

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**6360 SAYILI KANUN’UN ETKİNLİK, VERİMLİLİK VE
HİZMETTE YERELLİK İLKELERİ AÇISINDAN
İNCELENMESİ: KOCAALİ İLÇESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yasemin YALNIZOĞLU

**Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU

MAYIS - 2017

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

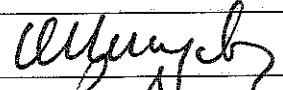
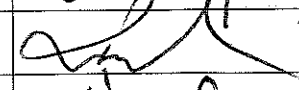
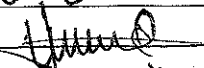
**6360 SAYILI KANUN'UN ETKİNLİK, VERİMLİLİK VE
HİZMETTE YERELLİK İLKELERİ AÇISINDAN
İNCELENMESİ: KOCAALİ İLÇESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yasemin YALNIZOĞLU

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

“Bu tez 16 / 06 / 2017 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Doç.Dr. Özer KÖSEÖĞLU	BASARILI	
Doç.Dr. Ruveyda KIZILBOZA ÖZASLAN	Beşeridir	
Yrd.Doç.Dr. Hale BİRİCİKÖĞLU	BASARILI	



SAKARYA
ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS İNTİHAL YAZILIM RAPORU BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: 6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 154 sayfalık kısmına ilişkin *Sakarya Üniversitesi Lisansüstü Yönetmeliği Madde 28* uyarınca aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 22/05/2017 tarihinde Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından şahsıma iletilen *Turnitin* intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 24'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1) Kaynakça hariç
- 2) Alıntılar dahil
- 3) 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.
Gereğini saygılarımla arz ederim.

Öğrenci

Yasemin YALNIZOĞLU

25.05.2017

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı – Soyadı
Öğrenci Numarası
Ana Bilim Dalı
Programı
Statüsü

:YASEMİN YALNIZOĞLU

:1360Y03005

:KAMU YÖNETİMİ

:KAMU YÖNETİMİ

:☒ Y. Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora

Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU

25.05.2017

ÖNSÖZ

Kaynakların az taleplerin fazla olduğu dünyamızda kaynakların etkin ve verimli kullanılması gereği tüm ülke kamu yönetimlerinin temel konusu olmuştur. Son 30-40 yıldır ülkeler kamu yönetimlerinde reform yapma ihtiyacı hissetmiştir. Yapılan reformlarla kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması amaçlanmıştır. Bu reformların kelebek etkisi ülkemizde de hissedilmiştir. 2000’li yıllardan itibaren etkisi daha çok hissedilen yönetim reformlarında hizmet bölüşümlerinin yerel yönetimler lehine bırakılması ve hizmetlerin etkin ve verimli sunulması amaçlanmıştır. Bu amaçla yapılan en son reform 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun’dur. Bu tezin çalışma konusu olan Kanun birçok alanda değişiklikler meydana getirmiş ve bütüncül hizmet anlayışı sağlanarak hizmetlerin etkin ve verimli sunulması amaçlanmıştır. “6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısında İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği” konu alan bu tezin yazılması aşamasında, çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden ve katkılarını esirgemeyen danışmanım Yrd. Doç. Dr. Hale Biricikoğlu’na, zorlandığım yerlere yardımcı olan hocalarım Arş. Gör. Onur Türkölmez’e ve Arş. Gör. İlknur Rabia Sırakaya’ya, yüksek lisans eğitimim boyunca benden hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen sevgili aileme ve tezin yazılma aşamasında sabrı ve yol gösterici yoluyla bana destek olan askerdeki yol arkadaşıma şükranlarımı sunarım.

Yasemin YALNIZOĞLU

25.05.2017

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
TABLO LİSTESİ	iv
ŞEKİL LİSTESİ	v
ÖZET	vi
SUMMARY	vii

GİRİŞ	1
--------------------	----------

BİRİNCİ BÖLÜM:KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	5
---	----------

1.1.Yerel Yönetim Kavramı	5
1.2.Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı	6
1.3. Yerel Yönetimlerin Önemi.....	8
1.4. Verimlilik- Etkinlik Kavramları.....	10
1.4.1. Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi	14
1.4.2. Kamu Yönetiminde Verimlilik- Etkinlik.....	15
1.4.2.1. Kamu Yönetiminde Verimlilik	16
1.4.2.2. Kamu Yönetiminde Etkinlik.....	17
1.5. Optimal Hizmet Büyüklüğü	18
1.6. Ölçek Ekonomileri	20
1.7. Hizmette Yerellik İlkesi	21

İKİNCİ BÖLÜM:TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YAPILANMASI VE 6360 SAYILI KANUN.....	28
--	-----------

2.1. Türkiye’de Belediye Yönetiminin Ortaya Çıkışı	28
2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Ortaya Çıkışını Etkileyen Faktörler	33
2.3. Ülkemizde Büyükşehir Belediye Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	34
2.3.1. 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname	34
2.3.2. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	35
2.3.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	37
2.3.4. 5747 Sayılı Kanun	41
2.3.5. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	41
2.4. 6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerine Etkisi	42
2.5. Kanunun Yürürlüğe Girmesinden Sonra Ortaya Çıkan Değişimler	44
2.5.1. İdari Yapı Açısından Değişimler	45

2.5.2. Mali Yapı Açısından Değişimler	52
2.5.3. Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından Değişimler	55
2.5.4. Personelin Nakli ve Malların Devri Açısından Değişimler	58
2.6. Kanun Sonrası Geçiş Dönemi	61
2.7. 6360 Sayılı Kanun'un Farklı Açılardan Değerlendirilmesi	63
2.7.1. Kanunun Optimal Hizmet Büyüklüğü Açısından Değerlendirilmesi	63
2.7.2. Kanunun Etkinlik-Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi	65
2.7.3. Kanunun Hizmette Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi	69
2.7.4. Kanunun Hukuki Açısından Değerlendirilmesi	71
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SAKARYA İLİ KOCAALİ BELEDİYESİ SINIRLARI	
İÇİNDE YAPILAN ARAŞTIRMA	74
3.1. Araştırmanın Amacı	74
3.2. Araştırma Yöntemi	74
3.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	75
3.4. Araştırmada Veri Toplama ve Analiz Yöntemi	78
3.5. Araştırma Soruları	79
3.6. Araştırmanın Sınırlılığı	79
3.7. 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Sakarya Büyükşehir Belediyesi	79
3.8. Araştırmaya İlişkin Bulgular	80
3.8.1. Demografik Bulgular	80
3.8.2. Araştırma Sonucuna Göre Elde Edilen Bulgular	81
3.8.2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Genel Olarak Değerlendirilmesi	81
3.8.2.2. Hizmet Sunumunun Etkinlik-Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi	84
3.8.2.3. 6360 Sayılı Kanun'nu Mali Açısından Değerlendirilmesi	99
3.8.2.4. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi	103
3.8.2.5. Kanunun Kırsal Alana Olan Etkileri Açısından Değerlendirilmesi	111
3.8.3. Bulguların Değerlendirilmesi	114
SONUÇ	120
KAYNAKÇA	125
EKLER	137
ÖZGEÇMİŞ	139

KISALTMALAR

ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AKT.	: Aktaran
A.Ş.	: Anonim Şirketi
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
DPT	: Devlet Planlama Başkanlığı
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GBVGTT	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı
GSM	: Global System For Mobile Communications
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KM	: Kilometre
MD	: Madde
SASKİ	: Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi
SBŞB	: Sakarya Büyükşehir Belediyesi
SEDAŞ	: Sakarya Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TUIK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YİKB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YY	: Yüzyıl

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Belediyesi Kurulan İller ve Nüfusları	45
Tablo 2: Yeni Kanun Sonrasındaki Değişiklikler	47
Tablo 3: Sakarya İlçelerinin Nüfus ve Uzaklıkları	75
Tablo 4: Kocaali İlçesinin Mahalle Nüfus ve Uzaklıkları	76
Tablo 5: Yöneticilerin Kocaali Belediyesi'nde Çalışma Süreleri.....	80
Tablo 6: Muhtarların Görev Süreleri	81



ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1	: Verimlilikte Girdi/Çıktı Oranı.....	12
Şekil 2	: Etkinlikte Girdi/Çıktı Oranı.....	13



Tezin Başlığı: 6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği

Tezin Yazarı: Yasemin YALNIZOĞLU **Danışman:** Yrd. Doç.Dr. Hale BİRİCİKOĞLU

Kabul Tarihi: 16.06.2017

Sayfa Sayısı: viii (önkısım)+136(tez)+ 2(ek)

Anabilimdalı: Siy. Bil. ve Kamu Yönetimi **Bilimdalı:** Kamu Yönetimi

Büyükşehir belediyeleri hakkında yapılan son kanuni düzenleme “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Kanunla birlikte birçok alanda değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler içinde en göze çarpanı büyükşehir belediye sınırının il mülki sınıra kadar genişletilmesi ve büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılması olmuştur. Kanun sonrasında büyükşehir belediye sayısı 30’a ulaşmıştır. Böylece ülke nüfusunun %77’si büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir.

Bu çalışmanın amacı 6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan değişikliklerin etkinlik-verimlilik ile hizmette yerellik ilkelerine olan etkilerini değerlendirmektir. Bu amaçla çalışmanın birinci bölümün literatür taraması sonucunda etkinlik-verimlilik, optimal hizmet büyüklüğü ve hizmette yerellik ilkeleri ele alınarak teorik kısım oluşturulmuştur. İkinci bölümde yine literatür taraması yapılarak büyükşehir belediyelerini gelişim seyri ele alınmış ve geçmişten günümüze var olan büyükşehir belediye kanunları incelenmiştir. Bu bölümde son kanuni düzenleme olan 6360 sayılı Kanun üzerinde durulmuş ve Kanunla meydana gelen değişiklikler incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünü oluşturan araştırma kısmında Sakarya ilinin Kocaali ilçesinde gerçekleştirilen mülakat çalışmasının sonuçları değerlendirilmiştir.

Bu çalışma sonucunda hem yetkileri artan hem de alan bakımından genişleyen Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin Kanun öncesine göre daha hızlı ve etkin hareket ettiği ve ilçeler arasında sunduğu ortak hizmetlerin Kanunun ana amacı olan bütüncül hizmet anlayışıyla uyumlu olduğu görülmektedir. Ancak Kocaali ilçesinde büyükşehir belediyesinin yerel koşullara uygun kararlar vermediği gözlenmiştir. Bu durum, hizmette yerellik ilkesinin uygulamadaki önemini bir kez daha ortaya çıkarmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Etkinlik ve Verimlilik, 6360 sayılı Kanun, İl Özel idaresi, Büyükşehir Belediyesi, Kocaali.

Title of the Thesis: Examination in Terms of Effectiveness, Efficiency and Subsidiarity Principles of Law No. 6360: Instance of Kocaali District

Author: Yasemin YALNIZOĞLU **Supervisor:** Assist. Prof. Hale BİRİCİKOĞLU

Date: 16.06.2017

Nu.of pages:viii(pretext)+136 (mainbody)+2(App.)

Department:Pol. Sci. and Public Adm. **Subfield:** Public Administration

One of the recent legal regulation about metropolitan municipalities is “The Law No. 6360 on The Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts and Amendments at Certain Law and Decree Laws”. Two of the most striking changes by this law is enlargement of the metropolitan municipal boundary to the provincial property limit and removal of special provincial administrations in provinces founded by metropolitan municipality. After the implementation of law, the number of metropolitan municipalities increased to 30. Thus, 77 percent of country population began to live in metropolitans.

The aim of this study is to evaluate the changes applied by the Law No. 6360 by effectiveness-efficiency and locality in service principles. For this purpose in the first part, concepts such as optimal service size, effectiveness-efficiency and locality in service are studied theoretically by the literature review method. In these part, metropolitan municipalities' development process was examined and the metropolitan municipal laws that existed from the past are analyzed. In this part, The Law No. 6360, the last legal regulation, has been emphasized and the changes that have taken place with the law have been examined. The third section of the study included the results of the interview conducted in Kocaali in the province of Sakarya

As a result of this study, it is seen that the metropolitan municipality, which has expanded both in terms of authority and area, moved faster and more effectively than before the law. It seems that the common services offered by the Districts are in harmony with the holistic service concept which is the main aim of the law. It was observed that the metropolitan municipality did not make decisions in accordance with the local conditions in Kocaali province. This once again reveals the importance of the implementation of the principle of locality in service.

Keywords: Efficiency and Effectiveness, The Law No. 6360, Special Provincial Administration, Metropolitan Municipality, Kocaali.

GİRİŞ

Dünyada yerel yönetimlerin yapmak zorunda olduğu hizmetlerin sürekli artma eğilimi göstermesi, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının önemini ortaya çıkarmaktadır. Kamusal hizmetlerde meydana gelen değişiklikler hizmetlerin yeniden tanımlanmasının zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bazı hizmetler reddedilmekte veya önceki işlevlerini yitirmekte (Açar, 2002: 1) ya da yeni hizmet alanları tanımlanmaktadır.

Değişen koşullar ülkelerin kamu yönetimlerinde reformlar yapılmasını zorunlu hale getirmektedir. Dünya ülkeleri sürekli “daha iyiyi arama” çabasında olan reform çalışmalarıyla kamu yönetimlerini dönüştürürken (Biricikoğlu-Duyar, 2015: 370) hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve yerelliği gibi unsurları dikkate almaya başlamışlardır.

Ülkemizde de geçmişi Tanzimat’a kadar dayanan yerel yönetimlerin değişen şartlara uyum sağlayabilmesi adına reformların yapılması kaçınılmaz olmuştur. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi reformları hız kazanmıştır. Bu reformların dayanağı, aşırı merkezîyetçilikten kaynaklanan nedenlerden dolayı, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik açısından bir takım sorunların bulunmasıdır. Ayrıca Avrupa Birliği’ne uyum süreci bu reformların hızlanmasında başat rol oynamıştır. “Demokratik”, “vatandaş odaklı”, “hesap verebilir”, “katılımcı”, “etkin ve verimli” yerel yönetimlerin kurulması zorunluluğu her geçen gün önem kazanmıştır.

Genelde yerel yönetimler, özelde büyükşehir belediyelerinin kuruldukları günden bugüne kadar çıkarılan Kanunlar veya tasarılarla değişen koşullara uyum sağlamaları amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri hakkında yapılan ilk hukuki düzenleme 1982 Anayasası’dır. 1982 Anayasası’ndan son kanuni düzenleme olan 6360 sayılı Kanun’a kadar büyükşehir belediyeleri konusunda farklı kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin son adımı olan 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediye sistemimizde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu önemli değişikliklerden biri, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılıp, büyükşehir belediye sınırının il mülki sınıra kadar genişletilmesi olmuştur. 5216 sayılı Kanun’la iki ilde (İstanbul ve Kocaeli) uygulanan il mülki idare sınırı yeni Kanun sonrasında 28 ili de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Kanun’un genel gerekçesinde belirtildiği gibi il mülki sınırına

kadar genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumlarında ölçek ekonomileri ile etkinlik ve verimliliğin sağlanması amaçlanmıştır.

Çalışmanın Konusu

2000’li yıllardan itibaren ülkemizde hız kazanan reform hareketlerinin son ayağı “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Kanunun ana amacı uygun büyüklükte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetimler kurularak kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının sağlanmasıdır. Bütüncül bir hizmet anlayışı sağlanarak kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanı kırsal alanları da kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Bu genişleme beraberinde birçok değişiklik getirmektedir.

Bu amaçtan hareketle bu çalışmanın konusu 6360 sayılı Kanun’un etkinlik-verimlilik, optimal hizmet büyüklüğü ile hizmette yerellik ilkelerine olan etkileri ile hizmet alanı genişleyen Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin Kocaali ölçeğinde incelenmesidir.

Çalışmanın Amacı

Kanunda amaçlanan, büyükşehir belediye alanının il mülki sınıra kadar genişleyerek hizmet sunumunun tek merkezden yürütülmesi, bu sayede ölçek ekonomilerinden yararlanılarak kamu maliyetlerinin düşürülmesi ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bu doğrultuda, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunun tek merkezden yürütmesiyle birlikte hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği önemli bir konu olmaktadır. Kanun öncesine kadar kentsel alanlarda hizmet sunan büyükşehir belediyelerinin, kanun sonrasında kırsal alanlardaki hizmet sunumunu nasıl etkileyeceği ve bu hizmetlerin kırsal alanlardaki vatandaşlarda nasıl bir karşılık bulacağı önemli bir araştırma konusudur.

Bu noktadan hareketle tezin genel amacı, 6360 sayılı Kanun’un etkinlik-verimlilik, optimal hizmet büyüklüğü, ölçek ekonomileri ve hizmette yerellik ilkelerine olan etkilerini değerlendirmek ve Sakarya Büyükşehir Belediyesinin hizmet sınırının genişlemesiyle birlikte ortaya çıkan değişikliklerin etkinlik-verimlilik, hizmette yerellik ilkesi, kırsal alan ve mali yapı açısından etkilerini ortaya koyabilmektir.

Bu amaçlardan hareketle, “6360 sayılı Kanun sonrasında hizmet alanı genişleyen Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin en uzak ilçeye hizmet sunumunun etkinliği ve verimliliği nasıldır? sorusu çalışmanın temelini oluşturmaktadır.

Çalışmanın Önemi

6360 sayılı Kanun birçok alanda değişiklik meydana getirmiştir. Kanun 2012 tarihli 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlandığı andan itibaren birçok akademik çalışmada ele alınmıştır. Birçok çalışmada Kanunun teorik olarak ele alınmasının yanında alan araştırmalarına yönelik kısmının da geniş olduğu görülmektedir. Çalışmaların genellikle yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ya da ilçe belediyeleri üzerinden gittikleri görülmektedir. Ancak Kanunun mahalleler üzerindeki etkisinin incelenmesi çok fazla değildir. Köy statüsünü kaybederek mahalle haline dönüşen alanların muhtarlarına yönelik çalışmaların yapılması Kanunun etkileri bakımından önem taşımaktadır. Bu çalışma, hem ilçe belediyesini hem de mahalleleri ele alması ve karşılaştırmaya imkan sunması bakımından önemlidir. Ayrıca Kanun’un ilçe belediyesi yöneticileri, muhtarlar ve kırsal alan üzerinde nasıl bir etkisinin olduğunun ortaya konulması bakımından da önemlidir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada ilk olarak kaynak taraması yapılarak genel çerçeve oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyesinin hizmet sunumunda meydana gelen değişikliklerin ilçe belediyesi yöneticileri ve muhtarlar üzerindeki etkisini öğrenmek amacıyla “yarı yapılandırılmış mülakat tekniği” uygulanmıştır. Yönetici ve muhtarlara önceden hazırlanmış soruların yanında mülakatın gidişi doğrultusunda farklı sorular sorulmuştur. Mülakatta edinilen veriler “nitel analiz teknikleri” içinden “betimsel analiz” yöntemi kullanılarak değerlendirilmiştir. Bu yöntemle elde edilen bulgular başlıklar altında sorulara göre sınıflandırılmıştır. Bulgulardan doğrudan alıntılar yapılarak mülakata katılanların görüşleri yansıtılmıştır. Daha sonra değerlendirmeler yapılarak sonuçlara ulaşılmıştır.

Çalışma 3 ana bölüme ayrılarak ele alınmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kaynak taraması sonucunda etkinlik-verimlilik, optimal hizmet büyüklüğü, ölçek ekonomileri ve hizmette yerellik ilkeleri ele alınarak teorik kısım oluşturulmuştur. İkinci bölümde yine kaynak taraması sonucunda büyükşehir belediyelerini ortaya çıkaran sebepler ve

gelişim seyri ele alınmıştır. Gelişim seyrini incelerken geçmişten günümüze var olan büyükşehir belediye kanunları incelenmiştir. Özellikle 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun'un birinci bölümde yer alan optimal hizmet büyüklüğü, etkinlik-verimlilik ve hizmette yerellik ilkeleri doğrultusunda değerlendirilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümü alan araştırmasına ayrılmıştır. Araştırmada Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından en uzak ilçeye sunulan hizmetlerin etkinlik ve verimlilik, mali yapı, hizmette yerellik ilkesi ve kırsal alanlara etkisini değerlendirilmek amacıyla mülakat yapılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin yürütülebilmesi için idare “*merkezden yönetim*” ve “*yerinden yönetim*” olmak üzere ikili bir yönetim şeklini benimsemiştir. Yerinden yönetim kuruluşları “*yer yönünden yerinden yönetim*” ve “*hizmet yönünden yerinden yönetim*” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler, yerinden yönetim kuruluşları arasında “*yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları*” kısmına girmektedir.

Yerel yönetimler, yerelde bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamusal mal ve hizmetleri üreten, karar organlarını yerel halkın seçtiği, kanunlarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, kendine ait bütçesi ile özel geliri ve personeli olan kamu tüzel kişileridir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 22).

Yerel yönetimler ilk kez merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmını bazı yerel yönetimlere devretmesi ve yerel bazı topluluklara birtakım haklardan yararlanma imkanı tanınması sonucunda ortaya çıkmışlardır (Nadaroğlu, 2001: 17). Bu örgütler, belli amaçlara ulaşmak ve belli ihtiyaçları karşılamak üzere, toplumların tarihsel süreçleriyle beraber gelişmişlerdir (Keleş, 1995: 13).

Bu birimler merkezi idarenin dışında, yerel bir topluluğun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş demokratik ve özerk kurumlardır. Bu idarelerin özerk olması, hukuksal yetkiler içerisinde merkezi idareden bağımsız kararlar alabilmesi ve uygulama yapabilmesi anlamına gelmektedir. Demokratik olması ise, yerel topluluğa dayanarak karar organlarının yerel toplulukça oluşturulmasıdır. Karar ve uygulamaların meşruiyetinin yerel topluluğa dayandırılmasıdır (Özel, 2015: 41).

Böyle bir yönetim biriminin gerçekleştirmek istediği üç amaç vardır. Birincisi insanların temel haklarından birini kullanmaya imkan vermektir. Kişiler piyasada üretilen malları tüketmekte özgür oldukları gibi, kamusal mal ve hizmetleri tüketmekte de özgürdürler. İkinci amaç ise etkinliktir. Bir ülkede tüm kamusal hizmetlerin merkezden yönetim tarafından görülmesi mümkün değildir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi idare ile yerel idareler arasında iş bölümü yapılması gerekmektedir. Üçüncü amaç demokrasiyi gerçekleştirme isteğidir. Çünkü halka en yakın birimler olarak yerel

yönetimler “siyasal katılmayı” sağlayacak en uygun birimlerdir. Bu üç amaç gerçekleştirilmek istenildiği için günümüzde, yerel yönetimlerin yeterliliği; özgürlüğü, etkinliği, demokrasiyi ya da katılımı gerçekleştirme ölçütlerine göre değerlendirilmektedir. (Tekeli, 1983: 3).

Yerel yönetimler, ulusal hükümetlere oranla daha küçük bir coğrafi alanda oldukça geniş hizmetler sunan özerk birimlerdir. Yerel yönetimler, yerel nitelikteki toplumsal ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından sunulmasında ortaya çıkan sakıncaları gidermek için oluşturulmuştur. Bu birimler, sundukları hizmetler itibarıyla o yörede oturan insanların yaşam kalitesini yükselten en önemli birimlerdir. Yerel düzeydeki ihtiyaçları karşıladıklarından demokratik değerlerin kuruluş temellerinde önemli ölçüde etkilidirler (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 23).

1.2. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı hakkında farklı görüşler bulunmaktadır. Bu görüş farklılıklarında, genel olarak yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 11. ve 12. yüzyıl olarak belirtilmektedir (Toprak, 2006: 12). Batı’da yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında belli bir yerin mali-yönetimsel alanda otonomi elde edip güçlenmesiyle ortaya çıktığı ve 12. yüzyıldan günümüze kadar geldiği ifade edilmektedir (Çiçek, 2014: 54).

Yerel yönetimlerin başlangıç tarihinin insanlık tarihi kadar eski olduğu düşünülmektedir. Devlet ile beraber doğmuş olduğu fikri üzerine kurulu bu birimler, devletin bir alt birimi olarak kamu hizmetlerini yerine getirmeye çalışmışlardır (Tortop, 1995b). Devletin doğuşunun yerel yönetimlerin kurulmasıyla mümkün hale geldiği ifade edilmektedir. Devlet ilk günden bugüne doğası gereği “toprağa dayalı” olma özelliğini korumuştur. Devletin toprağa dayalı olmasının, yer yönünden yerinden yönetim uygulaması anlamına geldiği ifade edilmektedir. Yerel yönetim kurumu devletin oluşumunda olduğu gibi, çağdaş devletlerin kuruluşunda da önemli roller oynamaktadır. Batı Avrupa’da çağdaş merkezi devletlerin kuruluşunun, yalnızca ortaçağ monarşilerinin yıkılmasıyla değil, aynı zamanda ortaçağ yerel yönetimlerinin tasfiye edilmesiyle oluştuğu söylenmektedir (Güler, 1992: 4).

Yerel yönetimlerin varlığı antik sitelere ve Roma İmparatorluğu’na kadar götürülebilmektedir. Antik Çağ’da, kendi kendini yöneten ve en küçük demokratik idari birim olarak kabul edilen “site”, Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel otonomiden

yararlanan “municipe” ve Antik Yunan’da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen ve “ideal toplumu yaratmaya” en uygun ortam olarak görülen “polis” günümüzdeki yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir (Keleş, 2000: 30).

Bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda kentlerin özgürleşmesinde önemli rol oynayan “komün”lerin oluşması yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır. Bugünkü anlamda halk katılımını tam olarak sağladığı düşünülen komünlere yerel yönetimlerin kurumlaştığı ilk örnekler olarak bakılmaktadır (Tortop, Aykaç ve Yayman- Özer, 2014: 1).

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 11. yüzyıl Ortaçağ Avrupası’nda ortaya çıkan komün yönetimlerine dayandırılmaktadır. Komün, *“Belli bir mekan üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözümlmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikler ya da örgütlükler”* olarak ifade edilmektedir (Ertan, 2002: 23).

Ortaçağ Avrupası’ndaki ticaret kentlerinde tüccarlar ve kent halkının kilise ya da kraldan aldıkları beratlarla kurulan komünler, bağımsız ya da özerk kentler olmuşlardır. Komün kentlerinin güçleri tek bir kişinin elinde toplansa bile özerk yapılarından dolayı, merkezi idareye karşı güçlendiren bir özellik olmuştur. Komünlerin önemli bir özelliği olan özerk yönetim kurumlarına sahip olmalarının modern yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıları olduğu kabul edilmektedir. Kent halkına kendi kendini yönetme imkanı veren komünlerin en önemli özelliği tüzel kişiliğe sahip olmalarıdır (Dursun, 1998: 94).

Komünlerin gelişmesi 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla duraklama dönemine girmiştir. Ulus-devletlerin gelişmesiyle birlikte il, ulus, imparatorluk gibi geniş örgütler ön plana çıkarken komünler güçlerini kaybetmeye başlamışlardır. Bu gelişme devletin kente oranla ideolojik üstünlüğü olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin “Jeremy Bentham ve Turgot” gibi filozoflar tarafından ele alınması günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağladığı ifade edilmektedir (Keleş, 2000: 33).

18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başlarında gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimler yerel hizmet kuruluşları olarak düzenlenmiştir. 20. yüzyılın başlangıcı ise

yerel yönetimlerin “altın çağı” olarak adlandırılmıştır. Bu yüzyılla birlikte yerel birimler asli hizmetler için kaynak bulabilmiş ve ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin görev alanları genişletilmiştir. Nüfus artışı sonucunda kentli nüfusun sayısı artmış ve yerel idari birimler hızla kentleşmiştir. Bu durum yerel yönetimler için önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar doğurmuştur. Bu yüzyılda etkinlik ve verimlilik kavramları önem kazanmış, yerel yönetimlerin etkinliği ve verimliliğini arttırmak için yerel sorunlara pragmatik/yararcı biçimde yaklaşan çözüm yolları aranmıştır (Keleş, 2000: 36-37). Birlikte yaşamının biçim ve boyutları zamanla değiştikçe toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için başka yerel yönetim birimleri kurulması zorunluluğu doğmuştur (Nadaroğlu, 2001: 18). 2000’li yılların başlamasıyla birlikte yerel yönetimlerin, uluslararası örgütlerin ve globalleşme sürecinin etkisini göstermesiyle tüm dünyada güçlendiği ve işlevselliğini artırdığı görülmektedir (Çiçek, 2014: 55).

1.3. Yerel Yönetimlerin Önemi

Yerel yönetimler, yürüttükleri hizmetler yönünden ve bir ülkenin demokratik rejimi yönünden büyük öneme sahip birimlerdir. Bu hizmetler yerel halkın yaşamını etkileyen ve halkın yakından izlediği hizmetlerdir. Hizmetler yönünden olduğu kadar bir ülkenin demokratik rejiminin işlerliği ve geçerliliği açısından da üzerinde önemle durulması gereken birimlerdir (Tortop, 1995b).

Yerel yönetimler, günlük hayatın bugünü ve yarını için büyük bir öneme sahiptirler. Bu önem de, görmüş oldukları fonksiyonlardan kaynaklanmaktadır. Bu fonksiyonlar; kamusal mal ve hizmetlerin arzında işlem maliyetlerini azaltması, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin yerel halkın tercihleri doğrultusunda uygunluğunu sağlaması, kaynak israfını önlemesi ve demokrasi bilincinin gelişmesinde katkıda bulunması şeklindedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 24).

Bu birimler vatandaşların doğumundan ölümüne kadar pek çok aşamada görev ve sorumluluk yüklenmektedirler. Kendi hizmet alanları içindeki bölgeleri onarmak ve bakımlı hale getirmek bu birimlerin asli görevleridir. Bunun yanında ulusal kalkınma, kendi hizmet alanları içinde hizmet üretme ve yatırımlar yapmak için katkıda bulunma gibi görevleri de vardır (Tortop, 1995b).

Yerel yönetimler neredeyse her ülkede anayasa ile düzenlenmiştir. Bu birimler demokratik ve otonomi kuruluşlar olma özellikleriyle, ülkelerin yönetim yapılarında oldukça önemli olmakta ve her geçen gün konumlarını güçlendirerek etkinliklerini arttırmaktadırlar. Bu birimlerin bu derece önemlerinin artmasının, genel olarak gerçek demokrasiye inançtan kaynaklandığı şeklinde düşünülmektedir (Tortop ve diğerleri, 2014: 14).

Bir ülkenin kalkınması, adaletli gelir dağılımının gerçekleştirilmesi ve tüm sorunların çözümünün ancak iyi işleyen demokratik yönetim sayesinde gerçekleşebilir. Yerel yönetimler demokrasinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Yerel yönetim düzeyinde demokratik düzene kavuşulup başarılı olunması, ulusal düzeyde de başarılı olunabileceğinin göstergesi olarak kabul edilmektedir (Tortop, 1995b).

Bunun yanında 1980’li yıllardan sonra meydana gelen ekonomik ve siyasi gelişmeler kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulmasını zorunlu hale getirmiştir (Eryılmaz, 2014: 5). Yerel yönetimlerin öneminin her geçen gün artması, devletin gücü ya da kanunların bunu belirtmesinden ziyade halkın istekleri ve ekonomik ihtiyaçlarından kaynaklanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 24). Çünkü merkezi yönetim farklı bölgelerdeki insanların ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalabilmektedir. İstek ve ihtiyaçlar bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar ise en iyi o bölgenin yerel yönetimleri tarafından bilinmektedir. Yerel yönetimler tarafından bu istek ve ihtiyaçlar en uygun şekilde yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin merkezi yönetime göre daha hızlı, daha ucuz ve daha verimli sunulduğu düşünülmektedir.

Bir bölge için merkezi yönetim tarafından alınan kararların yeteri kadar isabetli olmadığı ve bu durumun hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini azaltabildiği görülmektedir. Toplumsal yarar sağlanmadığında halkın kamu hizmetlerine ilgi ve alakasının azalmasına neden olmaktadır. Merkezi yönetimin bahsedilen sakıncaları nedeniyle yerel yönetimlere daha çok gereksinim duyulmaktadır (Tortop, 1995b).

Yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara uygun kararlar alarak, ihtiyaçlara uygun esnek ve verimli hizmet sunmaktadırlar. Demokratik değerleri geliştirdikleri gibi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde

merkezi yönetimden daha etkindirler. Bireylerin yönetimde daha fazla rol almalarını sağlayan bu idareler, halkın tercihlerine uygun hizmet sunulmasında önemli bir araçlardır. Yaptıkları yatırımlarla yöre halkına yeni istihdam olanakları sağlayarak bölgenin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yönde gelişmesini sağlamaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 24-25). Bu avantajları iyi kullanan yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir kısım görevlerini üstlenerek onların iş yükünü hafifletmektedir. Bundan dolayı bu birimler merkezi yönetimin desteğini almaktadırlar (Tortop ve diğerleri, 2014: 17).

Bugün pek çok ülkede başta eğitim, sağlık, eğlence, kültür, ulaşım ve altyapı gibi kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu idareler, merkezi yönetimin gücünü azalttığı gibi, gücün merkezden yerel yönetimler lehine dağılımını gerçekleştirerek kişisel özgürlüklere katkıda bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları bu fonksiyonlar ekonomi içerisindeki ağırlıklarının artmasına da katkı sağlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 25).

1.4. Etkinlik-Verimlilik Kavramları

Tüm dünyada kamu hizmetlerinin temel amacı, vatandaşlarının yaşam biçimini çağdaş değerlere uygun biçimde iyileştirmek ve refah seviyesini arttırmaktır. Artık kamu sektörü, varlık amacını oluşturan kamusal hizmetlerini (savunma, eğitim, sağlık vb.) başarılı bir şekilde yürütmek için yönetim ve denetim anlayışında değişiklik yapmak ve sahip olduğu kaynakları (personel, araç, gereç, mal) verimli ve etkin bir şekilde kullanmak zorundadır (Demir, 2011: 2).

1980’li yıllardan itibaren kamusal otoritelerin görev ve sorumlulukları her geçen gün artmıştır. Bu büyüme kaynak kullanımı ve dağıtımını da etkileyerek kamu örgütlerinde etkinlik ve verimlilik gibi değerlerin önem kazanmasına neden olmuştur. İyi bir yönetim şeffaflığı gerçekleştiren, halkın hizmetlerden memnuniyet duymasını sağlayan ve katılımcılık kültürünü yerleştiren yönetimdir. Yönetimlerin etkinlik ve verimlilik kriterlerini sağlamadığı sürece de bu değerlere sahip olması yeterli olmamaktadır (Negiz, 2007: 61- 62).

Verimlilik kavramı, 1800’lü yılların başında Frederic Taylor’ın çalışmalarında yer bulmuştur. Başlangıçta bir işçinin daha çok ürün üretebilmesinin daha uzun saatler ya da daha sıkı çalışması sonucunda olabileceği inancı hakim olmuştur. Frederic Taylor

ise, bu inancın tam tersi doğrultuda gereğinden fazla çalışılmadan, sadece işin yapılış tarzı değiştirilerek toplam üretim miktarının artırılabilceğini iddiasında bulunmuştur. Taylor, verimliliğe “İş nasıl daha iyi yapılır” bakış açısıyla yaklaşmıştır (Ünlü, 2015: 2).

20. yy’da sanayiler hızla gelişip ekonomik faaliyet ilişkileri karmaşıktıkça, verimlilik konusuna verilen önem giderek artmıştır. Ortaya çıktığı ilk zamanlarda verimlilik kavramının üretim ile ilişkisi ön plandayken, sonrasında yaşamın her alanında önemli olduğu anlaşılmaya başlanmıştır (Hacıtahtiroğlu, 2012: 848).

1970’li yılların başlarında ise verimlilik kavramında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Taylorizm’de verimlilik anlayışı özellikle harcanan değerlerin aşağı çekilmesine yoğunlaşırken, dünyada meydana gelen değişimler sadece harcanan değerlerin azaltılarak verimlilik artışı sağlamanın mümkün olmadığını ortaya çıkarmıştır. Örgütsel etkinlik ve verimlilik faktörlerinin bir arada ele alınması, “productivity” olarak ifade edilen yeni bir kavramın doğmasına yol açmıştır. Verimlilik anlayışı değişirken verimliliğe ulaşmak için kullanılan teknikler ve yöntemler de değişmiştir (Ünlü, 2015: 2). Verimlilik kavramı üzerine farklı bilim dallarının çalışmaya başlamasıyla, değişik verimlilik tanımlarının ortaya çıktığı görülmüştür (Hacıtahtiroğlu, 2012: 848-849).

Verimlilik kelimesi Milli Prodüktivite Merkezi’nin kuruluş kanunuyla birlikte dilimize kazandırılmış bir kavramdır. Fransızca üretmek anlamına gelen “produire” fiilinden türemiş olan “productivie” kelimesinden alınmıştır. Verimlilik teknik anlamda “*üretilen mal ve hizmet miktarı ile bunların üretiminde kullanılan girdiler arasındaki oran*” olarak tanımlanmaktadır. Kavram en basit haliyle genellikle “*çıktı/girdi*” olarak formüle edilmektedir. İngilizcedeki “efficiency” kelimesi kavram için daha uygun bir karşılık olmuştur (Orhan, 2006: 3-4).

Kaynakları kullanmanın en uygun düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile elde edilen ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekmektedir. Yani verimlilik çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki oransal bir ilişkiyi ifade etmektedir (Arslan, 2002: 3).

Verimlilik savurganlığı azaltarak kaynakların en iyi biçimde değerlendirilmesini (Yükçü ve Atağan, 2009: 4) ve aynı girdiyle daha çok çıktı elde etmeyi amaçlamaktadır (Özdemir, 1995: 377).

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Girdi (sermaye, hammadde ya da emek,)}}{\text{Çıktı (üretim, üretilen mal ya da hizmet)}}$$

Şekil 1: Verimlilik'te Girdi/Çıktı Oranı

Yukarıdaki gibi formüle edilen verimlilik en temel şekliyle, “*bir faaliyet için kullanılan girdiler ile üretilen çıktılar arasındaki ilişkiyi anlatırken matematiksel olarak çıktının girdiye oranı*” olarak tanımlanmaktadır (Ada, 2008: 4). Bu tanım itibariyle verimlilik, bir faaliyetin girdi ve çıktıların sayısal olarak ölçülebildiği durumlarda ifade edilen bir kavram olarak anlaşılmaktadır. Her bir girdi ve girdilerin toplamı için verimliliğin ayrı ayrı hesaplanabilmesi mümkün olabileceği gibi, girdi ve çıktıların miktarı ya da parasal değeri esas alınarak hesaplanabilmesi de mümkün olabilmektedir (Ünal, 1989: 435).

Verimliliği sağlamak için girdileri oluşturan kaynaklar kısıtlı ise, o zaman amaç bununla elde edilebilecek en çok çıktı miktarını gerçekleştirmektir. Tam tersi bir durumda yani çıktılar kısıtlı ise o zaman kullanılacak girdi miktarını en aza indirmek gerekmektedir (Özer, 1997: 79, Güçlü, 1995: 31). Daha yüksek bir verimliliği elde etmek için her zaman daha çok üretim gerekmemektedir. Kaynakları artırarak daha çok ürün elde etmek de mümkündür. Ancak burada önemli olan elde edilen ürünlerin kullanılan ek kaynaklarla eşit olarak artış göstermemiş olması gerekmektedir. Yoksa burada verimlilik artışı olduğu söylenemez (İleri, 1996: 75).

Verimlilik kavramını daha geniş anlamda tanımlayanlar da vardır. Buna göre verimlilik, ekonomik hedeflere ulaşmada kullanılan araçların etkinliğini ölçen bir kavramdır (Dalay, 2002: 131). Yani verimlilik, yalnızca bir orandan ibaret basit bir matematik işlemi değildir. Temel üretim kaynakları (işgücü, hammadde, malzeme, donanım) ve bunların bileşimi yanında kullanılan (Güçlü, 1995: 32); teknoloji, örgüt yapısı, çalışma ve yaşam koşulları ve günümüzde değer kazanan bilgi, zaman gibi birçok unsur da verimliliği etkilemektedir. Bu ilişkinin çıktı/girdi gibi tek ve basit bir ölçütle açıklanması mümkün değildir (Akal, 1992: 26). Bu sebeple girdilerin çıktılarına dönüştürülmesi için gerekli prosedürler, işlemler ve faaliyetler değerlendirilmeye alınmaktadır. Çıktılar incelenirken, mal veya hizmetin kalitesini yansıtan güvenilirlik, doğruluk ve zamanlılık gibi özellikler göz önüne alınmaktadır (Kubalı, 1998: 35).

Verimlilik kavramı her geçen gün artan bir biçimde kaliteye bağlanmaktadır (Prokopenko, 1992: 5). Kavram etkinlik, tutumluluk, kar ve kalite kavramları ile bütünleşmiştir ve bu bütünleşmeden kaynaklı verimliliği açıkça tanımlamak zorlaşmıştır (Ada, 2008: 3).

Verimlilik kavramı ekonomi dışındaki alanların giderek ilgisini çekmeye ve artan önemde incelenmeye başlanmıştır. Ülkeler giderek önemini arttıran verimliliği gündemlerinin ön sıralarına almaya başlamışlardır (Demir, 2011: 6). Verimlilik yalnızca işletmeleri ilgilendiren bir kavram değildir. Verimlilik merkezi yönetim teşkilatını, yerel yönetimleri, gönüllü kuruluşları ve diğer sosyal kurumları da ilgilendiren bir kavramdır (Ada, 2008: 3).

Etkinlik kavramı ise, son 30-40 yılın ve özellikle de kamu kesiminde önem kazanan bir kavram olmuştur. Kamu kesiminde “kâr amacı gütmeyen” çeşitli kamu ve özel örgütlerde (Ekinci-Yılmaz, 2002: 35) hizmet ve malların üretiminde verimliliğin tam olarak ölçülememesi nedeniyle, verimliliği de kapsayan etkinlik kavramı tercih edilmiştir (Özer, 1997: 87, Orhan, 2006: 7).

Etkinlik, “bir örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur” (Akal, 1992: 15, Kubalı, 1999: 39). Etkinlik hedeflenen bir faaliyetin “ne ölçüde başarıldığını” ve bu faaliyetin “planlanan etkisi” ile “gerçekleşen etkisi” arasındaki ilişkiyi göstermek için kullanılmaktadır (Arslan, 2002: 4).

Etkinlik, kısaca bir örgütün gerçekleştirmeyi planladığı hedefler ile elde ettikleri sonuçlar arasındaki bir oranlamadır (Akal, 1992: 18).

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Gerçekleşen çıktı (sonuç)}}{\text{Beklenen çıktı (sonuç)}}$$

Şekil 2: Etkinlikte Girdi/Çıktı Oranı

Yukarıda görüldüğü gibi etkinlik, verimlilikte olduğu gibi “fiziki” bir girdi/çıktı ilişkisini açık ve doğrudan göstermemekte, girdinin çıktıya dönüşme sürecini irdilememektedir. Etkinlik, örgütün amaçları ile oluşturulan mal ve hizmetlerin bu amaçları gerçekleştirme düzeyinin nitel ve nicel değerleri arasında bir karşılaştırma yapmaktadır (Akal, 1992: 18).

Etkinlik, fiziki bir girdi-çıkıtı ilişkisini göstermediğinden, düşük bir çıktıyı yansıtan program, yüksek bir çıktıyı yansıtan programa oranla daha etkili olabilir. Bu sebeple etkinlik ölçümünde çıktı ve sonuçlar arasında ayırım yapılması gerekmektedir. Çıktı, “*örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken*” (Kubalı, 1998: 36), sonuç ise “*çıkıtlarla elde edilen nitel ve nicel değerlerin ifadesi*”dir (Akal, 1992: 17). Çıktı ile sonuç arasındaki bu farklılık, çıktı ölçümünün zor olduğu kamu hizmetleri için etkinlik ölçümünü daha önemli hale getirmektedir. Örneğin; geri kalmış bir yöreyi kalkındırmakla görevli olan bir kuruluşun, bölgede kurduğu sanayi kuruluşlarının sayısı çıktıyı, bölgedeki istihdam artışı, insanların gelir düzeyi ya da bölgenin genel ekonomik gelişimi ise bize sonucu vermektedir (Kubalı, 1998: 37).

Etkinlik kavramı kaynakların etkili kullanımı sağlamak, daha az ve mümkünse en az maliyetle aynı amaca ulaşabilmek veya aynı çıktıyı üretebilmek için yol gösterici bir süreç olarak ifade edilmektedir. Kavram gereğinden çok girilen veya tekrarlanan mal, hizmet ve faaliyetlerin belirlenmesini sağlamakta yardımcı olmaktadır (Orhan, 2006: 8).

1.4.1. Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi

Etkinlik ve verimlilik kavramları yönetim alanında başlangıçta kendine özgü özelliklere sahip olmakla birlikte aynı anlamda kullanılmışlardır. Önceleri bir örgütün etkinliğinin verimliliğine bakılarak belirlenmesi düşüncesi hakim olmuş; bir örgütün mal veya hizmet üretme dışında başka bir amacının olmadığı düşüncesi benimsenmiştir. Ancak örgütler “açık sistemler” oldukları ve çevreleriyle sürekli etkileşim halinde bulundukları için, zamanla uygulamacılar bu sınırlı bakış açısından uzaklaşarak etkinliği sistem düzeyindeki ölçütlere göre ve verimlilikten ayrı bir kavram olarak tanımlamaya yönelmişlerdir. Bunun sonucunda verimlilikten farklı, ancak bu kavramı da içine alan bir etkinlik kavramı ortaya konulmuştur (Tosun’dan akt. Ekinci ve Yılmaz, 2002: 37).

Bu iki kavramın birbirinden ayrı tanımlanmasını sağlayan diğer bir etken ise, “kâr amacı olarak çalışan organizasyonlar” için kullanılan verimlilik tanımının, “kâr amacı taşımayan” kamu ve özel organizasyonları tam anlamıyla karşılamamasından kaynaklanmaktadır (Negiz, 2007: 63). Kamu yönetiminde üretilen mal ve hizmetler de verimliliğinin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle verimlilikten daha geniş anlam ve içeriğe sahip olan etkinlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Arslan, 2002: 4).

Verimlilikten farklı anlamda kullanılan etkinlik daha çok amaç ve hedeflerle ilgili bir kavramdır. Etkinlik, bir örgütün amaç ve hedeflerine ulaşip ulaşmadığını veya ulaşılmış ise bunun derecesinin ne olduğunu göstermektedir. Etkinliğin temelinde yatan düşünce önceden belirlenen amaç ve hedeflerin, üretim süreci sonucunda elde edilen durum ile karşılaştırılmasıdır. Üretim süreci sonucunda elde edilen durumun etkin olabilmesi için, bu durumun örgütün önceden belirlenen plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması gerekmektedir (Arslan, 2002: 5).

Bir örgütün etkin olması verimli olduğu anlamına gelmediği gibi, verimli bir örgütün de her zaman etkin olduğu anlamına gelmemektedir. Verimli bir örgütün gerçekleştirdikleri eğer önceden belirlenen amaç ve hedeflere hizmet etmiyorsa, bu örgüt verimli ancak etkin olmayan bir örgüttür (Güçlü, 2002: 33). İnsanlar açısından etkin bir yapı, en az israf ve kaynakla çalışan, personelin işlerinden tatmin olmasını sağlayan, astların yetkileri ve sorumlulukları belirlenmiş bir örgüttür. Aynı zamanda etkin bir örgüt, problemlerin çözümüne yardımcı olan, personele güven ve statü veren, onların gelişmelerine ve işlerin tatmin olmalarını sağlamaya özen gösteren örgüttür (Dinçer ve Fidan, 1996: 22).

Hem verimlilik hem de etkinlik bir mal ve hizmetin üretilmesi süreci ile ilgilidir. Bu süreçte verimlilik “iyi harcama” anlamında iken, etkinlik “akıllı harcamayı” ifade etmektedir (Ada, 2008: 10). Etkinlik “örgüt içi ve dışı faktörlere” bağlıyken; verimlilik daha çok teknik ve “ekonomik faktörlere” bağlıdır (Orhan, 2006: 12). Yani verimlilik iç süreçlerle, etkinlik ise sürecin sonucunun değerlendirilmesiyle ilgilidir. Verimlilik ve etkinlik kavramları birbirlerini dengelemektedirler. Bir örgütün önceden belirlenmiş amaçları ve hedeflerinde etkinliğe ulaşmak için faaliyetlerinin verimli olup olmadığına bakması gerekmektedir (Kubalı, 1998: 45).

1.4.2. Kamu Yönetiminde Verimlilik-Etkinlik

Günümüzde artış gösteren kamu harcamaları karşısında, kaynakların verimli ve etkin kullanımı konusu tüm ülkelerin çözümlemesi gereken başlıca sorun haline gelmiştir (Akpınar, 2006: 52). Kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması sonucunda kamu harcamalarında artış olduğu düşünülmektedir. Bunu önlemek için ülkeler bir dizi yönetim reformları yaparak etkinliği ve verimliliği arttırmaya çalışmaktadırlar.

1.4.2.1. Kamu Yönetiminde Verimlilik

Günümüzde halkın kamu yönetiminden beklediği hizmet türleri artmış ve buna paralel olarak kamuda istihdam edilen personel sayısı da artış göstermiştir. Bu durum kamu kuruluşlarında verimliliği daha önemli hale getirmiştir (Orhan, 2006: 41).

Yukarıda da ifade edildiği gibi verimlilik girdi ve çıktı arasındaki ilişki olarak tanımlanmaktadır. Oysa kamu kuruluşlarında girdi ve çıktıların bu şekilde kesin değerler olarak saptanması mümkün değildir. Bu yüzden de kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesinde önemli güçlüklerle karşı karşıya kalınmaktadır. (Orhan, 2006: 12-13).

Kamu sektörünün verimlilik değerlendirmesi ile özel sektörün verimlilik değerlendirmesi arasında önemli bir fark vardır. Özel sektörde elde edilen çıktının satışı noktasında verimlilik hesaplanabilir. Özel sektörde çıktıyı elde etmek için kullanılan girdiler ile doğrudan ilişki içindedir. Kamu kesiminde ise, bir örgütün girdisi ile kıyaslanacak çıktısı üzerindeki başarısı onun etkinliğini göstermektedir (Prokopenko, 1992: 33).

Özel sektörün aksine kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerin maddi değerlerle ifade edilmesi her zaman mümkün değildir (Negiz, 2007: 64). Kâr amacı güden örgütlerde son çıktı, piyasadaki talebe göre satılan üretim miktarı/değeri olurken kamu hizmet, sağlayan örgütlerde son çıktı arz edilen hizmet miktarı ve hizmetin kalitesi olmaktadır. Yani kamu hizmeti üreten örgütlerde aynı kaynakla daha fazla ve daha kaliteli hizmetin üretilmesi verimlilik olarak tanımlanmaktadır (Prokopenko, 1992: 44-45). Kâr amacı, özel kuruluşlarda çoğu kez verimliliğin ölçütü olarak kullanılabilirken; kamu kuruluşlarında halka ucuz ve kaliteli hizmet götürmek amacı genelde kar etme amacından önce gelmektedir. Örneğin; kamu kuruluşlarınca üstlenilen ve faydası ülke geneline yayılan bazı hizmet ya da ürünlerin maddi olarak belirlenmesi oldukça güçtür ve bu hizmetlerde kâr amacı önde gelmemektedir (Prokopenko, 1992: 33).

Kamu yönetimlerinin özel sektör ile karşılaştırıldığında verimlilik ve etkinlik açısından daha başarısız olduğu şeklinde görüşler vardır. Kamu kesiminde rekabetin olmayışı ve verimli çalışmayı ödüllendirip, verimsiz çalışmayı cezalandıracak etkili bir personel düzeninin bulunmamasının kamu yönetimlerini verimlilik ve etkinlik açısından başarısız hale getirdiği öne sürülmektedir.

Mihçioğlu A.B.D’li yazar Rosenbloom’dan alıntıladiğı kamu yönetimindeki verimsizlik nedenlerini aşağıda şöyle açıklamaktadır (1974: 5-18);

1. Özel sektör yeni teknolojilerden kolaylıkla yararlanabilirken, kamu yönetiminin güçlü bir teknolojik alt yapıdan yoksun olması,
2. Özel sektörde verimli çalışma ödüllendirilip, verimsizlik karşısında etkili önlemler uygulanabilirken, kamu yönetiminde teşvik-ceza sistemi işletilmediğinden yetenekli personelin özel kesime kaptırılması,
3. Özel sektörde bir örgüt ya da şirket başarısız olduğunda piyasadan çekilmek zorunda kalırken, kamu yönetimlerinin verimsiz çalışanlar bile varlıklarını sürdürmeleri.

1.4.2.2. Kamu Yönetiminde Etkinlik

Kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesindeki zorluklardan dolayı son yıllarda kamu yönetimi düşünürleri kamu yönetiminde verimlilik kavramından çok etkinlik kavramına yönelmişlerdir (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 37-38).

İktisadi bir ölçüt olarak kullanılan etkinlik kavramı, “teknik etkinlik” ve “ekonomik etkinlik” gibi farklı biçimlerde ele alınırken, kamu yönetiminde bu kavram “bir hizmetin vatandaşa zamanında ve beklentilere uygun olarak ulaştırılması” şeklinde ele alınmıştır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376).

Kamu yönetiminde etkinlik denildiğinde, hizmet sunumunun en iyi şekilde yapacak idari birime bırakılması anlamına gelmektedir. Etkinlik ölçütü tespitini iki şekilde anlamak gerekmektedir. Birincisi, mal ve hizmet üretimi merkezi idareye mi bırakılırsa daha etkin sonuç alınacaktır, yoksa mahalli idarelere bırakılması durumunda mı daha ekonomik olacaktır (Mutluer ve Öner, 2009: 20). Kısaca etkinliğin hangi yönetim biriminde sağlanacağı, hizmetin türüne ve yönetim düzeyinin uygunluğuna bağlı olmaktadır (Sakınç, 2012: 146).

Etkinliğin, kamu kurumlarının yaptıkları işlere göre değerlendirilmeleri için ölçüm kriterleri vardır. Bu kriterlerden bazıları zaman, yapılan iş miktarı, kullanılan iş gücü, işlerin maliyeti, memnuniyet şeklindedir. Bu kriterler etkinliğin üst seviyeye çıkmasında etkilidirler. Kamu hizmetlerinin uygun idareler arasında paylaşılması da etkinliğin üst seviyelere çıkmasını sağlayacaktır. Hizmetlerin paylaştırılmasında ölçek

ekonomilerinden, toplum tercihlerinden ve hizmette yerellik ilkesinden yararlanıldığında etkinliğe ulaşılması daha kolay olacaktır (Çetinkaya, 2014: 48).

Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasını ve yönetiminin geliştirilmesini zorunlu ya da gerekli kılan nedenler ülkeden ülkeye, dönemden döneme değişiklikler göstermektedir. Bu değişiklikler her dönemde meydana gelen çeşitli güçlükler ya da ülkelerin içinde bulundukları özel koşulların sonucunda gündeme gelmektedir. “Daha iyiyi”, “daha doğruyu”, “daha verimli” ve “etkin olanı bulma çabası” tarihin her aşamasında tartışılmıştır. Ülkeler daha verimli ve etkin olanı bulmak için yeniden yapılanma ya da çeşitli reform uygulama yollarına gitmişlerdir (Orhan, 2006: 44).

1.5. Optimal Hizmet Büyüklüğü

Kamusal hizmetlerin etkin ve verimli sunulması hizmet sunulan alanın büyüklüğü ile ilgilidir. Bu nedenle optimal hizmet büyüklüğü kavramından da bahsetmek gerekmektedir.

Optimal ya da optimum büyüklükten bahsedildiğinde anlatılmak istenen en uygun büyüklük kavramıdır (Atmaca, 2013: 169). İl, ilçe ya da bir yerel idare birimi için genel kabul görmüş bir optimal büyüklük boyutu yoktur. Optimal büyüklüğün saptanmasında belli kıstaslar göz önüne alınarak uygun büyüklük ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Nüfus, yüzölçümü ve hizmetlerin niteliği gibi kıstaslarla optimal büyüklük belirlenebilmektedir (Tortop, 1995a: 25).

Bir yerel yönetim biriminin asli görevlerini yerine getirebilmesi için belirli bir büyüklüğünün olması gerekmektedir (Tortop, 1995a: 24). Yerel yönetimlerin hizmet sundukları alanın optimal büyüklükte olması hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesinde temel nokta olarak düşünülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 252).

Nüfus artışı, endüstrileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojik gelişmeler kamu idarelerinin sundukları hizmetleri hem kapsam hem de ölçek olarak büyütüştür (Atmaca, 2013: 173). Günümüzde ihtiyaçlar sonsuz ancak kaynaklar kıt olduğundan plansız-programsız uygulamalar nedeniyle bu kaynaklar daha çok israf edilmekte ve hizmetlerin kalitesi düşürülmektedir. Bu sebeple “kaynak israf etmeyen”, “kaliteli” ve “yeterli düzeyde” yerelde hizmet üreten yerel birimlerin kurulmasında optimal hizmet alanının belirlenmesi gereği vardır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 252).

İl, ilçe ile yerel yönetimlerin optimal hizmet büyüklüğünün ne olması gerektiğini belirleyen en önemli ölçüt, kamu hizmetlerinin en etkin ve verimli biçimde yürütülmesini sağlayacak büyüklüktür. Bir yerel yönetim biriminin optimal büyüklüğü ile yaptığı görevler arasında doğrusal bir ilişki vardır. Bu büyüklüğü etkileyen hizmetlerin niteliği ve türleridir (Tortop, 1995b: 21-22).

Yerel yönetimlerde optimal büyüklük iki temel boyutta ele alınmaktadır. Bunun birinci boyutu hizmetlerle, diğer boyutu ise toplumla ilişkilendirilmektedir. Hizmetler söz konusu olduğunda etkinlik kavramı devreye girmektedir. Optimal bir büyüklük hizmetin türü ve niteliğiyle doğrudan ilişkilidir. Bir yerel yönetim biriminin uygun büyüklüğünün ne olması gerektiği sorusuna hizmet boyutundan bakıldığında bu sorunun tek bir cevabı yoktur. Çünkü bir hizmetin etkinliğinin ve verimliliğinin hangi optimal ölçekte daha iyi sağlanabileceği önemlidir (Arıkboğa, 2007: 3; Arıkboğa, 2008: 300).

Toplumsal boyutta optimal büyüklüğün ne olması gerektiği sorusuna kolay cevap verilememektedir. Çünkü optimal büyüklük için yerleşmenin ve hizmetlerin niteliği kadar, orada ikame eden insanların talepleri de önemlidir. Optimal hizmet büyüklüğünü sağlamak için toplumsal bir birimi bölmek veya birleştirmek her zaman doğru bir tercih olmayabilir. Ayrıca toplumlar durağan değildir, sürekli değişim halindedir. Artar ya da azalırlar. Toplumsal birimleri belli bir ölçek içinde sürekli tutmak mümkün olmamaktadır. Bugün için etkin olan bir idari büyüklük yarın için sorunlara neden olabilir ve bunun sonucunda etkin bir optimal büyüklük olmaktan çıkabilir. Bu sebeple bir yerel yönetim birimini tümüyle bölüp veya birleştirmek yoluyla yeniden düzenlemek tek bir kıstasla mümkün değildir (Arıkboğa, 2007: 3).

Yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken görevlerle ilgili bir idarenin büyüklüğü, hizmetlerin etkinliği ve nüfusu birbiriyle iç içe geçmiş bir ilişki içindedir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 378). Yerel yönetim birimlerinin etkinlik derecesi büyüklüğü ile ilgilidir. Buradaki büyüklük hem nüfus olarak hem de coğrafi sınırlar olarak önemlidir. Çünkü nüfus büyüklüğü idarenin gelirlerini doğrudan etkilemektedir. Nüfus çoğaldıkça nüfusa göre paylar artmakta ve personel sayısı nüfus oranına, gelire ve hizmetlerin niteliğine göre değişmektedir (Tortop, 1995a: 24).

1.6. Ölçek Ekonomileri

Kamu yönetimi literatüründe “ölçek ekonomisi” üzerinde yürütülen tartışmaların özellikle belediyelerin, hizmet sınırının ne olması gerektiği tartışmaları ışığında ele alındığı görülmektedir. Ölçek ekonomilerinin kamu yönetiminde ele alınışı hizmet sunumunda en uygun büyüklüğün ne olması gerektiğiyle ilgilidir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 377).

Ölçek kavramı, tüm kaynakların değişken olduğu durumda bir örgütün belli bir süre içerisinde gerçekleştirdiği üretim miktarı şeklinde tanımlanmaktadır (Yıldırım, 1995: 70). Ölçek ekonomisi ise “uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerinin seyrini açıklamakta kullanılan ve üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan reel ve parasal tasarruflar” olarak ifade edilmektedir (Topal, 2011: 370). Ölçek ekonomisi üretim kapasitesinin artmasıyla ilişkili olarak birim ürün maliyetindeki azalma şeklinde ifade edilebilir (Yoloğlu, 2011: 51). En kısa tanımla ölçek ekonomisi üretim artarken maliyetin düşmesidir. Yani üretim artışı maliyetin düşmesini sağlamaktadır. Ölçek ekonomisinin ana amacı maliyeti düşürmektir.

Ölçek ekonomisinde ortaya çıkan reel tasarruflar bir firmanın ya da fabrikanın çalışmasındaki etkinliği arttıran unsurlardır. Bu tasarruf belli bir ürünün daha az girdi ile üretilmesi sonucunda ortaya çıkan net kazancı ifade etmektedir. Parasal tasarruflar ise, bir firma ya da fabrikanın işleyişindeki etkinliklerle ilgili değildir. Bu yüzden toplumsal refah açısından bir katkı sunmamaktadır. Bu tasarruf büyük işletmelerin sahip olduğu teknelci güçten kaynaklanmaktadır (Yıldırım, 1995: 72).

Ölçek ekonomileri, üretime konan bütün girdilerin değişebilir olduğu uzun dönemde ortaya çıkmaktadır. Kullanılan faktör miktarlarına karşılık önce artan, sonra azalan getirilerin elde edilmesi aynı zamanda optimal büyüklüğü de gündeme getirmektedir (Işın ve Talim, 1998: 49-50).

Ölçek ekonomileri kavramı etkinlik ve verimlilikle alakalı bir kavramdır. Bir hizmetin üretim ölçeği genişledikçe toplam üretim ve maliyetler artarken, bunun aksi yönde ilave birim maliyet ve kişi başına düşen ortalama hizmet maliyetleri düşüyorsa buna ölçek ekonomileri denilmektedir. Ölçek ekonomileri, uzun dönem içerisinde ortalama maliyetlerde azalan bir durum göstermektedir (Eryılmaz, 2014: 177-192).

Geniş ölçekli üretimler maliyetleri düşürdüğü gibi, küçük ölçekli birimler de maliyeti düşürebilmektedir. Burada önemli olan hizmetin faydasının yayıldığı alandır. Hizmetin faydası büyük bir alana yayılıyorsa üretimi büyük ölçekli düşünmek gerekmektedir. Ancak küçük ölçekli üretimlerde de hizmetin faydasının yayıldığı alan belli bir bölge ile sınırlı kaldığından üretilen hizmetin kişi başına düşen maliyeti yine düşük olacaktır. Büyük ölçekli üretimi gerektiren mal ve hizmetler merkezi idare tarafından, küçük ölçekli üretimler ise mahalli idareler tarafından sunulduğunda etkinlik en üst seviyeye ulaşabilecektir (Çetinkaya, 2014: 48-49).

İktisat temelli olan ölçek ekonomilerin geçmiş yıllarda çeşitli ülkelerin kamu yönetimi reformlarında yer bulmuş ve birçok küçük yerel yönetim birimini birleştirerek daha büyük yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasına yol açmıştır. Küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilmesiyle istihdam edilen işgücünün, işbölümü ve uzmanlaşması sağlanarak verimliliğin arttırılacağı düşünülmüştür. Bu şekilde iş bölümü ve uzmanlaşma beraberinde teknolojik bakımdan gelişmiş makine ve teçhizatların kullanılabilmesini sağlayacaktır. Bu durumun hizmet kalitesini yükseltirken maliyetlerin düşürülmesi sonucunu doğuracağı ifade edilmektedir (Topal, 2011: 371-372).

1.7. Hizmette Yerellik İlkesi

Yerel halkın yerel sorunlara “katılma isteği” duymasının hem “yönetmel” açıdan hem de “siyasal” açısından çeşitli faydaları vardır. Ülkelerin içinden geçtikleri çeşitli deneyimler göstermiştir ki, insanların doğup büyüdüğüleri yani yaşamakta oldukları yerlerde, suyun, havanın, toprağın, doğal güzelliklerin ve tarihsel değerlerin korunması ve geliştirilmesi için katılım göstermeye daha hazır durumdadırlar. Bu durumdan yararlanıldığında kamu hizmetlerinde kaynakların daha ussal kullanılmasına ve halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olduğu görülmektedir. Hizmette yerellik ilkesi ya da yerindelik ilkesi, bu amaçların gerçekleşmesine yönelik bir kavramdır (Keleş, 1995: 3-4).

Hizmette yerellik ya da yerindelik ilkesi, Latin kökenli “subsidiarite” kelimesinden Türkçe’ye çevrilmiştir. Kavram olarak hizmette yerellik ilkesine (subsidiarite) “ikincil olma, yedekte olma, yardım etme ve destek verme” gibi anlamlar yüklenmiştir (Demir ve Karakütük, 2003: 72).

Sonrasında kavram “Alman Kalvanistler” tarafından kendi özerkliklerini savunmak için kullandıkları bir araç olmuştur. Benzer düşünceler 19. yy’da “Hollandalı Kalvanistler” tarafından da ileri sürülmüş ve kavram “laik devlete” karşı “sosyal bağımsızlığın” bir aracı olarak kullanılmıştır (Clive ve Phinmore’dan akt. Özcan, 2004: 2).

Hizmette yerellik (subsidiarite) kavramının kökeni, 19. yüzyıla modern Almanya’nın kuruluşuna kadar uzanmaktadır. Almanya’nın kendi özel şartları içinde ortaya çıkan hizmette yerellik ilkesi zaman içerisinde değişerek tüm Avrupa tarafından benimsenen bir kavram haline gelmiştir (Kalko, 2010: 54).

Yerellik ilkesine yönelik ilk vurgu 19. yüzyılda Katolik Kilisesi tarafından yayımlanan “Rerum Novarum” (Yeni Şeyler Hakkında) papalık genelgesinde yer almıştır (Bezci ve Coşkun, 2007: 7). Ancak ilkenin açıkça dile getirilmesi 1931 tarihinde Papalığın toplumsal konular hakkında Katolik Kilisesinin görüşlerini açıkladığı “Quadragesimo Anno” bildirisi (Canatan, 2005: 139). 1931 tarihli bildiride kavram, faşist devletin sosyal alana müdahalesini kısıtlamak için Almanya’daki laik kullanımına benzer şekilde kullanılmıştır (Özcan, 2004: 3). Bildiride;

"Kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz... Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir" denilmektedir.

Yukarıdaki ifade de toplumsal yapılanmada bireyi merkeze aldığını gösteren işaretler olduğu ifade edilmektedir. Bildirinin devamında, *"toplumun sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı olmadığı, piramitsel ve dikey olarak sınıflandırılmış toplumsal yapıların var olduğu"* belirtilerek, ilkenin “katmanlaştırılmış bir toplum yapısını” koruma amacı taşıdığı ortaya konulmaya çalışılmıştır (Bezci ve Coşkun, 2007: 7).

Hizmete yerellik ilkesinin, tarihi bir kökene dayanmakla birlikte federal devlet sistemlerine sahip batılı devletler tarafından uzun süredir uygulandığı görülmektedir (Özcan, 2004: 3). Ancak, ilkenin günümüzde büyük bir ilgi görmesinin nedeni özel koşullara dayandığı söylenebilir. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği’ni kurmanın kimi zorluklar meydana getirdiği ve birliğin oluşturduğu

merkezileşmenin yerel yönetimleri rahatsız edecek boyuta gelmesi gibi sebeplerin başlıcalarını oluşturduğu söylenebilir (Keleş, 1995: 4).

1980’li yıllardan itibaren hizmette yerellik ilkesine, hem ulusal hem de uluslararası bazı kuruluşların almış oldukları kararlarda yer verilmektedir. Hizmette yerellik ilkesinin anlaşılmasında Avrupa Birliği’nde yaşanan süreçler son derece kayda değer görülmektedir. Avrupa Birliği, birlik içerisinde yaşanan sorunlara yönelik bir çözüm önerisi olarak yerellik ilkesini ortaya atmıştır. Daha sonra birlik, bu ilkeyi uygulama alanı ve düzeyleri gittikçe gelişen hukuki bir süreç olarak belirlemiştir (Kırışık, 2013: 4).

Avrupa Birliği’ni oluşturan 7 Şubat 1992 tarihli “Maastricht Antlaşması”nda hizmette yerellik ilkesi yer almıştır. Antlaşmanın 5.maddesinde- eski 3/b maddesi-, içeriği hakkında bilgi verilmeksizin hizmette yerellik ilkesi açıklanmıştır. Subsidiarite kavramı, Avrupa Birliği’nin bu yönde kararları ile dikkatleri üzerine çekmiştir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 38).

Ancak kavramın özünü oluşturan ve hizmette yerelliği ulus üstü bir boyuta taşıyan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” olmuştur. Şartta “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlığı altında yerellik ilkesini şöyle tanımlanmıştır. Şartta; “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.*”denilmektedir. Buna göre şartta; hizmetlerin üretilmesi ve sunulması en yakın birimler tarafından yerine getirilecek, eğer bu birimler tarafından yerine getirilemezse üst birimler tarafından sunulabileceği ifade edilmektedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 38).

İlke, hizmetlerin dağılımında yararlanılması gereken “siyasal nitelikli” bir ilkedir. İlkenin net bir tanımı yapılamamaktadır. Hizmette yerellik ilkesi kısaca, “*kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın yönetim birimleri tarafından görülmesi*” şeklinde ifade edilmektedir (Arıkboğa, 2013: 81). Buradaki temel nokta hizmetlerin “yerinden” görülmesidir (Keleş, 1995: 4). Görüldüğü gibi ilkenin amacı sadece hizmetlerin basit olarak sunulmasını değil, aynı zamanda optimal ölçekte gerçekleştirilmesidir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 30).

İlke merkezi ve yerel düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik durumlarına uygun olan hizmetleri sunmalarını esas almaktadır. Başka bir ifadeyle, hizmetlerin yürütülmesinde en iyi konumda ve koşullarda olan merkezi ve yerel yönetim birimlerinin sorumlu olmaları istenmektedir (Uçar, 2004: 100).

Bazı kamusal ihtiyaçlar yerel yönetimler tarafından karşılanırken, bazı hizmetler merkezden yönetimin görev alanına girmektedir. Örneğin; sokak aydınlatması, çöp toplama, yeşil alan ve park hizmetleri yerel yönetimlerce etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilirken, elektrik ve posta hizmetleri, ulusal savunma ve dış ilişkiler gibi hizmetler merkezi yönetimce daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 41). İlkede vurgulanan nokta, merkez-yerel bütünlüğü ve etkinliği dikkate alınarak yerel halkın isteklerine önem verilmesidir (Toprak, 2006: 15).

İlke, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirmektedir. Hizmette yerellik ilkesinin temelinde yatan düşünce, “bireyden aileye, yerel toplumdan değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki” ile müdahale edilmesinin, ancak bu oluşumların ihtiyaçlarını karşılamada zorluk yaşamaları durumunda müdahale edilmesi ve bu müdahalenin de sınırlı olmasıdır (Eryılmaz, 2014: 126). Yani hizmette yerellik ilkesi, en küçük sosyal birim aileden başlayarak muhtarlık kurumunun, belde teşkilatının, ilçe ve bölge yönetimi ile merkezi yönetimin yürütebilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasıdır. Özellikle büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle gibi küçük ölçekli birimlerin mevcut ya da oluşturulacak kurumlar ile yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması ilkenin kapsamına girmektedir (Arıkboğa, 1998: 19).

Hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın hangi birimler tarafından sunulacağını hizmetin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve verimlilik ilkeleri dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği düşüncesini taşımaktadır (Yıldırım, 2014: 138).

İlkenin temelindeki ana düşünce bir hizmeti en yakın birim yürütsün anlayışına dayanmaktadır. Yani bireylerin ya da halka en yakın alt idari birimlerin kendi teşebbüsleri ve olanakları ile uygulayabilecekleri yetki ve görevleri, kural olarak kendilerinden alınıp üst gruplara veya üst idari birimlere verilmemesidir (Yıldırım, 2014: 130). Ancak alt idari birimler kamu hizmetini hiç ya da etkin biçimde yerine getiremediğinde, bir üst birime doğru görev ve yetki aktarımı mümkün olması

istenmektedir. Merkezi yönetim bu idari basamakların en üstünde yer almaktadır. Görev ve yetki aktarımında en son düşünülecek makam merkezi yönetim olmalıdır (Kırışık, 2013: 3). Böylece bütün hizmetlerin merkezden planlanması, finanse edilmesi ve yürütülmesinin önüne geçilerek, hizmetlerde etkinlik, tutumluluk, verimlilik ve hız sağlanabilecektir (Yeter, 1992: 18).

İlke, üst kademedeki yönetim birimlerinin alt kademedeki yönetim birimlerine yardımda bulunmasını içermektedir. Yapılacak yardımların yerel yönetimlerin özerkliğini sağlayan ve bu özerkliği güçlendirecek şekilde olmalıdır. İlke, yerel birimlere daha geniş özgürlükler tanımayı ve bireyin özgürlüğü ile kamusal kuruluşların güçleri arasında bir denge görevi görmeyi amaçlamaktadır. Bu ilkeyle, sahip bulundukları yetkiler yeterli olmak koşuluyla her zaman alt basamaklarda bulunan yönetimlere öncülük tanınmaktadır. Bölgelerin ve yerel yönetimlerin zorunlu bütün görevlerinin kendileri tarafından yerine getirilmesi esastır. Bu şekilde merkezileşmenin önlenerek yerel birimlerin karar verme yetkilerinin genişletilmesi amaçlanmaktadır (Keleş, 1995: 5-6). Yani ilke, bir yandan yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlarken, diğer yandan bireyi merkeze alarak insan hak ve özgürlüklerinin koruyucusu olmayı amaçlamaktadır (Yıldırım, 2014: 130).

Diğer yandan hizmette yerellik ilkesi, bireyi esas alan ve bireyin tek başına yapabileceği işlere devletin müdahalede bulunamamasını içeren bir yaklaşıma da sahiptir (Yıldırım, 2014: 130). Bu açıdan ele alındığında güçlü, büyük, sert, uzak ve “müdahaleci geleneksel devlet” modeli yerine; “bireyi temel alan etkin devlet” modelinin hizmette yerellik ilkesiyle mümkün olacağı düşünülmektedir (Barlas ve Karagöz, 2007: 258).

Hizmet sunumunda daha etkin bir yönetim anlayışını amaçlayan hizmette yerellik ilkesi, günümüzde hizmetlerin merkez ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasında önemli bir rol üstlenmektedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 33). Buna göre merkezi yönetim, yerel hizmetlerin, yerel düzeyde herhangi bir şekilde yerine getirilemediği ya da etkin biçimde yürütülemediği durumlarda bu hizmetleri üstlenebilir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını vatandaşa mümkün olduğu ölçüde yaklaştırmaktır (Eryılmaz, 2014: 126).

Hizmette yerellik ilkesi, etkin bir hizmet sunumunun aktörleri olan yerel yönetimleri ön plana çıkarmayı amaçlamaktadır. Kaynakların ve görülecek hizmetlerin etkin ve verimli

bir biçimde sunulabilmesi için bunların yerel yönetimlere devredilmesiyle gerçekleşeceği düşüncesi hizmette yerellik ilkesinin temelinde yatmaktadır. Bu şekilde merkezi yönetimin asli işlevlerine yoğunlaşmasını ve böylece kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına olanak sağlanmaktadır. Ancak hizmetlerin etkinliği ve verimliliği sadece halka en yakın birimler tarafından görülmesiyle değil aynı zaman hizmeti alacak toplumun sayısal büyüklüğünü de bağlıdır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 32- 43).

İlke, yerel yönetimlerin de bir hizmeti daha alt kademedeki birimler tarafından yerine getirilmesini öngördüğünden (Kaya ve Şentürk, 2007: 15), yerel yönetimlerin birbirleri arasında da vatandaşa daha yakın olan yerel yönetimlere öncelik verilmesi ilkenin bir gereğini oluşturmaktadır. Bunun amacı yerel yönetimler arasında da yerel düzeyde merkezileşmenin engellenmesidir (Kırışik, 2013: 4). Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunulması, kamunun gerçek ihtiyaçlarının tespitinde kolaylık sağlayacak ve hizmetlerin savuranlığının önüne geçilmesinde katkı sağlanacaktır. Halka en yakın birimler tarafında alınan kararlar zaman kayıplarının ve bürokratik engellerin ortadan kalkmasına yardımcı olacağı gibi kamu politikası oluşturma sürecinde de halkın doğrudan katılımı sağlanacak ve bu sayede yönetim sorumluluğunun yönetilenler tarafından paylaşılması ve politikaların uygulanmasında kolaylık sağlanacaktır (Uçar, 2004: 98).

Merkeziyetçiliğin olduğu yerde hizmette yerellik ilkesinin göz ardı edilmiş olduğu yadsınamaz bir gerçektir (Arıkboğa, 2013: 81). Merkeziyetçiliğin yoğun olduğu ülkelerde yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil bir konum atfedilerek merkezi yönetime devletin kendisi gözüyle bakılmaktadır. Oysa hizmette yerellik ilkesiyle amaçlanan bunun tam tersi bir durum olmasıdır. Burada amaçlanan şey devletin ikincil konumda olmasıdır. Bu şekilde ilke devletin gücünü sınırlandırmayı amaçlayarak yerel ve bölgesel yönetimlerin gücünü arttırmayı istemektedir. Ancak hizmette yerellik ilkesine göre devletin alt düzeydeki yönetimin ya da bireyin işlerine karışabilmesi için, bu birimlerin işleri görememesi ya da göremeyecekleri durumlarda olması gerekmektedir (Keleş, 1995: 4-5). Merkezi yönetim bazında yerelleşmenin sağlanması oldukça güçtür. Bu nedenle yerel yönetimler hizmette yerellik ilkesi konusunda daha uygun altyapı oluşturmaktadırlar (Demir ve Karakütük, 2003: 75).

Hizmette yerellik ilkesinin daha çok federal devlet sistemlerinde kullanıldığı görülmektedir. Bu rejimlerde yalnızca bireyin değil, toplumsal kümelerinde özerkliği önemlidir. Buna karşılık merkezi devlet otoritesinin güçlü ve köklü olduğu rejimlerde ve totaliter rejimlerde bu ilkenin önemi geniş ölçüde kaybolmuştur. Kamu yararının güvencesi ve bekçisi olan “koruyucu” devlet ile kamu yararına sahip çıkma görevini sivil toplum örgütlerine bırakan “ikincil devlette, ilkenin farklı önemde anlam taşıdığı görülmektedir (Keleş, 1995: 5).

Ancak hizmette yerellik ilkesi, görev ve yetki paylaşımında bir yöntem olarak düşünüldüğünde üniter devletler açısından bir sorun olarak görülmeyebilir (Kırışık, 2013: 11).

İlkenin olumlu yanları olduğu kadar hayata geçirilmesinde bazı sakıncalar da söz konusu olmaktadır. İlkenin uygulanmasıyla birlikte halkın yönetime katılması demokrasinin gelişmesini sağladığı gibi, diğer yandan yerel tiranlık ve despotizmin de ortaya çıkmasına neden olabilir. Ayrıca ölçek ekonomileri ve dışsalılıkların olduğu bazı durumlarda yerel nitelikteki bir hizmeti üst yönetim birimlerinin daha etkin sunması söz konusu olabilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 43).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YAPILANMASI VE 6360 SAYILI KANUN

Tüm dünyada nüfus hızla artmakta ve bu nüfusların gereksinimlerini karşılamak her geçen gün zorlaşmaktadır. Giderek çoğalan nüfus karşısında kamu hizmetlerine olan talepler de artmaktadır. Bu durum beraberinde hizmetlerin maliyetlerini de arttırmakta ve bunun sonucunda ülkeleri yeni idari yapılanmalara zorlamaktadır (Dedeoğlu, 2011: 130).

Yerel yönetimler, tüm dünyada önemli ve vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. Günümüzde kamu hizmetlerinin hepsini başkentlerden yürütmek artık mümkün görünmemektedir. Bu mümkün olsa bile, hizmetlerin etkinliği ve verimliliği gerektiği ölçüde gerçekleştirilememektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlamada vazgeçilmez kurumlar olduğu kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2014: 171).

Ülkemizde anayasal temeli bulunan yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Geçmiş Tanzimat dönemine dayanan yerel yönetimlerin özerklik yönünden gelişmelerin oldukça yavaş bir seyir izlendiği veya gelişmelerinin önüne geçildiği görülmektedir. Bu birimlerin tüm hukuki niteliklere sahip olarak kurulması ve özerk bir birim olarak görülmesi Cumhuriyet döneminde olmuştur (Demir ve Karakütük, 2003: 69).

Cumhuriyet dönemiyle birlikte yerel yönetimlerde kayda değer gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmeler içinde belediyelere ayrı bir önem atfedilmiştir. 1930 yılında çıkarılan “1580 sayılı Belediye Kanunu” ile belediyelere geniş görevler tanınmıştır. Başta İstanbul olmak üzere belediye yönetimlerinin kurulması için gerçekleştirilen faaliyetler yayınlştırılmaya çalışılmıştır. Zamanla değişen toplumsal ve sosyal koşullar karşısında belediyelerin yetersiz kaldığından hareketle, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimlerinin kurulması zorunluluğu meydana gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri de bu zorunluluk neticesinde ortaya çıkan özel yönetim birimleridir.

2.1. Türkiye’de Belediye Yönetiminin Ortaya Çıkışı

Türkiye’de günümüzdeki anlamında yerel yönetimlerin doğuşunu 19. yüzyıldaki Tanzimat Fermanı’nın ilanına kadar götürmek mümkündür. Bu idari birimler siyasi ve

idari gelişmelerle birlikte değişim ve dönüşümler geçirerek günümüzdeki yapısına kavuşmuşlardır (Dursun, 1998: 93). Osmanlı şehirlerinde alt yapı ve kamusal hizmetlerin düzensizliği, her türlü iktisadi ve kültürel faaliyetlerin gelişmesine engel olan örgütsüzlük Tanzimat idarecilerinin önemle üstünde durdukları sorunlar olmuşlardır. Tanzimat aydınları Osmanlı vilayetlerini iyileştirmeye gerek görmüş ve modern belediye örgütünün kurulmasını arzu etmişlerdir (Ortaylı, 2012: 435).

Klasik Osmanlı yönetim yapısında bugünkü anlamda bir belediye anlayışından bahsetmek mümkün değildir. Ancak bunun yanında iyi işleyen bir taşra yönetiminin mevcut olduğu görülmektedir (Kılınç, 2010: 68). Osmanlı’da belediye yönetiminin kurulmasında hem iç hem de dış faktörler neden olmuştur. Şehirlerdeki düzensizlikten kaynaklanan iç neden gibi, iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için Avrupa devletlerince yapılan baskılar gibi dış nedenler de bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 243). Özellikle Kırım Savaşı esnasında müttefik devletlerin etkisiyle modern belediye örgütünün kurulması gerçekleşmiştir. Savaşın başkentte ortaya çıkardığı hareket ve karışıklığın düzene konulabilmesi için belediye örgütünün kurulması sağlanmıştır (Ortaylı, 2012: 436).

Kanuni olarak ilk belediye denemesi 13 Haziran 1855 yılında “*İstanbul Şehremaneti*”nin kuruluşu ile gerçekleşmiştir. Belediyenin yürütme ve karar organlarını padişahça atanan şehremini ve şehremaneti meclisi oluşturmaktadır (Çiçek, 2014: 57). Şehremini merkezi hükümetçe atanan ve merkezi hükümette görevli bir memurdur. Şehremaneti meclisi Bab-ı Ali’nin tarafından seçilen ve padişahın tayini ile görevlendirilen üyelerden oluşmaktaydı. Şehremaneti, Meclis-i Vala’nın ve Babıali’nin denetimi ve gözetimi altına çalışan idari bir birimdir. Kararlarının çoğu Babıali’nin onayına dayanmaktaydı (Eryılmaz, 2002: 9). Belediye mali yönden sınırlıydı ve bağımsız gelirlere sahip değildi. Şehremanetinin masrafları merkezi hükümetçe karşılanır ve topladığı gelirleri maliyeye geri ödemekle yükümlüydü (Ortaylı, 2012: 436-437). Şehremanetinden beklenen gerçekleşmediği gerekçesiyle 1855 yılında “şehir meclisler” kapatılarak beklemeye alındı. Bu durumun 1857 yılına kadar devam ettiği görülmektedir (Eryılmaz, 2002: 9).

1857 yılında bir nizamnameyle yeniden belediye örgütünün kurulması denemesine gidilmiştir. Osmanlı yönetimi, İstanbul’da özellikle yabancıların yoğun olduğu

Beyoğlu'nda belediye örgütü kurmak niyetindeydi. İstanbul bütününde bir belediye örgütü kurmak yerine merkezde bir şehremaneti ile İstanbul'u on dört belediye dairesine ayrılması öngörülmüştür. Bu dairelerden birinde belediye deneyimini gerçekleştirmek için çalışmalar yapılmıştır. Çalışmalar sonucunda yabancıların yoğun olduğu Galata-Beyoğlu'nda “Altıncı Belediye-i Daire”sinin kurulmasına karar verilmiştir. Buranın seçilmesindeki sebep gayrimüslim Osmanlı vatandaşları ile yabancıların yoğun olarak oturdukları bu yerde belediye örgütünün kurulmasının daha kolay olduğu düşüncesidir (Eryılmaz, 2002: 9). Paris belediyesi örnek alınarak kurulan bu belediyenin kısmi olarak mali özerkliği bulunmaktaydı. Dairenin başkanı ve üyeleri merkez tarafından atanmaktaydı (Koçak ve Ekşi, 2010: 298).

1868 tarihli “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” ile belediye örgütü tüm İstanbul'a yaygınlaştırılırken iki kademeli bir yönetim modeli benimsenmiştir (Ökmen-Arslan, 2014: 90). Nizamnameyle şehremanetinin on dört daireye ayrılarak belediye örgütü kurma çalışmaları gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2002: 10). Aynı yıl İstanbul dışında vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye örgütünün kurulması kararlaştırılmıştır. 1871 yılında taşrada ilk belediye örgütü kurulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 244).

1877 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ve “Vilayet Belediye Kanunu” ile belediyelerin tüzel kişilik kazanmaları mümkün hale gelmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 298). Dersaadet Belediye Kanunu'nun, belediyelerin gelişim sürecinde önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. 1855-1877 yılları arası, İstanbul ve taşradaki belediyelerin kurulma sürecini ifade ederse, 1877'den sonraki süreç belediyelerin hukuki statülerinin belirginleşmesini, tüzel kişilik kazanmalarını ve siyasi niteliklerinin öne çıkması açısından değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2002: 11).

Bir diğer çıkarılan “Vilayet Belediye Kanunu”yla her vilayet ve kasabada birer belediye örgütünün kurulması öngörülmüştür (Çiçek, 2014: 58). Kanuna göre, belediye organları belediye reisi ve daire meclisinden oluşmaktadır. Her kent ve kasabada belediye meclisi kurulacak ve üyeleri kentin büyüklüğüne göre dört sene için altı ile on iki kişi arasından seçilecektir (Ortaylı, 2012: 440). “Dersaadet Belediye Kanunu” ilk defa gizli oy, açık sayım ve tek dereceli seçim sistemini getirmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 298).

İkinci meşrutiyetin ilanından sonra 1908 yılında İstanbul'da ilk belediye seçimleri yapılmıştır. Bu dönemde özerk belediyeçiliğe geçiş öngörülse de bunun gerçekleşmesi mümkün olamamıştır. Meşrutiyet idaresinin de merkeziyetçi eğilime yöneldiği görülmüştür. 1910 yılında değiştirilen “Dersaadet Belediye Kanunu”yla belediye dairelerinin meclisleri ortadan kaldırılmıştır. Bu değişiklikle yerel demokrasi ve özerk yönetim anlayışını kapatan uygulama pekiştirilmiştir (Ortaylı, 2012: 441).

Osmanlı belediye örgütlerinin, gelirleri sınırlı, personeli az, denetim yetkisi ve kapasitesi bakımından yetersiz durumda oldukları görülmektedir. Belediyelerin statüleri ve organlarının kuruluş ve işleyiş şekli bakımından komünal bir yönetim özellikleri taşımadığı söylenebilir. Osmanlı'da belediye anlayışı bir özerklik ya da yerel yönetim sistemine geçişten çok (Ortaylı, 2012: 438) şehrin inşası, imarı ve güzelleştirilmesine yönelik bir altyapı kurumu olarak görülmüştür. Yerel temsil sistemine dayanmadığı ve organları atama yoluyla işbaşına geldiği için belediyelerin güçlendirilmesine yönelik yerel talep ve baskı gelişmemiştir. Bu belediyeler merkeze bağımlı ve onun desteğiyle görev yapabilen idari kurumlar olarak varlıklarını sürdürmeye çalışmışlardır (Eryılmaz, 2002: 13).

Cumhuriyetin ilanından sonradaki dönemde, Osmanlı'dan kalan yönetim anlayışı devam etmiştir (Adıgüzel, 2012: 157). Cumhuriyet döneminde de devletin birliği ve bütünlüğü tehlikeye girmesin düşüncesiyle yerel yönetim birimlerine idari ve mali özerklik verilmekten çekinilmiştir. Bu dönemde belediyeçilik anlayışı modern bir vilayet yaratmak ve rejimi koruma doğrultusunda oluşturulmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010: 299). Cumhuriyetin ilk yıllarındaki yerel yönetim düşüncesi, merkezi yönetime bağlı ve yönetimin belli başlı sorumluluklarını üstünden alarak ona yardımcı olan bir yönetim şekli olmuştur (Kılınç, 2010: 69).

Yerel yönetimlerle ilgili kanuni düzenleme 1930 yılında çıkarılan “1580 sayılı Belediye Kanunu” ile devam etmiştir. Bu Kanunla belediyelere geniş görevler tanınmıştır. Kanun İstanbul ve Ankara için ayrı ayrı kanun uygulamasına son vererek, bütün belediyeleri bir kanuni çatı altında toplamıştır. Bu düzenleme belediyeler arasında eşitlik anlayışını oluşturmayı amaçlamıştır (Eryılmaz, 2002: 15). Yine Kanun belediye başkanını, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından ya da seçilme koşullarını sağlayan dışarıdan bir kişiyi başkan olarak seçme imkanı vermektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 299-300).

Kanunda nüfusu 2000'nin üstünde olan yerleşim yerleri belediye olarak düzenlenmiş (İzci ve Turan, 2013: 123) ve kanun 2005 yılına kadar varlığını sürdürmüştür.

1950'den sonra artarak devam eden göç dalgaları nedeniyle belediye örgütünün bulunduğu yerler, nüfus ve alan olarak hızla büyümeye başlamıştır. Bu hızlı büyümenin sonucunda şehirlerdeki belediyeler görevlerini yerine getirmede bir takım sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu sorunlara çözüm bulmak için belediye örgütünde yeni düzenlemelere gidilmesi ihtiyacını ortaya çıkmıştır (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 104).

1960'lı yıllarda giderek artan sanayileşme ve bunun beraberinde getirdiği kırsal alanlardan kente doğru göç, konut sıkıntısı ve hızlı kentleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Yetki ve sorumluluk alanları, kaliteli personel, yeterli kaynak ve ekipman açısından tam donanımlı olmayan belediyeler kaliteli, hızlı ve ekonomik hizmet ihtiyacını karşılama bakımından başarısız olmuşlardır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 39).

1970'li yıllardan itibaren artarak devam eden nüfus artışı ve sanayileşmeye ek olarak ortaya çıkan terör olgusu sonucunda göçlerle yoğunlaşan büyükşehir merkezleri başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere hızlı bir şehirleşme sürecine girmiştir. Bu şehirlerin gelişmeleri sonucunda bir dizi sorunlarla karşılaşmıştır. Ekonomik, sosyal ve siyasal altyapının yetersiz oluşu bu sorunların temelini oluşturmuştur. Büyük yerleşim merkezleri altyapısız, plansız, sağlıksız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmaya başlamıştır. Büyük şehirlerde meydana gelen bu sağlıksız, plansız ve kontrolsüz fiziki gelişmeler, beraberinde şehrin sosyal yapıları, ekonomileri ve yerleşme şekillerinde önemli değişikliklere neden olmuştur (Acar, 1997: 48).

Büyükşehir alanı içinde kurulan, plan ve programlarında birbirleriyle uyumlu hareket etmeyen çok sayıda yerel yönetimin teşkilatlanması, bunların hizmet sunma kapasitelerini olumsuz etkilemiş ve yeterli olmayan mali kaynakları nedeniyle bu sorunları çözemez hale gelmiştir. Büyükşehir düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerde çok sayıda idarenin yetkili olması sebebiyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliğini ortadan kaldırarak kaynak israfına neden olmuştur (Derdiman, 2012: 55).

Tüm bunlara paralel olarak plansız, çarpık ve denetimsiz şehirleşme sürecinde, nüfusların büyüklüklerine ve özelliklerine bakmadan (Genç, 2014: 2), tüm belediyeleri aynı sistemde tabi kılan -köy idaresinden henüz belediye idaresine geçen 2000 nüfuslu bir yerel yönetim birimiyle nüfusu milyonla ifade edilen bir metropol aynı kategoriye (Yeter, 1992: 14) göre değerlendiren- 1930 tarihli “1580 sayılı Belediye Kanunu”nun hizmetlerin sunumunda yeterli olmadığı tartışmaları başlamıştır. Bunu gidermek amacıyla büyükşehirlerin yönetiminde özel modeller güncellik kazanmıştır (Ökmen ve Arslan, 2014: 88).

2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Ortaya Çıkışını Etkileyen Faktörler

Kentlerin nüfus ve alan olarak hızla büyümeye başlaması, belediyelerin görevlerini yerine getirmede sıkıntılar yaşamasına neden olmuştur. Zamanla değişen ve gelişen illerin ihtiyaçları karşılamak belediyeler için güç hale gelmiştir. Bu sorunları aşmak için belediye örgütünde yeni düzenlemelere gidilmesi gereği zorunluluk kazanmıştır. Değişen şartlar karşısında yeterli etkinliği sağlamadığı düşünülen belediyelerin özel bir yönetim biçiminin kurulması zorunluluğunu doğurmuştur. Anayasanın 127. maddesi ile “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir*” denilerek büyükşehir belediyelerinin kurulmasının kanuni zemini hazırlanmıştır. Büyük yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasını zorunlu kılan temel hususlar aşağıda sıralanmıştır (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 115-116);

- Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılması,
- Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların, hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülmesi mümkün görünmemesi,
- Bu durumun kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellenmesi, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açması,
- Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli bir biçimde

karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkması,

- Planlama, yönetim ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulması gibi nedenlerden dolayı büyükşehir belediyelerinin kurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Büyükşehir belediyesi kurulan alanlarda hizmetlerin tek elden yürütülmesi sonucunda ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik, koordinasyon ve kalite yükseltilerek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmetlerin yürütülmesi amaçlanmaktadır. Birden çok birim tarafından sunulan hizmetlerin tek bir merkez tarafından sunulmasının birim maliyetlerini ve kişi başına düşen kamusal harcamaları azaltacağı düşünülmektedir (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 115-116).

2.3. Ülkemizde Büyükşehir Belediye Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Büyükşehir belediye kavramı; *“il özel idareleri, belediyeler ve köyler gibi, belli bir mekanda, coğrafi sınırları belirlenmiş alanlarda yaşayan insanların, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere görevli ve özerkliğe sahip kuruluşlardır”* (Derdiman, 2012: 54).

1982 Anayasa’nın 127. maddesinin 3. fıkrasındaki *“Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir”* şeklindeki hükümle büyük kentlerde farklı yönetim biçimlerinin kurulması için gereken anayasal zemin oluşturulmuştur (madde 127/3). Anayasa’nın bu maddesine dayanılarak 18.01.1984 yılında “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediyelerinin yetkili organlarının seçilme esasları belirlenmiş, yine aynı yıl yayımlanan 195 sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yürürlüğe girmiştir.

2.3.1. 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Türkiye’deki ilk büyükşehir belediyeleri 1984 tarih ve “195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile İstanbul, Ankara ve İzmir başta olmak üzere üç büyük yerleşim yerinde kurulmuştur.

Üç büyük kentte büyükşehir belediyelerinin kurulması kararnamenin genel gerekçesinde şöyle açıklanmıştır; 1980’li yıllarda giderek daha çok kendini gösteren hızlı nüfus artışı ve sanayileşme hızlı bir şehirleşmeye yol açmıştır. Hızlı şehirleşme belediye sınırlarını aşarak şehrin plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmasına neden olmuştur. Plansız ve kontrolsüz fiziki gelişme, şehrin sosyal yapılarını, ekonomilerini ve yerleşme şekillerinde de önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu sorunların çözümünde büyükşehirlerin ortaya çıkmasından önceki hukuki ve idari düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Günün şartları ve ihtiyaçları gereği yeni düzenlemelerin yapılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır (TBMM tutanakları, 1984).

Kararnamenin amacı, büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsünü, hizmetlerinin planlı, programlı, etkin ve koordinasyon içinde sunulmasını sağlayacak bir düzenlemenin oluşturulmasıdır (195, md.1).

Kararname büyükşehirleri belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan şehirler; ilçe belediyelerini büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçelerde kurulan belediyeler olarak belirlemiştir. Buna göre; büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir içindeki ilçelerde ilçe belediyeleri kurulmuştur. Kararname, merkez ilçeleri ayrı bir ilçe olarak kabul etmiş ve bu ilçenin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısmında kurulan belediyelere “merkez ilçe belediyesi” denilmiştir (195, md.3-4).

2.3.2. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

195 sayılı KHK yürürlükteki ömrü uzun olmamıştır. Bunun yerine 27.06.1984 tarih ve “3030 sayılı Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. 3030 sayılı Kanun, 195 sayılı KHK’nin büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin tanımı ve kuruluşu hakkındaki hükümleri aynen korumuştur (Muratoğlu, 2015: 61).

Kanunla büyükşehir belediyelerin yönetim yapısı, hukuki durumları görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kanunla, büyükşehirde o şehrin adıyla bir “Büyükşehir Belediyesi”, büyükşehir içindeki ilçelerde, ilçenin adını taşıyan “İlçe Belediyeleri” kurulmuştur (3030, md 4/1). Büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir yönetim yapısı benimsenmiştir. 3030 sayılı Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediyelere birçok ek mali imkanlar sağlamıştır (Tortop ve diğerleri, 2014: 226).

Bu kanuna göre, bir kentte büyükşehir belediyesi kurulması için, belediye hududu içinde birden fazla ilçenin bulunması gerekmektedir. Birden fazla ilçe yok ise merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Ayrıca Kanunda büyükşehir kurulabilmesi için herhangi bir nüfus ölçütüne yer verilmemiştir (İzci ve Turan, 2013: 123).

İlk büyükşehir belediyeleri olarak kurulan İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli bir yapı düzenlenmiştir. Bu üç ili sonraki yıllarda “3306 sayılı Kanun”la Adana (1986); “3391 sayılı Kanun”la Bursa, “3398 sayılı Kanun”la Gaziantep ve “3399 sayılı Kanun”la Konya (1987); “3508 sayılı Kanun”la Kayseri (1988) izleyerek Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 8’e ulaşmıştır.¹

1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve yapılmaya çalışılan reformlar kapsamında büyükşehir belediye yönetim modeli hızlı ve dinamik bir seyir izlemiştir. 1984 yılında gerçekleştirilen kanuni düzenleme, büyükşehir belediyelerine özerk bir yönetim, mali ve insan kaynakları gibi konularda geniş imtiyazlar getirmiştir. Bu gibi özellikler nedeniyle büyükşehir belediyelerinin, diğer belediyelerden giderek farklılaştığı görülmektedir (Çelikyay, 2014a: 8).

Büyükşehir belediyelerine mali ve insan kaynakları konusunda ek olanaklar sağlanmış olması, birçok ilde beklentilere neden olmuştur. Bu beklentileri karşılamak amacıyla farklı dönemlerde çıkarılan KHK, büyükşehir olma niteliğine sahip ol(a)mayan iller büyükşehir belediyesi haline dönüştürülmüştür (Ulusoy ve Akdemir’den akt. Adıgüzel, 2012: 159).

1993 yılında çıkarılan “504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun (1993) büyükşehir belediyesi

¹3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayımlanma Tarihi: 19.06.1986, Sayı: 19139.

3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayımlanma Tarihi: 27.06.1987, Sayı: 19500.

3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehit Kamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayımlanma Tarihi: 27.06.1987, Sayı: 19500.

3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayımlanma Tarihi: 27.06.1987, Sayı: 19500.

3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayımlanma Tarihi: 14.12.1988, Sayı: 20019.

haline getirilmiştir. Bu kararname ile büyükşehir belediyeleri sınırlarında ilçe belediyelerinin kurulması koşulu aranmadan alt kademe belediyelerinin kurulması ve bu alt belediyelerinin ilçe belediyelerinin görevlerini yerine getirmesi öngörülmüştür. İlk kurulan büyükşehir belediyelerinin sekizinde ilçe belediyeleri, ikinci grupta yer alan yedi belediye ise alt/ilk kademe belediyeleri şeklinde kurulmuştur. 2000 yılında “593 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediyesi ise her iki grubunda özelliklerini taşıyan karma bir model olmuştur. Bu düzenleme ile Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 16’ya ulaşmıştır (Adıgüzel, 2012: 169).

2.3.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

3030 sayılı Kanun’la coğrafik, demografik ve ekonomik farklılıklar dikkate alınmadan büyükşehirlerin tümü aynı düzenlemeye tabi tutulmuştur (Yeter, 1992: 5). Kanunda görev ve yetkilerin dağıtılmasında nesnel ölçütlerin bulunmaması, yönetim kademeleri arasında koordinasyonun yeterli olmaması, büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde kesin bir gücünün bulunması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyonun yapılamaması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olması gibi nedenlerden dolayı uygulamada bazı eksiklikler ve sorunlarla karşılaşmıştır (Ulusoy-Aydemir, 2014: 321). Buna ek olarak Avrupa Birliği üyelik sürecinde yerel yönetimler lehine daha fazla yetki ve görev verilmesi için yapılan baskılar yeni bir kanuni düzenlemenin yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Kılınç, 2010: 73).

Mevcut sorunların çözümü ve büyükşehir belediye yönetimlerinin daha “etkin”, “verimli”, “vatandaş odaklı”, “hesap verebilen”, “katılımcı”, “şeffaf” ve “yerinden yönetim anlayışına” (Çelikyay, 2014a: 8) göre işleyen bir duruma getirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde, bu amaçları gerçekleştirmek ve büyükşehir belediyelerini de yeniden düzenlemek için yeni bir kanuni düzenlemenin yapılması gerekliliği önem kazanmıştır (Dedeoğlu, 2011: 133).

2000’li yılların başlamasıyla birlikte ülkemizde bir dizi yönetim reformu süreci başlamıştır. 2003 yılında kabul edilen ancak yürürlüğe girmeyen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” ve daha sonra kabul edilen “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile başlayan bu

reform süreci ciddi bir değişimin uygulanabilmesi adına atılmış önemli adımlardır. Ancak bu değişim uygulamada gerçekleşmemiş olmakla birlikte kanunun ruhu başta yerel yönetimlere ilişkin kanunların değiştirilmesiyle sirayet etmiştir. “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu” ve bu kanunlarda gerçekleştirilen değişiklikler “Kamu Yönetimi Temel Kanunu”nun izlerini taşımaktadır (İlci ve Turan, 2013: 118-119).

Reform sürecinin en önemli ayağını, 2004 yılında çıkarılan büyükşehir belediyesi yönetimlerinin yasal durumunun düzenlenmesi ve bu yerleşim alanlarındaki hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve koordinasyon içinde yürütülmesi için çıkarılan “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” oluşturmuştur (Genç, 2014: 2). Bu reform süreci 2005 yılında çıkarılan “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile devam etmiştir. Bu kanunlarla birlikte büyükşehir belediyelerinin ölçeği büyütülmüş; büyükşehir sınırları içinde yaşayan nüfus, ülke nüfusunun % 46’sına ulaşmıştır (Çelikyay, 2014b: 2, Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 40).

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin tanımını değiştirmiş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin yanında ilk kademe belediyelerini kabul etmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kurulması konusunda maddi (somut) ölçütler getirilmiştir (Muratoğlu, 2015: 61). Kanundaki tanıma göre;

“Büyükşehir Belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” (5216, md3/a).

Kanun büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Kanunun amacı, büyükşehir belediyesinin yönetimini ve yasal durumunu yeniden düzenlemek, hizmetlerin “planlı”, “programlı”, “etkin” ve “uyum” içinde yürütülmesini sağlamaktır (5216, md.1).

Kanuna göre; büyükşehir hududundaki bütün belediyelerin ayrı tüzel kişilikleri, organları ve örgütleri olacak, ancak büyükşehir içindeki bazı hizmetlerin

yürütülmesinde özel kanunlarla kurulmuş olan kurumlar varlıklarını devam ettireceklerdir. Fakat bu kurumların büyükşehirin denetimi ve koordinasyonu bakımından bağılıkları devam edecektir (Dedeoğlu, 2011: 134).

Daha nesnel ölçütler taşıyan 5216 sayılı Kanun’la yeni bir reform süreci başlatılmıştır. Kanunla büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirilmiştir. Kanun ile bir ilde büyükşehir teşkilatının kurulabilmesi için 750.000 nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir “ölçek” ölçütü getirilmesi amaçlanmıştır (İzci ve Turan, 2013: 124). Kanundaki tanımlamaya göre;

“Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” denilmektedir (5216, md.4).

Nüfus kriterinin yanında bir ilde büyükşehir teşkilatının kurulabilmesi için en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması gereği belirtilmektedir (5216, md.3/a).

Büyükşehir belediyesi sınırları iki (Kocaeli ve İstanbul) ilde il mülki sınıra kadar geri kalanlar ise pergel düzenlemesi olarak adlandırılan valilik binası merkez kabul edilerek illerin nüfusuna göre değişen 20, 30 ve 50 km’lik yarıçap hesabıyla belirlenerek genişletilmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2014: 77, Kızılboğa Özaslan, Akıllı ve Özaslan, 2014: 218). Büyükşehir sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyeleri büyükşehir belediye sistemi içine alınmıştır. Böylece büyükşehir disiplininin ve kentin imar bütünlüğünün korunması amaçlanmıştır (Arıkboğa, 2013: 59). Bu tür düzenlemeler ile büyükşehirlerin nüfusu artmış ve yerel yönetim sistemimiz içinde büyükşehirler ağırlık kazanmıştır (Arıkboğa, 2012: 8).

Kanun ilçe veya ilk kademe belediye hudutları içinde yapılabilen mahallî müşterek görev ve hizmetlerin ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sunulması esasını benimsemiştir. Yine kanun ile büyük planlama ve koordinasyon gerektiren veya malî yönden büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılması öngörülmüştür. Bu tür hizmetleri ilçe veya ilk kademe belediyeleri de yapılabilecek ancak uygulamada anlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetler büyükşehir belediyesi tarafında yürütülecektir. Bu tür bölüşüm, uygulamada

etkinliği ve verimliliği sağlamının yanında yönetimler arasında hizmetlerde yerindelik ilkesinin gerçekleşmesine yardımcı olacaktır (Dedeoğlu, 2011: 134).

Kanunda büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevleri tek tek sayıldığından, büyükşehir belediyeleri bu sayılanlar dışında bir görev ve hizmet yrtemeyeceklerdir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise büyükşehir belediyesinin görev alanının dışındaki ve kanunlarla başka bir birime verilmeyen yerel nitelikteki bütün görev ve hizmetleri sunabileceklerdir. Büyükşehir Belediyesi, hizmetlerin sunulmasında büyükşehir hududu içinde planlama ve koordinasyon yetkisini kullanabilecek, ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsayacak şekilde “yönlendirici kararlar” alabilecektir (Dedeoğlu, 2011: 134).

Tek kademeli yönetim modeline bakıldığında, onun alt kademeleri olmaksızın oluşturulduğu görülmektedir. Bu yönetim modelinde büyükşehir Belediyesi kurulduğu kentte tek yetkili merciidir. İki kademeli yönetim modelinde, ise görev ve sorumluluklar iki kademe arasında dağıtılmaktadır. Bu modelde üst birimde büyükşehir Belediyesi, alt birimlerde kuk lekli Belediye rgtleri yer almaktadır. Üst kademedeki büyükşehir Belediyesi “koordinasyon” sağlamaya çalışırken, alt kademedeki belediyeler ise mahalli müşterek hizmetleri yerine getirmektedir (Tuzcuoğlu’dan akt. zelik, 2014: 1121).

1984 yılında yürürlüğe konulan “3030 sayılı Kanun” ve 2004 yılında kabul edilen “5216 sayılı Kanun”la büyükşehir yönetimlerinde iki kademeli bir model öngörülmüştür (Arıkboğa, 2012: 4).

Ülkemizdeki model, üst kademe ağırlıklı planlanmış ve büyükşehir Belediyesine oldukça geniş ve önemli yetkiler ile donatılmıştır. Bunun nedeni ise, hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın ve hizmetlerin ölçek ekonomisine duyarlı olması için üst kademeye önemli sayıda hizmetlerin verilmesidir (Arıkboğa, 2012: 5).

2004 yılından itibaren başlayan yeni dönemle beraber bu alan daha geniş biçimde tanımlanmıştır. Bu dönemin en belirgin özelliği ise, büyükşehirler etrafında oluşan yeni kentsel alanların büyükşehirlerle bütünleştirilmesi olmuştur. Büyükşehirlerin sınırları genişletilmiş ve bu kapsamda birçok kuk Belediye kapatılmıştır (Arıkboğa, 2012: 7-8). 2008 yılından itibaren bu genişletmeden kaynaklanan bütünleşme sorunlarının m üzerinde çalışılmıştır (Arıkboğa, 2013: 54).

2.3.4. 5747 Sayılı Kanun

İl sınırında büyükşehir belediye modeline giden bir sonraki önemli adım 2008 tarihinde yürürlüğe giren “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dur. Kanunla büyük ilçeler bölünme yoluyla ya da küçük beldeler birleştirilme yoluyla 43 tane yeni ilçe kurulmuştur (5747, md. 1). Büyükşehir belediye hududundaki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek ya var olan ilçe belediyelerine ya da yeni kurulan ilçe belediyelerine dahil edilmiştir. Bu düzenlemeyle, belediyelerin daha ekonomik, etkin ve verimli çalışabilmeleri amaçlanmıştır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkın, 2013: 41). Nüfusu 2000’in altına düşen belediyeler ise, köye dönüştürülmüştür (5747, Geçici Madde 1).

Kanun kapsamında belde belediyelerinin kapatılması konusu uzunca tartışmalara konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi’ne açılan iptal davaları sonucunda çoğu belde belediyesi tüzel kişiliğini korumaya devam etmiştir. Bu belediyeler içinde bir bölümünü “turizm bölge, alan ve merkezleri” içinde kalan belde belediyelerini oluşturmaktadır (Kızılboğa Özasan, Akıllı ve Özasan, 2014: 216).

Bu dönemde yapılan değişiklikler 2004 yılındaki değişikliklerle kıyaslandığında daha köklü ve çok daha zorludur. Bu süreçte, büyükşehir belediye başkanının ilçe belediye meclisi üzerindeki veto etme yetkisi kaldırılmıştır. Aynı zamanda başkanın kendi meclisinin kararlarını veto etme yetkisi de bir miktar hafifletilmiştir. Bu şekilde belediye başkanının gücü bir yandan azaltılmaya çalışılırken diğer yandan ilçe belediyelerinin özerklik alanları genişletilmeye çalışılmıştır (Arıkboğa, 2013: 63-65).

2.3.5. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Reform sürecinin devam ettiğini gösteren ve yoğun tartışmalar sonucunda 2012 yılında yürürlüğe giren “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. Bu Kanunla birlikte ölçeğe ilişkin düzenlemelerin yanında, büyükşehir sisteminde idari, mali, siyasi ve kamusal hizmetlerin sunumunda değişiklikler meydana gelmiştir (Genç, 2014: 3).

Kanun, kentlerin büyümeye devam etmesi sonucunda ortaya çıkan yeni sorunlara çözüm üretmeyi amaçlamaktadır. Kanun, yeni bir yönetim sistemi meydana

getirirken kentlerin büyümesi sonucu ortaya çıkan; planlama ve koordinasyonun sağlanamaması, ölçek ekonomilerinden yeterince yararlanılamaması, sanayi, ulaşım ve çevre gibi her geçen gün artış gösteren sorunların küçük ölçekli yerel idari birimler tarafından çözülememesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının sağlanamaması, kamu hizmetlerinin “kaliteli”, “etkin” ve “verimli” biçimde sunulamaması, hizmet sunumunda ortaya çıkan koordinasyon eksikliği gibi sorunların olması, uygun büyüklükte hizmet üretebilecek “güçlü” yerel yönetim birimlerine duyulan ihtiyaç ve belediye ya da köylerin çevre, ulaşım ve diğer sorunların çözümünde başarılı olamamaları gibi sorunları çözmeyi hedeflemektedir (Çelikyay, 2014a: 11).

6360 sayılı Kanun’dan önce sadece şehir ve kasabaların mücavir alan sınırı içerisinde hizmet yürüten büyükşehir belediyeleri, Kanunla birlikte kırsal alanlarda da hizmet yürütmeye başlamıştır. Bu değişiklikte belediye yönetimi merkez (şehir) yönetiminden mekânsal alan yönetimine geçilmiştir (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 102).

Ülkemizdeki uygulaması ve gelişimine bakıldığında zaman zaman büyükşehir olarak kurulma süreci eleştirilere konu olmuştur. Özellikle az nüfusa sahip yerleşim birimlerinin büyükşehre dönüştürülmesi bu eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır. Ayrıca uygulamalara bakıldığında büyükşehir belediyelerinin kurulmasında siyasilerin belirleyici olduğu görülmektedir (Arıkboğa, 2012: 7). Türkiye’de “popülist siyaset” sonucunda özellikle 1980 sonrasında birçok yapay il, ilçe ve belediye örgütü kurulmuştur. Oysaki bu yerleşim yerlerinin özellikleri dikkate alındığında üstlendikleri yönetsel birimin yeterliliklerini yerine getirmede yoksun kalmıştır (Zengin, 2014: 109).

2.4. 6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerine Etkisi

6360 sayılı Kanun 12 Kasım 2012 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından 5 Aralık 2012 tarihinde imzalanmış ve 6 Aralık 2012 tarihli 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun bazı hükümleri Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girerken, bazı hükümleri de ilk mahalli idareler seçiminde yürürlüğe girmiştir. Kanun, yerel yönetim sistemi içinde idari yapılanmadan, mali kaynakların dağılımına, yerel hizmetlerin sunumundan imar ve planlama düzenine kadar birçok alanda köklü değişikliklere neden olmuştur.

Kanun tasarısının genel gerekçesinde,

“Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilke ve değerler bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmektedir. Bu yeni anlayış kamu yönetiminde etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır.

Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasından dolayı büyükşehirler için ihtiyaç vardır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.” denilmektedir (4-5).

Gerekçeye bakıldığında, yerel yönetimlerin yerine getirdiği kamu hizmetlerinde daha bütüncül bir anlayışın yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 372). Genel gerekçede belirtildiği üzere, Kanunla ölçek ekonomileri ile kamusal harcamaların azaltılması ve sunulan hizmetlerin maliyetlerinde düşüşler amaçlanmaktadır (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 115).

2.5. Kanunun Yürürlüğe Girmesinden Sonra Ortaya Çıkan Değişimler

Kanunun toplam 37 maddesi ve 2 de geçici maddesi bulunmakta ve birçok kanunda değişiklik yapmaktadır. Bu kanunlar aşağıdaki gibidir;

- 1- “2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu”,
- 2- “5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu”,
- 3- “3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”,
- 4- “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”,
- 5- “5393 sayılı Belediye Kanunu”,
- 6- “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”,
- 7- “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”,
- 8- “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”,
- 9- “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu”,
- 10- “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”,
- 11- “5682 sayılı Pasaport Kanunu”,
- 12- “97 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu”dur.

Bu Kanunla birlikte büyükşehir teşkilatında idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafyada, temsil ve katılımıda, personel yapısında, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler olmuş (İzci ve Turan, 2013) ve yerel yönetim sistemimize yeni bir anlayış kazandırılmıştır. Bunun yanında Kanun da Türk kamu yönetiminde önemli bir geçmişi olan il özel idaresi ve valilik kurumları için kayda değer değişikliklere yol açan yeni hukuki düzenlemeler getirilmiştir. Kurulduğu günden bu yana varlığını devam ettiren valilik kurumunun ildeki denetleyici rolü kanunla birlikte tartışılır hale gelmiştir (Karasu, 2014: 185). Kanunla valinin ildeki rolü yeniden tanımlanarak yönetsel kapasitesi arttırılmaktadır (Önez Çetin, 2015: 258). Valilik “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”nın kurulduğu illerde insan kaynağı ve harcama yetkisi bakımından genişletilerek güçlendirilmiştir (Koyuncu ve Koroğlu, 2012: 3).

Kanunla birlikte idari yapıda, mali yapıda, görev, yetki ve sorumluluklarda ve personelin nakli ve malların devrinde bir takım değişiklikler meydana gelmiştir.

2.5.1. İdari Yapı Açısından Değişimler

6360 sayılı Kanun ile nüfusu 750.000 geçen on dört ilde “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Kahramanmaraş, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu²”da il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bu nüfus kriteriyle varlığını sürdüren 16 ile ek olarak 14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmasının önü açılmıştır, diğer yandan kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına kadar genişletilmiştir (Ersoy, 2013). Yeni Kanun büyükşehir belediyesini;

“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlamıştır (6360, md.4).

Kanunla “toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmü getirilmiş (md.5) ve bir il için gerekli olan fiziki alan durumu ve ekonomik gelişmişlik seviyeleri gibi nüfus dışındaki ölçütler kaldırılmıştır. Yapılan değişiklikle büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için gereken şartlar kolaylaştırılmıştır.

Tablo 1

6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi Kurulan İller ve Nüfusları

İller	Nüfus	İller	Nüfus
Mardin	750.606	Aydın	989.862
Malatya	757.863	Van	1.035.418
Trabzon	763.714	Kahramanmaraş	1.054.210
Ordu	771.960	Balıkesir	1.152.323
Tekirdağ	798.109	Manisa	1.379.484
Muğla	817.503	Hatay	1.480.571
Denizli	931.823	Şanlıurfa	1.663.371

² Ordu ili, 22.03.2014 tarihli ve 28595 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında büyükşehir olacak iller arasına dâhil edilmiştir.

Kaynak: ADNKS (www.tuik.gov.tr, Erişim Tarihi: 04.04.2017)

Tablo 1’de görüldüğü üzere yeni Kanun nüfusu 750.000’den bir rakam fazla olan illere hukuki olarak büyükşehir belediyesi olma niteliğı kazandırmıştır.

Kanunda, daha bütüncül bir yapının oluşturulması amacıyla (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 372) büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı olacak şekilde genişletilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe sınırı olarak belirlenmiştir (6360, md.6). İlçe belediyelerinin sınırlarının ilçelerin mülki sınırlarına kadar genişletilmesi, daha önce ilçe mülki sınırları içinde kalıp ilçe belediyelerinin sınırları dışında kalan yerleşim yerlerinde kurulabilen belde belediyelerinin varlığına son vermiştir (Muratoğlu, 2015: 75). Bu ilçe sınırları içindeki belde belediyeleri ve mahalleleri –belde ismiyle bir mahalle olarak- bağılı bulunduğu ilçenin belediyesine katılmıştır (6360, md.1/3). Kanunda belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline getirilen yerleşim alanlarının “belde” ismiyle devam edeceği belirtilmiştir. Buna göre; büyükşehir belediyesi bulunan illerde beldelerden bahsedildiğinde belediye örgütü bulunmayan belde ismiyle anılan mahalleler olduğu anlaşılmaktadır (Muratoğlu, 2015: 76).

Büyükşehir olan illerde “ayrılma yoluyla” belediye kurulabilmesi için (Aksu, 2012: 4) nüfus koşulu 50.000’den 20.000’e düşürülmekte (md.14) ve bu hudutlar içinde mahalle olabilmek için nüfus şartı en az 500 olacağı hükme bağlanmıştır (md.15). Dolayısıyla Kanun yürürlük tarihinden itibaren kurulacak mahallelerin belirlenen nüfus sayısına sahip olması gerekmektedir. Ancak bu durum kanun öncesinde mahalle statüsü kazanmış yerlerin bu statülerini korumasına engel teşkil etmemektedir. Aynı durum yeni düzenlemeyle tüzel kişiliğı kaldırılıp mahalle haline dönüştürülen köyler içinde geçerlidir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte tüzel kişiliğine son verilen köylerin nüfusu 500’ün altında kalsa bile mahalleye dönüştürülecektir (Muratoğlu, 2015: 81).

Kanunla büyükşehir belediye başkanının seçim çevresi, mülki idare sınırı olmakta ve büyükşehir belediyesi olan iller için 27 yeni ilçe kurulması hükmünü içermektedir (Karasu, 2013: 5). Kanunla hem yeni kurulan bazı büyükşehirler olmak üzere, hem de Ankara ve İstanbul illerinde “idari bağılılık” ve “sınır değişiklikleri” yapılmıştır. Kanun yeni büyükşehir olan “Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin ve Van” illerinde idari bağılılık ve sınır değişiklikleri gerçekleştirmiştir (Genç, 2014: 130).

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesi kapsamındaki belediyeler ilçe ve ilk kademe belediyeleri olarak iki kısma ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde uygulanmakta olan “ilk kademe belediyesi” ifadesi 6360 sayılı Kanun'da tümüyle çıkarılarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri ayrımı netleştirilmektedir (Karasu, 2014: 185). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlama görevi için büyükşehir belediye meclisi yetkili kılınmıştır.

Büyükşehir belediyesi kurulan illerde mahalli idare birlikleri kaldırılmış ve bu illerde bazı yerleşim yerlerinin isimleri değiştirilmiştir (Genç, 2014: 126). Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un getirdiği belediye sınırlarının tespiti için valilik binasının merkez alınarak hesaplanan alanın dışına çıkılmıştır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 373).

Tablo 2
Yeni Kanun Sonrasındaki Değişiklikler

	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir belediye sayısı	16	30
Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı	143	519
İl belediyesi sayısı	65	51
İlçe belediyesi sayısı	749	400
Belde belediyesi sayısı	1.977	397
İlçe sayısı	892	919
Mahalle sayısı	³	32.063
Köy sayısı	34.283	18.332

Kaynak: İçişleri Bakanlığı'nın İnternet Sitesinden Alınarak Tablolaştırılmıştır
(e-içişleri.gov.tr, Erişim Tarihi: 21. 06. 2017)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Türkiye'deki büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi sayısı artmıştır; il, ilçe ve belde belediye sayısında ise bir azalma olmuştur.

Kanunla meydana gelen değişikliklerden biri de, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesidir. İl özel idareleri; “İl halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından

³ Kanun öncesindeki mahalle sayısına ulaşamamıştır.

seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir” (5302, 3.md). Ortaya çıkışı Osmanlı’ya kadar dayanan ve Cumhuriyet’in kuruluşundan 1950’li yıllara kadar oldukça etkili ve yetkili olan il özel idareleri, çok partili siyasal hayata geçildikten sonra görev ve yetkilerinde büyük bir oranda azalma meydana gelmiştir. 2003 yılında başlayan reform süreci sonrasında ise görev ve yetkileri oldukça genişletilmiştir (Eryılmaz, 2014, 190).

İl özel idareleri 6360 sayılı Kanun’un 1. maddesinin 5. fıkrasına göre yeni kurulan ve daha öncesinde büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise varlıklarını korumaya devam etmiştir. Böylece “il özel idareli iller” ve “il özel idaresiz iller” olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır.

İl özel idarelerinin yapısında yapılan diğer bir değişiklik bu birimlerin önemli bir organı olan il encümeni ile ilgilidir. Kanun öncesinde 11 üyeden oluşan il encümeninin sayısı 7’ye düşürülmüştür. Kanun öncesinde olduğu gibi il encümeninin başkanı validir. Kanunla birlikte il özel idaresi genel sekreteri il encümeninin doğal üyesi olarak kabul edilmiştir (Muratoğlu, 2015: 72). İl encümeni Kanuna göre; valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi aralarından seçeceği üç üye ve kalan iki üye birim amirleri arasından her yıl vali tarafından seçilerek oluşturulmaktadır (6360, md.22).

İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte doğan boşluğu kapatmak için 30 ilde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” adında yeni bir kurum kurulmaktadır. Kanuna göre, YİKB büyükşehir belediyesi olan illerde İçişleri Bakanlığı’nın yerel bir örgütü olarak valiye bağlıdır (Önez Çetin, 2015: 258). Birim merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içinde kurulmuştur (Karaaslan, 2012-2013:150). Başkanlığın idaresi illerde vali, ilçelerde ise kaymakamlar tarafından yerine getirilecektir (Adıgüzel, 2012: 172). 2016 yılında KHK ile bu başkanlıklara tüzel kişilikler verildi.⁴

Başkanlığın kurulmasındaki amaç; büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurumlarının yatırım ve hizmetlerinin verimli ve etkin sunulmasını, koordinasyonun sağlanması, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin uyum içinde yürütülmesi, şehrin tanıtımı, gerekli hallerde merkezi yönetimin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve

⁴ 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Yayımlanma Tarihi: 01.09.2016, Sayı: 298918.

koordine edilmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmektir (6360, md.34). Başında vali'nin "üst yönetici" olarak, bir vali yardımcısının da "harcama yetkilisi" olarak bulunduğu birim, merkezi idarenin tüm bakanlık ve diğer kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü bakım, onarım, yardım ve yatırımları doğrudan yapabilecektir (Güler, 2012a: 2). İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle YİKB'nin çalışma usul ve esasları belirlenecektir. Maliye Bakanlığı tarafından, başkanlıklara görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi adına her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek verilecektir (6360, md. 34).

Başkanlıklar tarafından, merkezi yönetimin askeri ve adli örgütü dışında kalan taşradaki tüm birimlerinin faaliyet ve hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak raporları, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bağlı kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa yıllık olarak hazırlanıp gönderilmektedir (6360, md. 34).

İldeki kamu birimleri tarafından yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması ya da sunulamaması durumunda, bu hizmetlerin YİKB tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Kamu kurumlarınca yürütülen yatırım ve hizmetlerde aksaklıkların yaşanması durumunda halkın huzuru, sağlığı veya esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlık veya vali tarafından tespit edilmesi durumunda vali uygun süre vererek ilgili hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini istemektedir. Bu süre içinde ilgili hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi durumunda vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi, bu hizmet ve yatırımların YİKB'nca yürütülmesini de isteyebilir (6360, md.34).

YİKB ile birlikte valinin il üzerindeki rolü yeniden tanımlanarak valiliğin yönetsel kapasitesi arttırılmaktadır (Önez Çetin, 2015: 258). Kanunla bir taraftan büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarını genişletmeye çalışılırken, diğer taraftan valilik makamı başkanlığın kurulduğu illerde "insan kaynağı" ve "harcama yetkisi" bakımından genişletilerek güçlendirilmiştir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3).

Kanun, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde köylere yönelik olarak da bir takım yenilikler meydana getirmiştir. Ülkemizde köy denildiğinde nüfusu görece az, önemli yerleşim merkezlerinden uzakta, kendisine özgü toplumsal ilişkileri olan ve ekonomik

yapısı önemli ölçüde tarım ve hayvancılığa dayanan yerleşim birimleri akla gelmektedir (Eryılmaz, 2014: 218). Yerel yönetimler içinde vatandaşa en yakın birimler olan ve karar organı tüm seçmenler tarafından oluşturulan köy derneği ile geleneksel çözümler olmalarına rağmen katılımcıların ve yerelliğin en iyi uygulanabildiği birimler olarak kabul edilmektedir (Günel, Atvur ve Dernek, 2014: 62). Ülkemizde köyler, geçmişi çok eskilere dayanan geleneksel bir yerel yönetim modeli olarak örgütlenmiştir. İlk kez 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişiliğe sahip bir yerel idare olarak hukuki bir statüye sahip olmuştur.

Kanuna göre köy; nüfusu 2000'den aşağı olan, “*camii, mektep, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan toplu veya dağınık yerlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile*” oluşturulan yerleşim yerleridir (442, md.2). Köy idareleri kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarından dolayı farklı ayrıcalık ve haklara sahip, kendilerine ait mal varlıkları olan yerel yönetim birimleridir.

Yeni düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediye teşkilatı kurulan illerde tüm köylerin varlığına son verilmiştir. Düzenlemeyle orman köyleri ile diğer köyler arasında herhangi bir ayırım yapılmamış büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde tüzel kişilikleri sona ermiştir. Önceki düzenlemede ise, orman köyleri ayrı bir yapı oluşturmuş, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan yerlerde tüzel kişiliğini korumuştur. Yeni düzenlemede büyükşehir belediyesi bulunan illerde köylerin mahalle haline dönüştürülmesine rağmen, bu yerlerde köy mevzuatının uygulama alanına tamamiyle son verilmemiştir. Kanun ile köy kanunun bazı hükümlerinin uygulanmaya devam edeceği ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 5. fıkrasına göre;

*“Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları halen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18.3.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması halinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir.”*denilmektedir.

Yine Kanunun 16.maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 12.maddesinde;

“Mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam eder. Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 25.2.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder.” denilmektedir.

Bu hükümlerle kanun koyucu kaldırılan köy veya belediye sakinlerinin kanun öncesinde sahip oldukları bazı haklarının kanun sonrasında da korunacağını belirtilmiştir (Muratoğlu, 2015: 77-78).

Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla birlikte köy ihtiyar meclisleri de kaldırılmış ve köyde yaşayanlar dâhil olmak üzere il sınırları içinde yaşayan vatandaşların demokratik temsilinin sadece belediye meclislerince sağlanması öngörülmüştür (Karaaslan, 2012-2013: 149)

6360 sayılı Kanun’la getirilen diğer bir değişiklik ise, büyükşehir belediyesi bulunan illerde bucakların kaldırılmasıdır. Ancak 2014 yılında çıkarılan 6552 sayılı Kanun’la bucak yönetimleri daha sonra tüm illerde kaldırılmıştır (Muratoğlu, 2015: 73).

Sonuç olarak 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte ilk yerel seçimde büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde 30 il özel idaresi, 1.023 belde belediyesi ve 16.082 köyün (orman köyleri dahil) tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köyler mahalle haline getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde ikinci kademe belediye teşkilatı olarak sadece ilçe belediyeleri kalmıştır (Ersoy, 2013).

Büyükşehir olmayan 51 ilde ise nüfusu 2.000’in altında kalan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk yerel seçimde kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür⁵ (6360, geçici madde 2). Buna göre 1.023’si büyükşehirlerdeki belde belediyeleri kapatılarak mahalleye ve büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde nüfusu 2000’in altına düşen belde belediyelerinin 526’sı köye dönüştürülmüştür.⁶ Böylece toplam 1.549 belde belediyesi ilk yerel seçimle birlikte kapatılmıştır (Yıldız, 2013: 11).

⁵ TUIK tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre.

⁶ Aslında köye dönüştürülen belediyelerin sayısı 559 iken, 33’ü birleşme yoluyla nüfusunu arttırmayı başarmış ve belediye statüsünü korumaya devam etmiştir (Arıkboğa, 2013: 68).

30 ilin büyükşehir olmasıyla birlikte, toplam ülke nüfusunun %77'si büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir. Kanunla il özel idarelerinin % 37'si, belediyelerin % 55'i ve köylerin % 49'u ortadan kaldırılmıştır. Sonuç itibariyle verilere bakıldığında 6360 sayılı Kanun ülkemizin yerel yönetim sistemi için önemli bir değişim meydana getirmiştir (Karasu, 2013: 3).

2.5.2. Mali Yapı Açısından Değişimler

İl mülki sınırında büyükşehir modelinin tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmasına yönelik olarak çıkarılan 6360 Sayılı Kanun'la il büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki alanları genişletilirken, aynı zamanda yerel yönetimlerin mali imkânlarını artırmaya yönelik değişikliklere de gidildiği görülmektedir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 59).

6360 sayılı Kanun'la birlikte 2.7.2008 tarihli "5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"un 2., 5., 6. ve 26.5.1981 tarihli "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu"nun 86'ncı maddesi değiştirilmiştir (6360, md. 25, 26, 27,28).

6360 sayılı Kanun'la "5779 sayılı Kanun"un 2., 3., 5. ve 6.maddesi şu şekilde değiştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerine "Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamının" (GBVGTT) %4,5'i, %0,5'i il özel idarelerine ve diğer belediyelere ise %1,5'unun verileceği şeklinde düzenlemeye gidilmiştir (md.25). Bu düzenlemeyle büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay %2,5'ten 4,5'e kadar arttırılmıştır. Diğer belediyelerin payı ise %2,85'ten 1,50'e indirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın % 10'u yüzölçümüne % 90'ı ise nüfusa göre dağıtılacaktır (Karasu, 2013: 6). Görüldüğü üzere büyükşehir ilçe belediyelerinin payı arttırılmıştır. Diğer belediyeler bakımından ise pay oranlarında düşme olmasına karşın toplanan paranın dağıtılacağı nüfusun azalmış olması sebebiyle bu belediyeler bakımından da gelirlerinde önemli bir artışa gidilmiştir (Karaaslan, 2012-2013: 153, Karasu, 2014: 186,).

İl özel idarelerinin pay oranı ise % 1,5'den % 0,5'e kadar düşürülmüştür. Ancak büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde il özel idareleri kaldırılmaktadır. Kaldırılmayan illerde ise, hitap edilen nüfus sayısının düşmesi sonucu kişi başına düşen pay oranlarının arttırıldığı söylenebilir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 62).

Büyükşehirlere ise büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan GBVGTT'ni % 6'sı ile GBVGTT üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmıştır (md.25). Önceki düzenlemede %5 olan GBVGTT yeni düzenlemeyle % 6'ya çıkarılmıştır.⁷

Büyükşehir belediyelerine ayrılan bu % 6'lık payı Maliye Bakanlığı tarafından % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık bölümünü bir havuzda toplayarak % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılacaktır (md.26). Kanunla birlikte nüfus ölçütünün yanına yüzölçümü ölçütü de getirilerek daha adil bir dağıtım amaçlanmıştır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 62, Karasu, 2013: 6). Bunun yanında büyükşehir ilçe belediyelerine GBVGTT'ndan verilen % 4,5'lik payın %30'nun verileceği hüküm altına alınmıştır (Karaaslan, 2012-2013: 153).

Büyükşehir ilçe belediyelerine verilen % 4,5'in % 90'nı ilçelerin nüfus oranına göre %10'u ise ilçelerin yüz ölçüme göre dağıtılmaktadır. Buna göre hesaplanan ilçe belediye gelirinden % 30'luk kısmı büyükşehir belediyesinin payı kesildikten sonra kalan ilçe belediyelerinin payı hesaplarına "İlbank A.Ş." tarafından aktarılmaktadır (md.26).

6360 sayılı Kanun'la, nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere dağıtılan denkleştirme ödeneklerinin dağıtım kriterleri de yeniden düzenlenmiştir. Bu değişikliğin yürürlük tarihi kanunun yayım tarihi olarak tespit edilmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 8). Buna göre;

"Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır." denilmektedir (md.27).

⁷ Bu hükümde "4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu"na ekli listesinde yer verilen mallardan tahsil edilen "özel tüketim vergisi" hariçtir.

6360 sayılı Kanun’la, imar mevzuatı gereğince alınması gereken gelirler için;

“Belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz” hükmü getirilmiştir (md.11).

Kanun’un 28. maddesinde “Belediye Gelirleri Kanunu”nun 86’ncı maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi değiştirilerek gelirin elde edilmesi idarenin takdirine bırakılmıştır (Muratoğlu, 2015: 91).

Yeni kanunda vergi düzenlemeleri de söz konusudur. Bu kapsamda yapılan düzenlemelerle, büyükşehir sınırlarına içinde köyken mahalle haline dönüşen yerlerde yaşayanlar da artık “1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu” gereğince Emlak Vergisi ve “2462 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” gereğine Çevre-Temizlik Vergisi, harç ve katılım payları ödemekle yükümlü tutulmuşlardır.

“Emlak Vergisi Kanunu”nun 8 ve 16. maddelerine göre arsa, arazi ve bina vergileri büyükşehir belediye sınırlarında ve mücavir alanları içinde % 100 artırımlı olarak uygulanmaktadır.⁸

Ancak kanun, bu vergi, harç ve katılım paylarının alınmasını için bir geçiş süreci öngörerek beş yıl boyunca bu payları almayacaktır.

Kanun büyükşehir belediyeleri sınırları içinde mahalle statüsüne dönen yerleşim alanlarının altyapı ve diğer hizmetler için belediye ve bağlı birimlere yatırım

⁸ “Bina vergisi meskenlerde binde iki, diğer binalarda binde dört, arazi vergisi binde iki, arsa vergisi ise binde altı olarak uygulanacaktır. Bu durumda köylerde yaşayanların da artık bu vergileri % 100 artırımlı ödemeleri ile birlikte büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinde artışları söz konusu olacaktır. Aynı şekilde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44. maddesi gereğince konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 24 kuruş diğer yerlerde 19 kuruş (42 Seri No’lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği ile 01.01.2013 tarihinden itibaren) olarak hesaplanmaktadır. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisinin ise büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla BŞB mücavir alanı içerisinde bulunan bütün mükellefler de çevre temizlik vergisini BŞB tarifesi üzerinden ödeyeceklerdir. Kırsal alarlarda yaşayanların da harç ve katılım payları ödemek zorunda kalmaları ve ÇTV’ni % 25 oranında artırımlı ödemeleri büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artışlara neden olabilecektir” (Adıgüzel, 2012: 171)

bütçelerinin % 10'unu 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmiştir (Çelikyay, 2014a: 16).

Kanunla büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelere sporu teşvik etmek amacıyla amatör spor kulüplerine maddi yardım yapma yetkisi verilmiştir (Muratoğlu, 2015: 84). Belediyeler tarafından yapılacak nakdi yardıma bir sınır getirilmiştir. Bu sınır belediyelerin yapacakları maddi yardımların bir önceki yıl GBVG'nden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın binden yedisini geçemeyeceği hükmedilmiştir.

6360 sayılı Kanun'la yerel yönetimlerin gelirleri görece olarak arttırılmış ve yerel yönetimler mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır (Koyuncu, 2012: 2) Ancak yetki, sorumluluk ve faaliyet alanları oldukça geniş olan yerel yönetimlerin gelirlerinde yapılan bu iyileştirmelerin hala çok yetersiz olduğu görülmektedir (Karaaslan, 2012-2013: 153).

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile orantılı görev dağılımının olmaması yönetimlerin başarısızlığında önemli bir etkidir. Genelde yerel yönetimler özelde ise belediyelerin etkin, verimli ve tarafsız bir şekilde görevlerini icra edebilmeleri için yeterli mali kaynakların tahsis edilmesi gerekmektedir. Mali açıdan güçlendirilmesi için yapılacak olan reformların bölgesel gelişmişlik farkları da göz önüne alınarak yapılması gerekmektedir (Karaaslan, 2012-2013: 154).

2.5.3. Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından Değişimler

Kanunla beraber büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları açısından değişiklikler meydana gelmiştir. Düzenleme sonrasında büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanları kentsel alanların yanında kırsal alanları da kapsayacak şekilde genişletilmiş ve daha büyük alandan sorumlu hale getirilmişlerdir.

İlçe ve büyükşehir belediyeleri arasında yetki ve görev dağılımına ilişkin temel ilkeler 5216 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. Kanuna göre, büyükşehir belediyesi il mülki sınır içerisinde yerel ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilere sahiptir. İlçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesine verilen görevlerin dışında kalan sınırlı sayıdaki görevleri üstlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerine, 5216 sayılı Kanun'la ilçe ve birinci kademe belediyelerine verilen, katı atıkları toplama ve depolama, çevre dokusunu koruma mezarlıkların bakımı

onarımı ve defin işlemleri, mevzii imar planı uygulamaları, plaka sınırlaması, toplu taşıma hizmetleri, tesisleri işletme, kiraya verme, reklam gelirleri ve her türlü fiyat tespit ve ayarlamaları gibi yetkiler devredilmiştir (Genç, 2014: 5). Bunun yanında mahallelerin meydan ve anayolları ile mahalleyi ilçeye bağlayan yolların yapımı ve bakımı, karla mücadele çalışmaları ve evlendirme işleri de yetki alanına eklenmiştir (Çelikyay, 2014a: 17).

Büyükşehir hududunda tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülen köylerde, kültürel, geleneksel ve mimari özelliklerine uygun yapılaşmaların sağlanabilmesi amacıyla büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine çeşitli görevler yüklenmiştir (Muratoğlu, 2015: 83).⁹

Yeni düzenlemeyle 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (g) bendi değiştirilmiştir. Buna göre (6360, md.7);

“Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek” gibi yetkiler büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Ayrıca büyükşehir hududunda, il sınırları içinde kalan yerleşim alanlarını birbirine bağlayan yollar büyükşehir belediyelerine; bunlar dışında kalan cadde, yol ve meydanlar görev ve sorumluluğu ilçe belediyelerine bırakılmıştır (Muratoğlu, 2015: 83).

⁹ Kanunun 3. maddesinin 1. fıkrasına göre; “İlçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırır. Tip mimari projenin uygulanacağı alan sınırını belirlemeye ilgili ilçe belediyesi yetkilidir. Tip mimari projeler doğrultusunda ilgili belediyesince gerekli mühendislik projeleri yapılır ya da yaptırılır. Bu projeler ilgili belediyesince başvuru sahiplerine ücretsiz verilir ve uygulaması denetlenir. Yapılacak inşaatlarda tip projeler dışında özel proje uygulanmak istenmesi durumunda bu projeler yürürlükteki mevzuat uyarınca ilçe belediyesi tarafından onaylanır” hükmü yer almaktadır.

Gerekli hallerde eğitim, sağlık, kültür hizmetleri ile mabetler için bina ve tesisler yapmak, bunların her türlü bakımını, onarımını yapmak veya yaptırmak gibi görevler de büyükşehir belediyesine verilmiştir. Yapılan değişiklikle risk taşıyan veya insanların canını ve mal güvenliğini tehlikeye sokan binaları boşaltmak ve yıkmak görevi de ilçe belediyelerine devredilmiş (6360, md.7), ancak gerektiği hallerde büyükşehir belediyesince her türlü desteğin karşılanacağı belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarında yapılan diğer değişiklikte, hem ilçe hem de büyükşehir belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyeti ve hizmeti sağlama yetkisi verilmiştir (6360, md.7).

Büyükşehir belediyelerine verilen görevlerle sınırlı olan yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer projeler için giderler yapma imkanı getirilmiştir (6360, md.9).

Büyükşehir belediyeleri; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon sağlama ve ilçe belediyeleriyle veya bu belediyelerin kendi aralarındaki hizmetlerin sunulmasıyla ilgili ihtilafların çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisi yönlendirici veya düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınmıştır (6360, md.11). Böylece büyükşehir belediyeleri merkezi idare ile ilçe belediyeleri arasında aracı bir kurum olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelere kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer belediyeler ise mali durumları ve hizmet önceliklerine göre kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilme yetkisi verilmiştir (6360, md.17). Bu değişiklik yapılmadan önce Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler kadın ve çocuklar için koruma evleri açmak zorundaydı.

Kanunun 18. maddesinde yapılan mevzuat değişikliğiyle, belediyeler elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında “yer seçim belgesi” vermekle yetkilendirilmiştir. Yer seçim belgesi karşılığında belediyeler tarafından alınacak ücret “Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı” tarafından belirlenmektedir. Büyükşehir belediyesi olan illerde bu belgeyi verme ve ücreti alma yetkisi büyükşehir

belediyelerine aittir. Büyükşehir belediyesi dışındaki illerde ise, bu yetki ilgili belediyeler tarafından kullanılacaktır.

Bir önceki yasal düzenleme büyükşehir belediyelerine ait görev ve yetkilerin birçoğunu ilçe belediyelerine devretmesini engellemiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyeleri görevlerinden uygun gördüklerini meclisi kararı doğrultusunda ilçe belediyelerine bırakabilir ya da birlikte yapabilirler. Büyükşehir belediyeleri meclis kararıyla;

“Yük ve yolcu terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak işletmek ve işlettmek veya ruhsat vermek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek ile temizlik hizmetleri ve numaralandırmaya ilişkin görevleri ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yerine getirebilirler” (5216, md.7/l,s,t bentleri).

Yukarıda sayılanlar dışında görev ve yetkilerin büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine artık devredilememektedir (Muratoğlu, 2015: 87).

2.5.4. Personelin Nakli ve Malların Devri Açısından Değişimler

6360 Sayılı Kanun’la beraber tüzel kişilikleri kaldırılan köy, belediye ve il özel idarelerinde istihdam edilen personel ve mallarının devir ve nakil süreci başlamıştır. Bu birimlerde “devir, tasfiye ve paylaşırma” işlemlerini yürütmek üzere, bir vali yardımcısı başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinden ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla “devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu” kurulmuştur. Komisyon kurulduktan sonra belediyelere, il özel idarelerine ve valiliklere 30 gün içinde bildirimde bulunulması gerekmektedir (Geçici madde 1);

- Tüzel kişiliklerine son verilen belediye ve köylerin mevcut personeli, taşınır ve taşınmazları, iş makineleri ve diğer araçları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan borç ve alacakları katılacakları “ilçe belediyesine”, henüz ilçe belediyesi olmamış ise “il belediyesine” 6.12.2012 tarihinden itibaren 30 gün içerisinde bildirimler yapılmaktadır.

- Tüzel kişiliğine son verilen il özel idarelerindeki görev yapan personel, her türlü taşınır ve taşınmaz mallar ile hak, alacak ve borçları “valiliğe” 6.12.2012 tarihinden itibaren 30 gün içerisinde bildirim yapılmaktadır.
- Nüfusu 2000’nin altında kalarak köye dönüşen belediyelerdeki personel “il özel idaresine”, başka bir ilçeye mahalle olarak katılma talebinde bulunan belediyelerdeki personeller ise “katılacakları belediyeye” 6.12.2012 tarihinden itibaren 30 gün içerisinde bildirim yapılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde kaldırılan belediye ve köylerin bir takım yetkileri kanunun yayım tarihi itibarıyla ilçe belediyesine bırakılmaktadır. (Aksu, 2012: 3) Kanunun geçici maddesinde “*personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçlarının ilk mahallî genel seçimi itibarıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir*” denilmektedir (Geçici madde1/3). Bu köylerin ve belediyelerin taşınmaz mallarının satışı ile vadesi tüzel kişiliğinin sona ereceği tarihi aşan borçlanmaları “İçişleri Bakanı’nın” onayına tabi olmaktadır (Geçici madde 1/12).

Belediyelere ve ilgili kurumlara devredilen personelin komisyon kararıyla ihtiyaç fazlası olduğu tespit edilmesi durumunda memur, sözleşmeli personel ve işçilerin Devlet Planlama Başkanlığı’nca diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilmesi öngörülmektedir. Tüzel kişiliğine son verilen köylerdeki geçici köy korucularının bulundukları yerde görevlerine devam edecekleri, ancak ihtiyaç duyulması halinde başka yerlerde de görevlendirilebilecekleri belirtilmektedir (Aksu, 2012: 3-4).

Büyükşehir belediyesi kurulan illerde tüzel kişiliği sonlandırılan il özel idarelerinin taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları komisyon marifetiyle ilgisine göre ilgili bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar, taşra teşkilatı, YİKB, valilikler, hazine, büyükşehir belediyeleri ve onların bağlı ve ilgili kuruluşları ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmüştür (Geçici madde 1/5). Personeli ise, yine komisyon marifetiyle ilgisine göre YKİB, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilmektedir (Geçici madde 1/6).

Büyükşehir belediyesine dönüştürülen il belediyelerinin sahip oldukları her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile personeli, komisyon marifetiyle yine ilgisine göre büyükşehir

belediyesi ve ilçe belediyeleri ile bağılı kuruluşlar arasında bölüşölmektedir (Geçici madde1 /8).

Kanun öncesinde belediyelerce yürütölen hizmetler ile bu belediyelerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyon marifetine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağılı kuruluş arasında paylaştırılmaktadır (Geçici madde 1/9).

Nüfusu 2000'nin altında kalarak tüzel kişiliğinin sonlanması sonucunda köye dönüşen belediyelerin personel, hak alacak ve borçları ile her türlü taşınır ve taşınmaz malları bulunduğı yerin il özel idaresine devredilmektedir. İhtiyaç duyulması halinde taşınmazlar ile araç ve gereçler komisyon marifetiyle köye bırakılabilmektedir (Geçici madde2/1). Başka bir ilçeye mahalle olarak katılan belediyelerde çalışan personel katıldığı belediyeye devredilmektedir.

Bu Kanunun yayımlandığı tarih öncesinde ilanı yapılan memur alımları hariç olmak şartıyla, tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idareleri, belediye ve köyler tarafından nakil yoluyla atanacaklar da dahil olmak üzere hiçbir şekilde yeni personel alımı yapamazlar ve aynı tarihte geçerli olmak üzere tüzel kişiliğın sona ereceğı tarihi geçecek şekilde veya mevcut hizmet alımlarının kapsamında ve personel sayısını genişletecek şekilde hizmet alımı sözleşmesi düzenleyemezler (Geçici madde1).

Büyükşehir olan illerde il özel idareleri, belediye ve köylerden oluşın veya 6.12.2012 tarihinden itibaren olmak üzere ortadan kalkacak olan “mahalli idare birlikleri”, ilk yerel yönetim seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olacaklardır. Ancak tüzüklerinde tasfiye hükmü bulunmayan durumlarda bu kanunun “devir, tasfiye ve paylaştırmaya” ilişkin hükümleri uygulanmaktadır. Mahalli idare birlikleri 6.12.2012 sözü geçen tarihten itibaren yeni personel istihdamında bulunmazlar, taşınır ve taşınmaz mal edinemezler, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz mallarını satamazlar ve hizmet alımına ilişkin sözleşme ve borçlanma yapamazlar (Geçici madde1/26).

Kanun sonrasında ilgili kurum ve kuruluşlara devredilen personelin norm kadro ve ihtiyaç fazlası olması durumunda, ilgili belediye ve bağılı kuruluş tarafından en geç 90 gün içinde valiliğe bildirilir. Komisyon, ilgili idarelerde gösterilen personelin tespitini yapmakta ve kırk beş (45) gün içerisinde çalışmasını tamamlayıp oluşturduğu listeleri valiliğın onayına sunmaktadır. Vali tarafından onaylanan listeler on (10) gün içerisinde

İçişleri Bakanlığı'na, İçişleri Bakanlığı'nca da atama teklifleri yapılmak üzere DPB'na bildirilmektedir (Geçici madde 1/9). DPB bildirim tarihinden itibaren doksan (90) gün içerisinde "4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun"a göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına personel naklini yapmaktadır (Geçici madde 1/9-a).

6360 sayılı Kanun'un madde 3 (2) ve 4. fıkralarında il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının neler olacağı ile ilgili önemli hükümler yer almaktadır. Bu kapsamda, madde 3 (2) ve 4. fıkralarında şu ifadeler aşağıda sıralanmıştır;

- Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılmaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22.2.2005 tarihli ve "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılmakta ve yerine getirilmektedir.
- Bu Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye veya köy tüzel kişiliklerine şartlı olarak bağışı yapılan taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kurum veya kuruluş, bu taşınır ve taşınmazların bağış amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

2.6. Kanun Sonrası Geçiş Dönemi

Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren büyükşehir olan iller için bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Geçiş süreci olarak ifade edilen bu dönemde statüsü değişen yerel idari birimler için esnek hükümler getirilmiştir. Geçiş aşamasında aksaklıkların giderilmesi amacıyla valiliklere fazladan sorumluluk yüklenmiş ve bu birimlere birtakım kolaylaştırıcı istisnalar tanınmıştır. Bu istisnalar aşağıda sıralanmıştır (Zengin, 2014: 104-106);

- Yeni büyükşehir belediyesi yapılanmasından sonra belediye hizmetlerinin aksamaması durumunda, yerel yönetimler genel seçimlerinden sonra valiler, altı ay boyunca bu kanunla kurulan belediyeler arasında koordinasyonu sağlamak ve gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmişlerdir.

- “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” doğrultusunda yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine, seçimleri izleyen ayda tahakkuk ettirilecek miktar İlbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak ödenecektir. İlave kaynak yılı “Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”nun Yedek Ödenek Tertibi”nden Maliye Bakanlığı’nca karşılanacaktır.
- İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri dışında, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10’u, on yıl süre ile belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracak ve kullanacaktır.
- Ruhsat almada kolaylık sağlanmış ve mahalleye dönüşen köylerde, bu kanunun yayımlandığı tarih itibarıyla entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yerli halk tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılacaktır. Bu işletmelerin bulunduğu binalar ile konutlardan, kanunun yayımlandığı tarihe kadar bitirilmiş olanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya belediye ya da üniversiteler tarafından fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldığı tespit edilenler ruhsatlandırılmış sayılacak ve bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden de yararlandırılacaklardır.
- Geçiş dönemi için vergi muafiyeti ve tarife indirimi tanınmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 1319 sayılı “Emlak Vergisi Kanunu”na göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” doğrultusunda alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş (5) yıl süreyle alınmayacaktır. Ayrıca bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin, beş (5) yıl süreyle en düşük tarifenin % 25’ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir.
- Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan orman köylerine ve köylüsüne Kanunla düzenlemelerle tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar mahalleye dönüştükten sonra da devam edecektir. Mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri “4342 sayılı Mera Kanunu” hükümleri çerçevesinde yararlanabilecektir.

Sonuç olarak büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kaldırılması sonucunda ortaya çıkabilecek aksaklıkları gidermek ve halkın yeni duruma alışmasını sağlamak amacıyla 5 yıl sürecek bu dönem planlanmıştır. Bu beş yıllık süreçte yerel halka bazı imtiyazlar tanınarak yeni sürece alışması amaçlanmıştır.

2.7. 6360 Sayılı Kanun'un Farklı Açılardan Değerlendirilmesi

Kanunun kamuoyunda tartışılmadan; halkın, uzmanların ve demokratik örgütlerin görüşlerine başvurulmadan sessiz sedasız kanunlaştığı ve kamuoyunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak lanse edilse de özünde yerelleşmeyi değil tam tersine yerel düzeyde merkezileşmeyi sağladığı görüşleri üzerine eleştiriler yöneltilmiştir (Duru, 2013: 33). Aşağıda Kanunun etkinlik-verimlilik, optimal hizmet büyüklüğü ve hizmette yerellik ilkesi ile hukuki etkisi olumlu ya da olumsuz yönden yöneltilen görüşler ışığında değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2.7.1. Kanunun Optimal Hizmet Büyüklüğü Açısından Değerlendirilmesi

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimlilik ile optimal hizmet büyüklüğü arasında bir ilişki olduğu belirtilmekte ve bu ölçek ekonomileri ile ilişkilendirilmektedir. Büyükşehir alanının il mülki sınıra kadar genişletilmesi hizmet sunumunun tek merkezden yürütülmesini sağlayacaktır. Bu sayede ölçek ekonomilerinden yararlanılacağı, hizmetlerde etkinlik-verimlilik, eşgüdüm ve kalitenin yükseleceği ve daha az kaynak kullanılarak daha çok ve daha kaliteli hizmetlerin sunulacağı ifade edilmektedir (Kızılboğa Özaslan, Akıllı ve Özaslan, 2014: 219).

Parlak ve Ökmen'e göre; kentleşmenin beraberinde getirdiği sorunlar, hizmet sunma kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetim birimleri tarafından çözülememektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engelleyerek, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın bu birimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli bir biçimde karşılanmasını engelleyen sorunları ortaya çıkarmaktadır. Bu sorular dikkate alındığında büyükşehir alanının il mülki sınıra kadar genişlemesi sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesini sağlayacak ve ortaya

çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecektir. Hizmet sunumlarının daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi, birim maliyetleri ve kişi başına düşen kamusal harcamaları azaltacaktır. Yönetimlerin içindeki kademelerin ve birimlerin sayılarının azaltılması ve optimal yönetim alanına ulaşılması, en ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasına ve “alan ve nüfus optimalitesi” elde edilmesini sağlanacağı düşünülmektedir (Yıldırım, Gül ve Akın, 2015: 217).

Büyükşehir belediyelerinin bir ilin kapsadığı alanın tek bir otoritesi olarak üst ölçekli planları yapması, küçük bölümlerin birbirinden kopuk ve parçalı biçimde ele alınmasının önüne geçilmesi planlama ilkeleri açısından yerinde bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir. Düzenlemeyle il düzeyinde planlama faaliyetlerini bir bütünlük içinde tek bir otoritenin eşgüdümünde götürülmesinin, aynı il sınırları içinde parçacı, birbiriyle uyumsuz ya da çelişen, eşgüdüm içinde hazırlanmamış, dar yerel çıkar ve beklentilerle, farklı yerel birimler tarafından hazırlanmış çok sayıda planın varlığından daha etkin ve verimli olacağı düşünülmektedir (Ersoy, 2013).

Gerekçede de yer alan geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artırılması, etkin kaynak kullanımı ve dağılımının sağlanması yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmelerdir (Özçelik, 2014: 1134). Ayrıca ölçek ekonomileri ile kamusal harcamaların azalacağı ve hizmet maliyetlerinin düşürülerek etkinlik ve verimlilik sağlanacağı öngörülmektedir (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 115-116).

Diğer yandan ise yapının optimal ölçek sorununun büyümesini de beraberinde getireceği düşünülmektedir (Atmaca, 2013: 181). Mevcut büyükşehirlerin hizmet alanlarının il mülki sınırları kapsayacak şekil genişletilmesinin etkinlik ve verimlilik açısından yeni sorunları beraberinde getireceği belirtilmektedir. Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınıra genişletilmesinin hizmetlerin etkinliğinde faydalı olacağı belirtilmekle beraber, merkeze uzak ilçelere büyükşehir belediyesi tarafından götürülen hizmetlerin aksayabileceği ya da kaynakların verimli kullanımını engelleyebileceği ifade edilmektedir. Bu durumun hizmet kalitesinin düşmesine, vatandaşların

memnuniyet derecesinde azalmalara ve kaynak israfına neden olacağı ifade edilmektedir (Zengin, 2014: 112).

2.7.2. Kanunun Etkinlik-Verimlilik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin merkez ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmasındaki en önemli sebep, hizmet sunumunda verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasıdır. Çünkü bütün hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulması mümkün değildir. Mahalli nitelikli hizmetlerin merkezi idare tarafından sunulması, hem hizmetin zamanında ulaşmaması hem de maliyetinin daha yüksek olması gibi sorunları ortaya çıkarabilmektedir. Bu durum, genel nitelikli hizmetlerin tek merkezden yönetilmesi ve yürütülmesi sonucunda yerel hizmetlerin merkeze bağımlı olmasına ve yoğun kırtasiyeciliğin oluşmasına yol açmaktadır (Herger'den akt. Negiz, 2007: 68).

Kanun sonrasında il sınırında hizmet üretecek olan büyükşehir belediyelerinin yeni görevleri ve genişleyen hizmet alanlarında ortaya çıkan yeni taleplerin karşılanmasında belirlenen hedeflerin gerçekleşme derecesiyle ilgili hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulup sunulamayacağı noktasında önemli bir (Biricikoğlu- Demirel Duyar, 2015: 375-376) tartışma konusu ortaya çıkmaktadır. Bu tartışmanın çıkış noktası literatürde küçük ölçekli birimlerin daha demokratik; büyük ölçekli birimlerin ise, ekonomik açıdan daha verimli ve etkin olduğunu savunanlar olduğu gibi tam tersi bir durumda söz konusu olabileceğini savunanların bulunmasından kaynaklanmaktadır. Uygulamaların hangi ölçekte daha etkin ve verimli olacağının hizmetlerin özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü hizmetlerin bazıları küçük ölçekli belediyeler tarafından başarılı bir şekilde sunulurken, bazıları daha büyük ölçekli belediyeler tarafından sunulmayı gerektirmektedir (Arıkboğa, 2008:300).

Hizmet etkinliği ve verimliliği söz konusu olduğunda dikkate alınması gereken ölçüt “hizmetin faydasının yayıldığı alan” olmalıdır. Diğer bir deyişle, hizmet etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması, yönetimin büyüklüğüyle değil, öncelikle hizmetin faydasının yayıldığı alana bağlıdır. Çünkü bazı hizmetlerin yararı çok daha geniş alanları kapsarken, bazı hizmetlerin yararı daha dar ölçekte olabilir. Örneğin faydası ilin tamamına yayılmayan, sadece ilin belli bölgelerine, ilçelerine ya da ilçenin belli bölümlerine fayda sağlayan hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından merkezileştirilmesi belli başlı sorunlara yol açabilmektedir (Arıkboğa, 2013: 84). Bu

sorunların başında alınan kararların, farklı bölgelerde yaşayan insanların farklılaşan talepleri karşısında tek düze sunulması durumunda hizmetlerin etkinliği ve verimliliğini ortadan kaldıracaktır.

Kanun sonrasında, geniş ölçekte hizmet üretecek olan mevcut ve yeni büyükşehir belediyelerinin gelişmiş teknolojilerle donatılarak ve nitelikli teknik personel istihdam edilerek iş gücünün uzmanlaştırılacağı ve böylece verimlilik artışı sağlanacağı düşünülmektedir. İl sınırları içinde bütünleştirilmiş büyükşehir belediyeleri arasında kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır. Sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. Koordinasyon ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlanacağı ifade edilmektedir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükağın, 2013: 44).

Büyükşehir belediyesinin “mevcut personeli, ekipmanı, teknik bir hizmeti yerine getirecek bilgi ve tecrübe sahibi çalışanı, hizmet binası, gelir kaynakları, itfaiye araçları vb. bunların hepsi birer üretim kaynağı” olarak düşünüldüğünde, il genelinde sunulacak hizmetlerde bahsedilen kaynaklardan en iyi şekilde yararlanabildiğinde (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376) hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanacağı belirtilmektedir. Büyükşehir belediyesi il genelinde koordinasyon gerektiren hizmetlerin sunulmasında meydana gelen eksiklikleri ortadan kaldırılabildiğinde daha hızlı ve etkili bir şekilde hizmetleri sunulabilir hale gelecektir.

Büyükşehir belediyesini “niceliksel” ve “niteliksel” yönden geliştirecek, bunun sonucunda verimlilik artacak ve israf azalacaktır. Hizmetlerin sunumunda yeni teknolojilerden yararlanma imkanı olacaktır. “İşbölümü” ve “uzmanlaşma” artacak, bu durum verimliliği yükseltirken maliyetleri düşürecek ve kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlayacaktır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükağın, 2013: 44).

Kanun ile belde belediyelerinin kapatılmasına ilişkin düzenlemenin hizmetlerin etkinliği ve verimliliği açısından olumlu olduğu düşünülmektedir. Belde belediye sayısının çok olması katılımcılık ve yerel demokrasi açısından olumlu olsa da kamu hizmeti üretme ve sunumunda son derece verimsiz birimler olduğunu savunan görüşler vardır. Bu açıdan bakıldığında belde belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri üzerinden nüfus oranlarına göre verilen paylar dışında bir gelire sahip olmadıkları için çoğu zaman borç batağı içinde oldukları ve beklenen ya da istenen mahalli müşterek hizmetleri

üretemedikleri düşünülmektedir. Ayrıca bu belediyelerin gelir gider dengesizliği içinde ciddi yatırımlar yapamadığı ve merkezden gelen kaynakları da yatırıma dönüştüremediklerinden kaynak israfına yol açmaktadırlar. Bu nedenle büyükşehirlerdeki ve nüfusu 2000'nin altına düşmüş olan belediyelerin kaldırılması son derecede olumlu görülmektedir. Kanunla nüfus temelli kriterin yükseltilmesinin verimsiz ve etkin olmayan yerel yönetimlerin sayısının azaltılmasında önemli bir unsur olduğu ifade edilebilir (Karaaslan, 2012-2013: 142). Bu şekilde beldelerin daha iyi hizmet almalarının sağlanabileceği ve gelir yönünden güçlendirilen büyükşehir belediyeleri, devralacakları il özel idarelerinin imkanlarını iyi kullanabilirse yeterince hizmet ve yatırım yapma gücüne sahip olamayan köylerin ve belde belediyelerin bu açıklarını kapatabileceği düşünülmektedir. Ayrıca GBVG'nden belediyelere aktarılabilecek olan paylarında sadece nüfus kriterine göre değil, aynı zamanda yüzölçümüne göre verilmesi de olumlu bir yeniliktir (Parlak, 2013).

Kanunla büyükşehir belediyeleri kurulan yerlerde köyden mahalleye dönüşen alanların alt yapı hizmetleri için belediye ve bağlı yönetimlere bütçelerinin yüzde 10'unu 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmesi bu yerlerin etkin ve verimli hizmet yürütme ve yeni yatırımlar yapabilme olanağının sağlanması için yararlı bir yöntem olacağı düşünülmektedir (Parlak, 2013).

Diğer yandan ise hizmet sınırı il mülki sınıra kadar genişleyen ve şehir ile sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan büyükşehir belediyelerinin araç ve personelinin dağ köylerinde hizmet vermesi muhtemelen güç olacağı konusunda olumsuz görüşlerde vardır. Hukuken bir şehrin mahallesi hâline dönüşen köy halkının neye ihtiyacı olup olmadığına (yol, çeşme, ahır, mera vb) onlarca kilometre ötede olan belediye meclisi karar verecek; belediye personeli ve aracıyla yapmaya çalışacaktır. Böyle bir sistem, yerel demokrasi, rasyonallite ve optimalite açısından sıkıntılı olduğu gibi, bazı durumlarda israfa neden olabileceği ve belediyelerin altyapı maliyetlerini arttırabileceği öngörülmektedir (Genç, 2014: 8).

Büyükşehir belediyelerinin artan yetki alanı ve mali kaynaklarıyla birlikte "koordinatör büyükşehir belediyesi"nden "büyükşehir hükümetine" terfi edeceği düşünülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri düşünüldüğünde kuşkusuz bu durum endişe yaratmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki etkinliği özellikle imar yetkileri

bakımından belirleyici hale gelmektedir. 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini il ölçeğinde oldukça yetkilendirmesi karşısında ilçe belediyelerini imar konusunda hareket edemez hale getirmiştir (Şahin, 2012). 5216 sayılı Kanun'da var olan büyükşehir ilçe belediyelerinin kenara itilmesi sürecinin 6360 sayılı Kanun'la tamamlandığı ve büyükşehir belediyelerinin yalnızca ilçe belediyeleri üzerinde değil kent genelinde yönetsel açıdan oldukça etkin bir konuma geldiği ifade edilmektedir (Karasu, 2013: 11).

Kanunla hem coğrafi alan olarak hizmet sunulacak alanların büyümekte olduğu hem de büyükşehir belediyesine yeni görevler verildiği görülmektedir. Dolayısıyla mevcut üretim kaynaklarında da bir alım veya artışa gidilmesi söz konusu olmaktadır. Önce mevcut kaynakları artırmak sonrasında il genelinde verimli hizmet sunumunu gerçekleştirebilmek beraberinde üretim maliyetlerinde de artışı getirecektir. Burada önemli üzerinde durulan konu genişlemeye doğru orantılı bir bütçe artışının olup olmadığı veya büyükşehir belediyesinin bunları karşılama yeterliliğidir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376).

Kanunun etkinlik- verimlilik açısından en çok eleştirildiği noktası ise il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son vermesi olmuştur. İl özel idareleri mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için sadece belde ve köyleri değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman gibi alanları da kapsamaktadır. Başka bir ifadeyle il özel idareleri bölgesel kuruluşlardır. Ne belediyenin ne de köyün yetki alanına girmeyen birçok yere hizmet götürmektedir. İl özel idareleri kaldırıldığından bu yerlere artık belediyeler tarafından hizmet götürülmektedir (Atmaca, 2011: 174). Ancak bu Kanuna kadar belde halkının ihtiyaçlarını karşılayan belediyelerin kırsal alanlara yeteri kadar etkin ve verimli hizmet götüremeyeceği ve belediyeyi ayakta tutan iyi kamu hizmeti verme anlayışının zarar göreceği düşünülmektedir. Belediyelerin öncelik vereceği alanların kentler olması kırsal sorunların derinleşmesine neden olabilecektir. Bu durum orada yaşayan halk içinde belediye yetkilileri içinde sıkıntılara neden olacaktır.

Özellikle köy tüzel kişiliklerin kaldırılması sebebiyle mahalleye dönüştürülen yerlerde verilecek mahalli hizmetlerin, şehirle mukayese edildiğinde öncelik sıralamalarında oldukça gerilerde olacağı ve bundan dolayı hizmet almada ciddi eşitsizliklerin ortaya çıkabileceği belirtilmektedir (Karaaslan, 2012-2013: 150, Derdiman, 2012: 73).

2.7.3. Kanunun Hizmette Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik açısından bir takım sorunlarının aşırı merkeziyetçilikten kaynakladığı yönünde yaygın bir kanaat oluşmuştur. Bu yıllardan itibaren merkeziyetçiliğin azaltılıp, buna paralel olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde güçlü istekler ortaya çıkmıştır. 1980 yıllardan itibaren kamu yönetiminin aksak yönlerini bulmak ve çözüm önerileri geliştirmek için araştırmalar yapıp raporlar hazırlanmıştır.

Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla, hizmette yerellik ilkesini ilgilendiren doğrudan ilgili hükümler yer almıştır. Bununla birlikte bu ilkeye yönelik ortaya çıkan sıkıntılar da gözlemlenmektedir. Bunlardan biri, son yasal düzenleme olan 6360 sayılı Kanun’la olmuştur. Düzenlemeyle 30 ilde büyükşehir belediye sınırının il mülki sınır olarak genişletilmesi, hizmette yerellik ilkesinin kabul edildiği bir ortamda büyükşehir belediyelerinin yetki alanını genişletmek istenen bir durum değildir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42-43).

Kanunun merkezin yerel yönetimler üzerindeki gücünün yoğunlaşarak merkeziyetçiliğini arttırdığı; ancak yerel yönetimlerin en önemli özelliği olan “katılımcılık” ve “demokratikleşme” açısından kanunun kısır kaldığı, yerel yönetimlerin özerkliği, hizmetlerin yerindeliği gibi evrensel ilkeleri geri plana iterek şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi ilkelere değinilmediği belirtilmektedir (Günel, Atvur ve Dernek, 2014: 55-68). Asıl amaçlananın yerel birimlere daha fazla yetki aktarmak iken, yerelde merkezi bir birimin güçlendirilmesinin söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Yıldırım, 2014: 139).

Büyükşehir belediyelerinin il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesinin “yerelleşme” eğilimleriyle ters düştüğü (İdarecinin Sesi Dergisi, 2012, 117) ve yerel yönetimleri güçlendirmeye yarayan bir dönüşüm yerine yerel alanda yeni merkeziyetçiliğin üretilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Çukurçayır, 2012, Radikal Gazetesi).

Kanunla ilçe belediyeleri arasındaki çıkan anlaşmazlıkların çözümünde büyükşehir belediyelerine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisinin verilmesinin yerel idari birimlerin bağımsız yapısına ters düştüğü ve bu durumun büyükşehir belediyesine merkezi idare ile ilçe belediyesi arasında yeni bir otorite haline gelmesini sağlayacağı ifade edilmektedir (Günel, Atvur ve Dernek, 2014: 64).

Büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren yerlerde hizmetlerin öncelik sırasında, büyükşehir belediyesinin mali durumu ve hizmetin ivediliği önemli hale gelecektir. Genişleyen alanlara götürülecek hizmetlerde kaynak sıkıntısı yaşandığında ya da hizmetin öncelik sırası göz ardı edildiğinde hizmetler etkin ve verimli sunulamayacaktır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42-43).

Ülkede büyükşehir belediyesinin kurulduğu iller ile kurulmayan iller arasında idari teşkilatlanma farklılığı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyesi olmayan bir ilde köyler ve il özel idareleri kaldırılmamışken ve dolayısıyla yöre halkına bunlardan hizmet alma hakkı tanınmışken, büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde tüm köylerin mahallelere dönüştürülmesi ve il özel idarelerinin kaldırılması, bu yörelerde yaşayan halkın mahallî ve müşterek hizmetleri kararlaştırma ve talep etme hakkını kaldırmış olacaktır (Derdiman, 2012: 80).

Kanunda hizmette yerellik ilkesinin göz önüne alındığı iki açıdan söylenememektedir: bunlardan birincisi orman köyleri ve belde belediyelerinden ilçe merkezine uzak olanlar; ikincisi büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki hizmet bölüşümü açısından. Yeni Kanunla birlikte ilçe merkezine uzak olan belde belediyeleri ve orman köyleri mahalleye dönüştürülmüştür. Hizmet bölüşümü konusunda büyükşehir belediyesi tüm il ölçeğinde asli yetkili birim haline getirilmiştir. Bu durum hizmette yerellik açısından uygun değildir. Tüm ildeki yerel hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından görülmesi, özellikle il merkezinden kilometrelerce uzakta yaşayan insanları ve buradaki ilçe belediyelerini olumsuz yönde etkileyecektir. Yerel sorunları, talepleri ve hizmet sunumunda yaşanan sıkıntıları büyükşehir belediyesine ulaştırmak zor olacaktır. Diğer yandan büyükşehir belediyesi, ilin tamamından gelen birçok talep ve sorunların üstesinden gelmekte zorlanabilecektir (Arıkboğa, 2013: 82).

Vatandaşa yakın yerel birimlerin kapatılmasıyla, zaten yeterli düzeyi bulmayan, vatandaşın yerel düzeydeki karar süreçlerine katılma kanalları kapatılmaktadır. Vatandaşın yerel düzeydeki yönetim ve politika alanlarına karşı “yabancılaşması” daha da artırılarak “otoriter” bir yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Kanunun “yönetişim” ve “birlikte planlama” gibi kavramların yaşama geçirilmesi için etkin çalışmaların yapıldığı bir döneme denk düşmesi ülkemiz için üzerinde düşünülmesi gereken bir durum olmaktadır (Ersoy, 2013).

2.7.4. Kanunun Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi

Kanunun hukuki açıdan etkisi tartışmalı bir durumdur. Bunun sebebi ise, anayasada değişikliğe gidilmeden il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin Kanunla kaldırılması olmuştur. 1982 Anayasası'na göre; *“il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin anayasal temeli vardır”* (md.127/1).

İl halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan il özel idarelerinin kaldırılarak görevlerinin büyükşehir yönetimine devredilmesi anayasaya aykırı olduğu ifade edilmektedir. Büyükşehir belediyeleri “büyükşehir düzeyinde” mahalli ve müşterek ihtiyaçları gidermek için “belediye hizmeti” yapmak üzere kurulmuştur (Derdiman, 2012: 72).

Gözler'e göre; bir il kaldırılmadığı sürece o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması 1982 Anayasası'na aykırılık teşkil etmektedir. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde *“mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”* şeklinde tanımlanmıştır. Bu şunu göstermektedir, bu maddede geçen “il” terimi “il özel idaresi” denen kamu tüzel kişisini kastetmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin anayasal bir temeli vardır. Bu sebeple anayasal temeli olan il özel idaresinin kanunla kaldırılması aykırılık oluşturmaktadır. Ülkemizde il özel idarelerinin kaldırılması için anayasa değişikliği yoluna gidilmesi gerektiği ifade edilmektedir (2013: 2-4).¹⁰

Diğer bir eleştiri noktası ise Kanun sonrasında belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılan belde belediyelerine yöneliktir. Uygulamada belde köyden büyük ve şehirden küçük yerleşim yerleri için kullanılmaktadır. Mevzuat beldeyi, nüfusu 2000'den büyük, bununla birlikte ilçe merkezi olmayan yerleşim yeri olarak tanımlamıştır. Bu yerleşim yerlerinde ilçe belediyesi değil, “belde belediyesi” kurulmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi belediyeleri de belde halkının

¹⁰ 2014 yılında 6360 sayılı Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesi'ne açılan davada il özel idarelerinin kaldırılmasının anayasaya aykırı olmadığı hükmüne bağlanmıştır. 1982 Anayasası'nda ilgili fıkra ve diğer maddelerde “il özel idaresini” ifadesinin açıkça geçmediği belirtilmiştir. İl ibaresi ile neyi kast edildiğine ilişkin bir açıklamanın Anayasada yer almadığı gerekçede açıklanmıştır. Kuralın anayasalaşma sürecinde Danışma Meclisi'nde yapılan görüşmeler sonucunda 127. maddenin birinci fıkrasında geçen “il” ibaresinin “il özel idaresi”ni ifade etmesinden kaynaklandığı Anayasanın gerekçeli kararında ifade edilmiştir. Bu sebeple anayasada “il özel idaresi” ibaresi açıkça yer almadığından, kanunla kaldırılmasından dolayı bir aykırılığın söz konusu olmadığı hükmüne bağlanmıştır Anayasa Mahkemesi Kararı, 2013).

mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlamıştır. Dolayısıyla nerede bir belde var ise, orada bir belediye idaresinin olması anayasamızın gereğidir. 6360 sayılı Kanun ise, beldelerin tüzel kişiliklerini kaldırarak ilçe belediyesinin bir mahallesi olmasını öngörmektedir. Bu durumun anayasayla çerçevede uygun bir değişiklik olmadığı ifade edilmektedir (Gözler, 2013: 7).

Yaklaşık 16.000 köyün tüzel kişiliği ortadan kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan illerde köylerin kaldırılmasının da anayasaya aykırı olduğu ifade edilmektedir. Mahallelerin, kapatılan köyler gibi tüzel kişiliği ve kendi başlarına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Kapatılan bu köylerin birçoğu farklı “kültürel kimlik” ve yapı barındırmaktadır. Ülkemizdeki büyükşehir belediyesi karar mekanizmalarına katılım süreçleri incelendiği zaman tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılımları söz konusu olamayacaktır (Türk İdareciler Derneği, 2012, 117).

Kanunla ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesi bu belediyeleri bağımsız olmaktan çıkarmaktadır. Düzenleme sonrasında ilçe belediyelerinin bazı görevleri büyükşehir belediyesine bırakılmakta, bazı konularda karar alma yetkisi büyükşehir belediyesine geçmektedir. İlçe belediyesinin bazı konularda da büyükşehir belediyesinin onayını alması gerekmektedir. Bu durum ilçe belediyelerinin özerkliğini kaybetmesine neden olmaktadır. Ayrıca normal ilçe belediyelerinin anayasal bir temeli vardır. Bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi olabilmesi için Anayasanın 127 maddesinin 3. fıkrasına göre, ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüşebilmesi için “büyük yerleşim merkezi” olması gerekmektedir. Büyük yerleşim merkezinin olmadığı bir yerde ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesi anayasaya aykırılık oluşturduğu da ileri sürülmektedir (Gözler, 2013: 14-15).

1982 Anayasası il, belediye ve köylerde yaşayan vatandaşların yerel ihtiyaçlarının tek bir yerel yönetim birimi tarafından karşılanmasını değil, yerel yönetimler tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Yani anayasa mahallî müşterek ihtiyaçların

karşılanmasında karar organları kendisi tarafından seçilerek oluşturulan bir değil birden fazla kamu tüzel kişinin kurulmasını öngörmektedir (Gözler, 2013: 8-9). Bu sebeple kanunun tek tür mahalli idare birimi haline getirdiği büyükşehir belediyesinin ihtiyaçların karşılanması anayasaya aykırı olarak “il” ve “köy” halkının görevini üstlenen idarelerin görev ve yetkilerine el atması anlamına geleceği ifade edilmektedir (Parlak, 2013).¹¹

Hukuki açıdan eleştirilen diğer bir konu ise mevcut belediye hukukunun, il ölçeğini yönetmeye uygun olmadığıdır. Belediye hukuku aynı bırakılarak illerin yönetiminin sağlanamayacağı ve belediye tipi yönetimin, kentsel yerleşme mekanlarının yönetimi olduğu ifade edilmektedir. Oysa illerde ve ilçelerde, kentsel yerleşmelerin yanı sıra çok sayıda kırsal alanlar bulunmaktadır. Kırsal alanlar, hem coğrafi hem iktisadi özellikleri bakımından kentsel altyapı gerektiren belediye hukukuyla yönetilemeyeceği belirtilmektedir (Güler, 2012a: 4-5).

Düzenlemenin, hizmetlerin halka en yakın kuruluş tarafından verilmesi anlamına gelen 'hizmette yerellik' ilkesine de aykırı özellikler taşıdığı ve kurulduğu günden bu yana varlığını koruyan yerel yönetim birimlerinin, haklı bir gerekçe ortaya konulmadan ve yeterince tartışılmadan kapatılması ve belde yaşayanlarına hiç söz hakkı verilmemesinin “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın 5.maddesinin “*yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*” ilkesine aykırı olduğu ifade edilmektedir (Uyar, 2012).

¹¹ 2014 yılında 6360 sayılı Kanun’un iptali için Anayasa Mahkemesi’ne açılan davada bir ilde mutlaka birden fazla mahalli idare türünün aynı anda olmasının gerekmediği sonucuna varılmıştır. Bunun sebebini; bir şehrin genişlemesi sonucunda bir köyün şehrin bir mahallesi olabileceğini, bu durumda ortada bir köy halkının varlığından söz edilemeyeceğini ve köy tüzel kişiliğinin olamayacağı şeklinde açıklamıştır. Köy tüzel kişiliği kalktığından bu mahallenin hizmetlerinin belediyeler tarafından karşılanacaktır. Ancak Anayasanın 127. maddesinde belirtilen üç tür yerel yönetim biriminin aynı anda bulunması gerektiğinin kabul edilmesi durumunda, kanun koyucunun belediyeyi köye, köyü de belediyeye dönüştürme yetkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmasına yol açacaktır (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2013).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SAKARYA İLİ KOCAALİ BELEDİYESİ SINIRLARI İÇİNDE YAPILAN ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Amacı

6360 sayılı Kanun'un kabulüyle birlikte, birçok değişiklik meydana gelmiştir. Bu değişiklikler içinde en dikkat çeken il özel idarelerinin kaldırılması ve büyükşehir belediye sınırının il mülki sınır olarak belirlenmesidir.

Kanunda amaçlanan büyükşehir belediye alanının il mülki sınırına kadar genişleyerek hizmet sunumunun tek merkezden yürütülmesi, bu sayede ölçek ekonomilerinden yararlanılarak, kamu maliyetlerinin düşürülmesi ve böylece hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bu doğrultuda, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunu tek merkezden yürütmesiyle birlikte hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği önemli bir konu olmaktadır. Ayrıca Kanun öncesine kadar kentsel alanlarda hizmet sunan büyükşehir belediyelerinin, Kanun sonrasında kırsal alanlardaki hizmet sunumunu nasıl etkileyeceği ve bu hizmetlerin kırsal alanlardaki vatandaşlarda nasıl bir karşılık bulacağı önemli bir araştırma konusudur.

Bu noktadan hareketle çalışmanın amacı Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sınırının genişlemesiyle birlikte ortaya çıkan değişikliklerin, etkinlik-verimlilik, hizmette yerellik ilkesi, mali yapı ve kırsal alan açısından etkilerini ortaya koyabilmektir.

3.2. Araştırma Yöntemi

Çalışmanın bu bölümünde yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak alan araştırmasına geçilmiştir. Bu yöntem kullanılarak genel hatlarıyla sorular hazırlanmış ve cevaplayıcıların ilgi ve bilgilerine göre farklı sorular da yöneltilerek konunun farklı boyutlarda ele alınması sağlanmıştır.¹²

¹² Yarı yapılandırılmış mülakat tekniğinde kaba hatlarıyla bir yol haritası çizilmektedir. Bu yol haritası doğrultusunda cevaplayıcının bilgi ve ilgisine göre farklı sorular sorularak konunun değişik boyutları ortaya konulmaya çalışılmaktadır (Altunışık- Çoşkun- Bayraktaroğlu-Yıldırım, 2012: 94).

3.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2000 yılında kabul edilen KHK ile büyükşehir statüsüne dönüştürülmüştür. 6360 sayılı Kanun’la birlikte kaldırılan il özel idaresi görevlerini üstlenen büyükşehir belediyesinin hizmetlerinde genişleme meydana gelmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesinde 10 ilçe ve yaklaşık 650.000 kişilik bir alana hizmet veren Sakarya Büyükşehir Belediyesi, kanun sonrasında 16 ilçeye ve yaklaşık 976,948 kişilik bir alana hizmet vermeye başlamıştır (www.tuik.gov.tr, 2013). Kanun öncesinde hizmet sınırında “Adapazarı, Akyazı, Erenler, Ferizli, Hendek, Karapürçek, Sapanca, Arifiye ve Serdivan” ilçeleri bulunmaktaydı. Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra bu sınırlara “Geyve, Karasu, Kaynarca, Kocaali, Pamukova ve Taraklı” ilçeleri dahil olmuştur (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 379).

Tablo 3
Sakarya İlçelerinin Nüfus ve Uzaklıkları

İlçeler	Nüfus	İl Merkezine Uzaklık (KM)
Adapazarı	274.898	Merkez ilçe
Akyazı	86.704	31
Arifiye	40.568	9
Erenler	83.984	2
Ferizli	25.386	24
Geyve	48.496	35
Hendek	80.264	37
Karapürçek	12.578	27
Karasu	61.533	55
Kaynarca	23.626	35
Kocaali	20.878	73
Pamukova	28.955	43
Sapanca	40.045	18
Serdivan	128.121	4
Söğütü	14.031	20
Taraklı	6.881	67
TOPLAM	976,948	

Kaynak: Nüfus İstatistikleri (www.tuik.gov.tr, 2016); İl merkezine yakınlık (Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015: 22)

Bu bölümde, Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin kanun sonrasında hizmet alanına giren ilçelere hizmet sunumunun etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirilmesi amaçlamaktadır. Bu kapsamda bu ilçeler içinde merkeze en uzak olan Kocaali ilçesi seçilmiştir. İlçenin merkeze uzaklığı 73 km’dir.

Kocaali ilçesi Sakarya’nın kuzeyinde Karadeniz sahilinde yer alan ve 30,000’e ulaşan nüfusuyla yıllara göre büyüklük gösteren bir ilçedir. Doğusunda Düzce’nin Akçakoca ilçesi güneyinde Hendek batısında Karasu ilçeleri yer almaktadır. Kocaali ilçesi 1954 yılına kadar Karasu ilçesine bağlı bir köy iken, 1954 yılında bucak ve 1987 yılında ilçe olmuştur. İlçede 1956 yılında ilk belediye teşkilatı kurulmuştur (www.kocaali.bel.tr, 2017). Kocaali Belediyesi 315 km² alana hizmet sunmaktadır.

6360 sayılı Kanun’un kabul edilmesiyle birlikte Kocaali ilçesindeki 29 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle haline dönüştürülmüştür. Dönüştürülen mahallelerle birlikte ilçenin toplam mahalle sayısı 37 olmuştur. Ancak ilçede “Melen Barajı ve Hidroelektrik Santrali”nin kurulması sebebiyle Beyler, Çobansayfant, Karalar ve Ortaköy mahalleri boşaltılmıştır. Boşaltılan mahalleler sonucunda ilçede toplamda 33 mahalle varlığına devam etmektedir. Bugün varlığını sürdüren 33 mahalle içinde Kanun sonrasında mahalle olan alanların sayısı 25’dir.

Tablo 4
Kocaali İlçesinin Mahalle Nüfus ve Uzaklıkları

Mahalle	Nüfus	İlçeye Uzaklık (km) ¹³
Açmabaşı	279	18
Ağalar	1.855	-
Akpınar	317	12
Aktaş	189	22
Alandere	1.453	-
Aydoğan	114	17
Bezirgan	132	15
Caferiye	378	7

¹³ Bazı mahallelerin ilçe merkezine uzaklıkları bulunamamıştır.

Çakmaklı	148	18
Çukurköy	240	7
Demiraçma	452	15
Görece	196	20
Gümüşoluk	1.339	10
Hızar	738	-
Kadıköy	446	6
Karapelit	260	9
Karşı	1.271	-
Kestanepınar	560	16
Kızılüzüm	73	27
Kirazlı	1.003	10
Koğutpelit	312	9
Kozluk	269	16
Köyveri	34	17
Küplük	68	21
Melen	239	12
Merkez	1.919	-
Selahiye	118	5
Süngüt	191	25
Şerbetpınar	635	14
Yalı	1.530	-
Yalpankaya	258	17
Yanıksayvant	238	20
Yayla	1.394	-

(Tablo 4'ün devamı)

Kaynak:2016 yılına ait nüfus sayıları (www.nufusune.com, Erişim Tarihi: 26.04.2017), İlçeye uzaklık (http://www.yerelnet.org.tr, Erişim Tarihi: 21.04.2017).

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunumundaki etkinliğini ve verimliliğini değerlendirmek amacıyla mülakatta iki farklı grup oluşturulmuştur. Birinci grupta Kocaali Belediyesi'ndeki birim amirleri yer almıştır. İkinci grupta Kocaali ilçesinin en uzak 10 mahallesinin muhtarları seçilmiştir.

Çalışmada, en uzak mahalleler belirlenirken Kanun sonrasında mahalle statüsüne dönüşen alanlar olmasına dikkat edilmiştir. Bu 25 mahalle içersinden de ilçe merkezine en uzak 10 mahalle seçilerek yarı yapılandırılmış mülakat tekniği uygulanmıştır. Mahalleler seçilirken ilçe merkezine olan uzaklıkları dikkate alınmıştır. Araştırmanın örnekleminde 15 muhtara ulaşılması hedeflenmiştir. Ancak muhtarların mahallede olmaması ya da hastalık gibi sebeplerden dolayı bu sayıya ulaşılammıştır. Kocaali merkezine uzak mahallelerin muhtarları araştırmanın evrenini, ulaşılan 10 mahalle muhtarı ise çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır.

Kocaali Belediyesi'nde bir başkan¹⁴ ve iki başkan yardımcısı bulunmaktadır. Ayrıca belediyede fen işleri müdürlüğü, mali işler müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü, kültür ve sosyal işler müdürlüğü, çevre ve koruma kontrol müdürlüğü ve ruhsat ve denetim müdürlüğü olmak üzere 6 müdürlük bulunmaktadır. Yapılan görüşmede iki yöneticinin belediyede bulunmaması ve iki müdürlüğün bir birim amiri tarafından yürütülmesi sonucunda 5 yöneticiyle görüşülmüştür. Kocaali Belediyesi'ndeki yöneticiler araştırmanın evrenini, ulaşılan 5 yönetici ise çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır.

3.4. Araştırmada Veri Toplama ve Analiz Yöntemi

Araştırmada “yarı yapılandırılmış mülakat” tekniği uygulanmıştır. Ancak mülakatın seyri doğrultusunda hem yöneticilere hem de mahalle muhtarlarına farklı sorular sorulmuştur. Bu sorular sayesinde hem konu hakkında daha fazla bilgi alınmış hem de örnekler verilmesi sağlanmıştır. Katılımcıların izni doğrultusunda mülakatta ses kaydı yapılmıştır. Ses kaydı istemeyen katılımcılar için mülakat esnasında yazılı şekilde not tutulmuştur. Mülakatlar tamamlandıktan sonra ses kayıtları yazılı doküman haline getirilmiş ve sonrasında elde edilen bulgular analiz edilmiştir.

Mülakatlar 28 Şubat 2017- 19 Mart 2017 tarihleri arasında yapılmıştır. Daha öncesinde katılımcılar aranarak çalışma hakkında bilgi verilmiş ve randevular talep edilmiştir. Belirlenen günde önce Kocaali Belediyesi yöneticileri, sonrasında mahalle muhtarları ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Elde edilen bulgular “betimsel analiz yöntemi” kullanılarak değerlendirilmiştir.¹⁵ Bulgular 5 başlık altında araştırma sorularına göre

¹⁴ Kocaali Belediye Başkanı araştırmanın evrenine dahil edilmemiştir.

¹⁵ Betimsel analiz yöntemi, elde edilen verilerin daha önceden belirlenen temalara göre özetlenmesi ve yorumlanmasıdır. Bu analiz yönteminde görüşülen ya da gözlemlenen kişilerin görüşlerini yansıtmak amacıyla doğrudan alıntılara sık sık başvurulur. Burada amaçlanan elde edilen bulguları düzenlemek ve yorumlayarak

sınıflandırılmıştır. Daha sonra bu sınıflandırmalar yorumlanarak sonuçlara ulaşılmıştır. Bulgulardan doğrudan alıntılar¹⁶ yapılarak mülakata katılanların görüşleri açık bir biçimde yansıtılmıştır. Bu şekilde çalışmanın güvenilirliği arttırılmaya çalışılmıştır.

3.5. Araştırma Soruları

Araştırma iki farklı grup üzerinde yapıldığı için iki farklı soru formu hazırlanmıştır. Kocaali Belediyesi'ndeki yöneticilere yöneltilmek üzere 8, mahalle muhtarlarına yöneltilmek üzere 5 soru hazırlanmıştır. Sorular çalışmanın teorik kısmında ele alınan ve çalışmanın ana amacını oluşturan konulara göre hazırlanmıştır.¹⁷

3.6. Araştırmanın Sınırlılığı

Çalışma Kocaali ilçesi ile sınırlandırılmıştır. Çalışma sonucunda elde edilen verilerin Kocaali ilçesi için olduğu Sakarya'nın tüm ilçeleri ya da Türkiye için genelleştirilemeyeceği ifade edilmelidir. Ayrıca mülakat yapılan kişilerin sorulara samimi cevaplar verdikleri varsayılarak değerlendirme yapılmıştır.

3.7. 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Sakarya Büyükşehir Belediyesi

Sakarya'nın merkez ilçesi Adapazarı'nda 17 Ağustos 1999 meydana gelen "Marmara Depremi"nde büyük bir yıkım yaşanmıştır. Depremde 3.891 kişi hayatını kaybederken 26.551 konut yıkılmıştır. 100.000'e yakın insan evsiz kalmıştır (www.sakarya.bel.tr, 2017). 1868 yılında kurulan "Adapazarı Belediyesi" 6 Mart 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK'nin Resmi Gazete'de yayınlanması ile büyükşehir belediye statüsü kazanmıştır. Adapazarı'nda büyükşehir belediyesi kurulurken, herhangi bir bölünme yapılmamıştır. Merkez ilçeyle birlikte ona yakın ilçe ve belde belediyeleri büyükşehir belediyesi çatısı altına alınmıştır (Arıkboğa, 2013: 57).

2004 ve 2008 yıllarında yapılan mevzuat değişiklikleriyle büyükşehir belediyesinin kapsamı ve hizmet alanı genişletilmiştir. 2008 yılında çıkarılan kanunla da "Adapazarı

okuyucuya sunmaktır. Bu kapsamda veriler, önce sistematik ve açık bir şekilde betimlenmektedir. Daha sonra bu betimlemeler açıklanır, yorumlanır, neden-sonuç ilişkileri içinde irdelenir ve sonuçlara ulaşılır (Yıldırım-Şimşek, 2016: 239-240, Türkdoğan-Gökçe, 2015: 246).

¹⁶ Bu tür alıntılama yöntemi, metin, kelime, noktalama, paragraf vs. ana kaynaktaki metnin olduğu gibi aktarılması şeklindedir. (Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017).

¹⁷ Sorular hazırlanırken literatürdeki benzer bir çalışmadan esinlenerek sorular hazırlanmıştır. Hale Biricikoğlu ve Duygu Demirel Duyar'ın birlikte yazmış olduğu " 6360 Sayılı Yasa'nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirilmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği" adlı makaledeki soruların çalışma için hazırlanan sorularda etkisi olmuştur. Bu sorular örnek alınarak çalışmanın soruları hazırlanmıştır.

Büyükşehir Belediyesi” adı karışıklığı önlemek üzere “Sakarya Büyükşehir Belediyesi” olarak değiştirilmiştir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir belediyesine Genel Bütçe Vergi Gelirleri’nden ayrılan pay 275.281.405 TL’dir. Kanunla yerel yönetimlerin mali gelirlerini arttırmaya yönelik yapılan değişiklikler sonucunda büyükşehir belediyelerine GBVG’nden ayrılan payda % 6’lık bir artış meydana gelmiştir. Kanunla yapılan bu değişiklik sonucunda Sakarya Büyükşehir Belediyesi’ne ayrılan pay 343.106.523 TL olmuştur. Aradaki fark dikkate alındığında kanun sonrasında Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin gelirlerinde % 24,64 oranında bir artış meydana gelmiştir.

3.8. Araştırmaya İlişkin Bulgular

Bu bölümde birim amirleri ve muhtarlarla yapılan mülakatlar sonucunda elde edilen bulguların analizi ve genel değerlendirmesi yer almaktadır. Yapılan görüşmeler sonucunda ilk olarak demografik bulgulara, sonrasında elde edilen bulguların etkinlik ve verimlilik, hizmette yerellik ve kırsal alanlara etkisi bağlamında sonuçlarına yer verilmiştir.

3.8.1. Demografik Bulgular

Araştırmaya katılan yöneticilerin ve muhtarların tümü erkektir. Araştırmaya katılan yöneticilerin ve muhtarların görev süreleri aşağıdaki tablolardaki gibidir.

Tablo 5

Yöneticilerin Kocaali Belediyesi’nde Çalışma Süreleri

Görev Süreleri	Sayı
1-10	2
11-21	1
22 yıl ve üzeri	2

Kaynak: Kocaali Belediyesi Daire Müdürlükleri(www.kocaali.bel.tr, Erişim Tarihi: 04.04.2017)

Tablo 5’de görüldüğü gibi yöneticilerin Kocaali Belediyesi’nde toplam çalışma süreleri 2’sinin 1-10 yıl, 1’inin 11-21 yıl ve 2’sinin 22 yıl ve üzerinde olduğu görülmektedir.

Tablo 6
Muhtarların Görev Süreleri

Görev Süreleri	Sayı
1-10	7
11-21	2
22 yıl ve üzeri	1

Tablo 6’da görüldüğü gibi muhtarların görev süreleri 7’sinin 1-10 yıl, 2’sinin 11-21 yıl ve 1’nin 22 yıl ve üzeridir.

3.8.2. Araştırma Sonucuna Göre Elde Edilen Bulgular

Bu bölümde Kocaali Belediyesi yöneticileri ve muhtarlarla yapılan mülakatların sonuçları değerlendirilmeye çalışılacaktır. Araştırma sonucunda elde edilen bulguların değerlendirmesi 5 alt başlık altında incelenecektir.

3.8.2.1. 6360 Sayılı Kanun’un Genel Olarak Değerlendirilmesi

Mülakatta yöneticilere “6360 sayılı Kanun’u genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz? Kanunla meydana gelen değişikliklerin hizmete olan etkisi nasıldır?” sorusu yöneltilmiştir.

Kanunun, yönetimi tek elde yani büyükşehir belediyesinde topladığı ve bu sayede kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağladığı yönünde olumlu görüşler olduğu gibi, ilçe belediyelerinin paylarının düşük olduğu, ilçe belediyelerinin yetkilerinin görece az olduğu ve yetkilerin tek elde toplandığı bunun da yerel bazda merkezileşmeye imkan sağladığı yönünde eleştirel yaklaşımlar bulunmaktadır.

Kanunu genel olarak değerlendiren 2 yöneticinin görüşü yeni çıkan bir kanun olmasından kaynaklı aksayan yönlerinin bulunduğu üzerinedir;

“Yerel Yönetim Yasası ya da Büyükşehir Yasası iyi niyetle çıkarılmış bir yasa. Fakat bizim kültürümüzde bu vardır... Bazı aksaklıkları var. Muhtemelen bunu siyasi idare düşünecektir ya da düşünüyordur. Aksayan yönlerini doğru yönlerini muhtemelen bir değerlendirilmesi yapılacak daha iyi daha güzel daha verimli nasıl bir yasa yapılabilir düşünecektir.”

“Bu kanun yeni çıktığı için. Yani tam böyle oturmadı. Şöyle bir otursa, biraz daha kendiliğinden gelecek. Bu süreci biraz atlatmaya çalışıyoruz biz.”

Aksayan yönleri tamamlandığında daha etkin bir yerel yönetim sisteminin kurulacağını düşünen bir yöneticiye göre;

“Türkiye açısından çok geç kalmış bir karar bana göre. Türkiye tarihinde geç kalınmış bir yasa. Ama bir reform tabii ki yaptığınız her değişiklik her bir reform bir geçiş süreci gerekir. Bunun da sebebi şu bunun ilk pilot uygulaması İstanbul’la İzmit’te yapıldı. Kocaeli’yle hemen sınır bitişimiz İstanbul’a bir buçuk saat mesafedeyiz. Yani bizim gibi Bursa olsun Balıkesir olsun, Sakarya olsun bu bölge Doğu Marmara bölgesindeki belediyeler açısından bu sürecin geçiş sürecinin daha kısa olacağını düşünüyorum. Tabii ki bir uyum süreci var. Yani bir oryantasyon süreci var. Bu oryantasyon süreci gerçekleştikten sonra 30 tane büyükşehir beraber Türkiye’deki bu yerel yönetimler yani halkın birebir karşı karşıya olduğu yerel yönetimlerin çok daha farklı bir konuma geleceğini düşünenlerdenim.”

Bir yönetici de büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapanmasının doğru bir uygulama olduğunu ve büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlara hizmet götürmesi bakımından eskiye oranla hizmet sunumunun daha verimli olacağını düşünmektedir;

“Yasayı yapanlar bunu ilk denemesini on beş yıl önce yaptılar. İlk defa başlanmadı. Büyük illerde deney yaptılar İstanbul Büyükşehir, Kocaeli ve İzmir gibi büyükşehirlerde, büyükşehir yasasını kurdular. Baktılar ki bu tuttu oluyor en uzak ilçeye hizmet götürüyor. Konya’yı düşün Konya’nın en uzak Karamanlara birinci elden hizmet gidiyor. İl özel idare vardı ama il özel idaresinin kapanması bana göre doğru olmuştur. Çünkü benim ilçede il özel idarem vardı yedi sene yatıyordu. Kaymakamdan fazla maaş alıyordu tam yedi sene yattığını keşfettim. İyi oldu yani.”

Kanunun yetkileri tek elde toplayarak kamu hizmetlerinde daha bütüncül bir yaklaşım amaçlaması ve bu sayede karar mekanizmasının daha hızlı işlemesine neden olacağı düşünülmektedir. Bir yöneticinin bu konudaki yaklaşımı şöyledir;

“Büyükşehir belediyesiyle beraber hem karar alma süreciniz çok kısaldı, mesela şuradan yolu şu şekilde açacağım. Bu önceden karar alma mekanizması uzun sürüyordu. Şimdide çok kısa. Daha koordinasyonlu, daha hızlı hemen büyükşehirden mesela bunun il genel meclisine girmesine ya da şuradan buradan çıkmasına gerek yok, yani yol işleri daire başkanından ya da büyükşehir belediye başkanlığının talimatıyla çıktığı zaman belki ikinci gün orada makine ekipman hazır. Daha hızlı ve daha etkin. Yani büyükşehir belediye Kanununun en büyük etkisi bu.”

Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin artması noktasında olumlu ve olumsuz görüşlerin olduğu görülmektedir. Eleştirilerin odak noktası yetkilerin tek elde toplanmasının yerel bazda merkezileşmeye sebep olacağı ve hizmette yerellik ilkesinin zarar göreceği noktasındadır. Yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin il genelinde merkezileşeceği noktasında görüşler bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin en uzak alanlardaki sorunları çözmesi noktasında da sorunlar çıkabileceği ifade edilmektedir. Vatandaşın istek ve beklentisi ile büyükşehir belediyelerinin bu beklentilere cevap vermesi konusunda farklılık doğabileceği hususunda görüşler bulunmaktadır.

Kanunun büyükşehir belediyesinin hizmet alanını il sınırına kadar genişletmesi ve en uzak alanlara hizmet götürmesi noktasında olumsuz görüşler de bulunmaktadır. Yöneticilerden birinin bu konudaki görüşüne göre büyükşehir belediyelerinin il sınırına kadar genişlemesi hizmet noktasında etkin ve verimli olmadığı şeklindedir.

Kanunla ilgili diğer bir olumsuz görüş ise daha fazla işin büyükşehir belediyelerinin onayına sunulmasının ilçe belediyeleri için zor olacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Kanunla büyükşehirin onayına sunulan süreçlerin artmasının kendileri için zor bir dönemeç olduğunu düşünen yöneticilerden birine göre;

“Bu kanun kapsamında işte belirli yaptığımız işlerin büyükşehir onayına sunulmasıyla başlayan bir süreç bu. Gelir tarifelerinin onayı, plan tadilatlarının onayı ve imar uygulamalarının onayı büyükşehirin onayına sunulmasıyla beraber bir süreç bu... Bu büyükşehir belediye kanuna göre bizim için zor bir dönemeç ama işte”.

Aynı yönetici Kanunun ilçe belediyelerine yetki bakımından çok bir şey getirmediği özellikle mali yönden yetersiz kalmalarına neden olduğunu düşünmektedir.

Kanuna getirilen en önemli eleştiri, ilçe paylarının düşük olduğu noktasındadır. Kanunla büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylar % 2,5'ten % 4,5'e çıkarılmıştır. Bu % 4,5'lik payın % 90'ı nüfusa, % 10'u ise yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. İlçe belediyelerine ayrılan payın büyük bir oranının nüfusa göre dağıtılması özellikle yaz nüfusu ile kış nüfusu değişen ilçeler için sorun olmaktadır. Turizmin yoğun olduğu ilçelerde alınan payların değişen nüfus sebebiyle yetersiz olduğu düşünülmektedir. Kış nüfusuna göre alınan payların yazın 2 ya da 3 katı nüfusa hizmet sunması noktasında sıkıntıların meydana geldiği yöneticilerin hem fikir olduğu noktadır.

Yöneticilerin genelinin Kanuna olumlu yönde yaklaştığı görülmekle birlikte, bazı yönlerden Kanunun olumsuz olduğu düşüncesini paylaştıkları da görülmektedir. Özellikle soruya ilçe belediyeleri açısından yaklaştıklarında kanunun olumsuz yönde etkilediğini belirtmektedirler. Yöneticiler kanunun yeni ve geçiş sürecinde olmasından kaynaklı aksayan yönlerinin olduğu ve geçiş süreci tamamlandığında bu aksayan yönlerinin düzeleceğini düşünmektedirler. Bir yöneticinin ise kanuna genel olarak olumsuz baktığı görülmektedir. Kanunun ilçe belediyelerini hem yetki hem de mali yönden olumsuz yönde etkilediği, yetkilerin büyükşehir belediyesinden toplanmasından kaynaklı sıkıntıların olduğu ve hizmetlerin sunumunda etkin ve verimli olunmadığı ifade edilmektedir.

3.8.2.2. Hizmet Sunumunun Etkinlik-Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi

Hizmet sunumunun etkinlik-verimlilik açısından değerlendirilmesi amacıyla yöneticilere 4 soru sorulmuştur. Muhtarlara hizmet sunumu açısından hem büyükşehir belediyelerini hem de ilçe belediyelerini kapsayan genel bir soru yöneltmiştir.

Yöneticilere bu konuda sorulan ilk soru "*Büyükşehir belediyelerinin Kanunla hizmet alanlarının büyümesi sonucunda ilçe belediyelerine göre hizmetleri daha etkin ve verimli sunmakta mıdır?*" şeklindedir. Bu soruyla amaçlanan kanun sonrasında hem yetkileri artan hem de hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmetleri sunmadaki etkinliğini ve verimliliğini ölçmeye çalışmaktır.

Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı bakımından genişlemesinin, kanun öncesine oranla, hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesini sağladığı ifade edilmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerini kapatılan il özel idareleri ile karşılaştıran yöneticiler

hizmetler hususundan büyükşehir belediyelerinin daha hızlı ve etkin olduğunu düşünmektedirler. Bu konuda bir yöneticinin değerlendirmesi dikkat çekicidir;

“Büyükşehir belediyesi hizmetlerde verimli. Mesela 26 köyün kışın kar yağdığı zaman yani yolların açılması hususunda belediyeler daha iyi hizmet veriyor. Özellikle özel idareden, özel idare Adapazarı’ndan kalkıp gelene kadar buradan belediye zaten gidiyor, açıyor yollarını. Yani o yönden çok etkin. Her şey yerinden hazır, yerinden hareket ediyor. Belediyeyi şimdi ne yapıyor köylerde muhtarlar var, alo diyor biz buradan kepçe görevlendiriyoruz. Hatta o kış ilk deneyiminde, köylerden bize köy muhtarları oradan yaşayan insanlar söylüyor bunu. Daha önceden 1 hafta sonra açılıyordu köy ama şimdi hemen açılıyor.”

Diğer bir yönetici kanun sonrasında bazı birimlerin Sakarya Büyükşehir Belediyesi’ne devredilmesiyle hizmetlerin daha etkin yürütüldüğünü söylemektedir;

“Bazı birimler büyükhşehre devredildi. İtfaiye bunlardan birisi, 2014’ten önce ilçe belediyesine aitti. İlçe belediyesi müdahil oluyordu problemlere. Büyükhşehre geçtikten sonra “İtfaiye daire başkanlığı” adında birim kuruldu. Adeta burası şubesi gibi oldu. Bunun haricinde imar konusunda daha çok bakanlıkla çalışılıyordu şimdi büyükhşehirle çalışılıyor. Onun haricinde ana hartel dediğimiz ilçe merkezindeki yollar ve bazıları büyükhşehre devredildi. İlçe belediyelerinin burada bir dahili yok. Büyükhşehir bu konuda ciddi anlamda yetkili ve etkili imkanları ölçüsünde hizmetleri üretiyor.”

2 yönetici, ilçe içindeki hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulmasının ilçenin gelişimi açısından önemli olduğunu düşünmektedir. İlçe belediye bütçelerinin bütün hizmetleri sunmada yeterli olmadığı, bu hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması ilçedeki hizmet artışı için önemli görülmektedir. Büyük maliyet gerektiren projelerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulmasının hem ilin hem de ilçenin kalkınması bakımından önemli olduğunu belirtilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin bütçesinin yetmediği alanlarda projeleri üstlenmesi hizmetlerin daha hızlı, etkin ve verimli sunulmasını sağladığı ifade edilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ortak tesis alanları kurarak ilçe belediyeler üzerindeki yükü aldığı belirtilmektedir;

“Bizim asfaltlama işlemlerimiz başlıyor. Alt yapımız bitti. Kanalizasyon ve su alt yapımız tamamlandı. Şimdi komple ilçe mahallelerimiz de dahil beraber köylerin bütün asfaltlanması başlayacak şimdi. Ee bunu kim yapacak büyükşehir yapacak. O konuda denizimize kadınlar plajı proje hazırladılar. Büyük bir yatırım projesi hazırladılar. İhaleye verecekler... Denizimize ayriyeten bir bu sahil düzenlemesiyle ilgili bir proje hazırlıyorlar. Ayrı yollarımızın asfaltlanması için bize yılın belirli aylarında mart-nisan aylarında Kocaali Belediyesi’nin yollarının asfaltlanması sağlıyorlar. Sıra sıra bütün ilçeleri koordineli alıyorlar.”

“Büyükşehir sizden ana caddeleri yolları almış. Onların asfaltlanması, bakımını onlar yapıyor. Her ilçeye sosyal gelişim merkezi gibi büyük parklar yapıyor. Mesela dün Karasu üzerinden konuşayım sosyal gelişim merkezi ihalesi yaptı. 15 milyon, yani Karasu Belediyesi temel atmıştı. Sene 2008’de on yıl geçmiş, temelde bir adım ileri gidememiş. O zamanki maliyetiyle 5 milyon yani hiçbir şey yapamamış çivi çakamamış, ama hemen gelmiş büyükşehir yerin tahsisini üzerine almış. Dün ihalesine çıktı 15 milyon, ihale tamamlanacak, mayısta temel atmaya başlayacak ve 8-9 ayda teslim edecek. Müthiş bir hız. Bunu daha önceden Büyükşehir Kanunu olmadan bunları yapma şansınız yok. Büyükşehir en büyük avantajı mesela bir bakıyoruz hesaplıyoruz. Karasu-Kocaali kuzey bölgesi birbirine de çok yakın olduklarından bazen su arıtma tesisi ortak. Bazı projeler ortak. Bakın kazancınıza bakın. Önceden olsa Kocaali önceden kendisi yapacak, Karasu kendisi yapacak. Ama her yer büyükşehirden sonra planlamasını ona göre yapıyor. Nasılsa bütün yatırımlar ondan gidiyor... Bir bakıyorsunuz son iki yıl içinde yapılan yatırım 200 milyonu bulmuş. Kocaali’nin bütçesi son gerçekleşmiş bütçesi 15 milyon. 15 milyonla bu belediye kanalizasyon mu yapsın? Kanalizasyon arıtma tesisi mi yapsın? Bunlar çok büyük yatırımlar, pahalı yatırımlar, yapması mümkün değil. Ama büyükşehir bunları çok rahat yapabiliyor... Hızlı bir şekilde. Şu anda Kocaali ölçeğinde konuşuyorum. İçme suyu şebekeniz yapılmış, son 5 yıl içersinde, kanalizasyon şebekeniz yapılmış, yağmur suyu şebekeniz yapılmış, kanalizasyon arıtmanız bitmek üzere, içme arıtma suyu tesisi mayısta faaliyete geçecek, böyle bir hızlilik var mıydı? Kanun öncesinde yoktu.

Kocaali belediyesinin kendi gücüyle yapma şansı yoktu. Ama şu anda büyükşehrin gücüyle yapılıyor.”

1 yöneticide bazı hizmetlerde ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesine göre daha ileride olduğunu düşünmektedir;

“Diğer noktalardaki hizmetlere geldiğimizde aşağı yukarı 2014-2017’de yaklaşık üç senedeyiz. Bu sene biraz kestik, karla mücadele de büyükşehirden daha ileride idik. Birim olarak ben 31.12 2014’te 1700 rakımdaki Ağdaş’ta idim. Ekibimle beraber. Ekibimle beraber işin başındaydım. Ama onlardan kimse yoktu. Yani aşağı yukarı 1-1 buçuk metre kar vardı. Biz burada daha çok kendi imkanlarımızla yapmaya çalışıyoruz.”

Yapılan görüşmeler sonucunda bazı yöneticiler büyükşehir belediyesinin hizmet sunumu açısından etkin ve verimli olduğunu düşünürken, bazı yöneticiler etkin ve verimli olmadığını düşünmektedir. Yöneticilerin çoğu hizmet alanları genişleyen büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine göre daha etkin ve verimli hizmet sunduğu konusunda hemfikirdir. Kanun sonrasında hem yetkileri artan hem de alan bakımından genişleyen büyükşehir belediyelerinin Kanun öncesine göre daha hızlı ve etkin hareket ettiği, büyük finansman gereken projeleri karşılaması bakımından kalkınmayı hızlandırdığı ve profesyonelleşmeyi sağlayarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağladığı ifade edilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin ilçeler arasında ortak tesis alanları kurması hizmetlerin sunumu ve maliyeti açısından kayda değer gelişme olarak görülmektedir. İlçelerin bütçesi dahilinde yapamadıkları tesis alanlarının belli bir noktada kurulması hem bütüncül anlamda bir hizmet anlayışının sağlaması hem de mali israfın önüne geçilmesi bakımından önemli görülmektedir. Aynı zamanda büyük projelerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması sayesinde ilçe belediyelerinin mali yönden kazanç sağladığı düşünülmektedir.

Kanunun genel gerekçesinde “Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasından dolayı büyükşehirlere ihtiyaç vardır.”denilmektedir. Verilen cevaplar değerlendirildiğinde büyükşehir belediyesinin ilçeler arasında sunduğu hizmetlerin Kanunun genel gerekçesi ile uyumlu olduğu

söylenebilir. Büyükşehir belediyesinin ilçeler arası ortak tesis alanları kurmasının hem maliyet hem de bütüncül hizmet sunumu açısından etkili olduğu ve kaynak israfının önüne geçilmesinin sağlandığı ifade edilebilir.

Mülakatta yöneticilere yöneltilen diğer bir soru “*Büyükşehir belediyeleri ilçelerdeki kırsal alanların hizmet taleplerini karşılayabiliyor mu? Bu konuda ortaya çıkan sorular var mı?*” şeklindedir. Kırsal alanlara hizmet götüreren ve Kanun sonrasında kaldırılan il özel idarelerinin görev alanları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu soruyla amaçlanan büyükşehir belediyelerinin yeni hizmet alanı olan kırsal alanların taleplerini karşılama noktasında etkin ve verimli olup olmadığını ölçmeye çalışmaktır.

1 yönetici büyükşehir belediyesinin geçmişe göre kırsal alanların taleplerini karşılamada etkin ve verimli olduğunu düşünmektedir. Yıllarca hizmet görmemiş alanların bu Kanun sonrasında hizmet gördüğünü ifade eden yöneticiye göre;

“Belki de 15-20 yıllık hizmet görmemiş köyler şu anda hizmet görüyor. İl özel idaresinden hizmet görmemiş. Şu anda Kocaali Belediyesi’nin ve Büyükşehir Belediyesi’nin ulaştığı 28 tane kırsal mahalle var, 8 tane merkezde var toplam da 36 mahalle var, 28 mahallede girmediği mahalle yok. Yani bir şey yapmıştır oraya, hizmet etkin ve verimli şekilde gitmiştir. En azından çöpünü topluyor. İl özel idaresinin olduğu zaman böyle bir şey yoktu. Orada çöp yığınları oluşurdu. İşte köylü bir yere götürüyordu, yığıyorlardı, yakıyorlardı. Yasa öncesinde bu şekildeydi. İl özel idaresinin köylere gidip çöp toplayıp bunu çöp arıtma tesisine götürme şansı yok. Şu anda sen Kocaali Belediyesi olarak sen iki üç günde bir servisle çıkıp çöp topluyorsun. Katı atık tesisine götürüyorsun. Bunlar önemli gelişmeler yani. Hatta bu birebir yansıyor. Halka da yansıyor. Ben gelecekte çok daha uygun olacağı kanaatindeyim...”

Başka bir yönetici ise kırsal alanların hizmet taleplerinin karşılanmasının büyükşehir tarafından ilçe belediyesine bırakıldığını ifade etmektedir. Bu durumun yeterli bütçesi olmayan ilçe belediyesine ek maliyet getirdiği söyleyen yöneticiye göre;

“Şimdi köyler bize bağlanınca 29 tane köyümüz var. Bu 29 tane köyün genel şeyini büyükşehir karşılaması lazım ama bu konuda çoğu bize yükleniyor. Yani köy yatırımlarında olsun köylerdeki bütün isteklerde vatandaşın talebini çoğunu bizim belediye karşılıyor. Bu konuda

büyükşehir bizi şey yapıyor ama gene de bir türlü götürüyoruz. Bizim bütçemiz bu arada biraz daha şeye nazaran (geçmişe) daha çok para harcıyoruz. Sıkıntıya düşüyoruz.”

2 yönetici büyükşehir belediyesinin diğer ilçelere öncelik verdiği, Kocaali ve Kocaali'nin kırsal alanlarının taleplerinin geri plana itildiğini düşünmektedir;

“Hizmet noktasında etkin ve verimli hizmet sunduğunu düşünmüyorum. Neden düşünmüyorum. Serdivan'ı biliyorsunuz. Serdivan'da ilçe Sapanca'da ilçe Kocaali'de ilçe Taraklı'da ilçe. Serdivan'la Kocaali bir mi? Değil.”

“Burayı üvey evlat gibi görmemesi lazım bana göre. Eğer en uzaktaki yere ilçe belediyesi bakıyorsa büyükşehir belediyesinden destek alması lazım.”

1 yöneticinin görüşü ise muhtemel eksikliklere rağmen genel olarak kırsal alanların taleplerinin büyükşehir belediyesi tarafından karşılandığı üzerinedir.

Mülakattan alınan sonuçlar değerlendirildiğinde büyükşehir belediyesinin kırsal alanların taleplerini karşılama da görece isteksiz olduğu görülmektedir. Yöneticilerin çoğunun büyükşehir belediyesinin kırsal alanlara hizmet sunmada etkin ve verimli olmadığı görüşündedir. Bu konuda en çok eleştiri ise, büyükşehir belediyesinin yeni hizmet alanına giren Kocaali'nin diğer ilçelere göre kırsal taleplerinin geri plana itildiği noktasında gelmektedir. Kırsal alanların hizmetlerinin büyükşehir tarafından ilçe belediyesine bırakılmasının belediye açısından sıkıntı verici olduğu ve ek maliyet getirdiği ifade edilmektedir.

Kanun sonrasında il özel idarelerinin kaldırılmasıyla bu alanların hizmet sunumları büyükşehir ve ilçe belediyesi arasında paylaşılmıştır. Hizmetlerin sunumunda meydana gelen değişikliklerin etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirilmesi amacıyla mahalle muhtarlarına şu soru sorulmuştur. *“Önceki kanunda köyün ihtiyaç ve beklentileri muhtar, ihtiyar meclisi il özel idaresi ya da kaymakam tarafından yürütülürken, yeni Kanunla bu işlerin belediyelere bırakılması hizmetlere etkinlik ve verimlilik açısından nasıl bir etkisi olmuştur? Bu Kanundan sonra hizmetlerin eskiye göre daha etkin ve verimli olduğunu düşünüyor musunuz?”*

Mülakatta 6 muhtarın büyükşehir belediyesinin hizmet sunumundan memnun olduğu görülmektedir. Hizmetlerin Kanun öncesine göre etkin ve verimli olduğunu aksayan

yönleri olsa da geçiş sürecinin tamamlanmasıyla bu aksaklıkların giderileceğini düşünmektedirler;

“Şu anda bu süreç yeni başladı. Büyükşehir belediyesini iyi görüyorum. Özel idareden iyi görüyorum. Eskiye göre belediye daha iyi şu anda. Kıyaslama yaparsam belediyelerin şu anda daha üstün başarılı daha da ileri gideceğini zannediyorum. İyi olacağını, yani başarılı. İleriye doğru. Her şey yerli yerine oturunca tabi.”

“Hizmetin dönüşü iyi, çokta mükemmel demeyelim çünkü yeni başladı. Adam nereye yetişecek. Sakarya da 665 muhtarız biz. Bir anda bir şey istenmez. Çünkü geçit dönemi bu. Geçitten geçerken bile adam sallanıyor, zor geçiyor. Bunlar doğal şeyler.”

“Büyükşehir belediyesi benim açımdan çok iyi. Büyükşehir, il özel idareden çok çok iyi. İlçe belediyesi iyi ama parası yok. Ben çok şükür istediğimi yaptırabiliyorum. Yollarımız berbat ve dar. Büyükşehirle görüştim. Toprak yollarımız sıcak asfalta yapacaklar. Kocaali belediyesi de soğuk asfalt yapacak. Yanıksayfant- Yalpankaya 25 km büyükşehir belediyesi sıcak asfalt yapacak. Artı beton yollarım var. V kanalı ve soğuk asfaltı Kocaali belediyesi yapacak. Ben biliyorum bunlar zaman istiyor. Hepsi birden olmuyor. Sonuç olarak büyükşehir belediyesi geçmiş döneme göre hizmetlerde daha etkin ve verimli.”

“Yollarımı büyükşehir yapıyor, bizim yolumuz ... mahallesinden ... mahallesine 4 km. Oradan grup yolu var Düzce bağlantısı, büyükşehir geldi geleli ilk sene güzel bir şekilde yama yaptı. Önceki özel idarenin yaptığı yama gibi yapmadı. Hafif kopuk önceden de öküz arabası zor gidiyordu. Özel idare varken onu söyleyeyim. Şu an da memnunuz onlarda bir şeyler için uğraşıyorlar. Tabi daha yeni mahallerimiz oldu tabi elinden geldiği kadar belediyemizde büyükşehirde bir şeyler yapmaya çalışıyor. Şu anda normal. İyi diyelim.”

“Karla mücadelede büyükşehir belediyesi çok aktif... Yani olaya hemen anında müdahale edebiliyorlar. Gerektiği yerde iş makineleri bırakıyorlar bizim oralarda onun için bir sıkıntı yaşamadık bugüne kadar... Özel idareye vurduğun zaman mesela yollar 15 gün kapalı kalıyordu. Ama şu anda mesela mahalle olduktan sonra emin olun bir

gün kapalı kalmamıştır. Yani kaldıysa da bir arıza olmuştur. Bir nedenle yani. Bu konuda büyükşehir daha etkin.”

“Uzak köy olduğu için Sakarya ile 85 km var. Özel idareye oranla hizmet olayı güzel. Geçiş sürecinde iyi gidiyor.”

Büyükşehir belediyesinin bazı hizmetlerde yeterince etkin olmadığı bazı hizmetleri sunmada ise daha etkin ve verimli olduğu ifade edilmektedir. Özellikle Sakarya Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluş olan Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü diğer adıyla SASKİ’nin hizmet sunumunda çok etkin ve verimli çalıştığını belirten 4 muhtar aynı durumun SEDAS için de olmasını istemektedirler.

“Hele SASKİ yüz üzerinden kaç veriliyorsa veririm. SASKİ’yle ilgili ne yazabilmek gerekiyorsa yazılır. Ben böyle bir şey görmedim yani... Böyle bir durum yok yani. Su kesintisi bilmiyoruz. Suyumuz kesildi diye bizi arayan yok.”

“Geçtiğimizde büyükhire bazı şeylerden memnunuz. Su konusunda memnunuz, adamlar hemen bir sıkıntı oldular mı geliyorlar. Müdahale ediyorlar. Bu bölgede SASKİ’den memnun olmayan hiçbir kimse yoktur.”

“SASKİ’de çok iyiler. SASKİ gibi SEDAS’ında büyükşehir belediyesinden yapılmasını istiyoruz. SASKİ’yle ilgili olayları çözmek için belediye başkanlarını sıkıştırıyoruz. Ama SEDAS’ta sıkıntı yaşıyoruz. Su olayı bakımından il özel idaresi ile çok sorun yaşıyorduk. Çocuk oynacağı gibi SASKİ çözdü.”

“Mahalle olarak büyükşehir belediyesinden SASKİ dışında hiçbir hizmet alamadım. Burada geçiş sürecinden dolayı bu tür olayların olacağını tahmin ediyordum. Bir sonraki dönemde böyle devam ederse asıl iş o zaman kopacak”

Diğer yandan kapanan il özel idaresinin hizmet sunmada büyükşehir belediyesinden daha etkin ve verimli olduğunu düşünen muhtarlar da bulunmaktadır. İl özel idaresi zamanında daha iyi hizmet aldıklarını söyleyen 4 muhtar Kanun sonrasında özellikle yol olarak çok sıkıntı yaşadıklarını ifade etmişlerdir. Hizmet talep ettikleri halde geri dönüş alamadıklarını söyleyen muhtarlar kanun öncesinde daha iyi durumda olduklarını ifade etmişlerdir.

“Biz Adapazarı’na 75-80 km uzaklıktayız. En uzak köylerden birisiyiz biz hemen hemen. Hizmette sınır yok diyorlar ama hizmette sınır var. Hizmet bize en son geliyor. En son geldiği için ulaşamıyorlar bize. Köyü bulamıyorlar galiba (!). Özel idarede iken daha iyiydi... Yani bugün büyükşehire geçtiysek Adapazarı’nda çark caddesi ne ise’ın da o olması lazım. Mahalle olduk çünkü. Tamam orasının öncelikleri biraz daha fazla olabilir. Ama buraya da gözle görülür bir şey yap yani. Şuradaki sağlam duvarı bizim belediyemiz yaptı. Büyükşehirden şu anda gelen hiçbir şey yok. Bankları da gittim ben aldım, seçimden önce. SASKİ hariç hiçbir şey göremedik. Bir tek o başka yok. Bir de karla mücadele kışın yolumuz kapalı kalmıyor. Ama önceden de kalmıyordu.”

“Geçmişe göre hizmetlerin daha az olduğunu düşünüyorum. Özel idare varken daha iyiydi. Hizmet sunuluyor ama hizmette gevşek yürüyor yani, böyle istediğimiz zaman istediğimiz şeyi alamıyoruz. Mesela yol. En büyük derdimiz yol bizim.”

“.....yolu üç senedir büyükşehir tarafından yapılacak. Gördüğümüz gibi üç senedir bir şey yok. Mahalle araları ilçe belediyesini ilgilendiren yerler ellerinden geldiği kadar yapıyorlar. Büyükşehirdeki sıkıntımız gelip ölçüp bu yıl yapacağınız dediği yolları üç yıldan beri kepçe dahi yollamadılar. Şu anda özellikle Büyükşehir il özel idaresinin yanından geçemez hizmet olarak. Yani biz hizmet bizim ayağımıza gelir zannettik. Kocaali Belediyesi’ne geçmemizde falan. Daha çok zorlaştık. Biz önceden il özel idareye gittiğimizde sıkıntılarımızı söylüyorduk. Bir hafta on gün içinde muhakkak bir karşılığını alıyorduk. Ama olur ama olmaz.

“Önceden öyle değildi. Bazı şeyler önceden daha iyi yürüyordu. Belki devlet olarak değil ama hizmet olarak biz alabiliyorduk. Şu anda büyükşehir belediyesi özellikle Kocaali köylerinde çok zayıf.”

Bazı muhtar büyükşehir belediyesinin Kocaali ilçesine ve belediyesine üvey evlat muamelesi yaptığını düşünmektedir. Kanun sonrasında Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin hizmet alanına giren ilçelerle kıyaslamalar yaparak Kocaali’nin bu ilçelere göre hizmet almada sorun yaşadığını dile getiren 2 muhtara göre;

“Büyükşehir belediyesi ve Ferizli belediyesi 65 km asfalt döktü. Bizim belediyemiz 7 km döktü. Niye hizmeti oraya yapıyor. Artı neymiş 13 köyü

varmış. Ferizli'nin küçük bir yer bir an önce bitsin, öyle bir şey yok. Oraya 60 km yapıyorsan, Kocaali'ye 60 km yapacaksın. Bunu yapmıyorlar yani. Hendek, Karasu özellikle Pamukova Kocaali ile aynı uzaklıkta neredeyse. Onlar daha iyi hizmet alıyor Kocaali'den. Bizim Kocaali'nin son iki yılda çalışmaları sade bu üç dört tane kanalizasyon içme suyu şebeke borularının değişmesi, elektrikleri şey yaptılar falan. Kocaali'nin içi berbat.”

“Büyükşehir belediyesinin Kocaali Belediyesi'ne üvey evlat muamelesi yaptığını düşünüyorum. Kocaali de çok şeyini alamıyor hizmetini büyükşehirden. Ben onu da biliyorum mesela Taraklı'ya Geyve'ye Pamukova'ya daha fazla ön plana çıkardılar. Çok eskiden bizim buralar ön plana çıkardı. Özellikle Taraklı'nın bir turizme açılma olayı falan var. Biz de bunları internetten falan takip ediyoruz. Her gün Taraklı'da çalışma var, kim çalışıyor büyükşehir çalışıyor. Biz bunu görüyoruz. Ee bu üvey evlat muamelesi değilde ne? Bizden oyu dibine kadar alırsınız büyükşehir olarak. Ama bunun da karşılığını çok değil.

3 muhtar hizmet sunumunda ilçe belediyesinin yetersiz kaldığını ifade etmiştir. Hizmet almada özellikle mahallelerin en büyük sıkıntısı olan yol konusunda sorun yaşadıkları görülmektedir. İlçe belediyesinin hizmet sunumunda etkin olmamasının yeterince mali gücü olmamasından kaynaklandığını düşünmektedirler;

“Kocaali belediye olarak gücü çok fazla değil, yeni bir belediyemiz yeni kalkınmaya çalışıyor. Kocaali'nin iç sorunu çok yani merkezdeki sorun çok yeni doğalgaz, kanalizasyon bunlar hep yıkılıp yeniden yapılacak olan şeylerdi. Şimdi bunları aştık bundan sonra Kocaali Belediyesi'nden umudumuz var. Nasıl var? Kocaali'nin merkezi bitti. Yani büyük sıkıntılar bitti, kanalizasyonla doğalgaz olayı bitti. Bundan sonra köylerine daha iyi yatırım yapacağına inanıyorum. Güçleri olsa büyükşehir bile yansıtmadan yapabilirler bunu.”

“Belediye de kendine yetemiyor zaten. Belediye ufak belediye bizim belediyemiz, eskisi gibi hizmet alamıyoruz özel idare gibi. Eskiden 11 mahallesi vardı belediyenin ne oldu? 40 mahalle oldu. 40 mahalle olduğu gibi adamın aldığı para aynı aldığı güç aynı işçilerine verdiği maaş aynı bu durum olmadı yani.”

“İlçe belediyesi yetersiz. Mahalle aralarına yetemiyor. Yani belediyenin mali gücü bütün mahallelere yetmiyor. Merkez mahalleler dışında köylerin mahalle oluşu ilçe belediyesinin gücü ile olmuyor, olamıyor. Onları kötülemeyelim olamıyorlar. Yetiştiremiyorlar çünkü Kocaali’de para yok ki...Ne ile yapacak. Yapamıyor olmuyor.”

Bir muhtar da bazı hizmetlerde ilçe belediyesinin yetersiz kaldığını istedikleri verimi alamadıklarını ancak bazı hizmetlerde geçmişe göre daha etkin hizmet aldıklarını söylemektedir. Bu muhtara göre;

“Çok iyi bir hizmet alıyor musunuz ilçe belediyesinden derseniz çok iyi bir hizmet alamıyoruz. Her istediğimiz, istediğimiz zaman olamıyor... Belediyeden şundan memnunuz, önceden il özel idaresi zamanında çöpleri atmaya yer bulamıyorduk. Şimdi çöp araçları geliyor. Haftada iki defa geliyor. Sezona girdiğimiz zaman 2 günde bir geliyor. Bize yeterli geliyor bu.”

Mülakatta dikkat çeken muhtarların informal ilişkiler ağı üzerinde durmasıdır. Hizmetlerin sunumunda bu ilişkiler ağının önemli olduğu görülmektedir. İl özel idaresi ya da büyükşehir belediyesi ile informal ilişkiler kurmuş muhtarların hizmet almada öncelik verildiği cevaplarda dikkat çeken ayrıntı olmuştur. 3 muhtar il özel idaresiyle bu ilişkiyi kurmaları sonucunda köy hizmetlerinin hemen sunulmasını sağladıkları, ancak kanun sonrasında büyükşehir belediyesiyle bu ilişki ağının kurulamaması nedeniyle hizmetleri almada sıkıntı yaşadıklarını söylemektedirler. Verilen cevaplarda büyükşehir belediyesiyle informal ilişkiler kurmuş muhtarların temel hizmetleri aldığı ifade edilmektedir. Bu husustan kaynaklı mahalleler arasında farklılıklar olduğu belirtilmektedir. 3 muhtara göre;

“Özel idarede tanıdığı vardır. O daha iyi iş yapıyordur. Ee şimdi belediyeye geçti, çoğu muhtar özellikle köy olup da mahalle olanlar belediyede hiç işimiz olmuyordu. Belediye kimseyi tanımıyordu. Ee şimdi tanışılma aşamasında.”

“Benim şöyle bir durumum vardı. Özel idare müdürü benim yeğenimdi. Ben rahat hizmet alıyordum. Biz orada rahat hareket ediyorduk. Yani hizmeti fazlası ile alabiliyorduk.”

“Başkanlar olsun, başkan yardımcıları olsun saygı duyarlar bana. Bu insanlara bir şey verirken yarın istersin. Belediyelerde bir sıkıntı yok yani. Büyükşehir de görüyoruz. Benim köyüm Kocaali Adapazarı’na 100 km uzaklıkta. Tabi oradan bana anında belki hizmet gelmesi zor olur ama zaman zamanda olsa bizim hiçbir şeyimiz havada kalmıyor.”

Verilen cevaplar değerlendirildiğinde bazı hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında, örneğin SASKİ’nin sunduğu hizmetler, kanun öncesine göre büyükşehir belediyesinin hizmet sunumunda daha iyi olduğu görülmektedir. 6 muhtar il özel idaresi zamanında yeterince hizmet alamadıklarını büyükşehir belediyesine geçilmesiyle birlikte temel hizmetlerin görülmesinde artış olduğunu söylemişlerdir. 4 muhtar da büyükşehir belediyesinin mahallerine hizmet sunmada etkin ve verimli olmadığını ifade etmiştir. Ancak cevaplarda dikkat çeken husus informal ilişkiler ağı olmuştur. Geçmiş dönemde il özel idaresi ile informal ilişkiler kurmuş muhtarların hizmet aldıkları, ancak yeni süreçte büyükşehir belediyesi ile bu ilişkiyi kuramadıkları görülmektedir. Büyükşehir belediyesiyle informal ilişkiler kurmuş muhtarların ise temel hizmetleri aldıkları ifade edilmektedir.

Muhtarların ilçe belediyesi hakkında görüşleri incelediğinde ise bazı muhtarların belediyeden memnun olduğu görülürken, bazı muhtarların ilçe belediyesinden yana sıkıntı yaşadıkları görülmektedir. Ancak ilçe belediyesinin hizmet sunmada etkin ve verimli olmamasının yeterince mali gücü olmamasından kaynaklandığı şeklinde genel bir görüş hakimdir.

Yöneticilere yöneltilen diğer bir soru ise “Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin taleplerini zamanında ve etkin olarak karşılayabiliyor mu?” şeklindedir.

1 yönetici büyükşehir belediyesinin acil olmayan talepleri belirli periyotlara ayırarak karşılama eğiliminde olduklarını ve bu durumun ilçe belediyesi açısından sıkıntı olduğu ifade etmektedir. Geri dönüşlerin hızlı olmamasının sebebinin ise ilçe sayısının çok olmasından kaynaklandığını düşünen yöneticiye göre;

“Geri dönüşümü yapıyor. Ama şöyle yapıyor. Diyor ki mesela ben bunu şu periyotlarda şu zamanda karşılayacağım. Bazı çok acil şeyleri anında müdahale ediyorlar da işte. Vatandaş diyor ki “benim evimin çatısı akıyor” diyor. Malvarlığı yok vatandaşın ne yapıyor. Bize geliyor diyor

ki “evimin çatısını yaptırın” diyor. Biz bunu Sakarya Büyükşehir Belediyesi’ne bildiriyoruz. Sosyal işler müdürlüğüne bildiriyoruz. Vatandaşın böyle bir talebi var. Çok mağdur işte hiçbir şeyi yok. Gerçekten bakıma muhtaç o yüzden bunlara da çok talep olduğu için büyükşehir de böyle şeyleri zamana yayıyorlar. Birden hemen değil de. Karşılıyorlar ama biraz o arada biraz bize sıkıntı çıkıyor. Büyükşehirde de bir şey diyemiyoruz. On altı tane ilçe var. Şimdi bu on altı ilçeye de, onlarında bütçesi var. Yani hepsine aynı anda cevap veremiyor. Mesela vatandaş demin geldi. Mağduriyeti var SASKİ’yle ilgili suyla ilgili bize illa siz aracı olun diyor. Şimdi biz yazı ile bildiriyoruz. Yazılarımıza çabuk cevap verilmiyor. Yani birden hepsine olmuyor, birden bire karşılayamıyorlar. Birden birde hepsine cevap veremiyorlar. Kısım kısım belirli periyotlara koyuyorlar o periyotlar çerçevesinde gerekli şeyleri sağlıyorlar. Büyükşehir burada 16 ilçeye belirli dilimler ayırarak belirli bir bütçe ayırarak bu bütçe oranında bizlere gerekli yatırımları sağlıyorlar.”

1 yönetici de bazı konularda büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesinin taleplerini karşılarken keyfi davrandığını düşünmektedir. İlçe belediyesinin görüşü dikkate alınmadan yapılan hizmetlerin olduğunu ifade eden yönetici, özellikle kanun sonrasında büyükşehir belediyesinin hizmet alanına giren ilçelerde bu tür sorunların olduğunu düşünmektedir. Büyükşehir belediyesinin yıllarca hizmet verdiği ilçelerle kıyaslandığında yeni ilçelerin zaten geride olduğunu ve büyükşehirin önceliğinin bu ilçeler vermesi gerektiğini ifade etmektedir;

“Büyükşehirin etkin ve verimliliğine geldiğimizde bize soruyorlar hangi bölgeleri asfalt istiyorsunuz? Söylüyoruz, şuralar şuralar olsa ilçe için çok iyi olur. Bakıyor içlerinden çok alakasız bir yeri seçiyor. Tamam, biz bunları yapalım. Onları yapıp geçiyorlar. Çok garip yerleri seçiyorlar. Bir iki tane böyle güzel yerleri zorla yaptırabildik. Şu kadar ton asfalt talebimiz olduğu halde bir sonraki sene biz geçen sene yapmıştık. Bu sene yapmayalım diyorlar. Tamam anlıyorum. 16 tane ilçe var ama şimdi sen Serdivan’da işin bitmiş alt yapın bitmiş. Üst yapı sert zemin uygulamaların bitmiş, güzelleştirmişsin caddelerini yapmışsın. Ama sen bir Kocaali’ye bir gel. Vatandaşın yürüyeceği bir kaldırım yok şu anda. Alt yapı da öyle. Ben biraz Kocaali’li olarak büyükşehiri Kocaali’ye üvey

evlat gibi davranıyor. Ki ben sadece Kocaali'ye böyle davrandığımı düşünmüyorum. Muhtemelen Kaynarca'ya Karasu'ya Taraklı'ya Pamukova'ya, yakın olmayan ve sonradan dahil olan ilçelere de aynı şekilde davrandığımı düşünüyorum... Biz yöneticiler olarak büyükşehir deyince bizim ulaşamayacağımız yerlerde onlardan destek alacağımızı düşünüyorduk işin aslı. Fakat tabi ki sistemi yürütenler de insan ve bu da siyasi çeşitli görüşlere sahip olabilir, siyasi zıt görüşlere sahip olabilir. Bu işi yönetirken hiçbir şekilde bunlara sahip olmadan objektif olarak götürmek lazım. Doğru olan budur. Benim siyasi görüşüm muhakkak vardır. Bunu sadece sandıkta yerine getiririm. Kamu adına hiçbir şekilde ayırım yapmadan ne olursan ol olduğun makamda alttan gelen ilçelerden gelen talepleri özümsemiş insanların talepleri olarak değerlendirip daha fazla dikkate almak lazım. Ama maalesef bu şekilde bir yaklaşım sergilemiyor büyükşehir çoğunlukla.”

1 yönetici ise büyükşehir belediyesinin hizmet sunmada öncelikle kendi alanını koruduğunu ilçe belediyesinin taleplerinin çözüme ulaştırılmasında istekli davranmadığını düşünmektedir;

“Büyükşehir belediyeleri çözüme ulaşamıyor. Kanun var da kanun ne yapsın hizmet yapılmıyor. Devlet kanunu çıkarmış koymuş ortaya. Sen diyor ona göre hızlandır diyor. Büyükşehir kendi alanını koruyor.”

Verilen cevaplar değerlendirildiğinde yöneticilerin taleplerini iletme de bir sıkıntı yaşamadıkları ancak büyükşehirin taleplere geri dönüşümünde bir gecikme ya da isteksizlik olduğu görülmektedir. Yöneticilerin geneli ilçe belediyesinin kendi karşılayamadığı ya da büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren hizmetler için taleplerde bulunduklarını, ancak bu taleplerin karşılanmasının zamanında olmadığını ifade etmişlerdir. Vatandaşın ya da ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesinden bazı talepleri olduğunda, bu taleplerin karşılanmasının belli periyotlara ayrıldığı görülmektedir.

Yöneticilere etkinlik ve verimlilik açısından sorulan son soru “Bu Kanun ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki koordinasyonu nasıl etkilemiştir?” şeklindedir. Kanun hizmetlerin sunumunda koordinasyon eksikliğini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun nasıl olduğunu değerlendirmek amacıyla yöneticilere bu soru sorulmuştur.

2 yönetici genel olarak iki belediye arasında koordinasyonun iyi olduğunu ancak koordinasyon eksikliğinin üst birimler arasında olduğunu ifade etmektedir. Birim amirlerinin birbirini tanımamasından kaynaklı sıkıntılar olduğunu belirten yöneticilere göre;

“İki belediye arasında koordinasyon sıkıntısı yok. Meclis toplantıları oluyor bizim. Biz toplantılara gidiyoruz büyükşehir, orada bilgilendirme oluyor. Oradan yana sıkıntı yok. Sadece birimler arasında sıkıntı var, bürokrasi var birimler arasında. Fen işleri imarla ilgili, yazı işleri yazı işleriyle ilgili birim amirlerinin birbirini tanımaması. Koordinasyonda bu eksik o olsa daha hızlı ulaşır. İlçe belediyelerinin büyükşehir belediyesiyle koordinasyonu için personeller arası toplantılarının olması lazım. Bu eksik. En büyük sıkıntı bu.”

“Bu tamamen ekip işidir. Şimdi burada aynı şekilde bu performansla çalışmasını istiyorsan öncelikle ilişkileri iyi tutmak lazım. Sen bir daire başkanı olarak bir ilçenin başkanına rest çeker gibi konuşmaman lazım. Bunlar hem o ilçeyi rencide eder. Hem de başkanı rencide eder. Altındaki insanları rencide eder. İnsanlara böyle düşman gibi davranmamak lazım. Birimler olarak geçerse biz alttaki karıncalar olarak iyiyiz, sıkıntı yok. Biz karıncalar uyum içerisinde çalışıyoruz. Yani alt tabaka da çok elzem çok acil bir şey olduğu zaman arayıp “Şurada şu var bunu yapabilir miyiz?” dediğimizde tamam yaptırıyoruz... kendi aramızda çözebiliyoruz. Ama biz bunu üst düzeye yansıtırsak ufak şeyleri, bu iş olmuyor imkanı olmuyor, yok hayır yapmayacaksınız biz oraya yatırım yaptık mantığı ile hareket ediyorlar.”

1 yönetici de birimler arasında koordinasyonun iyi olduğunu düşünmektedir;

“İyi güzel, fena değil. Birimler arasında iyi mesela yani bizim herhangi bir kendi mevzuatımız olsun. Onların bize verdikleri eğitimler var. Paylaşımlarımız iyi. Çağırıyorlar bizi. Yani bu konularda herhangi bir sıkıntımız yok.

Cevaplar değerlendirildiğinde alt birimler arasında koordinasyon sorun olmadığı görülürken, üst birimlere çıkıldıkça bir koordinasyon eksikliği görülmektedir. Bürokrasi ağının üst birimlere doğru artmasından kaynaklı hizmet taleplerinin karşılanmasında azalma olduğu düşünülmektedir.

3.8.2.3. 6360 Sayılı Kanun'un Mali Açıdan Değerlendirilmesi

Mülakatta yöneticilere yöneltilen diğer bir soru “Kanunla ilçe belediyelerine ayrılan payların artmasının Kocaali Belediyesi’ne yansımaları ne şekilde olmuştur? Ayrılan gelirlerin hizmetlerin etkin ve verimli şekilde sunulması için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?” şeklindedir.

Kanunla birlikte büyükşehir ilçe belediyelerine “Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamının” (GBVGTT) payı %2,5’ten 4,5’e çıkarılmıştır. Görüldüğü üzere büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay arttırılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan bu payın % 90’ı nüfusa, % 10’u ise yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Ayrıca hesaplanan ilçe belediye gelirinin %30’luk kısmı büyükşehir payı kesildikten sonra kalan ilçe belediyelerinin hesaplarına İlbank A.Ş. tarafından aktarılmaktadır (md.26).

İlçe belediyelerine ayrılan payların % 90’ının nüfusa göre dağıtılmasının özellikle yaz ve kış nüfusu değişkenlik gösteren ilçeler için sorunlu olduğu söylenebilmektedir. Belli bir nüfusa göre pay alan belediyelerin yaz dönemlerinde artan nüfus sebebiyle hizmetlerin sunumunda yeterli olmadığı dile getirilmektedir.

5 yöneticinin de bu konuda yöneltilen soruya benzer cevaplar verdiği görülmektedir. Kanunla arttırılan payların yine de yetersiz olduğu şeklinde genel bir görüş vardır. Özellikle büyük bir oranın nüfusa göre dağıtılmasından kaynaklı sıkıntının olduğu dile getirilmiştir. Payların nüfusa göre dağıtılmasının yaz ve kış nüfusu değişkenlik gösteren Kocaali ilçesi için yetersiz olduğu ve ilçe belediyesinin mali yetersizlikten dolayı hizmetlerin sunumunda etkin olamadığını ifade etmişlerdir;

“İlçe belediyesi için yetersiz. Belediyenin payları yetersiz. Ayrılan paylardan benim maaşıma yetmiyor. İlçe belediyeleri burada sıkıntılı. Karasu da öyle. Bütün ilçelerde böyle, paylardan yana sıkıntılı. Her şey para gücüne bağlı, paran oldu mu hizmet tam olur. Paran olmadı mı hiçbir şey yapamazsın ki. Ne yapabilirsin ki.”

“Bizde yeterli değil. Biz kış nüfusumuz 20 bin, 20 bin kişiye göre pay geliyor. Yaz nüfusumuz 70 bin. Yani üç buçuk katına yakın yaz nüfusumuz var. Biz 20 bin kişilik payla 3-4 ay 70 bin kişiye hizmet vermeye çalışıyoruz. Ve artık yaz bitsin diye dua ediyoruz. O hale geliyoruz.”

“Yıl 12 ay gelirler bellidir. Merkezi idareden ayrılan paylar bellidir. Ama yıl 12 ay hizmet sunduğumuzda insan sayısı aynı değildir. 12. ayda nüfusumuz 25 bindir. Ama 7.ayda nüfusumuz 75 bindir. Şimdi aynı gelirlere sahipsiniz. Ama aynı hizmet üretmeyeceksiniz daha fazla hizmet üreteceksiniz özellikle sayfiye yerlerinde kıyı kenarlarında bulunan daha çok turizme yönelik olan ilçeler bu sıkıntıyı her zaman yaşarlar.”

“Paylar bizim umduğumuz gibi artmadı. Bizim istediğimiz gibi olmadı. Çünkü orda ... nüfus kriteri önemli bir hadise oldu. Şimdi bakıyorsunuz 20.800 kişilik nüfusa göre para geliyor. Sizin sadece 40.000 tane konutunuz var. Bu bizim sahilde olmasından kaynaklanıyor. Umduğumuz bir artış yok. Coğrafi konumdan dolayı bir dezavantaj var.”

3 yönetici tarafından üzerinde durulan bir konu ise payların artmasına karşılık %30'luk bir kısmın büyükşehir belediyesine ayrılmasından dolayı zaten yeterli olmayan payın daha da azaldığı yönündedir. Kanun sonrasında ilçelerdeki caddelerin çevre-temizlik vergileri, reklam ve ilan vergileri gibi ilçe belediyelerine gelir getiren vergilerin büyükşehir belediyesine aktarılması ilçe belediyeleri açısından olumsuz olduğu ifade edilmiştir;

“Paylarımız arttı da çoğu büyükşehire gidiyor. Paylarımız bizim burada çok da artmadı. Bizim önceki paylarımızla bu büyükşehire geçtiğimiz paylarımızla fazla bir fark yok. Yetersiz kalıyor.”

“Caddeler büyükşehirin sokaklar ilçe belediyelerinin. Caddelerin vergilerini de büyükşehir alıyor. İlan vergilerini büyükşehir alır, su gelirlerinin büyükşehir alır, GSM ruhsatlarının gelirlerini onlar alır. Ruhsatları onlar verir, mezbaha onların, numarataj da onların ama meclis kararı ile ilçe belediyelerine devrederler. Büyükşehir kanununa göre numarataj büyükşehirin ama meclis kararı ile ilçe belediyelerine devrettiler. Ama ona hiçbir bütçe ayırıp da para yollamadı.”

“Büyükşehirin faydası olmadı mı bize oldu. Nerde oldu en büyük faydası kanalizasyonda oldu. Kanalizasyon aşağı yukarı 50 trilyonluk bir işti bizim dönemimizde büyükşehre bağlanmadan önce yarısı hibe idi. O dönemde biz işi üstlendik. Ve olduğu gibi büyükşehre devrettik. Büyükşehir 25 trilyon kar ettirerek devrettik. Yarısı hibe olduğu için. İş

başladı 25 trilyonluk yükü üstümüzden almış oldu. Ama bunun yanında su gelirlerini aldı. İşte reklam gelirlerini aldı ve birçok geliri de aldı.”

Yöneticiler değişen nüfuslarından kaynaklı sıkıntılar olduğunu ve hizmetlerin sunumunda yetersiz kaldıklarını dile getirmişlerdir. Özellikle yaz aylarında artan nüfus sebebiyle hizmetleri sunmada yetersiz kalabildiklerini söylemişlerdir. Bu konuda büyükşehir belediyesinin yeterli desteği vermediğini söyleyen yöneticiler de bulunmaktadır. Hizmet sunmada etkin ve verimliliğin paradan geçtiğini ancak büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesini mali yönden desteklemediği ifade edilmiştir. 1 yöneticinin hizmet sunumundaki yetersizliğe verdiği örnek dikkat çekicidir;

“Şu an benim en az 300 milyar sokak tabelaları eksikim var mesela, yapamadım. 300 milyar nerden baksan, ihale yapsan 300 milyar tutar. 20 tane yaptırdım bundan 4 5 sene önce 10 milyar tuttu. Ben de var 600 tane sokak. Alt yapı yeni yapıldı, doğalgaz geldi. Sokaklar yapıldı, ee bunların sokak tabelaları yapılacak valilik yazı yazıyor tamamlayın diye. Nerde tamamlayacaksınız. Eskiden suya bir lira yansıtıyordum parayı topluyordum. Şimdi o da yok.”

Yöneticilerin cevapları değerlendirildiğinde, Kanun sonrasında ilçe belediyelerinin payları arttırılmış olsa da bunun yeterli olmadığı görülmektedir. Özellikle payların nüfusa göre dağıtılmasından kaynaklı sıkıntılar olduğu görülmektedir. Kocaali ilçesinin nüfusu dönemsel değişkenlikler gösterdiğinden ilçe belediyesinin hizmetlerin sunumunda yetersiz kaldığı söylenebilir.

Yeni Kanunla vergi düzenlemeleri söz konusu olmuştur. Bu kapsamda yapılan düzenleme sonucunda büyükşehir sınırlarına dahil edilecek mahallelerde yaşayanların artık emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, harç ve katılım payları ödeme zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenleme sonucunda vergi ödeme yükümlülüğünün mahallede yaşayanlar üzerinde nasıl bir etkisi olduğunu öğrenmek amacıyla mahalle muhtarlarına “Yeni Kanunla köyden mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanlar emlak, temizlik ve çevre vergileri, harç ve katılım payları ödemek zorundadır. Bu durum yerel halkta nasıl bir sonuç doğurmuştur? Yerel halk bunu karşılayabilecek durumda mıdır?” şeklinde soru yöneltilmiştir.

Muhtarlar mahallelerde yaşayanların bir kısmının vergi, harç ve katılım paylarını ödeme zorunluluğu konusunda haberdar olduğunu ama bir kısmının bu konuda bilinçli olmadığını dile getirmişlerdir. 2 muhtarın bu konudaki cevabı;

“Halk bir şekilde vergi konusunda bilinçli değil. O konuda bilgisi de yok. Bize soru da gelmiyor.”

“Halk şimdi bilmiyor ya halk her şeyi tozpembe sanıyor.”

1 muhtar kendi mahalle halkının bu vergi düzenlemesini bildiği ve bu durumdan memnun olduklarını söylemiştir. Halkın geçim kaynağının fındıkçılık olduğunu maddi olarak mahallesinin bunu karşılayabilecek durumda olduğunu söylemiştir. 1 muhtarda durumu olanın bu vergileri ödemekte sıkıntı çekmeyeceğini ancak durumu olmayanın bunu zaten ödeyemeyeceğini düşünmektedir.

3 muhtara göre halkın genel görüşü hizmetler görülecekse vergilerin alınması üzerinedir.

“Vergi bugüne kadar ödenmedi. Ama vergi ödenecek. Vatandaşın görüşü şu eğer hizmetten faydalanacaksam 5 lira değil de 10 lira alsınlar. Bu görüşteler. Ama yeter ki hizmet görülsün. Mesela yol olsun ... Ama diyor benden vergisini alsın. Ama benim yolumu da yapsın. Genelde bu görüş yani... Ama tabi halk ister her şey bedava olsun. Ama tabi öyle de bir şey. Bana yol yapıp da benden bir şey almadı mı bu yol bana yapılamaz.”

“Şimdi her şeyin bir bedeli var yani. Belediyeye girdik ama eskiden köydük şimdi belediye içindeyiz. Eskiden bir arsanın dönümü 10 liraysa şimdi 20 lira oldu yani. Belediye bizim çöpümüzü dahi alıp geliyor. Herhangi bir derdimiz oldu mu anında müdahale edebiliyor. Ee müsaade edin de vergisini alsın yani bana sorarsanız. Halktan yana da fazla bir eleştiri yok.”

“Vatandaş bunu biliyor... Bunları ödeyebilecek durumdalar bir sıkıntı yok... Kimse bu durumdan muzdarip değil, hatta daha çok memnunar.”

1 muhtarda halkın bunu bir şekilde ödeyeceğini ve bir işin karşılığı olarak da vergi vermesini bilmesi gerektiğini söylemektedir;

“Halk bunu mecbur karşılayacak, karşılamaması mümkün değil zaten. Kaçışı yok bir türlü karşılayacak. Bizim halkımız böyle şeye açıktır. Yılda

petrole 8-10 defa zam geliyor kimse ayaklanmıyor da bundan mı ayaklanacak. Halkımız buna alıştı artık. Vergisini de ödeyecek... Uzun süre muaflık köylüye biraz zor gelecek bu yüzden. Ama bunu baştan yapsalar vatandaşa sıkıntı çekmez, en azından vergi ödemesi para ödemesini işinin karşılığını ödemesini vatandaşın da bilmesi lazım. Tepeden inme olduğu zaman olmuyor.”

Muhtarlar genel olarak bu düzenlemeye olumlu bir şekilde bakmaktadır. Eğer hizmetler etkin ve verimli yürütülecek ise vergilerin verilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Mahallelinin bir kısmının bu düzenlemeden memnun olduğunu bir kısmının ise alıştıkları düzenden kaynaklı bu durumu istemediklerini belirtmiştir. Muhtarlar mahallede yaşayanların ilk başta zorluk çekebileceklerini ama zamanla bu duruma alışacaklarını düşünmektedirler. Özellikle geçiş süreci bittiğinde düzenlemenin daha sıkı hale geleceğini, eğer mahalle olarak hizmetlerden yararlanmak istiyorlarsa vergilerini ödemeleri gerektiğini söylemişlerdir. Ancak muhtarların çoğunun ortak fikri alınacak bu vergilerin diğer merkez mahallelere göre geçiş sürecinden sonra da cüzi miktarda kalması gerektiği üzerinedir. Bu şekilde kırsal alanlardaki mahallelerin desteklenmesi sağlanarak göçün engellenebileceği ifade edilmektedir. Bu ayrıcalık olmazsa vatandaşın kırsalda yaşamasının zor olduğunu ve burada yaşamının Adapazarı’nın herhangi bir mahallesinde yaşamadan bir farkı kalmayacağını ifade etmektedirler.

3.8.2.4. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Kanun, yürürlüğe girmesiyle birlikte hizmette yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilediği üzerine çeşitli eleştiriler almıştır. Kanunla kararların ve hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından yürütülmesinin söz konusu olamayacağı ve yerelde merkeziyetçilik eğilimini arttıracacağı şeklinde olmuştur. Yöneticilere bu konu hakkında 2, muhtarlara 1 soru yöneltilmiştir. Yöneticilere sorulan sorulardan ilki “*Bu Kanunun hizmette yerellik ilkesine olan etkisini nasıl değerlendiriyorsunuz?*” şeklindedir.

Yöneticilerden ikisi vatandaşa en yakın birimlerin ilçe belediyeleri olduğunu ve bu birimlerin vatandaşın isteklerini en iyi bilen birimlerin başında geldiğini vurguladılar. Bu sebeple yeni Kanunun hizmette yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedirler.

“Bence olumsuz oldu. Benim şahsi görüşüm olumsuz oldu. Neden olumsuz oldu? Burayı ben biliyorum. Yani Kocaali’li biliyor. Kocaali’yi temsil ediyorum. Başkanda ben de aynı şekilde Kocaali’yi biliyor. Kocaali’nin karın ağrısını taraklı bilmez. Taraklının baş ağrısını Kocaali’li bilmez yani burayı biz biliyoruz. Sorunumuzu da en iyi biz çözeriz.”

“En yakın ilçe belediyesi yapsın. Özel idare varken ben burada başımıza gelenden bahsediyorum... Hiçbir şey yapmamış adam, yenisini yapmıyor, kral gibiler. Bütçesi var kendine göre... Özel idare ne kadar yapar o kadar yapmış... Belediyeler gibi olmaz. Belediyeler yereldir. Halkın içindendir belediyeler. Özel idareler halkın içinden değil ki.”

1 yönetici ilçenin bir hizmete ihtiyacı olduğunda bunu en iyi ilçe belediyesinin bileceğini, uzaktaki büyükşehir belediyesinin hizmetlerin önceliği konusunda yeterli önemi göstermeyeceğini düşünmektedir. Eğer büyükşehir belediyesi kendileri ile istişare yapmadan planlar yaparsa bunun ilçe açısından verimli olmayacağını ifade etmektedir. Burada yaşayanların kendileri olduğunu ve bu ilçenin ihtiyacını ve beklentisini en iyi kendilerinin bildiğini söyleyen yöneticinin bu konuda verdiği örnek önemlidir;

“İlçemle alakalı imarla alakalı nerde neyin yapılması gerektiğini en iyi ben bilirim. İlçem adına ben bilirim. İlçemden gelen taleplere göre ben bilirim. Vatandaş diyor ki; sanayi kuralım nerde kuralım şu mevkide olsun. Büyükşehir diyor ki; yok hayır o mevkide olmaz benim dediğim yerde olacak, şurada olacak. Çok zıt yerler onun olacak dediği yer onun olmasını istediği yer. Bizim kamulaştırma görevinden yapamayacağımız sanayi alanıyla ilgili olarak konuşuyorum onların dediği yere biz kurum olarak kamulaştırmaya kalkarsak bizim vatandaşımızın talep ettiği yere oranla sekiz on misli fazla bedel ödememiz lazım. Bu yük kamunun sırtından çıkacak yani bizim sırtımızdan çıkacak. Belediyenin sırtından çıkacak yük vatandaşın sırtından çıkacak demektir. Şimdi oradaki iki üç kişinin bürokratin tabiri caize benim gibi okumuş insanların şahsi görüşlerinde alakalı bir öngörüsü sonucunda bu çıkacak ortaya. Bu kadar insanın niye bununla alakalı sıkıntı çeksin. Bu da bir istişare yapılsa sorulsa bize bazı şeyler daha faydalı olur diye düşünüyorum.

Aynı yönetici, büyükşehir belediyesinin sadece ilçe belediyesinin hizmet sunumunda yeterli olamadığı durumlarda yardıma bulunması gerektiğini söyleyerek, ilçe belediyelerine yeterli mali destek sağlanması durumunda kendilerinin daha iyi hizmet sunacağını ifade etmektedir.

“Sorunumuzu da en iyi biz çözeriz. Çok darlandığımız noktada yardım isteriz tabi ki. Ama en iyi biz çözeriz... Bu nokta da yani önceki süreçteki işleyişimiz devam edip de ekonomik yönden desteğin artırılması sağlansaydı biz. Şu anda büyükşehirin yapmış olduğu çalışmalardan kat kat daha verimli çalışmalar yapardık. Ben personel sayımı arttırdım. Daha teknik personel daha verimli personel alarak bu işi büyükşehirden daha iyi çözerdim.”

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesinin taleplerini değerlendirme noktasında isteksiz davrandığını düşünen aynı yöneticinin verdiği örnek önemlidir;

“Özellikle imarla alakalı daha öncesindeki şu anda daha üst makamda olan şahsi çıkarları için ilçedeki çatı arası denilen piyesler konusunu kendi kendine keyfine göre yasakladı. Normalde kanunda var. Planlamalarda çatı arası piyes denilen bir uygulama var. Kanun üzerinde yönetmelik üzerinde karar verip plan notu ekleyerek bu uygulamayı kaldırdı. Sen bunu bir birim olarak kaldırabilirsin. Taraklı da kaldırabilirsin. Deniz görmeyen bir yer Pamukova da kaldırabilirsin. Bu tarz deniz kenarı göl kenarı olan yerlerde en azından bilmiyorsan bu işi ehliilere sormak lazım. Kimdir bunlar şehir plancılar, mimarlar, mühendisler bunlara sormak lazım yani. Bir de Mevlana'nın sözü vardır. Her işi ehline verilmesi ile ilgili sözü vardır. Bu işi ehline vermezsen, işin ehli olmayan kişiler başa geçince yetki verilince bu sefer ilçenin genel menfaatleri değil de. Özeldeki merkezi menfaatler nasıl, Sakarya merkezde nasıl durum burada çatı arası gerekmiyor. Adapazarı'nda çatı arası çok önemli bir konu değil ama burada vatandaş sahile geldiği zaman çatı arasında oturmak istiyor. Talep bu şekilde İstanbul'dan gelip de burada yazlıkçı olarak çalışan vatandaşlarımızın talebi o şekilde.”

1 yönetici de hizmette yerellik ilkesinin yerelleşme açısından olumlu olduğunu ancak eksiklikleriyle birlikte olumlu olduğunu ifade etmektedir. İlçe belediyelerinin karar

vermede yerel olamadığını büyükşehir belediyelerine bağımlı olmalarından kaynaklı yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedir;

“Şu açıdan karar vereceği yüzde yüz yerel değil. Büyükşehir bir bağımlılık var. Kararlar açısından bu imar gibi yol gibi bunlarda büyükşehre bağımlılığı var. Bu açıdan yüzde yüz kararları kendi veremiyor.”

1 yöneticide Kanunun hizmette yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilemediğini sadece geçiş sürecinden kaynaklı sorunların olduğunu ifade etmektedir. Kanunun zaman geçtikçe yerine oturacağını ve aksayan yönlerinin ortadan kalkacağını düşünmektedir.

1 yöneticiye göre de Kanunun hizmette yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilemediğini, hatta hizmetlerin sunumunun etkinlik ve verimlilik açısından daha iyi sağlandığını düşünmektedir. Hizmetlerin daha iyi sunulması için ilçe belediyelerinin de kaldırılmasını gerektiğini söyleyen yöneticinin görüşü şu şekildedir;

“Şahsen ben ilçe belediyelerini kaldırdım. Yani daha etkin yürüyeceğini düşünüyorum. Sadece büyükşehir belediyesiyle. Burası yine bir hizmet birimi olarak devam edecek. Nasıl burada büyükşehirin SASKİ’si her ilçede sınıflandırılıyorsa. Burada da tabii ki sınıflandırılacak. Bunu kastetmemin sebebi kaynakların tek bir noktadan birleşip de havuz sistemiyle birlikte daha etkin dağıtılacağı düşüncesindeyim. Şahsi kanaatim.”

Mülakatta yöneticilere sorulan diğer bir soru “Bu Kanunla vatandaşın istek, şikayet ve beklentilerini büyükşehir belediyelerine iletme konusunda sorunları var mıdır?” şeklindedir. Hizmette yerellik ilkesinde amaçlanan hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından sunulmasıdır. Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinin ilçelerdeki ve özellikle kırsal alanlardaki hizmetlerin sunulmasında görev ve yetkileri arttırılmıştır. Bu soruyla amaçlanan vatandaşların büyükşehir belediyesini ilgilendiren konularda istek ve şikayetlerini iletmede sorun yaşayıp yaşamadıkları ve bu taleplerin geri dönüşlerin nasıl olduğunun öğrenilmeye çalışılmasıdır.

1 yönetici, vatandaşın ilçe ya da büyükşehir belediyesinden herhangi bir istek ya da beklentisi olduğunda bunu muhtarlar aracılığıyla başvurduğunu ifade etmektedir;

“Muhtar biliyor zaten işi. Konu ilçe belediyesinde mi işliyor? Büyükşehir mi işliyor? Muhtar bir yerel yönetici. Zaten muhtarlarla hem büyükşehir belediyesi, hem ilçe belediyesi belli periyotlarda koordinasyon toplantıları yapıyorlar. Mesela büyükşehir belediyesi muhtarlarla iletişim sistemi kurmuş, muhtarlar daire başkanlığı var... İlçe belediyesi ise ilçe belediyesi, SASKİ ise SASKİ, büyükşehir belediyesi ise büyükşehir belediyesine ulaşırlar.”

1 yöneticiye göre vatandaş bir istek ya da şikayeti olduğunda ilk olarak ilçe belediyesine ulaşmaktadır. Bunun sebebinin ise vatandaşın hangi hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından hangisinin büyükşehir belediyesi tarafından sunulduğunun bilmemesinden kaynaklandığını söylemektedir;

“Vatandaş zannediyor ki her şeyi Kocaali Belediyesi karşılayacak bunu diyor. İlçemizdeki bu mahalleleri değil de. Köylerimiz 29 tane köyümüz diyor ki. Büyükşehir belediyesi değil de Kocaali Belediyesi her şeyimizi karşılayacak diyor, zannediyor. Aslında ... park yol kime ait büyükşehirde ait. İşte çöp kime ait belediyeye ait, su kime ait belediyeye ait. Onlar zannediyor ki her şeyi Kocaali Belediyesi halledecek.”

3 yönetici de ilçe belediyesinin bu konularda vatandaşa yardımcı olduğunu vatandaşın istek ve şikayetlerini büyükşehir belediyesine ileterek çözüme ulaştırmaya çalıştıklarını ifade etmişlerdir;

“Zannediyorum yaşamıyorlar. Bizi aracı olarak kılıyorlar. Hatta direk ulaşabiliyorlar.”

“Yok hayır. Onda bir problemimiz yok. Biz vatandaşın anında dilekçesini olsun. Herhangi bir sorunu olsun çöpünde yolundan ondan sonra başka bir şeyden evinin malzemesinden. Bizim eğer yapamadığımız büyükşehir kapsamına giriyorsa bu şey vatandaşımızın anında bu şeyini bildiriyoruz büyükşehirde.”

“Onu biz hızlandırıyoruz. Biz aracı kurum olarak vatandaşa git büyükşehirde talebini söyle demiyoruz. Burada arkadaşlarımız yardımcı oluyor. Dilekçesini yazıyoruz vatandaşın konusunu öğreniyoruz. Örneğin; suyla alakalı bir sorunu var. Yağmur suyuyla alakalı bir sorunu var

onunla alakalı dilekçesini yazıyoruz. Dilekçesini alıp o dilekçesine istinaden büyükşehire yazıyoruz. Vatandaşa tekrar bilgi veriyoruz “yazıyla kuruma yazılmıştır” şeklinde büyükşehirden gelen cevabı da tekrar vatandaşa gönderiyoruz.”

1 yönetici büyükşehir belediyesinin bu taleplere cevap vermede biraz aksaklıkları olduğunu belirtmektedir. Vatandaşın taleplerine geri dönmeye hızlı olamadıklarını ve belirli periyotlar çerçevesinde bunu gerçekleştirdiklerini söylemiştir;

“Bizim eğer yapamadığımız büyükşehir kapsamına giriyorsa bu şey vatandaşımızın anında bu şeyini bildiriyoruz büyükşehire. Ama buralarda biraz aksaklıklar oluyor. Birden çabuk olmuyor da belirli periyotlar çerçevesinde içinde oluyor. Zamana yayıyorlar. O zamanda karşılıyorlar. Yani vatandaş istiyor ki hemen karşılasınlar benim bir an önce ihtiyacım var. Bu konuda biraz sıkıntı çekiyoruz.”

Vatandaşın büyükşehir belediyesine istek ve şikayetlerini iletme de sorun yaşamadıkları görülmektedir. Vatandaşların ilçe belediyesi ya da muhtarlar aracılığıyla isteklerini büyükşehir belediyesine iletebilmektedir.

Benzer içerikte olan bir soru muhtarlara da yöneltilmiştir. Muhtarlara “*Mahallede yaşayanlar istek, şikayet ve beklentilerini ilçe belediyesine ve büyükşehir belediyesine ulaştırabilmekte midir?*” şeklinde bir soru sorulmuştur.

3 muhtar vatandaşın istek ve şikayetlerini ilçe ve büyükşehir belediyesine ulaştırmada bir sorun yaşamadıklarını söylemektedir;

2 muhtar da vatandaşın ve mahallenin isteklerini ilçe belediyesine ulaştırmakta bir sorun yaşamazken, büyükşehir belediyesinde aynı durumun söz konusu olmadığını dile getirmişlerdir;

“İletiyoruz, büyükşehre o kadar iletemiyoruz. ... zaten laf cambazı, bizi kandırıyor. Asfalt sözü verdi bana, başkanım söz verdin bana dedim söz verdim ama tarih vermedim dedi. Derdimizi tam olarak büyükşehire anlatamıyoruz. Ama buradaki ilçe belediyesine derdimizi her türlü söyleyebiliyoruz. Elinde imkanı oldu mu yapıyor ilçe belediyesi.

“Kocaali’de sorun yaşamıyoruz. Ama büyükşehirle yaşıyoruz, görüşme şansımız yok. Ulaşamıyoruz, randevu almak gerekiyor. Ne randevusu,

ben Ankara'ya gittim mi milletvekilleri ile görüşüyorum. Burada randevu almamız gerekiyormuş büyükşehir belediye başkanı ile görüşmek için. Bekletiyorlar... Kocaali ile iyi. Onunla görüşebiliyoruz. Ama ilçe belediyemizin eli kolu da büyükşehir. Büyükşehir verirse o da bize verecek. Geliri yok çünkü.”

“Vatandaşın bir sıkıntısı oldu mu büyükşehir belediyesine iletebiliyoruz rahatlıkla. Ama vatandaşlar bilinçli insanlar olmaya başladı. Muhtarı aracı koymadan kendileri şikayetlerini kendi bulunuyor. Herkes bir sıkıntı yaşadığı zaman e-devletten şikayet ediyor. Bir sıkıntı oldu mu bize de başvuruyorlar. Onları da büyükşehir belediyesinden istiyoruz. O tür şeyleri de yerine getiriyor belediye. Onda sıkıntı yok.”

1 muhtar da mahalle ile ilgili istekleri olduğunda büyükşehir belediyesine ulaşmada ilçe belediyesine göre daha kolay olduğunu söylemektedir;

“Büyükşehirle daha kolay, direk muhatabız. Gerekirse belediye başkanını arayıp bile hizmet isteyebiliyorum. Şuradan belediye başkanını arayayım. İkinci çalmadan açar. Takım gücümüz sağlam. Sıkıntımız yok.”

Muhtarların geneli vatandaşın ya da mahallenin istek ve şikayetlerini ilçe ya da büyükşehir belediyesine iletmede sorun yaşamadıklarını, ancak ilçe belediyesinden yeterli verimi alamadıklarını, geri dönüşümün yavaş ya da yetersiz olduğunu ifade etmişlerdir. 4 muhtara göre;

“Yani oradaki (Büyükşehir belediyesi) personel arkadaşlarla amirlerle diyalogumuz çok iyi. O açıdan çok iyi. Kocaali Belediyesi'yle de iyi ama istediğimiz verimi alamıyoruz. Hizmetimizi alamıyoruz... Büyükşehir belediyesinde bir istek olduğunda gerekli karşılığı alıyoruz ama ilçe belediyesinden alamıyoruz.”

“Belediyeye ilgili istekler için sabır ve zaman lazım. Az az yapıyorlar. Bütçeden kaynaklı sıkıntıları var. Büyükşehir belediyesi de sıraya koyuyor. Sabretmesini bileceksin.”

“Tabii ki yazıyla beraber Kocaali'de mahalli iş oldu mu Kocaali Belediyemize ulaşıyoruz. Mesela grup yolları olursa büyükşehir belediyesine ulaşıyoruz. Yazıyla beraber iletiyoruz. Hepsine birden olmasa da cevap veriliyor. Sırası geldiği zaman veriliyor.”

“Bizim şimdi ilçe belediyesinin çok bir gücü yok. 14-15 mahalle iken şimdi 36 tane mahalle oldu. Ee bütçe zaten belli. Ufak bir yer. Bazı yerler birden olmuyor. Biz bunu tabi sürekli başkanla görüşüyoruz yani. Onları en iyi bire bir anlayan biziz yani. Şimdi her şey meydan da çünkü 36 tane mahalle herkesin çok derdi var.”

2 muhtar da büyükşehir belediyesinin hizmetleri sunarken merkeze yakın ilçelere daha fazla öncelik tanıdığını uzak ilçeleri ise ikinci plana attığını düşünmektedir. Bu muhtarlardan birine göre vatandaşın haklı bir isyanı olduğunu merkez ilçelerdeki mahalleler gibi kendi mahallelerinin de aynı olmasını istediklerini söylemiştir;

“Bizim oralara yüksek yerlere biraz daha öncelik vermeleri gerekir. Çünkü bu vatandaşa köy olup da mahalle olanları alıştırmaları gerekir. Vereceksin ki onu da kendine çekeceksin. Ben artık mahalle olmuşum. Ama şikayetçi olan var tabii ki, ben mahalle oldum, işte kapıma kadar parke yapmak zorunda. Şimdi vatandaş haklı, sen mahalle yaptıysan benim kapıma kadar da yapmak zorundasın.”

Diğer bir muhtar vatandaşın bir isteği ya da şikayeti olduğunda doğrudan vatandaşın ilçe belediyesine başvurduğunu söylemektedir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda ilçe belediyesinin kendisini yani muhtarı arayarak bu istek ya da şikayetin doğru olup olmadığını teyit ettiğini belirtmiştir. Muhtar belediyenin kapısını çalan çok kişi olmasından dolayı böyle davrandığını düşünmektedir.

1 muhtar da vatandaşın bir isteği oldu mu bunu daha çok Kocaali Belediyesi ile çözme yoluna gittiklerini söylemiştir. İlçe belediyesinin halledebileceği şeyleri büyükşehir yansıtmak istemediklerini, ancak ilçe belediyesi çözemezse büyükşehir taşıdıklarını ifade etmiştir. Muhtar, şikayetleri ya da istekleri büyükşehir belediyesine iletmede sorun yaşamadıklarını, ancak büyükşehirden gereken karşılığı alamadıklarını belirtmektedir.

Yöneticilerin “vatandaşın bir isteği oldu mu?” her iki belediyeye iletmede sorun yaşamadığını söylerken, muhtarlardan bazılarının özellikle büyükşehir belediyesine ulaşmada sorun yaşadıkları görülmektedir. Vatandaşın bir istek ya da şikayeti olduğunda hem muhtarın hem de vatandaşın bunu daha çok ilçe belediyesine iletmediği görülmektedir.

Her iki belediyeye talep ve şikayetleri iletmede sorun yaşanmadığı görülürken, bu taleplerin geri dönüşünde büyükşehir belediyesinin yeterince hızlı olmadığı ve bu mahallelere öncelik verilmediği, ilçe belediyesinin ise yavaş ve yeterli olmadığı görülmektedir.

3.8.2.5. Kanunun Kırsal Alana Olan Etkileri Açısından Değerlendirilmesi

Kanunun en çok eleştirilen diğer bir noktası kırsal alanların kentsel alanlara dönüşmesi sürecini başlatacağı üzerinedir. Kanunla birlikte mahalleye dönüşen alanların kentsel alanlara dönüşmesinin mümkün hale gelebileceği ve kırsal toprakların imara açılmasının söz konusu olabileceği en çok vurgulanan noktadır. Kanunun kırsal alanlardaki hayvancılık ve tarımcılığın sürdürülmesini daha zor hale getireceği ve bu alanlarda süregelen köy kültürünün değişmesi sonucunda göçlerin artmasına neden olacağı ifade edilmektedir.

Bu konu üzerine muhtarlara iki tane soru sorulmuştur. Bu sorulardan ilki “*Köy topraklarının araziden kentsel arsalarla dönüşmesi toprakla beslenen halk üzerinde nasıl bir etki doğurmuştur? Kırsal kalkınmanın geri plana itildiğini düşünüyor musunuz?*” şeklindedir.

3 muhtar köy topraklarının kentsel alanlara dönüşmesine olumlu bakmamaktadır. Bu durumun mahalleleri için iyi olmayacağını ve kendilerinin alışagelen bir köy kültürleri olduğunu dile getirmişlerdir. Mahallelerin kentsel alanlara açılmasının kendileri için zor olacağını özellikle hayvancılık konusunda sıkıntı çekebileceklerini dile getirmişlerdir. Bu alanlarda hayvancılık ve fındıkçılık yapamayan insanların iş bulmak için göç etmelerine neden olabileceğini söylemişlerdir. Bu alanların eskisi gibi köy olarak kalması gerektiğini ifade etmişlerdir;

“Kentsel alanları köylerde değerli olan tarıma elverişli olan arazilere sokmamak lazım. Bu alanlar az.”

“Ama tabi bu bize sıkıntı verir. Şimdi bize iyi para verip de vatandaş toprağını satıp göç etmek zorunda kalacak bu sefer. Şimdi ne olur, mesela ben hayvancılık yapıyorum, ama yan tarafıma site kuruldu bu sefer. Ee hayvanda yapamayacağım bu sıkıntı verir tabi. Biz köyse köy şehirsek şehir kalmamız bence daha iyi.”

“Bizim oraya bilmem ama görmem gibi geliyor. Bu projeleri. Çünkü oralar baya bir kırsal. Şimdi bu kırsal alanlar için etkisi olur. Kimse

*istemez. Eskiden köy daha iyiydi derlerdi. Her şey kafamıza göreymiş...
İleri de ne olur bilemem.”*

2 muhtar da Kanunda böyle bir şey olsa da bu durumun kendi mahalleleri için gerçekleşmesinin mümkün olamayacağını, kentsel alanların bu kadar uzak yerlerde yapılacağına inanmadıklarını söylemişlerdir. Uzak mahalleler için bu durumların hayal olduğunu, gelse bile bunun çok uzun yılları alacağını düşünmektedirler;

“Buraya gelene kadar sabah olur. Dağın başına kim gelecek. Karasu’ya gelir Kocaali ye gelir ama buraya kim gelecek? Buralara gelmez. Gelse de herkesin tapulu malı var. Kimse burada yer satmıyor ki. Herkes fındığını topluyor iyi kötü.”

“Biz düşünmüyoruz öyle bir şey. Gelmez bize o. Bizim yerleşim alanımızda kentsel dönüşüm olacak bir pozisyon yok. Zaten biz bir köy gibi yaşıyoruz. Burada da öyle yeni bir yerleşim olacak, göç gelecek pozisyon olursa da zaten insanlar arsa alıp evlerini yaparlar. Yani buraya gelip de büyükşehir veya belediye size kentsel dönüşüm yapacağımı giyebileceği ortam yok. Yani şu mahalleyi yıkalım da yeni bir kentsel dönüşüm alanı açalım demeye gerek yok. Zaten biz genişiz rahatız. Öyle bir beklenti de yok. Bize de yapılacağını düşünmüyorum.”

1 muhtar da Kanunun böyle bir durumun önünü açtığını bilmediklerini ve muhtarlar olarak da bilgilendirilmediklerini dile getirmişlerdir. Böyle bir durumla karşılaşmalar bile, bunun yıllar alacağını söyleyen muhtar düzenlerinin bu şekilde iyi olduğunu ve alıştıkları bir köy hayatı olduğunu ifade etmişlerdir. Bu yeni düzene belli bir yaş üstünün alışamayacağını ve köy hayatını devam ettirmek isteyeceklerini de ifade etmişlerdir.

Muhtarlara sorulan diğer bir soru “Zamanla kentsel alanların genişleyerek doğal ve kültürel değerler içeren bu kırsal alanları yutacağını düşünüyor musunuz?” şeklindedir.

3 muhtar kentsel alanların genişlemesinin doğal ve kültürel değerleri yutabileceğini ifade etmiştir. Kendilerinin alıştıkları bir köy hayatı olduğunu ve bu hayattan vazgeçmelerinin mümkün olamayacağını düşünmektedirler. Kentsel alanların kırsal mahalleler içinde kurulmasının hayvancılık ve tarımcılığı etkileyerek iş imkanlarını kaybetmelerine neden olacağını söylemişlerdir;

“O sıkıntı verir. Biz köy kültürümüzden nasıl ayrılacağız tavuğumuzdan ineğimizden. Alışmamız zor yani. Bu kültürün kalkması için en azından bir elli yaş üzerinin kaybolması lazım.”

“Hayvancılık var, ticaret amaçlı. 1-2 tane ineğim var. Kendi istediğimi karşılıyorum. Hayvan bakıcılığı yasaklanırsa mahvolduk. Biz Adapazarı’ndaki bir mahalle ile aynı olamayız. Biz ne yapacağız. Neden burada duracağız. Bu olursa bize iş imkanları sağlamaları lazım.”

“Yutar gibime geliyor. Çünkü geçtikçe devran değişiyor. Eski kültüre baktığın zaman. Eski kültürden yüzde otuzu kalmıştır. Her gün daha da ilerliyor yani. Her gün devam ediyor. Gelen nesil eski kültürü unutuyor.”

2 muhtar da Kanun sonrasındaki yeni duruma alışamadıklarını, mahalleye dönüşmüş olmalarına rağmen köy söyleminden vazgeçemediklerini ifade etmiştir. Köy örf ve adetlerinden vazgeçemeyeceklerini belirten muhtarlar;

“Biz gittiğimiz yere köyüz diyoruz, alışkanlık var. Mahalle demiyoruz, köyüz biz. Resmi yerlerde mahalle yazıyorlar da. Ama biz köy diyoruz. Arıza oldu mu ... Köyü diyorum ben. Mahalleye alışamadık daha. Zamanla alışabiliriz. Ama köy örf ve adetlerimiz kalkmaz gibi geliyor.”

“Tabi tabi yutar gider. Şu an benim mahallemin adı ... Köyü, ben hala tabelalarımı aynı şekilde korumaya çalışıyorum. Tabelalarımı sökmedim, köy olarak duruyor.”

2 muhtar da kentsel alanların mahallelerine gelmesinin hayal olduğunu, bu sebeple bu alanların uzun yıllar değişmesinin mümkün olmadığı düşünmektedir. 1 muhtar da kanun ne diyorsa onun olacağını, eskisi gibi olsun deseler de bunun mümkün olamayacağını ve büyükşehir ne derse ona göre devam edeceklerini ifade etmiştir. 1 muhtar da kentsel alanların mahallelerine gelmesi durumunda kırsal alanları yutmayacağını tam tersine güzel olacağını düşünmektedir. Kentsel alanlarla birlikte bu yerlere göçlerin olacağını ve her şeyin kurallara göre yürüyeceğini düşünmektedir. Muhtara göre özellikle Kocaali’ye yapılan Melen Barajı’ndan çok umutlu olduklarını, barajın çevresine kentsel alanların kurulacağını ve bu sayede çevre mahallelerin de yatırımlardan etkileneceğini ifade etmiştir.

3.8.3. Bulguların Değerlendirilmesi

Kanunun genel gerekçesinde “*Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasından dolayı büyükşehirlere ihtiyaç vardır.*” denilmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin Kanun sonrasında ilin tek yetkili organı olması hizmet sunumunun Kocaali ölçeğini nasıl etkilediği konusu çalışma için önemli olmaktadır. Yetkileri artan ve hizmet alanı büyüyen SBŞB’nin, Kocaali ölçeği içinde, ilçe belediyesine göre hizmet sunumunda etkin ve verimli olduğu yöneticilerin geneli tarafından ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin, Kanun öncesine göre daha hızlı ve etkin hareket ettiği, özellikle büyük finansman gerektiren projeleri karşılaması bakımından kalkınmayı hızlandırarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağladığı ifade edilmektedir. Verilen cevaplar değerlendirildiğinde, Kanunun genel gerekçesi olan bütüncül hizmet anlayışının büyükşehir belediyesi tarafından sağlandığı söylenebilir. Kanunun ana amacı, küçük ölçekli yerel idari birimlerin üretemedikleri mal ve hizmetlerin uygun büyüklükteki bir yerel yönetim birimi tarafından sunulmasıdır. Kanun sonrasında Kocaali ölçeğinde bu duruma bakıldığında, özellikle büyük finansman gerektiren projelerin üretimini SBŞB’nin üstlenmesi kaynakların etkin ve verimli kullanılması ve kaynak israfının önüne geçilmesi bakımından önemli bir gelişmedir. SBŞB tarafından üst ölçekli planların yapılması her bir idari birim tarafından yapılacak parçalı ve kopuk planların önüne geçmesi açısından önemlidir. Küçük ölçekli yerel idari birimler tarafından üretilmeyecek projelerin SBŞB tarafından üretilmesi ilçeler arasındaki eşitsizliklerin ortadan kaldırmasına yardımcı olması, kamusal harcamaların azaltılması ve kişi başına düşen hizmet maliyetlerinin düşürülmesi bakımından da önemlidir.

Kanun sonrasında yetkileri artan ve hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarına kırsal alanlarda eklenmiştir. Kanun öncesinde il özel idareleri tarafından hizmet sunulan bu alanların, Kanun sonrasında hizmet alımında nasıl bir değişiklik meydana geleceği önemli bir konudur. İl sınırında hizmet üretecek olan büyükşehir belediyelerinin yeni görevleri ve genişleyen hizmet alanlarında ortaya çıkan yeni taleplerin karşılanmasında, belirlenen hedeflerin gerçekleşme derecesiyle ilgili hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulup sunulamayacağı noktasında önemli bir

(Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 375-376) tartışma konusu ortaya çıkmaktadır. Bu tartışmaların odak noktası, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırına genişletilmesiyle beraber, merkeze uzak ilçelere büyükşehir belediyesi tarafından götürülen hizmetlerin aksayabileceği ya da kaynakların verimli kullanımını engelleyebileceği üzerinedir. Bu durum hizmet kalitesinin düşmesine, vatandaşların memnuniyet derecesinde azalmalara ve kaynak israfına sebep olabilecektir (Zengin, 2014: 112). Belediyelerin kırsal yaşamı çok iyi bilemeyeceği, bu nedenle yerinde kararlar alamayacağı ve doğru yatırımlar yapamayacağı bu durum karşısında da kırsal alanların fayda yerine zarar göreceğini belirtmektedir (Atmaca, 2013: 179). Diğer yandan da büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren yerlerde hizmetlerin öncelik sırasında, büyükşehir belediyesinin mali durumu ve hizmetin ivediliği önemli hale gelecektir. Genişleyen alanlara götürülecek hizmetlerde kaynak sıkıntısı yaşandığında ya da hizmetin öncelik sırası göz ardı edildiğinde hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasına engel olacaktır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42-43).

SBŞB'nin Kocaali ölçeğinde kırsal alanların hizmet taleplerini karşılayabilme noktasında görece yetersiz olduğu görülmektedir. Yöneticilerin geneli büyükşehir belediyesinin kırsal alanlara hizmet sunmada etkin ve verimli olmadığı noktasında hemfikirdirler. Büyükşehir belediyesinin kırsal mahallelere hizmet sunmada Kocaali ilçesine gereken önceliği vermediği konusunda eleştirilmektedir. Özellikle hizmet sunumunun ilçe belediyesine bırakıldığı ve ilçe belediyesinin de bunu karşılamakta zorlandığı görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesinin taleplerini zamanında ve etkin olarak karşılama noktasında da eksiklikleri görülmüştür. Yöneticilerin belediyenin taleplerini iletme de bir sorun yaşamadıkları, ancak taleplerin geri dönüşümünde bir takım sıkıntıların olduğunu belirtmişlerdir.

Muhtarlarının genelinin büyükşehir belediyesinin hizmet sunumundan memnun oldukları görülmektedir. Büyükşehir belediyesine geçilmesiyle birlikte temel hizmetlerin görülmesinde artış olduğunu ifade eden muhtarların yanında, büyükşehir belediyesinin hizmet sunmada etkin ve verimli olmadığını düşünen muhtarların olduğu görülmüştür. Özellikle yol konusunda sorunlu olduğu görülen mahallelerin bu temel hizmeti almakta zorluk çektikleri görülmektedir. Bazı muhtarların ilçe belediyesinden memnun oldukları, bazı muhtarların ise belediyenin hizmet sunumunda etkin ve verimli olmadığını bunun da mali yetersizlikten kaynakladığını ifade etmişlerdir. Ancak

cevaplarda dikkat çeken husus informel ilişkiler olmuştur. Geçmiş dönemde il özel idaresi ya da bugün büyükşehir belediyesi ile informel ilişkiler kurmuş bazı muhtarların hizmet almada zorluk çekmedikleri noktasında görüşler olmuştur. Bu husus göz önüne alındığında, mahalleler arasındaki büyükşehir belediyesinin alanına giren yolların bazı yerlerde yapıldığı, bazı yerlerde ise sıkıntılar olduğu gözlemlenmiştir. Bu husus dikkate alındığında, büyükşehir belediyesinin hizmet sunumundan memnun olan muhtarlardan bazılarının bu ilişkiyi kurdukları görülmektedir. Bu ilişkinin kurulamamış olması durumunda aynı muhtarlardan aynı cevapların gelip gelmeyeceği de önemli bir soru işaretidir.

Bu bulgular dikkate alındığında Kanunun en çok eleştirilmesine neden olan, büyükşehir belediyelerinin kentsel alanları yönetmeye uygun olduğu ve kırsal alanlarda hizmet sunumunun etkin ve verimli olamayacağına yönelik ileri sürülen görüşlerin doğruluk payı içerdiği söylenebilir. SBŞB'nin şehir ve ilçe merkezine yakın yerlere hizmet sunumunda daha etkin olduğu görülmektedir. Bu durum dikkate alındığında kırsal alanlar için hizmet önceliği konusu ortaya çıkmaktadır.

Kanunla ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin payları arttırılmıştır. Ancak özellikle ilçe belediyelerinin paylarının artmasına karşılık hizmet sunumunda yeterli olmadığı konusunda eleştirilerin olduğu görülmektedir. Yöneticilere payların artmasının Kocaali Belediyesi'ne yansması sorulduğunda, arttırılan payların belediye için yeterli olmadığı şeklinde genel bir görüş vardır. Özellikle payların nüfusa göre dağıtılması yaz ve kış nüfusu değişen Kocaali ilçesi için yetersiz olduğu görülmektedir. Ayrıca ayrılan payların bir kısmının büyükşehir belediyesine aktarılması payların daha da azalmasına neden olmaktadır. Kanun sonrasında cadde vergilerinin büyükşehir belediyesine verilmesi ilçe belediyesine gelir getiren bir kalemi ortadan kaldırmıştır. Bu sebeplerden ötürü yöneticiler belediyenin mali yetersizlikten dolayı hizmet sunumunda etkin ve verimli ol(a)madığını ifade etmişlerdir. Kanuna göre, ilçe belediyelerine ayrılan payların büyük bir oranının nüfusa göre dağıtılması, özellikle yaz ve kış nüfusu değişen ilçeler için yeterli olmadığı ve bu durumun hizmetlerin sunumunu etkilediği ifade edilebilir.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik açısından sorunlarının olmasının temelinde, aşırı merkeziyetçilikten kaynaklandığı çeşitli araştırmalarla ortaya

konulmuştur. Bu amaçla 1980’li yıllarda başlayan ve 2000’li yıllarla hız kazanan kamu yönetimi reformlarında merkezîyetçiliğin azaltılıp, yerel yönetimler lehine görev ve yetki paylaşımı çoğaltılmıştır. Özellikle yerel yönetim reformlarında hizmette yerellik ilkesini ilgilendiren doğrudan hükümler yer almıştır. Bu ilkeyle, hizmetlerin vatandaşın en yakın birimler tarafından sunulması amaçlanmıştır. Bu hizmetlerin halkın sağlığı ve esenliği ile ilgili hizmetlerin (Göküş ve Alptürker, 2016: 79) yerinde ve yerinden sunulması oldukça önemlidir. Yerel yönetim reformlarının son ayağı olan 6360 sayılı Kanun’un hizmette yerellik ilkesini güçlendirmek yerine zayıflattığı üzerine çeşitli eleştiriler almaktadır. Özellikle köy ve belde belediyelerinin kapatılıp, büyükşehir belediye sınırının il mülki sınıra kadar genişletilmesi hizmette yerellik ilkesi açısından olumsuz bir gelişme olmuştur. Kanunun büyükşehir belediyelerinin gücünü yoğunlaştırdığı ve vatandaşın en yakın hizmet birimi kalan ilçe belediyelerinin gücünü zayıflatarak özerkliğini azalttığı görülmektedir.

Yönetici ve muhtarlara sorulan sorular değerlendirildiğinde, yöneticilerin geneli Kanunun ilkeyi olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedirler. Yöneticilerin vatandaşın ya da ilçenin bir hizmete ihtiyacı olduğunda bunu en iyi ilçe belediyesinin bildiğini, uzaktaki büyükşehir belediyesinin yerel koşullara uygun kararlar veremeyeceği düşüncesini paylaşmaktadırlar. Yönetici ve muhtarların vatandaşın istek ve şikayetlerini büyükşehir belediyesine ulaştırmakta bir sorun yaşamadıklarını ancak büyükşehir belediyesinin bu taleplere cevap vermede aksaklıkları olduğunu belirtmişlerdir. Muhtarlardan bazılarının ise özellikle büyükşehir belediyesine ulaşmada sorun yaşadıkları görülmektedir. Muhtarların geneli geri dönüşlerde büyükşehir belediyesinin yeterince hızlı olmadığını ve mahallelerine öncelik verilmediğini düşünmektedirler. Taleplerin gerçekleşmesinin hemen mümkün olmadığını uzun zaman alan periyotlara yayıldığını ifade etmişlerdir. İlçe belediyesinin de yavaş ve yeterli olmadığını, ancak bunun sebebinin de mali yetersizlikten dolayı olduğunu dile getirilmiştir. Bu hususlar dikkate alındığında hizmette yerellik ilkesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Özellikle kırsal alanlar dikkate alındığında hizmet sunumunun ikinci planda kalması ilkenin önemini ortaya koymaktadır. Şehir ve ilçe merkezine uzak alanların hizmet önceliğinin büyükşehir belediyesi tarafından yeterince dikkate alınmaması, bu alanların hizmet alımında geri kalması neden olmaktadır. İstek ve taleplerin iletilmesi günümüz teknoloji ve imkanlarının katkısıyla kolaylıkla gerçekleşirken, bu taleplerin karşılanmasında

zorluklar görülmektedir. Kocaali ölçeğinde vatandaşın ve mahallenin en önemli sorunu olan yol konusunun, büyükşehir belediyesinin hizmet alanına girdiği andan itibaren, çözülememiş olması önemli bir konudur. İnsanların yaşadıkları yerlerden göç etmesine sebep olacak kadar büyük bir sorun haline gelen bu konunun büyükşehir belediyesi tarafından hizmet önceliği dikkate alınarak çözümlenmesi gerekmektedir. Vatandaşa en yakın birimlerin kaldırılmasının vatandaş açısından da olumsuz olduğu görülmektedir. Özellikle vatandaşın her türlü şikayetini ve talebini kendi özel bütçesi ve taşınır ya da taşınmaz malları ile yerine getiren köylerin kaldırılması hem mahalle hem de vatandaş açısından olumsuz bir sonuç meydana getirmiştir.

Kanunla büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinde değişiklikler meydana gelmiştir. Kanun sonrasında köyden mahalle haline dönüşen alanlarda büyükşehir ve ilçe belediyeleri ticari amaç taşımayan yapılar için tip mimari proje yapma ve yaptırma yetkisi verilmiştir. Bununla amaçlanan yörenin geleneksel, kültürel ve mimari yapısına uygun tek tip yapıların yapılmasıdır. Kanunla getirilen bu düzenleme eleştirilere neden olmuştur. Kanunun kırsal alanlarda kentsel yapıların yapılmasının önünü açtığı ve kırsal alanların kendilerine özgü kültürlerinin bozulmasına neden olacağı üzerine tartışmalara yol açmıştır.

Kırsal alanların kentsel arsalara dönüşmesinin toprakla beslenen halk üzerinde nasıl bir etkisi olduğu değerlendirildiğinde, muhtarların genelinin ortak görüşü bu alanların kentsel alanlara açılmasının doğru olmayacağı ve böyle yapıların kırsal alanlardaki hayvancılık ve tarımcılığın sürdürülmesini zorlaştıracığı ifade etmişlerdir. Bu yapıların kurulmaya başlanmasıyla birlikte süregelen köy kültürünün değişmesine yol açacağı ve göçlerin artmasına neden olacağı düşünülmektedirler. Muhtarlar kentsel alanların genişlemesi durumunda doğal ve kültürel değerler içeren bu kırsal alanları yutacağını düşünülmektedirler. Kentsel alanların mahalleler içindeki hayvancılık ve tarımcılığı etkileyerek işsiz kalmalarına neden olacağı ve bu durumun göçlere zorlayacağı ifade edilmiştir. Muhtarların genelinin köy statüsünden çıkarılıp mahalle haline dönüşmelerinden memnun olmadıkları görülmüştür. Özellikle köye ait malların devredilmesinden ve yetkilerinin çoğunu kaybetmelerinden dolayı rahatsızlık içinde oldukları görülmüştür. Vatandaşın da bu durumdan memnun olmadıkları ve bu alanda yaşamak ile merkez ilçedeki bir mahallede yaşamak arasında bir fark kalmadığını düşündükleri ifade edilmiştir. Bu hususlar dikkate alındığında, Kanunun getirdiği bazı

düzenlemelerin kırsal alan ve vatandaş üzerinde olumsuz sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Özellikle Kanunun en çok eleştirildiği konu olan vatandaşın ve farklı kesimlerin görüşü alınmadan kanunlaştığı konusu üzerine haklılık payı ortaya çıkmaktadır. Kırsal alanlarda yaşayan vatandaşların istek ve görüşleri dikkate alınmadan il özel idareleri ve köylerin kapatılıp, hizmetlerin ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında paylaştırılması Kanunun en önemli olumsuz yönü olmuştur.



SONUÇ

1980'lerden sonra tüm dünyada görülen hızlı nüfus artışı, sanayileşme, kentleşme ve teknolojik gelişmeler kamu hizmetlerinin kapsam olarak büyümesine neden olmuştur. Bu hizmetlerin büyümesi beraberinde tek bir yönetim birimi tarafından karşılanmasının zorluğunu ortaya çıkarmıştır. Tüm hizmetlerin merkezi yönetimler tarafından sunulması mümkün değildir. Bu nedenle kamusal hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümünün gereği önem kazanmıştır. Hizmetlerin bölgeden bölgeye farklılık göstermesi bu bölüşümün yerel yönetimler lehine olması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu bölüşümde dikkat edilmesi gereken nokta, hizmetlerin etkinliği ve verimliliğidir. Çünkü kaynakların azaldığı dünyada kaynakların etkin ve verimli kullanılması bir zorunluluk haline gelmiştir. Özellikle kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için bu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması gerekmektedir. Çünkü bu yönetimlerin merkezi yönetimlere göre yerel düzeyde hizmetleri sunmada daha etkin ve verimli kuruluşlar olduğu görülmektedir. Vatandaşa en yakın birimler olan bu yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerde yerel koşullara uygun kararlar vermesi bakımından etkinlik ve verimlilik ile kalitenin sağlanmasında önemlidir. Özellikle 21. yüzyılın başlamasıyla birlikte küreselleşme süreci ve uluslararası güçlerin etkisiyle yerel yönetimlere atfedilen görevlerde ve değerlerde artışlar meydana gelmiştir. Günümüzde pek çok ülkede kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü yerel yönetimler tarafından üstlenilmektedir.

Yerel yönetimler tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli idari birimlerdir. Ülkemizde anayasal temeli olan yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Geçmiş Tanzimat Dönemine kadar dayanan yerel yönetimler içinde özellikle Cumhuriyet Dönemi'yle birlikte belediyelere ayrı bir önem atfedilmiştir. İlk belediye denemesi 13 Haziran 1855 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kuruluşu ile başlamıştır. Sonrasında 1868 tarihli "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile tüm İstanbul'da yaygınlaştırılarak devam eden belediye kurma süreci, "Vilayet Belediye Kanunu"yla her vilayet ve kasabada birer belediye örgütünün kurulmasıyla devam etmiştir. Bu dönemde belediyeler özerk bir anlayıştan uzak sadece şehrin inşasına yönelik birimler olarak kalmıştır. Cumhuriyet sonrasında belediyelerle ilgili yasal düzenleme 1930 yılında çıkarılan "1580 sayılı Belediye Kanunu" ile devam etmiştir. Bu kanunla belediyelere geniş görevler tanınmıştır.

Zamanla değişen toplumsal ve sosyal koşullar belediye yonemlerinin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bu durum buyuk yerleşim yerleri iwin ozel yonem birimlerinin kurulması gereğini ortaya cikarmıştır. Temeli 1982 Anayasa'sına dayanan ozel yonem birimlerinin kurulma kararı sonrasında 1984 tarih ve "195 sayılı Buyukşehir Belediyelerinin Yonemi Hakkında Kanun Hukmunde Kararname" ile artan nufusları ve değişen mekansal alanları neticesinde İstanbul, Ankara ve İzmir olmak uzere buyuk yerleşim yerlerinde buyukşehir belediyesi kurulmuştur. Kurulan buyukşehir belediyeleriyle hizmet sunumunun tek merkezden yurutulmesiyle optimal hizmet buyukluğu sağlanarak hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ile kalitenin arttırılması amaqlanmıştır.

195 sayılı KHK sonrasında 1984 tarihli 3030 sayılı Buyukşehirler Yonemi Hakkında Kanun Hukmunde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu Kanunla buyukşehir ve ilçe belediyesi olmak uzere ikili bir yonem yapısı benimsenmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ulke genelinde 16 buyukşehir belediyesi kurulmuştur. Bu yıllarda buyukşehir belediyelerinin etkin, verimli, tutumlu, hesap verebilir ve vatandaş odaklı bir yonem olması gereği onem kazanmıştır. Bunun yanında Avrupa Birliği uyelik sureci de yeni bir yasal duzenlemenin yapılması zorunluluğunu ortaya cikmıştır. Bu amaqla 2000'li yılların başlamasıyla birlikte kamu yoneminde bir reform surecine girilmiştir. Bu reform sureciyle amaqlanan kamu yonemlerinin aksayan yonlerini bulmak ve aşırı merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel yonemleri guclendirmektir.

"Kamu Yoneminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı" ve daha sonra kabul edilen "5018 sayılı Kamu Mali Yonemi ve Kontrol Kanunu"yla başlayan reform sureci "5393 sayılı Belediye Kanunu", "5216 sayılı Buyukşehir Belediyesi Kanunu", "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" ve "5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu"yla devam etmiştir. 5216 sayılı Kanun'la buyukşehir belediyelerin tanımı değiştirilmiştir. Ayrıca kanunla buyukşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nufus ölçütü getirilmiştir. Kanun buyukşehir belediyeleri iwin İstanbul ve Kocaeli'nin hizmet sınırını il sınırına kadar genişletmiştir. 2008 yılında yururluğe giren "5747 sayılı Buyukşehir Belediyesi Sınırları İcerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la devam eden reform surecinde buyukşehir hududundaki ilk kademe belediyelerinin tuzel kişiliklerine son

verilmiştir. Bu düzenlemeyle küçük ölçekli belediyeler kaldırılarak ya da birleştirilerek bu belediyelerin etkin ve verimli olabilmeleri amaçlanmıştır.

Reform sürecinin son ayağı “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Kanunun ana amacı olan optimal büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin kurulması sağlanarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliği arttırmaktadır. Bu amaçla 6360 sayılı Kanun’un kabulüyle birlikte birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler içinde en dikkat çeken büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve büyükşehir belediye sınırının il mülki sınıra kadar genişletilmesi olmuştur. Kanundaki diğer bir önemli değişiklikte kuruluşu çok eskiye dayanan köylerin kaldırılarak mahalle haline dönüştürülmesidir. Kanun ile optimal hizmet büyüklüğünü sağlamak amacıyla küçük yerel yönetim birimlerini kapatmış ve bu birimlerin yetki ve görevlerini büyükşehir ya da ilçe belediyesine arasında dağıtmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda Kanun hizmette yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilediği konusunda eleştiriler almıştır. 30 ilin büyükşehir olmasıyla birlikte, ülke nüfusunun % 77’si büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrasında il mülki sınırdaki hizmet üretecek olan büyükşehir belediyeleri yeni görevleri ve genişleyen hizmet alanlarında hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde sunulup sunulamayacağı noktasında da eleştiriler almıştır. Özellikle Kanun ile il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin kapatılması sonrasında kırsal alanlara sunulan hizmetlerin etkinliği ve verimliliği noktasında önemli bir tartışma konusu ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada Kanun sonrasında hizmet sınırı il mülki sınırına kadar genişleyen Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin en uzak ilçeye hizmet sunumunun etkinliği ve verimliliği değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla Kocaali Belediyesi yöneticileri ve Kocaali merkezine en uzak ve Kanun sonrasında köyden mahalleye dönüşen 10 mahalle muhtarıyla mülakat yapılmıştır. Çalışmanın temel sorusu hizmet alanı genişleyen SBŞB’nin en uzak ilçeye hizmet sunumunun etkinlik ve verimlilik ile hizmette yerellik ilkesi açısından etkisi nasıldır?

Mülakatlarda 6360 sayılı Kanun’la hizmet sınırı il mülki sınıra kadar genişleyen SBŞB’nin hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği açısından olumlu ve olumsuz

görüşlerin olduğu görülmektedir. SBŞB'nin ilçe belediyesine göre hizmet sunumunda etkin ve verimli olduğu mülakat sonucunda elde edilen bulgulardan biridir. Hem yetkilerinin artması hem de alan bakımından genişleyen büyükşehir belediyesinin kanun öncesine göre daha hızlı ve etkin hareket ettiği ve büyük finansman gereken projeleri karşılaması bakımından kalkınmayı hızlandırarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağladığı ifade edilmektedir. SBŞB'nin ilçeler arasında sunduğu ortak hizmetlerin Kanunun ana amacı olan bütüncül hizmet anlayışıyla uyumlu olduğu görülmektedir. Birden fazla ilçe tarafından verilecek hizmetlerin tek bir merkez tarafından sunulmasının kaynak israfının önüne geçilmesine ve her ilçe belediyesi üzerindeki mali yükün azaltılmasına yardımcı olacaktır. Kanunun bu yönüyle hizmet sunumunda il ve ilçeler için olumlu etkileri olduğu söylenebilir.

Kırsal alanlara hizmet sunumu açısından Kocaali ölçeği içinde SBŞB'nin etkin ve verimli olmadığı cevaplar sonucunda elde edilen diğer bir bulgudur. Büyükşehir belediyesinin kırsal alanların taleplerini karşılamada isteksiz olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin görev alanına giren mahalle sayısının artması hizmetlerin sunulmasında zorluklar yaşanmasına da neden olabilmektedir. Ancak SBŞB'den beklenen mahalleler arasında hizmet önceliğinin kırsal alanlardaki mahallelere verilmesi gereğidir. Mahalle halkının neye ihtiyacı olduğunun büyükşehir belediye meclisi tarafından karar verilmesi hizmetlerin önceliği konusunda önemli olmaktadır. Hizmetlerin sunumu ve önceliği konusu dikkate alındığında, yerel koşullara uygun kararlar vermediği görülen büyükşehir belediye meclisinin bu yönü dikkate alındığında hizmette yerellik ilkesinin önemi ortaya çıkmaktadır.

Kanunla ilçe belediyelerine ayrılan payların arttırılmasına karşılık belediyenin hizmet sunumunda yetersiz olduğu görülmüştür. Payların nüfusa göre dağıtılması, bu payında % 30'luk kısmının büyükşehir belediyesine ayrılması ve caddelerdeki vergilerin de büyükşehir belediyesine bırakılması ilçe belediyesi açısından son derece olumsuz olmaktadır. Yeterli mali gücü olmayan belediyenin merkez ve uzak mahalleler açısından hizmet sunumunda etkin ve verimli olamadığı görülmektedir. Yeni mahalle olan alanların muhtarları vergi düzenlemelerine olumlu bakmaktadır. Hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi için vergilerin verilmesi gerektiği üzerine genel bir kanaat vardır. Muhtarların genelinde vergilerin geçiş sürecinden sonra da düşük miktarda kalması gerektiği görüşünün hakim olduğu görülmüştür. Vergi miktarlarının

arttırılmasının kırsaldan merkez mahallelere göçlerin artmasına neden olacağı düşünülmektedir.

Kanunun kırsal alanlar için getirdiği bazı düzenlemelerin muhtarlar ve orada yaşayan halk tarafından memnun edici olmadığı görülmektedir. Mahallelerin tüzel kişiliğinin olmaması ve kendi başlarına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamasından kaynaklı rahatsızlıkların olduğu görülmüştür. Kanunla kırsal alanların kentsel arsalarla dönüşme yolunun açılmasının mahallelerde hayvancılık ve tarımcılığın sürdürülmesini zorlaştıracığı ve buralarda süregelen köy kültürünün değişmesinin göçlerin artmasına neden olacağı şeklinde genel bir kanaatin olduğu görülmüştür. Yıllarca köy statüsünde yaşayan halkın bazı alışkanlıklarından vazgeçmek istemedikleri ve özellikle mahalle içindeki alanlarda hayvancılık ve tarımcılığın yasaklanmasından endişe duydukları görülmektedir.

Bu sonuçlar değerlendirildiğinde öncelikle büyükşehir belediyesi olan illerde kırsal alanlardaki mahalleri kapsayacak geniş ölçekli çalışmaların yapılması ve muhtar ile vatandaş algısının öğrenilmesi gerekmektedir. Daha büyük ölçekte yapılacak çalışmalardan elde edilecek bulgular neticesinde değişikliklerin hem muhtarlar hem de vatandaşlar üzerindeki etkisi analiz edebilecektir. Bu analizler sonucunda ortaya çıkan sorun alanları tespit edilmesi düzeltici önerilerin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Diğer yandan kırsal alanlar içinde yeni düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Kırsal alanlardaki hizmetler için büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi ve bu paylaşımın ilçe belediyelerinin lehine olması gerekmektedir. Hizmetlerin en yakın ilçe belediyesi tarafından sunulması hizmetlerin önceliği ve yerelliği konusunda olumlu olacaktır. Ancak bu yetkilendirilmenin yanında ilçe belediyelerine ayrılan payların arttırılması gerekmektedir. Özellikle nüfusu değişkenlik gösteren ilçelerde farklı bir düzenleme yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Yeterli olmayan paylarından dolayı sıkıntı çeken belediyelerin yetkilerinin arttırılması hizmet sunumu açısından etkin ve verimli bir sonuç alınmasını engelleyecektir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

ALTUNIŞIK, Remzi, ÇOŞKUN, Recai, BAYRAKTAROĞLU, Serkan ve YILDIRIM, Engin (2012), “*Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*”, Sakarya Kitapevi, Geliştirilmiş 7.Baskı, Sakarya.

AKAL, Zühal (1992), “*İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*”, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 473, Ankara.

ARIKBOĞA, Erbay (2008), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler İçinde “Türkiye’ de Belediyelerin Büyüklüğü Ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform Ve Uygulama Analizi”*, F.Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür (Ed.), Ankara: Gazi Kitabevi.

BİNGÖL, Yılmaz ve YAZICI, Ersin ve BÜYÜKAKIN, Tahir (2013), “*İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi*”, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 38, 1.Baskı.

ÇETİNKAYA, Özhan (2014), “*Mahalli İdareler Maliyesi*”, 4. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

DALAY, İsmail (2002), “*Temel İşletmecilik Bilgileri*”, Sakarya Kitapevi, Birinci Baskı, Sakarya.

DİNÇER Ömer ve FİDAN Yahya (1996), “*İşletme Yönetimi*”, BetaYayıncılık, 1.Basım, İstanbul.

DURSUN, Davut (1998), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari gelişme*”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), İlke Yayınları, SS. 93-104, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2014), “*Kamu Yönetimi*”, Umuttepe Yayınları, 7.Baskı, Kocaeli.

KELEŞ, Ruşen (2000), “*Yerinden Yönetim ve Siyaset*”, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 4. Basım, İstanbul.

KUBALI, Derya (1998), “*Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*”, Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Dizisi, Ankara.

- MUTLUER, Kamil ve ÖNER, Erdoğan (2009), “Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi”, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- NADAROĞLU, Halil (2001), “*Mahalli İdareler*”, Yenilenmiş 7.Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (2012), “*Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*”, 4.Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara.
- ÖZEL, Mehmet (2015), “*Kamu Politikası ve Yerel Yönetimler*”, Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları, Editör Mehmet Özel, Çizgi Kitapevi, Konya.
- ÖZER, Hüseyin (1997), “*Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*”, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- PROKOPENKO, Joseph (1992), “*Verimlilik Yönetimi Uygulamalı El Kitabı*”, (Çeviren Olcay Baykal ve diğerleri) Milli Produktivite Merkezi Yayınları, Ankara.
- SAKINÇ, Süreyya (2014), “*Yerel Yönetimler Maliyesi*”, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- ŞAHİN, Yusuf (2014), “*Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*”, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Yenilenmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Bursa.
- TOPRAK, Zerrin (2006), “*Yerel Yönetimler*”, Nobel Yayın Dağıtım, 6.Basım, Ankara.
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, Mehmet Akif (2014), “*Mahalli İdareler*”, Yenilenmiş 3.Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- TÜRKDOĞAN, Orhan ve GÖKÇE, Orhan (2015), “*Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemi*”, 2. Baskı, Çizgi Kitapevi, Konya.
- ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin (2014), “*Mahalli idareler*”, Seçkin Yayıncılık, 9.Basım, Ankara.
- YERLİ, Emre ve ÇEÇEN, Ekrem (2014), “*Kamu Yönetimi*”, Editör Yasin Çoban, 2.Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- YILDIRIM, Ali ve ŞİMŞEK Hasan (2016), “*Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*”, Genişletilmiş 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Sürekli Yayınlar

ADA, Burcu (2008), “*Türk Kamu Personelinin Performans Değerlendirmesi*”, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ADIGÜZEL, Şenol (2012), “ *6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme*”, Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, 2012, s. 153-176.

ADIGÜZEL Şenol ve TEK, Murat (2014), “ *6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 23, S. 3, s. 73-102.

ACAR, Abdurrahman (1997), “*Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki İnceleme ve Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı*”, Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül 1997, Sayı:26, s. 47.

AKSU, Faruk İsmail (2012), “*Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı.

AKPINAR, Elçin (2006), “*Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

ARIKBOĞA, Erbay, (1998), “*Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.

ARIKBOĞA, Erbay (2007), *Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu*, Kayfor 2007 V. Kamu Yönetimi Forumu 18–20 Ekim 2007, Kocaeli

ARIKBOĞA, Erbay (2012), “*Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform*”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı: 2, Haziran.

ARIKBOĞA, Erbay (2013), “*Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli*”, Yerel Politikalar Dergisi, S. 48-96, Y.1, S.3, Ocak-Haziran.

ATMACA, Yıldız (2013), “*Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası*”, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.3, S.2, SS.168-184.

BARLAS, Emin ve KARAGÖZ, Berkan (2007), “*Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve*”, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 1, SS.155-174.

Türk İdareciler Derneği (2012), “*Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının İl Sınırları ile Birleştirilmesini Öngören Kanun Taslağı Çalışmaları Hakkında Kamuoyuna Duyuru (Basın Açıklaması)*”, İdarecinin Sesi Dergisi, Mart-Nisan.

BEZCİ, Bünyamin ve COŞKUN Bayram (2007), “*Avrupa Birliği ve Subzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 16, S.3, SS. 5-27

BİRİCİKOĞLU, Hale ve DUYAR Duygu (2015), “*6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik Ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği*” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S.4, SS.369-393.

CANATAN Bilal (2005), “*Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı ‘Subsidiarity’*”, Liberal Düşünce, Bahar-Yaz.

ÇELİKİYAY, Hicran (2014a), “*Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası*” <http://setav.org.tr/degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-Kanunsi/analiz/16092>, Erişim Tarihi : (01.01.2016).

ÇELİKİYAY, Hicran (2014b), “*Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri*”, Seta Perspektif, S. 48, Nisan.

ÇETİN ÖNEZ, Zuhale (2015), “*Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 2, SS.247-266.

ÇİÇEK, Yeter (2014), “*Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler*”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.

DEDEOĞLU, Erdoğan (2011), “*Büyükşehir Belediye Yönetimine Genel Bakış*”, Sayıştay Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran.

DEMİR, Filiz (2011), “*Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama*”, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı İktisat Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Karaman.

DEMİR, Hakan ve KARAKÜTÜK, Mehmet (2003), “*Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi*, Bilgi Dergisi, S.2.

DERDİMAN, Cengiz (2012) “*Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.2, S.1, Isparta.

DURU, Bülent (2013) “*Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor*”, GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz, SS.33-37

EKİNCİ, Hasan ve YILMAZ, Abdullah (2002), “*Kamu Örgütlerinde Yönetimsel Etkinliğin Artırılması Üzerine Bir Araştırma*”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S. 19, SS 35-50.

ERSOY, Melih (2013) “*6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları*”, (internet erişimi, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/6360-say%C4%B1l%C4%B1-Kanun-ve-Mekansal-Planlama-Sorunlar%C4%B14.pdf>).

ERTAN, Birol (2002), “*Yerel Yönetim Kavramı*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S. 1, SS.22-30.

ERYILMAZ, Bilal (2002), “*Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S.3, SS.6-21.

FALAY, Nihat (1997), “*Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay*, Sayıştay Dergisi.

GENÇ, Fatma Nihal (2014) “*6360 sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri*”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.1, Özel Sayı, SS.1-29.

GÖKÜŞ, Mehmet ve ALPTÜRKER, Hakan (2016), “*6360 Sayılı Yasa ile Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, S. 11, SS.67-86.

GÖZLER, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, C. 11, S. 122, SS.37-82. (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

GÜÇLÜ, O. Ali (1995), “Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler” Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık, S.19.

AYMAN GÜLER, Birgül (2012a), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, Ankara.

GÜNAL, Alpay, ATVUR, Senem ve OKUDAN DERNEK Kadriye (2014), “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.19, S. 3, SS.55-70.

GÜRBÜZ, Mehmet, YILDIRIM, Uğur ve BELLİ Aziz (2014), “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, ADÜ SBE Dergisi, 1 (Özel Sayı), SS102-135.

HACİTAHİROĞLU, Kürşat (2012), “Verimlilikte Liderin Rolü”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, C.9, S.1, <https://www.j-humansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/viewFile/2259/pdf>

İŞİN, Şule ve TALİM, Metin (1998), “Tarımda Ölçek Ekonomisi”, Tarım Ekonomisi Dergisi, S. 3, SS. 49-57.

İLERİ, Hüseyin (1996), “İş örgütlerinde Kapasite Kullanımı Maliyet – Verimlilik İlişkileri”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Konya.

İZCİ, Ferit ve TURAN, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.18, S. 1, s.: 117-152.

KALKO, Ümit (2010), “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansıması”, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

KARAASLAN, Mehmet (2012-2013), “*Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine bir değerlendirme*”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17-18, S. 26-27-28-29, Diyarbakır.

KARAKOÇAK, Kemal (2007), “*Bilgi Yönetimi ve Verimliliğe Etkisi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Uygulaması*”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Doktora Tez, Ankara.

KARASU, Mithat Arman (2013), “*6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve olası Etkileri –Şanlıurfa Örneği-*”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.15, S.1, Ankara.

KARASU Mithat Arman (2014), “*Şanlıurfa’da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 1, Özel Sayı, SS.178-193.

KAYA, Erol ve ŞENTÜRK, Hulusi (2007), “*Muhafazakar Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu*”, Yerel Siyaset Dergisi Kitap Eki. <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/md.pdf>, Erişim Tarihi: 17.02.2016

KELEŞ, Ruşen (1995), “*Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.1, SS.3-14.

KILINÇ, Gökçen (2010), “*Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 19 (1)

KIRIŞIK, Fatih, (2013), “*Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri, No:05, Tekirdağ.

KOÇAK, Süleyman Yaman ve EKŞİ, Ali (2010), “*Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs, S.21, SS.295-307.

KOYUNCU, Emre ve KÖROĞLU, Tunga (2012), “*Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*”, Tepav.

KUBALI, Derya (1999), “*Performans Denetimi*”, Amme İdaresi Dergisi, C.32, S. 1 (Mart).

MIHÇIOĞLU, Cemal (1974), “*Kamu Yönetiminde Verimlilik*”, Verimlilik Dergisi, MPM Yayınları, SS.5-18.

MURATOĞLU, Tahir (2015), “*Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler*”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, 60 S. 32.

NEGİZ, Nilüfer (2007), “*Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, Isparta.

ORHAN, Mithat (2006), “*Yönetimde Verimlilik-Etkenlik ve Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi*”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimler) Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÖKMEN, Mustafa ve ARSLAN, Recep (2014), “*Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği*”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 1, Özel Sayı, SS. 88-101.

KIZILBOĞA ÖZASLAN, Rüveyda- AKILLI, Hüsnüye ve ÖZASLAN, Kamil (2014), “*6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi’nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı*”, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C. XXXVI, S.2, SS. 215-235

ÖZCAN, Mehmet (2004), “*Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, <http://okul.selyam.net/docs/index-18060.html>, Erişim Tarihi: (28.11.2015).

ÖZÇELİK, Yusuf (2014), “*Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler*”, TAAD, Y. 5, S. 19, Ekim.

ÖZDEMİR, Servet (1995), “*Eğitimde Verimlilik ve Toplam Kalite Yöntemi*”, Eğitim Yönetimi, Y.1, S.3.

PARLAK, Bekir (2013), “*Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi*”, Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi, 25 Ocak 2013,

<http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-Yasasinin-analizi/> Erişim Tarihi: (09.12.2015).

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANI (2015), <http://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/d9vGhDILXh.pdf>, Erişim Tarihi : (02.04.2017).

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PERFORMANS PROGRAMI (2017), <http://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/d9vGhDILXh.pdf>, Erişim Tarihi : (02.04.2017).

TEKELİ, İlhan (1983) “*Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi*”, Amme İdaresi Dergisi, C 16, S 2, SS.3-22.

TOPAL, Kadir (2011), “*Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği*”, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt XXXI, SS. 367-380.

TOPRAK, A. Meral (2005), “*Çalışanların Bakışı Açısından Verimlilik, Temel Değerler, Başarı Faktörleri, Bir Alan Araştırması*” V. Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu, İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul.

TORTOP, Nuri (1995a), “*Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4(6).

Uçar, Ahmet (2004), “*Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir İnceleme*”, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler, C.2, S.1, Manisa.

UYAR, Necati (2012), “*6360 Sayılı Kanun, Büyükşehirlerin Yalnızca Sınırlarını Değil, Sorunlarını da Büyütecektir*”, <http://www.spo.org.tr> Erişim Tarihi: (28.11.2015).

ÜNAL, Işıl (1989), “*Verimliliğin Önemi ve Eğitim ile İlişkisi*”, Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, C.22, S.1, Ankara.

YETER, Enis (1992), “*Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.1, S.4, Temmuz, SS.13-21.

YILDIRIM, Arzu (2014), “*Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, The Journal of Academic Social Science Y. 2, S. 5, SS. 130-140.

YILDIRIM, Erhan (1995), “*Ekonomik Yapı ve Ölçek Ekonomileri*”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 3, S.3, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/issue/view/5000000153> , Erişim Tarihi: (02.01.2017).

YILDIRIM, Uğur, GÜL, Zehra ve AKIN, Soner (2015), “ *İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler*”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Eskişehir.

YILDIZ, Mustafa (2013), “*6360 Sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.tuhis.org.tr/> (Erişim Tarihi: 24.01.2016).

YOLOĞLU, Cenap Ali (2011), “*Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 20, S.3, SS.47-68.

YÜKÇÜ, Süleyman ve ATAĞAN, Gülşah (2009), “*Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık*”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 23, S. 4.

ZENGİN, Osman (2014), “*Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi*”, Ankara Barosu Dergisi.

ZEYREKLİ, Sedef ve EKİZCELEROĞLU, Rengül (2007), “*Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.16, S.3, SS.29-48.

Diğer Kaynaklar

ANKARA SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ DERGİSİ, “*APA 6.0 Yazım Kuralları ve Kaynak Gösterme Biçimi*”, <http://sbedergisi.ankara.edu.tr/apa60.pdf>, Erişim Tarihi (19.06.2017).

ARSLAN Ahmet (2002), “*Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim*”, <http://www.kaynakindir.com/wp-content/uploads/2013/07/Kamu-Harcamalar%C4%B1nda-Verimlilik-Etkinlik-ve-Denetim.pdf>, Erişim Tarihi: (25.05.2015).

ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif. (2012), "*Büyükşehir Kanun Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı?*", Radikal Gazetesi, <http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir-Kanun-tasarisi-ne-sekilde-okunmali-1108110/>, Erişim Tarihi: (28.11.2015).

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, www.e-icisleri.gov.tr, Erişim Tarihi (26.04.2017).

AYMAN GÜLER, Birgül (2012b), "*Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!*" <http://www.yayed.org.tr>. (Erişim Tarihi, 30 Aralık 2015).

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, www.sakarya.bel.tr, Erişim Tarihi: (04.02.2017).

KOCAALİ BELEDİYESİ, http://www.kocaali.bel.tr/sayfa/Kocaali-Hakkinda-3_14.html, Erişim Tarihi: (04.04.2017).

TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss435.pdf>, Erişim Tarihi: (28.12.2015).

TUİK, <https://tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>, Erişim Tarihi: (04.04.2017).

TORTOP, Nuri (1995b), "*Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi*", <http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-yonetim-anlayisi> Erişim Tarihi: (24.12.2016).

TÜRKİYE NÜFUSU, <http://www.nufusune.com/> Erişim Tarihi: (21.04.2017).

ÜNLÜ, İsmail, "*Verimlilik Kavramı*", <http://www.diyaliz.net/diger/ismailsunu/verim.pdf>, Erişim Tarihi : (06.02.2015).

YERELNET, <http://www.yerelnet.org.tr> Erişim Tarihi: (21.04.2017).

Kanunlar

442 Sayılı Köy Kanunu (1924), T.C. Resmi Gazete, 336, 18.03.1924.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), T.C. Resmi Gazete, 17863, 9 Eylül 1982.

195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), T. C. Resmi Gazete, 18350, 23 Mart 1984.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), T.C. Resmi Gazete, 18453, 9 Eylül 1984.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İçişleri, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporu (1984), TC Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004), T.C. Resmi Gazete, 25531, 23 Temmuz 2004.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), T.C. Resmi Gazete, 25745, 22 Şubat 2005.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), T.C. Resmi Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2008), T.C. Resmi Gazete, 26824, 22.03.2008.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), T.C. Resmi Gazete, 28489, 6 Aralık 2012.

Anayasa Mahkemesi Kararı (2014), T.C. Resmi Gazete, 29123, 18 Eylül 2014.

EKLER

EK 1: KOCAALİ BELEDİYESİ'NDEKİ YÖNETİCİLERE SORULAN

SORULAR

- 1- 6360 sayılı Kanun'u genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz? Kanunla meydana gelen değişikliklerin hizmete olan etkisi nasıldır?
- 2- Büyükşehir belediyelerinin kanunla hizmet alanlarının büyümesi sonucunda ilçe belediyelerine göre hizmetleri daha etkin ve verimli sunmakta mıdır?
- 3- Büyükşehir belediyeleri ilçelerdeki kırsal alanların hizmet taleplerini karşılayabiliyor mu? Bu konuda ortaya çıkan sorular var mı?
- 4- Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin taleplerini zamanında ve etkin olarak karşılayabiliyor mu?
- 5- Bu Kanun ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki koordinasyonu nasıl etkilemiştir?
- 6- Kanunla ilçe belediyelerine ayrılan payların artmasının Kocaali belediyesine yansımaları ne şekilde olmuştur? Ayrılan gelirlerin hizmetlerin etkin ve verimli şekilde sunulması için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?
- 7- Bu kanunun hizmette yerellik ilkesine olan etkisini nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 8- Bu kanunla vatandaşın istek, şikayet ve beklentilerini büyükşehir belediyelerine iletme konusunda sorunlar var mıdır?

EK 2: KOCAALİ İLÇESİ'NDEKİ MAHALLE MUHTARLARINA SORULAN SORULAR

- 1- Önceki Kanunda köyün ihtiyaç ve beklentileri muhtar, ihtiyar meclisi il özel idaresi ya da kaymakam tarafından yürütülürken, yeni kanunla bu işlerin belediyelere bırakılması hizmetlere etkinlik ve verimlilik açısından nasıl bir etkisi olmuştur? Bu Kanundan sonra hizmetlerin eskiye göre daha etkin ve verimli olduğunu düşünüyor musunuz?
- 2- Mahallede yaşayanlar istek, şikayet ve beklentilerini ilçe belediyesine ve büyükşehir belediyesine ulaştırabilmekte midir?
- 3- Yeni kanunla köyden mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanlar emlak, temizlik ve çevre vergileri, harç ve katılım payları ödemek zorundadır. Bu durum yerel halkta nasıl bir sonuç doğurmuştur? Yerel halk bunu karşılayabilecek durumda mıdır?
- 4- Köy topraklarının araziden kentsel arsalarla dönüşmesi toprakla beslenen halk üzerinde nasıl bir etki doğurmuştur? Kırsal kalkınmanın geri plana itildiğini düşünüyor musunuz?
- 5- Zamanla kentsel alanların genişleyerek doğal ve kültürel değerler içeren bu kırsal alanları yutacağını düşünüyor musunuz?

ÖZGEÇMİŞ

Yasemin YALNIZOĞLU 30.05.1990 yılında Sakarya’da doğdu. Kurtköy İlköğretim Okulu’nda ilköğrenimini tamamladıktan sonra 2008 yılında Sapanca Şehit Albay Güner Ekici Süper Lisesi’nden mezun oldu. 2009 yılında Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde lisans eğitime başladı. 2013 yılında mezun olduktan sonra aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda yüksek lisans eğitime başladı.

