizmetlerinin götürülmesinde merkezi yönetim birimleri adeta tek etkili güç olarak kalmıştır. Merkezi yönetim bu işlevini merkezde teşkilatlandırdığı ve yönettiği kamu kurumlarıyla yerine getirmiştir. Ayrıca kırsal alanların sorunlarına çözüm üretmek için köylerin birleştirilmesi, köy-kent, tarım-kent, merkez-köy gibi birçok proje üzerinde durulmuş ve bazıları da uygulanmaya çalışılmıştır. Bu projelerin hiçbirisinden beklenen sonuçlar alınamamıştır.

2005 yılında hayata geçirilen Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) projesi ayrı bir paragraf açılmasını hak etmektedir. Çünkü Proje ile tüm Türkiye'de birkaç başlıkta çok önemli faaliyetler yürütülmüş ve başarılar sağlanmıştır (Öğüt, Türker ve Öztoprak, 2009). KÖYDES projesinin temeli 2005 yılında çıkartılan 5286 sayılı Kanunla o zamana değin köylere kamu hizmetlerinin götürülmesinde başat rol oynayan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün (KHGM) kaldırılmasına dayanmaktadır. 5286 sayılı Kanun kurumun tasfiye işlemleri için 16 Mart 2006 tarihine kadar süre tanımıştır. Geçiş sürecinde kaynak konusunda yaşanacak sıkıntılar da göz önüne alınarak, kırsal kalkınmayı sağlamak ve köylerin yol, içme suyu ve kanalizasyon gibi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla KÖYDES Projesi "geçici" olarak devreye sokulmuştur. Ancak uygulamadaki başarı dikkate alınarak proje kalıcı hale getirilmiştir (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu, 2008: 10; Kartal,

[9] İl özel idarelerinin işlevsizleştirilme süreci için bakınız: Kartal, 2012: 81-91.

2012: 127). Fakat buradaki bir çelişkiyi ifade etmek gerekir. 2005 yılında il özel idareleri reforme edilmiş ve hemen öncesinde kırsal alanlara hizmet götürmekle sorumlu merkezi bir kurum olan KHGM kaldırılmıştır. Bu şekilde kırsal alanlara yerindelik ve yerindenlik esası çerçevesinde hizmet götüreceği vurgusu yapılmıştır. Ancak gelinen noktada böyle yerel bir proje dahi il özel idareleri eliyle değil merkezi yönetimin taşra uzantısı olan kaymakamlıklar ve kaymakamların yönetim ve etkisinde olan köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yürütülmüştür. Bu durum yıllardır devam eden kırsal alanlar üzerindeki merkeziyetçi hizmet anlayışından kopulamadığını göstermektedir. En temel varlık nedenlerinden birisi kırsal alanlara, özellikle yerel hizmetleri götürmek olan il özel idarelerinin 5302 sayılı kanunla yeniden yapılandırılmasına rağmen merkezi hükümet kırsal alanlara hizmet götürme işlevini kendi tekelinden tamamen bırakmamıştır.

Kırsal alanlara kamu hizmetlerinin sunumundaki bu anlayış ve yapıda 2012 yılında ciddi bir çatlama olmuştur. Yukarıda bahsi geçen 6360 sayılı Kanunla Türkiye'nin idari yapısı önemli ölçüde değişime uğramış ve bu değişimden en fazla etkilenenler ise kırsal alanlar ve yönetimleri olmuştur. Pek çok maddesi 30 Mart 2014 mahalli idare seçimlerinden sonra yürürlüğe giren söz konusu Kanun ile büyükşehir olan 30 ilde (İstanbul ve Kocaeli'de halihazırda benzer bir yapı söz konusuydu) il özel idareleri, köyler, beldeler ve bucaklar kaldırılmıştır. İl Özel İdareleri ve bucaklar dışında kapatılan idari birimler bağlı bulundukları il ve ilçelerin mahallesi haline getirilmiştir. Kapatılan il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumlulukları ile personel ve diğer varlıklarının büyük kısmı büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Böylece Türkiye'nin önemli bir coğrafyasında kırsal alanlar bir yasal düzenleme ile kentsel alanın bir parçası haline getirilmiştir. Yeni düzenleme ile uzun yıllardan beri çeşitli nedenlerle kamu hizmetlerinden yeterince yararlanamayan kırsal alan insanları doğrudan belediyelerle muhatap kılınmıştır. Diğer yandan merkezi yönetim bu illerde kurduğu Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları vasıtasıyla özellikle yerel hizmetlerde doğrudan kamu hizmeti sunucusu olmaktan çıkmış, gözetleyici ve denetleyici bir role bürünmüştür. Büyükşehirlerde hayata geçirilen bu düzenlemeler bu çalışmada yer alan (ve 2010 yılında KAYSEM 5'te sunulan) önerilerle önemli ölçüde benzerlik göstermektedir.

Dünü ve bugünü yukarıda özetle anlatılan kırsal alanlara kamu hizmetlerinin götürülmesi meselesinde, Türkiye, kent (belde) belediyeciliğinden alan belediyeciliğine doğru bir geçiş yaşamaktadır. Bu değişimin kırsal alanların ve kentlerin sorunlarının aşılmasında bir dönüm noktası olduğu kabul edilmektedir.

4. Kırsal Alanların Yönetiminde Yeni Bir Model Önerisi: "Bütünilçe Belediyesi"

"Bütünilçe Belediyesi", kırsal alan sorunlarının çözümüne yönelik olarak 1960'lı yıllardan beri gündemde olan "ilçe özel idaresi"ne alternatif olarak düşünülen ve il özel idarelerinin kaldırılmasına dayanan bir öneridir. Bu önerinin ilk izlerini İstanbul ve Kocaeli vilayetleriyle ilgili olarak yapılan düzenlemede görüyoruz: 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici ikinci maddesine göre, İstanbul ve Kocaeli illerinde, büyükşehir belediye sınırları il mülkî sınırları kabul edilerek ilk alan belediyeciliği örneği yaşanmıştır. İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediyelerinde de mevcut valilik binası merkez kabul edilerek ve il mülkî sınırları içinde kalmak

şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırları büyükşehir belediyesinin sınırı kabul edilerek buralarda da alan belediyeciliği tecrübe edilmiştir. Aynı geçici maddenin diğer fıkrasına göre de büyükşehir belediye alanlarının içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona erdirilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Bu düzenlemede büyükşehirlerin yer aldığı illerde il özel idarelerinin varlığı da devam etmiştir. Bu nedenle aynı alan içinde, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise tüm mülki alanda üç kamu birimi –valilik, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi- benzer sorumlulukları birlikte taşımışlardır.

Alan belediyeciliğinde ikinci adım 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla atılmıştır. Daha önce de bahsedilen bu kanunla birlikte bir önceki paragrafın son cümlesinde ifade edilen çelişki kaldırılarak tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu sayede il sınırları içerisindeki tüm beledi hizmetlerden büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri sorumlu olmuşlardır.

Gelinen bu noktadan geriye dönüş çok mümkün gözükmemektedir. Bundan sonraki aşamada, aşağıda da ayrıntılı bir şekilde bahsedileceği gibi, tüm illerde alan belediyeciliğine geçiş beklenmektedir. Ulaşımda, iletişimde, teknolojide meydana gelen değişmelere paralel olarak idari teşkilatlanmada da yeni fikirlerin ortaya konulması gerekmektedir. Bir-iki asır öncesinin bilgisi, doğruları ve pratikleriyle 21 inci yüzyılın insanını yönetmek ve onlara hizmet götürmek doğru ve etkili sonuçlar vermeyebilir. Bugünün ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve teknoloji düzeyinde farklı bir yönetim sisteminin gerektiği en azından Türkiye'nin yönetsel tarihinden ortaya çıkmaktadır. Köylerin ve küçük belediyelerin hali, bucak yönetimlerinin akıbeti ve kırsal alanlara hizmet görülmesi için son zamanlarda yeniden kurgulanan il özel idarelerinin durumu ortadadır. Bütün yaşananlar kent ve kırsal alan yönetimlerinin hangi yöne doğru evrilmesi gerektiği konusunda ipuçları vermektedir. Yerellik ve özerklik ilkelerinden vazgeçerek (il özel idarelerinde olduğu gibi), ya da güçsüz, parçalı, dağınık ve küçük idari yapılarla (köy idareleri, belde belediyeleri ve bucaklar da gibi) kamu hizmetlerinin rasyonel biçimde yürütülmesinin mümkün olmadığı görülmüştür.

Türkiye'de uygulanacak yeni kırsal alan yönetimlerinde kent belediyeciliğinin içine kırsal alanların da dâhil edildiği bir mecra açılmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi büyükşehir belediyelerini yeniden biçimlendiren 6360 sayılı Kanun bu değişimin kapısını iyice aralamıştır.

4.1. Taşra İdaresinde Yapılacak Reformlarda Gözetilmesi Gereken Temel İlkeler

Bu çalışmada yeni bir model önerisi olarak ileri sürülen alan belediyeciliği anlayışının ayrıntılarına geçmeden önce taşra idaresinde yeniden düzenleme yapılırken dikkat edilmesi gereken bazı önemli ilkelerden bahsetmek faydalı

olabilir. Bu ilkelerin ilgili alanyazında farklı ifadelerle de olsa yer aldığını söylemek mümkündür.[10]

Söz konusu ilkelerden ilki, kamu yönetiminde, zorunlu olmadıkça yeni idari birimlerin oluşturulmamasıdır. Çünkü yukarıda belirtildiği gibi toplumsal alanda yaşanan tüm gelişmeler az ve öz bir idari yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Ayrıca kurulan her yeni birimin bir maliyeti vardır. Bu maliyete parçalanan yetki, görev ve sorumlulukları, araç-gereç ve makine ile diğer varlıkları ve en önemlisi kamu personelini eklemek gerekir. Bu nedenle ancak fayda-maliyet analizleri (günümüz kavramıyla düzenleyici etki analizi) yapıldıktan sonra yeni idari birimlerin kurulması yoluna gidilmelidir.

İkinci ilke, oluşturulacak yeni birimlerde ya da yapılacak genel ve özel reformlarda sadece bugün değil, geleceğin şartlarının da ne olacağı düşünülmeli, kurumlar buna göre yapılandırılmalıdır.

Üçüncüsü, taşra idaresinde yapılacak bir reform çalışmasında kurumlar arasında (örneğin merkezi yönetimin taşra uzantıları ve yerel yönetimler arasında) yetki, görev ve sorumlulukların en uygun şekilde dağıtılması ve bunlarda meydana gelebilecek çakışmaların ve ortada kalmaların önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu, aynı coğrafi alanda, aynı yetki, görev ve sorumlulukların mecbur kalınmadıkça birden fazla kamu kurumuna verilmemesini de kapsamaktadır.[11]

Dördüncü ilke, yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynakların verilmesi ve kendi öz kaynaklarını yaratma imkânının tanınmasıdır.

Beşinci ilke, idarî reformlarda, devletin ve toplumun genel yararının ön planda tutulmasıdır. Bu bağlamda değişim ve gelişimin sürekliliği kabul edilmelidir. Kurumların ve kuralların toplumun genel çıkarları doğrultusunda değiştirilmesinden korkulmamalıdır.

Altıncısı ve sonuncusu ise, idarî reform, gerekirse anayasal değişiklikleri de içerecek şekilde tüm devlet yapısı göz önüne alınarak makro düzeyde yapılmalıdır. Devletin tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla bir bütün olduğu, bir birimde yapılacak değişikliğin diğer birimleri de etkilediği hesaba katılmalıdır.

Aşağıda ele alınan görüşler bu başlıkta temel alınan ilkeler göz ardı edilmeden okunmalıdır. "Bütünilçe Belediyesi" modelinde büyükşehir olmayan illerde bugünkü kırsal alan yönetimleriyle ilgili üç temel değişiklik öngörülmektedir: İlk olarak kent belediyeciliğinden alan belediyeciliğine geçişi

[10] Bu eserlere örnek olarak şunlar gösterilebilir: DPT, 1963: 79; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 45 vd.; Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, 1991: 4 vd.; DPT, 2000:14 vd.; Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982: 143 vd.

[11] 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli'de üç birim, büyükşehir belediyesi, merkezi yönetim (il idaresi) ve il özel idaresinin hizmet alanları çakışmıştır. Bu bir anlamda üç idari biriminde aynı coğrafi alanda birçok hizmetin aynı alana götürülmesinden sorumlu olduğu anlamına gelmektedir. 2012 de çıkartılan 6360 sayılı kanunla il özel idareleri kaldırılarak bu çakışmalardan birisi ortadan kaldırılmıştır. Böyle bir durumda merkezi iktidar ile yerel iktidarın aynı siyasi görüşe sahip olduğu zamanlarda genellikle sorun olmayacaktır ancak diğer durumlarda farklı sorunların olabileceği unutulmamalıdır.

savunmaktadır. İkincisi il özel idarelerinin kaldırılmasını ve son olarak da il sınırları içerisinde merkezi yönetim ve belediyeler arasında yetki, görev ve sorumlulukların yeniden paylaştırılmasını öngörmektedir.

4.2. Kent Belediyeciliğinden Alan Belediyeciliğine Geçiş

Türkiye'de belediye yönetimleri tarihsel olarak kentlerin (beldelerin) mahalli idareleri olarak doğmuş ve gelişmişlerdir. Belediye denildiği zaman genellikle belli bir yoğunlukta nüfusun yaşadığı yerleşim yerleri anlaşılır. "Bütünilçe Belediyeleri"nde ise kent (belde) belediyeciliğinden alan belediyeciliğine geçiş söz konusudur. Bunun nedenleri şimdiye kadar kırsal alanlara hizmet götürmekle görevlendirilmiş kurum ve kuruluşların sorunlarında yatmaktadır.

Kırsal alanlara mahalli hizmetleri götürmekle görevli en temel birim olan il özel idareleri, kanunlarla kendisine verilen görevleri hakkıyla yerine getirememektedir. Yapılacak reform bu sorunu ortadan kaldırmalı ve özel idarelerin temel hizmet alanı olan kırsal alanlardaki yönetim ve hizmet boşluğu giderilmelidir.

Bu boşluğu dolduracağı düşünülen "ilçe özel idaresi" önerisi de 1960-80 yılları arasında çokça tartışılmış ve kırsal alan sorunlarına çare olacağı söylenmiştir. Ancak o günden bu güne Türkiye ve dünyada pek çok değişim yaşanmıştır. Günümüzde kırsal alana hizmet götürmekle görevli yeni bir birime ihtiyaç var mıdır sorusuna 60'lı, 70'li yıllardaki kadar kesin bir şekilde "evet" demek mümkün değildir. Nüfus verileri kırsal alanların cazibesinin azaldığını ve azalmaya devam ettiğini göstermektedir. Bu şartlarda daha da nüfus kaybına uğraması muhtemel olan kırsal alanlar için il merkezleri hariç 900'ün üzerinde yeni birimin oluşturulması rasyonel görünmemektedir (MİGM, 2015). Bunun anlamı 900'ün üzerinde tüzel kişiliğe sahip ilçe özel idaresine ayrı ayrı kaynak, personel, araç-gereç tahsis etmek demektir.

Alan belediyeciliğine geçilmesinin başka bir gerekçesi Türkiye açısından kırsal kesime götürülebilecek yerel hizmetlerin sınırlı olmasıdır. Bunlar genelde yol, içme suyu, kanalizasyon, itfaiye, kırsal alandaki kamu binalarının yapım, bakım ve onarımı gibi sayıları sınırlı ve görece basit ve maliyetli olmayan hizmetlerdir. Başka bir ifadeyle kırsal alana götürülecek hizmetler belediyelerin şu anda zaten yapmakta oldukları hizmetlerin bir kısmını oluşturmaktadır. Belediyelerin bu hizmetleri yapmaları için gerekli alt yapıları -bazı sıkıntıları olsa da- mevcuttur. Belediyelerin bu konudaki eksikliklerinin giderilmesi ve ayrıca desteklenmesi her açıdan mevcut durumdan ve diğer önerilerden daha rasyonel bir çözüm olarak düşünülmektedir.

"Bütünilçe Belediyesi"ne geçişin savunulmasında, bu çalışma kapsamında en fazla değer verilen gerekçelerinden birisi, kırsal alanda yaşayan vatandaşların, sorunlarını ve taleplerini iletebilecekleri, onlara yakın, oy verdiği ya da vereceği bir idareye kavuşmuş olmalarını mümkün kılacak olmasıdır. Diğer pencereden bakıldığında belediye başkanı ve karar organını oluşturan üyelerin de oy aldığı ya da bir sonraki seçimlerde almak istediği kırsal kesim insanlarının taleplerini göz ardı etmeleri daha zor olacaktır.

Bütün ilçe belediyelerinin oluşturulmasıyla, kırsal alanlar için merkezi yönetime, il özel idaresine ve ilçe özel idaresi önerisine karşı öne sürülen

demokratiklik, özerklik, halk katılımı, yerellik, denetim, halka uzaklık gibi konulardaki eleştiriler minimum seviyede kalacaktır. Tüm bu konulardaki sorunlar bütün ilçe belediyesi modeli ile aşılabilir hale gelecektir. Çünkü bugünkü haliyle belediyeler il özel idaresi sisteminden daha demokratik, daha özerk, halka daha yakın, hülasa "daha yerel" yönetimler olarak kabul edilmektedir.

Son olarak "Bütünilçe Belediyesi" modeli yeni birimlerin ve yeni kurumların oluşturulmasını gerektirmemektedir. Dolayısıyla daha az maliyetle daha rasyonel bir sonuca daha kısa zamanda ulaşmak mümkün olabilecektir.

Temel gerekçeleri bu şekilde sayılabilecek olan bütünilçe belediyelerinde, belediye organlarında herhangi bir değişiklik öngörülmemektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi "Bütünilçe Belediyesi" ile mevcut ilçe belediyeleri arasındaki fark bütün ilçe belediyelerinin hizmet alanının ilçe mülki sınırlarına genişletilmesidir. Bu durumda "Bütünilçe Belediyeleri"nin işlevsel olabilmeleri için mali durumlarının iyileştirilmesi, personel olarak desteklenmesi ve diğer imkânlarının arttırılması önem arz etmektedir.

4.3. İl Özel İdarelerinin Kaldırılması

Türkiye'de il özel idarelerinin kaldırılmasına kesin bir şekilde karşı çıkan bir kesim olsa da[12] 2012 yılında büyükşehirlerde gerçekleşen reform, il özel idarelerinin Türk yönetim sistemindeki miadını doldurduğunun göstergesi sayılabilir.

Bu çalışma çerçevesinde de il özel idarelerinin kaldırılarak yetki, görev ve sorumlulukları ile tüm araç, gereç ve personelinin il ve ilçe belediyelerine (ve bir kısmının merkezi yönetime) aktarılması önerilmektedir. Bu öneri halihazırda mevcut 30 büyükşehirde (büyük oranda) uygulandığı için üzerinde durmaya gerek yoktur. Bu başlık altında sadece diğer illerde de il özel idarelerinin kaldırılması durumunda sonra ortaya çıkabilecek idari yapı hakkındaki görüşler paylaşılmaya çalışılacaktır.

İl özel idareleri kaldırıldıktan sonra tüm il sınırlarında, hizmet görmek üzere bir kurum ya da kurula ihtiyaç duyulabilir. Bu çalışmada bunun için icracı bir yapılanma öngörülmemektedir. Bir sonraki başlıkta açıklanacağı üzere "mahalli idare birlikleri" vasıtasıyla yapılamayacak kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi önerilmektedir. Yine de il düzeyinde (hatta bölge düzeyinde) icrai niteliğe haiz olmayan "İl İstişare ve Koordinasyon Kurulu" gibi bir kurulun faydalı olacağı kuşkusuzdur. Bu kurulun temel misyonu, bazılarınca da önerildiği gibi, il düzeyinde planlama yapmak, yerel yönetimler ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak, tüm ili ya da ilin belli bir kısmını ilgilendiren kamu hizmetlerinin sunumunda gerek tavsiye niteliğinde gerekse işlevsel ve bağlayıcı nitelikte kararlar almak olmalıdır Ayrıca ilçe boyutlarını veya imkânlarını aşan ya da ihtiyaç olmakla birlikte "Bütünilçe Belediyeleri" tarafından yerine getiril(e)meyen kamu hizmetlerinin hangi birimler tarafından, nasıl ve hangi süreler içerisinde yerine getireceğine yönelik kararlar alabilmelidir ve bu kararlar bağlayıcı olmalıdır. Bu durumda kurul, söz konusu kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından mı yoksa "Bütünilçe Belediyesi"

[12] Örnek olarak bakınız: Başsoy, 1976: 70; Güler, 1994: 11; Gözübüyük, 1967: 15, 16.

veya mahalli idare birlikleri vasıtasıyla mı yerine getirileceği noktasında önemli bir aktör durumuna getirilebilir. Bu kurulların yılda en az bir kez olmak üzere ihtiyaç halinde toplanması düşünülmektedir. Kurul, valinin başkanlığında il dâhilindeki tüm belediye başkanları, kaymakamlar, il ve ilçelerin merkezi yönetim birim amirleri, belediyelerin üst birim amirleri ve özellikle köy muhtarlarının temsilcilerini içine almalıdır. Ayrıca üniversitelerin, siyasal partilerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin ve mahalle muhtarlarının temsilcilerinin de kurula katılmaları sağlanarak bir tür yerel yönetişim örneği sergilenebilir. Kurulun toplantılarının nasıl, nerede ve ne zaman yapılacağı, kimlerin hangi konularda oy haklarının olacağı veya toplantılarda kimlerin, nasıl ve ne sürede görüş ve önerilerini ifade edebilecekleri gibi ayrıntılar üzerinde ayrıca durulması gerekir. Kurul özel durumlar hariç olmak üzere mutlaka halka açık olmalı, toplantının konuları, yeri ve saati önceden ilan edilerek halkın katılımı ve ilgisi sağlanmalıdır. Bu kurullar, ilin geleceğini belirleyecek stratejilere dayanaklık yapabilmek için ilgili kişilerin, görüşlerini açıkça ortaya koyabildiği tartışıldığı, yeni fikir ve projelerin önerilebildiği bir platform olarak düşünülmektedir.

Kurulması önerilen bu "İl İstişare ve Koordinasyon Kurulu" 5393 sayılı Kanunla belediyelerde oluşturulan "kent konseyi" ile 6360 sayılı kanunla 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a işlenen "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı"nı andıran noktaları olsa da bunlardan amaç, görev, kapsam ve yapı yönünden farklılıklar arz etmektedir. Çalışmanın boyutunu büyütmemek için bu konuya ayrıca girilmeyecektir ancak "Bütünilçe Belediyesi" modelinde "köy, belde belediyeleri ve bucaklar"ın durumu hakkında bilgi vermek yerinde olabilir.

Yukarıda da sıkça atıf yapılan 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırlarındaki tüm köy, belde ve bucaklar kaldırılmış, bucaklar hariç diğer birimler mahalle haline getirilmiştir. "Bütünilçe Belediyesi"nde köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle haline getirilmesinin veya olduğu gibi bırakılmasının uygulamada önemli bir fark yaratacağı düşünülmemektedir. Ancak köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, devletin mevzuatla belirlediği ile icraata yansıyan arasındaki tutarlılık açısından sembolik de olsa önem taşımaktadır: Çünkü köylere hükmî şahsiyet vererek onları onlarca kamu hizmetiyle sorumlu tutup daha sonra bu hizmetlerin neredeyse hiçbirisini gereği gibi yapamamasını izlemek ve normal karşılamak devlet ciddiyetiyle bağdaşmayacaktır. Bununla birlikte tüm köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Türkiye'de 1982 Anayasasına aykırılık teşkil edeceği açıktır.

Bu modelde belde belediyeleri yoktur. Belde belediyelerinden bir kısmının- ilçe olabilecek büyüklükte veya potansiyele sahip olanların- ilçeye dönüştürülmesi ve "Bütünilçe" yapılması önerilmektedir. İlçe olamayacak belde belediyeleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmelidir. Bucaklar için de belde belediyelerine ilişkin görüşler geçerlidir.

Bu modelde ilçe üstü bir mahalli idare biriminin varlığı düşünülmemektedir. Dolayısıyla en nihayetinde bu modelde, İstanbul ve Kocaeli gibi tek bir kent haline gelmiş, tüm yerleşim yerlerinin bütünleşmiş olduğu mega kentlerin dışında büyükşehir belediyeleri gibi bir üst mahalli idare biriminin gereksiz olduğu kanaati

hasıl olmaktadır.[13] Çünkü birçok kaynakta ifade edildiği gibi kırsal alanlarla çevrili kentlerde, Türkiye temelinde en ideal yönetsel ölçek "ilçe"dir. "Bütünilçe Belediyeleri"ni aşan neredeyse hiçbir mahalli kamu hizmeti yoktur. İlin veya kentin geleceğinin çizilmesi, planların yapılması ve makro düzeydeki hizmetlerin mahalli idare birlikleri, merkezi yönetim birimleri veya ilde kurulması öngörülen "İl İstişare ve Koordinasyon Kurulu" vasıtasıyla çözüme kavuşturulması önerilmektedir.

4. 4. Yetki, Görev ve Sorumlulukların Yeniden Dağıtımı

"Bütünilçe Belediyesi" modelinde mevcut durumda idarelere ya da kamu kurum ve kuruluşlarına yüklenen tüm yetki, görev ve sorumlulukların yeniden dağıtımı ve düzenlenmesi söz konusudur. Bu bağlamda genel bir ifadeyle yerel nitelik taşıyan hizmetler "Bütünilçe Belediyeleri"ne, merkezi nitelik taşıyanlar ise merkezi yönetime bırakılmalıdır. Bu şekilde yerel mahiyetteki hizmetlerin belediyelere tevdi edilmesiyle birlikte hem beldelerde hem de kırsal alanlarda vatandaşların daha hızlı, verimli ve kaliteli hizmet alabilmelerinin önü açılmış olacaktır. Fotoğrafın arka yüzünde ise en az yerel yönetimler kadar önem atfedilen merkezi yönetimin taşra idareleri vardır: Bu sistemde, merkezi yönetime ait işlerin yanında il özel idarelerinin, köylere hizmet götürme birliklerinin ve KÖYDES projesi gibi gereğinden fazla işlerin altına giren vali ve kaymakamların iş yükünde önemli bir azalma olması beklenmektedir. Bu sayede mülki amirler kendilerini merkeze ait işlere ayırabileceklerdir. Ayrıca bu çalışma kapsamında mülki amirler hem kendi alanlarında yani merkeze ait işlerin görülmesinde ve yürütülmesinde hem de belediyeler üzerinde, bir gözetleyici, denetleyici, aksaklıkları giderici bir pozisyonda düşünülmektedir. Başka bir ifade ile devleti/hükümeti temsil eden mülki amirlerin "idari vesayet" görevlerini daha etkin bir şekilde yapmaları beklenmektedir.

Yukarıda, hizmet bölüşümünde "yerel" ve "merkezi" kavramlarının önem arz ettiği üzerinde duruldu. Peki, hangi kamu hizmetlerinin yerel, hangi kamu hizmetlerinin merkezi nitelik taşıdığına kim karar verecek? Bu konuda yaşanan idari tecrübelerin ve ilgili alan yazınında yer alan görüş, düşünce ve araştırmaların belli bir boyuta kadar bu soruya tatminkâr bir cevap vereceği düşünülmektedir. Buna mukabil hizmet bölüşümünde hala puslu noktaların kalması olası ve doğaldır. Ancak kamu hizmeti yerel nitelik taşısa bile eğitim, sağlık, emniyet gibi ülke nezdinde bütünsellik arz eden ya da kamu hizmetinin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesinde önemli menfaatlerin olduğu durumlarda, hizmetin merkezi yönetime (ya da ileride kurulması gündeme gelebilecek bölgesel yönetimlere) verilmesinde çekince duyulmamalıdır.

Görev paylaşımında klasik olarak kadim devlet görevleri sayılan dış güvenlik, uluslararası ilişkiler, dış politika, adalet, dış ticaret, merkezi vergilendirme, ana politikalarının belirlenmesi gibi hizmetleri bir tarafa bıraktığımızda karşımıza yerel ve yerellik özellikleri taşıyan eğitim, sağlık, yerel vergilendirme, toprak, tarım ve hayvancılık, ulaşım, çevre, gençlik ve spor gibi

[13] Kayıt düşmek açısından il düzeyinde icracı bir idari birim bu çalışma kapsamında düşünülmese de il üstü bir bölge yönetimi bu çalışmanın yazarları tarafından da desteklenmektedir. Ancak bölge valiliği ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturmaktadır ki zaten bu konuda değişik boyutlarıyla yazılar yazılmıştır.

sayısız hizmet alanı kalmaktadır. Bu konularda mahalli idare kanunlarımız genel bir şablon çizmektedir. Bunlara ek olarak şunlar söylenebilir eğitim, sağlık, nüfus, tapu ve kadastro, ulaşım gibi konularda merkezi yönetim ile Bütünilçe Belediyeleri" arasında bir görev paylaşımı gerekebilir. Örneğin güvenlik, sağlık, eğitim ve din hizmetleri gibi alanların yerel yönetimlere verilmesi bu çalışma kapsamında önerilmemektedir. Binaların yapımı ve diğer ihtiyaçların karşılanması mahalli idarelere verilebilir ancak yönetimlerinin merkezin elinde olmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Sonuç

Kırsal kesim sorunları demek Türkiye'nin sorunları demektir. Kırdaki yaşamdan memnun olmayarak kente göç eden her birey başka bir sorun yumağına eklemlenmektedir. Bu durumda yapılması gereken, kırsal kesim insanlarına doğdukları yerde mutlu olabilecekleri, her türlü kamu hizmetini alabilecekleri bir idari mekanizmanın kurgulanmasıdır.

Bu çalışmada kırsal alan sorunlarının çözümüne yönelik olarak "Bütünilçe Belediyesi" modeli ele alınmış; var olan belediye sistemi veya anlayışına bir alternatif olarak ortaya konulmuştur. Model, kırsal alanlara yerel kamu hizmetlerinin götürülmesinde köy yönetimlerinin, il özel idarelerinin ve merkezi yönetim birimlerinin kendilerine has özelliklerden dolayı başarılı olamamaları üzerine inşa edilmiştir. "Bütünilçe Belediyesi" modelinde yeni bir kademe veya birim oluşturulmamakta; eksiklikleri olsa da, halihazırda belli bir mali, beşeri, araç ve makine imkanları olan bugünkü belediyelerin hizmet sınırlarının tüm ilçe sınırlarına genişletilmesi söz konusu olmaktadır (İl merkezleri de ilçe/merkez ilçe sayılmaktadır).

Çalışmada da vurgulandığı gibi kırsal alanlar nüfus olarak gitgide erimektedir. Bu erimeye karşın hala önemli bir nüfus kırsal alanlarda ve köylerde yaşamaktadır. Bu kesime nitelikli, hızlı ve etkin bir kamu hizmeti sunmak da devletin görevidir. Seçenek olarak bakıldığında, bu görev bizzat köy idarelerince yerine getirilebileceği gibi, il özel idareleri ya da merkezi yönetim birimleri tarafından da yapılabilir. Bunun dışında ilçe özel idaresi gibi bir alternatif üzerinde de durulabilir. Ancak gelinen noktada tüm bu seçeneklerin ya uygulamaya geçirilemediğini ya da kırsal alan sorunlarının çözümü noktasında yeterli olamadığı ortaya çıkmıştır.

Bu nedenle "Bütünilçe Belediyesi" modeli gerek demokratiklik, özerklik, halk katılımı gibi yerel yönetim ilkeleri açısından gerekse rasyonellik ve hizmet götürmede sağlayabileceği etkinlik açısından iyi bir alternatif olabileceğini göstermektedir. Ayrıca 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde yapılan düzenlemeler bu modelin uygulanabilirliğini güçlendirici bir etken olmuştur.

Alan belediyeciliğini Avrupa'nın da birçok ülkesinde görmek mümkündür. İl ve ilçe özel idarelerinin önemli savunucularından birisi olan Ziya Çoker'in (2002: 1-39) on iki Avrupa ülkesi (Belçika, Bulgaristan, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, İtalya, Norveç ve Yunanistan) üzerine yaptığı bir çalışmada İngiltere ve Yunanistan hariç kalan 10 ülkenin tamamıyla belediyelere bölündüğünü yani illerin belediyelerin toplamından oluştuğunu tespit etmektedir. Başka bir ifade ile bu ülkelerde belediye sınırları dışında kalan bir

toprak bulunmamaktadır (Çoker, 2002: 6,7). Çoker (2002: 7), bu ülkelerdeki belediyeleri Türkiye'deki ilçelerle, ilçelerde kurulması önerilen "ilçe özel idareleri" ile karşılaştırmak gerektiği görüşündedir. Bu çalışmada ise bu ülkelerdeki uygulamanın "Bütünilçe Belediyesi"ni desteklediği ve yeni bir yapılanmaya gidilmesinin gereksiz olduğu düşünülmektedir.

Çalışmada "Bütünilçe Belediyeleri"nin kırsal ve kentsel alan sorunlarını doğrudan ve kısa zamanda çözüme kavuşturacağı gibi bir iddiada bulunulmamaktadır. Ancak idare tarihimiz tetkik edildiğinde, günümüz koşullarında kırsal alanlar ve kentler için bu model en uygun mahalli idare tipi olarak görülmektedir. Türkiye'nin ekonomik, siyasal ve idari konjonktürü de "Bütünilçe Belediyesi" modeline doğru bir gidişi göstermektedir. Modelin uygulanmasının orta vadede Türkiye genelinde tecrübe edileceği beklenmektedir.

Kaynakça

Adem Öğüt, Türker, Necdet ve Öztoprak, Abdullah Abid. (2008), "Kaymakamların İş Tatminine KÖYDES Projesinin Öngörülen Etkileri: Betimleyici Bir Çalışma", *Türk İdare Dergisi,* Sayı 460 (Eylül)., s.105-120.

Artukmaç, Sadık. (1954), "Köylerimizin Kalkındırılması Davasında Aydınlarınızın Düşünceleri (II)", *İdare Dergisi*, Yıl 25, Sayı 226, (Ocak-Şubat), s. 6-19.

Başsoy, Ahmet. (1976), "Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 47, Sayı 356 (Ağustos), s. 66-71.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. (2009), Kentleşme Şurası 2009, Komisyon Raporları II. CİLT "Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu. Ankara.

Çoker, Ziya. (1966), "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 303 (Kasım-Aralık), s. 81-93.

Çoker, Ziya. (1993), "Yerel Yönetim Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, s.3-10.

Çoker, Ziya. (2002), "Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları", *Türk İdare Dergisi,* Yıl 74, Sayı 436 (Eylül), s. 1-40.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1963), *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1991), *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması ÖİK Raporu*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2001), *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu*, Ankara.

Duru, Bülent. (2015), "Demokratik, Ekolojik Yerel Yönetimlere Ulaşmada Köyler ve Köy Kanunu'nun Taşıdığı Olanaklar", *http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/duru%20koyler%2016%2011%202013.pdf*, (Erişim Tarihi: 10.2.2015).

Eryılmaz, Bilal. (2012), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Geray, Cevat. (1999), "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve "İlçe Köy Birlikleri." Önerisi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2 (Nisan), s. 11-42.

Gözübüyük, Şeref. (1967), *Türkiye'de Mahalli İdareler,* Ankara, TODAİE yayını, 1967.

Güler, Birgül Ayman. (1994), "İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 3, Sayı 3 (Mayıs), s. 13-28.

Gümüş, Ergin. (2014), *Türkiye'de Yerleşme*, http://w2.anadolu.edu.tr/aos/kitap/IOLTP/2291/unite07.pdf, (Erişim: 19.02.2014).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015), " Mahalli İdare Sayıları" https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx, (Erişim Tarihi: 13.2.2015).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu. (1972), İdarenin Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler, Ankara.

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. (1982), Başbakanlık, Ankara.

Kartal, Nazım ve Demirhan, Yılmaz. (2011), "Kırsal Yoksulluktan Kentsel Yoksulluğa", *Uluslar arası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu, Deneyimler ve Yeni Fikirler, 10-13 Ekim 2010 İstanbul, Bildiriler Kitabı*, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, s.567-577.

Kartal, Nazım. (2012), Muhasıllık Meclislerinden 5302 Sayılı Kanuna Türkiye'de İl Özel İdareleri, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Yayınları, Ağrı.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015) İstatistiki Bilgiler, http://www.migm.gov.tr/IstatistikiBilgiler.aspx?DetayId=5, Erişim Tarihi: 19.02.2015.

Özefe, İbrahim. (2005), "Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması", Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform,* Nobel, Ankara, s. 513-538.

Pınar, Abuzer, Yılmaz H. Hakan ve Koyuncu, H. Emre. (2008), *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi,* Ankara, TEPAV Yayını.

Resmi Gazete (1924), 442 Sayılı Köy Kanunu, Sayı:68, Tarih:7.4.1924.

Resmi Gazete (2012), 6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun, Sayı:28489, Tarih:6.12.2012.

Resmi Gazete. (2011), 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde No 43. Kabul tarihi: 3/6/2011. Yayım tarihi: R.G. Tarihi : 8/6/2011, RG No : 27958.

Resmi Gazete. (2012), *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, Sayı 28489, Tarih:06.12.2012.

Sabah Gazetesi. (2015), http://www.sabah.com.tr/gundem/2013/11/04/bartin-butunsehir-oluyor, Erişim Tarihi: 17/02/2015.

Şengül, Ramazan. (2010), *Yerel Yönetimler,* Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Temurçin, Kadir ve Şenol, Pervin. (2008), "Kırsal Alanda Kamusal Hizmet Sunumlarındaki Dönüşümün Mekânsal Etkileri: Isparta İli Örneği", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 18, s.195-214.

Tortop, Nuri. (1984), *Mahalli İdareler,* Ankara, TODAİE Yayını.

Türkiye İstatistik Kurumu. (2012), İstatistik Göstergeler 1923-2011, TÜİK Yayını, Ankara.

Yalçındağ, Selçuk. (1976), "İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 9, Sayı 4 (Aralık), s. 33-73.

Yavuz, Fehmi. (1996), *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara, TODAİE-DPT Ortak Yayını.