T. C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLER VE KENT POLİTİKALARI BİLİM DALI

6360 SAYILI KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ

(MUĞLA DENEYİMİ)

Doktora Tezi

MESUT KOÇ

İstanbul, 2018

T. C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLER VE KENT POLİTİKALARI BİLİM DALI

6360 SAYILI KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ

(MUĞLA DENEYİMİ)

Doktora Tezi

MESUT KOÇ

Danışman: PROF. DR. YÜKSEL DEMİRKAYA

İstanbul, 2018

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi Mesut Koç'nın 6360 SAYILI KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ (MUĞLA DENEYİMİ) adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 5.04.2018 tarih ve 2018-10/23 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği ~~/ oy çokluğu~~ ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 22/06/2018

Öğretim Üyesi Adı Soyadı			**İmzası**
1.	Tez Danışmanı	Prof. Dr. YÜKSEL DEMİRKAYA	
2.	Jüri Üyesi	Prof. Dr. HAMZA ATEŞ	
3.	Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi BURAK HAMZA ERYİĞİT	
4.	Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi SEZAİ ÖZTOP	
5.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. ERBAY ARIKBOĞA	

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

İÇİNDEKİLER ……...……...…… I

ÖZET ……..…..……..... II

ABSTRACT ……..……..…..…… III

TABLO LİSTESİ……...…...…... IV

KISALTMALAR…….....…... V

GİRİŞ ……...……. 17

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. KATILIM 21

A. KATILIM KAVRAMI 22

1. Yönetime Katılım 22

2. Siyasal Katılım 23

3. Yerel Yönetimlerde Katılım 24

B. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM ARAÇLARI 28

1. Kent Konseyleri 28

2. Halk Oylaması (Referandum) 33

3. Meclis Toplantılarına Katılım 35

4. Halk Toplantıları 36

5. Sivil Toplum Kuruluşları 37

6. Yeni İletişim Teknolojileri 37

C. MAHALLE VE KATILIM 38

II. ETKİNLİK VE VERİMLİLİK 42

A. ETKİNLİK KAVRAMI 43

1. Kavramsal Açıdan Etkinlik 43

2. Kavramsal Açıdan Verimlilik 46

B. YEREL HİZMETLERDE ETKİNLİK VE VERİMLİLİK 47

III. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME 54

A. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME KAVRAMLARI 56

B. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME İLİŞKİSİ 59

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

I. YEREL YÖNETİMLER 62

A. YEREL YÖNETİM KAVRAMI 62

B. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ 67

C. KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER 70

D. TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER 72

D. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER 77

1. Belediyeler 79

2. İl Özel İdareleri 88

3. Köyler 91

II. MAHALLE VE MAHALLE MUHTARLIĞI 96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE 6360 SAYILI KANUN

I. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ..... 106

II. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU..... 108

III. 6360 SAYILI KANUN İLE GELEN DEĞİŞİKLİKLER 119

IV. DEĞİŞİKLİKLERE İLİŞKİN GÖRÜŞLER 126

A. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARININ GENİŞLETİLMESİ 127

B. BELDE BELEDİYELERİ, İL ÖZEL İDARELERİ, KÖYLERİN KALDIRILMASI VE KIRSAL ALANLARIN DURUMU 134

C. YATIRIMLARI İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI KURULMASI 138

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN YERLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ ARAŞTIRMASI VE BULGULARI

I. YÖNTEM 142

A. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ..... 142

B. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE ÖRNEKLEM SEÇİMİ 144

II. LİTERATÜR TARAMASI BULGULARI..... 147

A. MUĞLA TARİHİ..... 147

B. MUĞLA İLİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER 149

C. MUĞLA'DA YEREL YÖNETİM TEŞKİLATLARI..... 152

1. Muğla Büyükşehir Belediyesi 152
2. Muğla İlçeleri ve Belediyeleri 156
D. GEKA, SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE ODALAR 156
1. Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) 156
2. Sivil Toplum Kuruluşları ve Odalar 157
E. 6360 SAYILI KANUNUN MUĞLA'YA İDARİ AÇIDAN ETKİLERİ 158
1. Muğla'nın İlçeleri ve Mahalleye Dönüşen Köyler 171
2. Bodrum İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 172
3. Dalaman İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 173
4. Fethiye İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 173
5. Kavaklıdere İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 174
6. Köyceğiz İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 175
7. Menteşe İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 176
8. Seydikemer İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 177
9. Yatağan İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler 178

II. ALAN ARAŞTIRMASI BULGULARI 180
A. DEMOGRAFİK BULGULAR 180
1. Muhtarların Yaşı 180
2. Muhtarların Meslekleri 181
3. Eğitim Durumu 182
4. Muhtarların Muhtarlığa Seçilme Sayıları 183
B. KATILIMA İLİŞKİN BULGULAR 184
1. Yasalaşma Sürecinde Katılım 184
2. Yönetime Katılım 185
3. Yeni Katılım Araçları 199
C. ETKİNLİK VE VERİMLİLİĞE İLİŞKİN BULGULAR 215

D. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME BAĞLAMINDA BULGULAR..... 224

E. MUHTARLIĞA İLİŞKİN ÖNGÖRÜLER 232

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ ……...…….…...…. 242

KAYNAKÇA ……..……..……...…… 254

EKLER ……...……..… 273

GENEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı : Mesut KOÇ
Anabilim Dalı : Yerel Yönetimler
Bilim Dalı : Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA
Tez Türü ve Tarihi : Doktora, Haziran 2018
Anahtar Kelimeler : 6360 Sayılı Kanun, Muhtarlık, Katılım, Etkinlik Verimlilik, Merkezileşme, Yerelleşme

ÖZET

6360 SAYILI KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ (MUĞLA DENEYİMİ)

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetimlerin yapısında büyük değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il sınırlarına genişletilmiş, beldeler ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. İl Özel İdareleri kaldırılmış ve Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Bu değişikliklerle birlikte; katılım başta olmak üzere yerel hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimlilik ve bunlara bağlı olarak yerelleşme-merkezileşme tartışmaları hız kazanmıştır. 16 büyükşehir belediyesine 14 büyükşehir belediyesinin daha eklenmesiyle ülke nüfusunun yaklaşık %92'sinin belediye sınırları içinde yaşar hale gelmesi bu tartışmaların artarak devam etmesinde etkili olmuştur.

6360 Sayılı Kanun öncesi, köy muhtarlığı ve il özel idareleri vasıtasıyla hizmet alan yerler 2014 yılı Nisan ayından itibaren ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi ile tanışmış ve yerel hizmetler açısından birçok yeni durum ortaya çıkmıştır. Köy muhtarlıkları "icracı" konumdan "aracı" mahalle muhtarlıklarına dönüşmüştür. Üç yıllık süre sonunda, bu dönüşümün en önemli tanıkları, doğal olarak, değişlik öncesi köy muhtarı olup halen bu göreve devam eden mahalle muhtarlarıdır.

Bu çalışmada amaç; 6360 Sayılı Kanunun mahalleye dönüşen köylerde muhtarlığa etkisini katılım, etkinlik verimlilik ve merkezileşme yerelleşme bağlamında ortaya koyarak yönetim kültürümüzde müstesna bir yere sahip mahalle muhtarlığına ilişkin yeni öneriler geliştirerek karar vericilere katkı sunmaktır.

GENERAL INFORMATION

Name and Surname : Mesut KOÇ
Field : Local Administration
Programme : Local Authorities and Decentralization
Thesis Advisor : Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA
Thesis Type and Date : Doctorate, June 2018
Keywords : Law number 6360, Mukhtarship, Participation, Efficiency, Centralization, Decentralization

ABSTRACT

THE IMPACT OF LAW NO. 6360 IN THE NEIGHBORHOODS WHICH TRANSFORMED FROM VILLAGES (MUĞLA EXPERIENCE)

With the issue of Law No. 6360, major changes have been made in the structure of local administrations. Service area of metropolitan municipalities expanded to provincial boundaries, towns and villages have been transformed into neighborhoods. The special provincial administrations are replaced with "The Investment Monitoring and Coordination Directorates". Along with these changes, efficiency, productivity, and the localization-centralization discussions have accelerated in providing local services, especially participation. With the addition of 14 new metropolitan municipalities, the approximately 92% of the population of the country began to live in the municipal boundaries, increased these discussions.

The villages, before Law No. 6360, were being served by mukhtarships and special provincial administrations, began to get services from two new municipalities; district municipality and the metropolitan municipality, which led to many new changes. The village mukhtars who were in the executive position before in providing local services and solving problems have become intermediaries. After 3 years' experience, the mukhtars who were mukhtars before 2014 Local Elections and after are the important witnesses of this transformation period. In this study, it is aimed to contribute to lawmakers by making new suggestions on neighborhood mukhtarships, which has a special place in our administration culture, after the research on the impact of the Law no: 6360 in the neighborhoods, which transformed from villages, in the context of participation, efficiency, productivity and centralization-decentralization.

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Osmanlı'dan Günümüze Belediye Tarihçesi 81

Tablo 2: Mahalle Muhtarlığının Tarihsel Süreci 100

Tablo 3: Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemlendirilmesi 111

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Süreci 112

Tablo 5: Büyükşehir Yönetim Sisteminin Özellikleri 114

Tablo 6: Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları ve Temel Nitelikleri 116

Tablo 7: 6360 Öncesi ve Sonrası Genel Olarak Muhtarların Yaptığı İşlerin Karşılaştırılması 125

Tablo 8: Araştırma Kapsamında Seçilen İlçeler ve Özellikleri 146

Tablo 9: Bodrum İlçesinde Mahalleye Dönüşen 14 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları 172

Tablo 10: Dalaman İlçesinde Mahalleye Dönüşen 16 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları 173

Tablo 11: Fethiye İlçesinde Mahalleye Dönüşen 14 Köyün Nüfusu, İlçe ve İl Merkezine Uzaklıkları 174

Tablo 12: Kavaklıdere İlçesinde Mahalleye Dönüşen 2 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları 175

Tablo 13: Köyceğiz İlçesinde Mahalleye Dönüşen 16 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları 175

Tablo 14: Menteşe İlçesinde Mahalleye Dönüşen 25 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları 176

Tablo 15: Seydikemer İlçesinde Mahalleye Dönüşen 22 Köyün Nüfusu, İlçe ve İl Merkezine Uzaklıkları 177

Tablo 16: Yatağan İlçesinde Mahalleye Dönüşen 23 Köyün Nüfusu, İlçe ve İl Merkezine Uzaklıkları 179

Tablo 17: Muhtarların Yaşı..... 180

Tablo 18: Muhtarların Meslekleri..... 181

Tablo 19: Muhtarların Eğitim Durumu..... 182

Tablo 20: Muhtarların Seçilme Sayıları..... 183

Tablo 21: Muhtarların Kanunun Yürürlüğe Girdikten Sonra Bilgilendirilme Oranları 185

Tablo 22: Muğla İli Geneli Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına İlgisi 186

Tablo 23: Muhtarların Bodrum'da Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı 187

Tablo 24: Muhtarların Dalaman'da Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı..... 188

Tablo 25: Muhtarların Fethiye'de Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı 188

Tablo 26: Muhtarların Kavaklıdere'de Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı..... 189

Tablo 27: Muhtarların Köyceğiz'de Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı 190

Tablo 28: Muhtarların Menteşe'de Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı..... 191

Tablo 29: Muhtarların Seydikemer'de Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı 191

Tablo 30: Muhtarların Yatağan'da Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı 192

Tablo 31: Muhtarların Belediye Meclisi/Komisyon Toplantılarına Katılımı..... 193

Tablo 32: Muhtarların Bodrum İlçesinde Toplantılara Katılımı 195

Tablo 33: Muhtarların Dalaman İlçesinde Toplantılara Katılımı 196

Tablo 34: Muhtarların Fethiye İlçesinde Toplantılara Katılımı..... 196

Tablo 35: Muhtarların Kavaklıdere İlçesinde Toplantılara Katılımı 197

Tablo 36: Muhtarların Köyceğiz İlçesinde Toplantılara Katılımı 197

Tablo 37: Muhtarların Menteşe İlçesinde Toplantılara Katılımı 197

Tablo 38: Muhtarların Seydikemer İlçesinde Toplantılara Katılımı 198

Tablo 39: Muhtarların Yatağan İlçesinde Toplantılara Katılımı 198

Tablo 40: Muhtarların Muhtar Bilgi Sistemini Kullanım Oranları..... 200

Tablo 41: Muhtarların Muhtar Masasını Kullanım Oranları 201

Tablo 42: Muhtarların Kullandığı Geleneksel Yöntemler..... 202

Tablo 43: Muhtarların İlçe Belediyelerinden İlettikleri Taleplere İlişkin Yardımcı Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri 204

Tablo 44: Muhtarların Muğla Büyükşehir Belediyesinden İlettikleri Taleplere İlişkin Yardımcı Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri 206

Tablo 45: Muhtarların İlçe Belediyesine İlettikleri Taleplerin Karşılanmasında Oy Kaygısının Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri..... 209

Tablo 46: Muhtarların Muğla Büyükşehir Belediyesine İlettikleri Taleplerin Karşılanmasında Oy Kaygısının Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri 211

Tablo 47: Muhtarların İlçe Belediyesi ile BŞB Arasında Hizmetlerin Hangi Belediye Tarafından Yapılacağı Konusunda Belirsizlik Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri 214

Tablo 48: Belediye Sınırlarına Dâhil Olan Yerlerde Belediyelerce Altyapı Hizmetleri İçin Yatırım Bütçesinden % 10 Ayrılmasında İstişare Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Görüşleri 214

Tablo 49: Muhtarların Yeterli Hizmet Alınıp/Alınmadığına İlişkin Görüşleri 216

Tablo 50: Muhtarların Zamanında Hizmet Alınıp/Alınmadığına İlişkin Görüşleri 218

Tablo 51: Muhtarların Verimliliğe İlişkin Görüşleri 220

Tablo 52: Muhtarların Eski ve Yeni Durumda Hizmetin Güçlü ve Hızlı Bir Şekilde Sağlanıp Sağlanmadığına İlişkin Görüşleri 222

Tablo 53: Muhtarların Bürokrasinin Artıp Artmadığına İlişkin Algısı 224

Tablo 54: Muhtarların İl Özel İdarelerine İlişkin Algıları 226

Tablo 55: Muhtarların Mahallenin Sorunlarının İlçe/BŞB Meclislerinde Tartışılmasına İlişkin Görüşleri 228

Tablo 56: Mahalle Muhtarlığının Merkezi/Yerel İşler Ayrımına İlişkin Görüşleri..... 230

Tablo 57: Muhtarların Muhtarlığın Konumuna İlişkin Görüşleri..... 234

Tablo 58: Muhtarların Muhtarlığın Etkisinin Azalmasına İlişkin Görüşleri 236

Tablo 59: Muhtarların Muhtarlığın Kolaylaşmasına İlişkin Görüşleri 238

Tablo 60: Muhtarların Belediye Meclisinde Yer Almasına İlişkin Görüşler 239

Tablo 61: Muhtarların Önerilen Model Tercihlerine İlişkin Görüşleri..... 241

KISALTMALAR

***AB*:** Avrupa Birliği

***BMKP*:** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

BŞB: Büyükşehir Belediyesi

***GEKA*:** Güney Ege Kalkınma Ajansı

***KAYA*:** Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

***MUSKİ*:** Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi

***TOBB*:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

***TODAİ*E:** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

***TÜİK*:** Türkiye İstatistik Kurumu

***YİKOB*:** Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

EKLER

EK-1: HARİTALAR

EK-2: MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEŞKİLAT YAPISI

EK-3: ANKET FORMU: 6360 KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ (MUĞLA DENEYİMİ) ANKETİ

GİRİŞ

6360 Sayılı Kanun ile birlikte Türkiye'de 30 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Sınırları il sınırlarına kadar genişletilen yeni büyükşehir belediyeleri oluşturulurken, İl Özel İdareleri ve belde belediyelerinin yanı sıra köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler aynı adla mahalleye, beldeler de beldenin adıyla tek mahalle olarak ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Türk yerel yönetim tarihinde ve mevcut idari yapılanmasında farklı bir konumu bulunan köylerin, 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde mahalleye dönüşmesi sonucu birçok açıdan yeni bir sürece girilmiştir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. Maddesinde mahalle "belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim" olarak tanımlanmıştır. Köyden dönüşen yeni mahallelerde; yönetime katılım, merkezileşme-yerelleşme ve etkinlik-verimlilik başta olmak üzere önemli değişiklikler olması kaçınılmazdır. Bu değişikliklerin hangi yönde gerçekleştiğini ortaya koymak, etkilerinin sahaya ne ölçüde yansıdığını ortaya koymak bu düzenlemenin bundan sonraki seyri içinde belirleyici olacaktır.

6360 sayılı kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapan ve yasanın uygulanmaya başlaması ile birlikte, herhangi bir siyasi parti şemsiyesi altında olmadan mahalleyi temsil etmek üzere tekrar seçilen mahalle muhtarları köyden mahalleye dönüşümün canlı tanıklarıdır. Köy iken sahip oldukları tüzel kişilikleri kaldırılmış ve muhatap oldukları yerel hizmetleri sağlamakla görevli büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki belediye çıkmıştır. Muhtarların 2014 yılı ile birlikte mahallelerinde başlayan yeni süreçte, 2017 yılı Nisan ayı itibarıyla 3 yıllık deneyimleri oluşmuştur. Bu deneyimin sahada bulunan aktörlerin katkılarıyla literatüre kazandırılması karar vericilere ışık tutacaktır.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir olan 14 ilden birisi Muğla'dır. Sınırlarının bir kısmı Ege bölgesi bir kısmı Akdeniz bölgesinde bulunan Muğla, 1479

km'yi bulan deniz kıyısına sahip coğrafi yapısının yanı sıra sahip olduğu kırsal alanlar, geçim kaynakları ve birbirinden çok farklı özelliklere sahip ilçeleriyle araştırma yapmak için uygun illerden birisidir. 2014 yılı yerel seçim sonuçlarına göre büyükşehir belediye başkanlığı ana muhalefet (Cumhuriyet Halk Partisi) partisindedir. İlçe belediyelerinde, belediye başkanlıklarında iktidar partisi (Adalet ve Kalkınma Partisi) ve ana muhalefet partisi (Cumhuriyet Halk Partisi) yanı sıra mecliste gurubu bulunmayan partilerden (Demokrat Parti) bulunmaktadır. Bu durum, Muğla için araştırılmaya konu olması açısından dikkat çeken diğer bir özelliktir. Bu özellikleri taşıyan bir araştırma, muhtevası itibarıyla, sonraki yıllarda aynı sahada yeniden yapılabilecek ve sonuçlarının karşılaştırılabileceği nitelikte bir alan çalışması olacaktır.

Çalışma kapsamında; 2009 yılı yerel seçimleri ile birlikte köy muhtarı olarak seçilen ve 2014 yılından itibaren ilçe belediye sınırları içerisinde mahalleye dönüşen yerlerde tekrar seçilip mahalle muhtarı olarak halen göreve devam eden; hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de mahallesinin yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan mahalle muhtarlarının gözüyle 6360 sayılı kanunun 3 yıllık deneyimi araştırılmıştır. Bu noktada; çağdaş yerel yönetim anlayışının en önemli unsurları olan halkın katılımı, yerelleşme ve hizmetlerde etkinlik ve verimlilik temel alınmıştır. Yapılan saha araştırmasında il ölçeği ile birlikte, ilçeler ölçeğinde 6360 Sayılı Kanunun muhtarlığa etkisi farklı parametrelerle ölçülerek değerlendirme yapılmıştır.

6360 Sayılı Kanun ile gelen yeni sistemin, mahalleye dönüşen köylerde muhtarlık boyutuyla yönetim süreçlerine katılıma etkisi nasıl oldu? Eski durumda tek muhatapları muhtar olan kırsal mahalle halkının (köylülerin) muhtarlar aracılığıyla (belediyeler nezdinde) yönetime katılımı arttı mı? Azaldı mı? Mahalli İdare Seçimleri ile göreve gelen muhtarlar merkezi idare birimlerinin ve belediyelerin aldığı kararlara ne ölçüde katılım sağlayabiliyor? Mahalleye ilişkin alınan kararlarda seçilmiş temsilciler olarak dikkate alınıyorlar mı?

6360 Sayılı Kanun ile birlikte, kanunun temel amaçlarından birisi olan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik muhtarlar açısından öngörülen oranda gerçekleşti mi? Yerel hizmetlerde hala halkın muhatabı konumunda bulunan muhtarların yerel hizmetlerin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinde katkısı var mı? Mahallelerine

hizmet talebinde bulunan muhtarların istekleri zamanında ve yeterli düzeyde sağlanıyor mu?

6360 Sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetim sistemi daha da merkezileşti mi, yoksa yerelleşti mi? Ya da yerelin merkezileşmesi gibi yeni bir durum mu oluştu? Muhtarlığın merkezi idarenin temsilcisi olma rolü mü arttı yoksa yerel yönetimlerle olan ilişkileri mi arttı?

Diğer taraftan; "muhtarlıkların hizmet alanı daraldı mı, genişledi mi? Yapılan/görülen işlerin çoğunluğu nereye doğru evrildi/yoğunlaştı? Merkezi yönetime ait olanlara mı, yerel yönetime ait olanlara mı? Muhtarlıkların hizmet kapasitesi arttı mı azaldı mı? Muhtarlık işlevini kayıp mı etti? Muhtarlar belediye meclisinde yer almalı mı? Muhtarlar, fırsat verilseydi, eski ve yeni durumdan hangisini tercih ederdi?" sorularına cevap aranmıştır. Çıkan sonuçlar ışığında büyükşehirlerde muhtarlığa ve muhtarlığın geleceğine ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

Tezin hedeflenen amaçlara ulaşabilmesi için, temel niteliğinde olan kavramlara, yer verilerek başlanmıştır. Öncelikle, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte vazgeçilmez ilkeler haline gelen, katılım, etkinlik/verimlilik ve merkezileşme/yerelleşme kavramları birinci bölümde, literatür taraması ve güncel uygulamaları içeren araştırma sonuçları ile birlikte irdelenmiştir. Bu kavramların yerel yönetimlerin hangi boyutunda ne ölçüde önemli olduğunun anlaşılabilmesi için, ikinci bölümde, Türkiye'de yerel yönetim kuruluşlarına tarihsel süreçteki durumlarıyla birlikte yer verilmiştir. Tez özelinde başlıca unsurlardan birisi olan mahalle yönetimine ve mahalle muhtarlığına bu bölümde ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu başta olmak üzere birçok kanunda yapılan değişikliklerin yasal boyutunu oluşturan 6360 Sayılı Kanuna ise üçüncü bölümde yer verilmiştir. 6360 Sayılı Kanun ile birçok maddesi değişen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 Sayılı Kanun ile yaşanan değişikliklere; katılım, etkinlik/verimlilik ve yerelleşme boyutları başta olmak üzere bu bölümde, araştırmacıların görüşleriyle birlikte yer verilmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte mahalleye dönüşen köylerde değişimin etkisi araştırmasının yöntem, kapsam ve sürece ilişkin bilgiler ve bulguların sonuçlarına dördüncü bölümde yer verilmiştir. Kantitatif araştırmada çoğunlukla kullanılan anket yöntemiyle gerçekleştirilen araştırmanın sonucunda, elde edilen bulgular temel varsayımlar ve kanunun çıkarılış gerekçeleri karşılaştırma yapılarak katılım sürecinin daha sağlıklı işleyip işlemediği, sahadaki aktörlerin gözüyle etkinlik ve verimliliğin gerçekleşip gerçekleşmediği, yerelleşmenin önceki duruma göre daha fazla sağlanıp sağlanmadığı değerlendirilmiştir. Muhtarlardan, 6360 Sayılı Kanunun mahalleye dönüşen köyler özelinde, elde edilen veriler bu bölümde dikkate alınmıştır.

6360 Sayılı Kanunun üç yıllık deneyimi sonrası, muhtarlığın hangi boyutlarıyla güçlendirilirse yerel yönetim sürecine daha faydalı olacağına ilişkin önerilere yer verilerek, çalışmanın mahalli idare anlayışımıza ve karar vericilere katkı sunması ümit edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. KATILIM

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte en çok tartışılan kavramlardan birisi katılımdır. Katılım, yönetimden yönetişime doğru evrilen kamu yönetiminin, özellikle yirmi birinci yüzyılın başlarından itibaren dikkate aldığı ve hatta vazgeçilmez gördüğü ilkeler arasında yerini almıştır. Verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinliğin 1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan ilkeler olduğunu belirten Eryılmaz'a göre bu ilkeler birbirleriyle ters düşmemekte, aksine birbirlerini tamamlamaktadır (Eryılmaz, 2012, s.60). Temsili demokrasinin katılım ve denetim mekanizmaları, bugünün gelişen demokrasi anlayışında yeterliliğini yitirmiştir. Gerçek bir demokratik anlayış ve uygulamaları yeniden tesis edebilmek için, birey-devlet ilişkilerini, karşılıklı etkileşimi mümkün kılacak yeni bir boyuta taşımak ihtiyacı bulunmaktadır (Eryılmaz, 2012, s.60). Bütün dünyada "katılımcı toplum düşüncesinde" çok boyutlu gelişmeler yaşanmakta, yurttaşı olabildiğince yönetsel ve siyasal kararların oluşumuna katmak için yeni ve çekici yöntemler geliştirilmektedir. Küresel çapta yaşanan gelişmeler ve yeni kitle iletişim araçları bu süreçlere doğrudan etki etmektedir. İnternetle birlikte gelen yeniliklerin, geleneksel kitle iletişim araçlarının yanında, katılımcı yönetim düşüncesini gerçekleştirmede önemli bir işlevi yerine getirdiğini söyleyen Çukurçayır; "internetle daha fazla siyasal katılmanın sağlanabilmesinin yolları aranıyor; çeşitli ülkelerde bazı hizmetleri internet aracılığıyla online olarak yerine getirme çabası içerisine girmiş görünüyorlar" diyerek gelinen aşamaya dikkat çekmektedir (Çukurçayır, 2012, s.2-3). Günümüzde sosyal medya üzerinden bir araya gelerek çeşitli konularda karar vericileri etkileyecek çok farklı etkinlikler artık rahatlıkla yürütülebilmektedir.

Birey ve devlet ilişkilerinde ideal arayışlarının neticesinde şekillenen yönetişim, yöneten ve yönetilenlerin birlikte yönlendirme sürecidir. Yönetim anlayışında ortaklık, demokratiklik, açıklık, hesap verme yükümlülüğü, çoğulculuk ve yerelleşme kavramları

ön plana çıkmasıyla devlet yönetiminde sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kayması söz konusu olmaktadır. Bu anlamda yönetişim kavramı, aslında günümüze kadar kullanılmakta olan ademî merkeziyetçilik, katılımcı demokrasi ve şeffaf yönetim kavramlarının hepsini birden içermektedir (Eroğlu, 2006, s.200). İyi yönetişimin temel unsurları arasında yer alan katılımcılık, yerel yönetimlerde yeni bir yönetim anlayışını (yerel yönetişimi) temsil etmektedir. Zaten geleneksel yönetimden yönetişime geçiş yerel demokrasinin gereklerini barındırmaktadır (Denters ve Rose, 2005, s.255).

Devlet merkezli yönetim yerine, toplum merkezli yönetim, kamu-özel-sivil işbirliği, verimli ve saydam yönetim, birlikte yapma ve katılım sağlama gibi ilkeler yerel yönetişimin özellikleri haline gelmektedir. Yönetim kararlarına yeni aktörlerin katılması ve yeni bir anlayışın ikamesi söz konusudur (Ökmen ve Parlak, 2010:302). Yerel yönetim alanında çok yönlü olarak ele alınan katılıma ilişkin Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Gündem 21 süreci ile yaşanan değişimlerin de etkisiyle, yasal mevzuatta yer almaya başladığını söylemek mümkündür.

A. KATILIM KAVRAMI

1. Yönetime Katılım

Çok geniş bir kullanım sahası bulunan katılımın genel kabul görmüş ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Çoğunlukla "halkın yönetim sürecine doğrudan ya da temsil yoluyla dâhil olması durumu" olarak ifade edilse de çok açık bir kavram değildir. Dolayısıyla kavramın kullanımında çeşitlilik olduğu söylenebilir. Kimin, neye, ne zaman, nerede ve nasıl katılacağı gibi bir takım sorulara verilen cevaplara göre katılım kavramının içeriği ve sınırları değişebilir. Bu anlamda bir özel firmanın yönetiminde alınan kararlara çalışanların katılımı, sendika veya derneklerde görev alma, herhangi bir siyasal, sosyal ve ekonomik durumu protesto etme, yerel ve genel düzeyde oluşturulan siyasal kararları etkileme gibi birçok konu katılım kavramını içerisindedir (Çukurçayır, 2012, s.39). Katılım kavramı ele alındığı disiplinlerle bağlantılı olarak özde aynı olmakla birlikte farklı tanımlamaları içerebilir.

Toplumsal kesimleri ve kurumsal işleyişi yönlendirecek siyasa ve önerilerin belirlenmesi ve alınması işlemine halkın aktif katılımının sağlanması olarak da ifade edebileceğimiz katılım kavramı demokrasiye işlerlik kazandırmak amacını da içermektedir. Katılımın bu amacını bir bakıma toplumsal yaşamı dolaysız olarak ilgilendiren tüm kararların tepeden inme niteliğinden arındırılması şeklinde somutlaştırmak mümkündür (Kapani, 1992, s.139-141). Kösekahya katılımcılığın bir başka boyutuna dikkat çekmektedir. "Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması ile birlikte kullanılmaktadır. Katılım kavramı pozitif olarak kullanılabileceği gibi, negatif olarak da kullanılabilmektedir. Protesto yürüyüşü, grev gibi faaliyetler negatif katılım kapsamına girerken, örneğin oy kullanmak pozitif katılım olarak görülmektedir" (Kösekahya, 2003, s.35).

Bu çalışmanın maksadına katkı sağlaması amacıyla katılımı; kamu siyasalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma veya iktidarı kullanan kişilerin kararlarını etkilemeye yönelik tüm eylem ve işlemler ya da siyasal ve toplumsal örgütlerin etkileşimi veya karar vermede kaynakların ve zamanın daha iyi kullanılması, amaçlara ulaşmak için çeşitli faaliyetlere girişmek ve paylaşılan amaçlar doğrultusunda müşterilerin ve ortakların yürüttüğü faaliyetlerin tümü olarak tanımlanması yerinde olacaktır. (Öner, 2006, s.18).

2. Siyasal Katılım

Türkiye'de katılımın daha çok siyasal anlamda anlaşıldığı ve seçimlerde oy kullanmak, genel-yerel seçimlerde adaylık ve siyasi parti ve sivil toplum kuruluşlarında yer almak suretiyle gerçekleştiğinin kabul edildiği ortadadır. Halkın yönetime siyasal katılımının gerçekleştirilmesi; kararları etkileme şeklinde olup, yöneten yönetilen arasındaki mesafenin korunmasının önlenmesi ve kararlarda doğrudan doğruya etkili olmaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü kararlar üzerinde etkili olan halk, siyasal politikaları benimsemiş ve yönetimin uygulamalarında başarıyı artıran bir etken oluşturacaktır. Ayrıca hizmet sunduğu toplumsal çevrelerin güvenini sağlamış, halkın

tepkilerine duyarlı, hedef kitleyle iletişim halinde bir ilişkiye dayalı yönetim, katılımı sağlamış bir yönetim olacaktır (Çevikbaş, 2008, s.76).

Siyasal katılım kavramını; toplumun ve idarenin işleyişini etkileyecek kararların işleyişine halkın aktif olarak dâhil edilmesi olarak tanımlayan Yaktın; "katılımın amacı, demokrasiye katkı sağlamanın yanında, halkı yönetim konusunda doğrudan ilgilendiren konularda alınan kararları emir niteliğinden uzaklaştırmak ve bu kararları yöre halkına maletmektir" demektedir (Yatkın, 2000, s.4).

3. Yerel Yönetimlerde Katılım

Katılımın en çok ilişkilendirildiği alanlardan biri yerel yönetimdir. Çünkü yerel yönetimlerin varoluş amacı ile katılımın amacı örtüşmektedir. Yerel yönetimler demokrasinin ilk basağı olarak yönetime katılmada önemli bir işleve sahiptirler. Yerel yönetimler hemşerilerin yerel ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yerinde ve yine yerelden seçilen temsilcilerce nihai kararların alındığı ve uygulandığı yerleşim birimleridir. Yerelin özelliği gereği halkın içinden seçilen temsilcilerin çoğu kere tanıdık olması ve erişilebilirliği yanında katılımcı mekanizmalar yoluyla yerel halkın katkılarına açık bir örgütsel yapılanma, yerel yönetimlerde katılım olgusunu her zaman cazip ve ilginç kılabilmektedir (Erdoğan, 2013, s.172).

Yerel yönetimin halkla iç içe olması demokrasiye ve katılıma anlam yüklemektedir. Yerel yönetimlerde halkın bizzat öznel olarak bulunması, katılımda istekli olmalarını sağlamakla birlikte elde edilen hizmetlerin kalitesini artırmaktadır (Çevikbaş, 2008, s.74). Yerel katılım halk ile yöneticiler arasındaki kopukluğu da ortadan kaldırmaktadır. Yöneticiler ve vatandaşlar arasında karşılıklı iletişimi kolaylaştırıcı bir fonksiyona sahiptir. İletişim yerel halk ve yöneticilerin birbirlerine duydukları güven düzeyinin artmasına da katkıda bulunmaktadır. Halk oluşum aşamasına aktif olarak kendisinin katıldığı kararları daha kolay benimser (Keleş, 1993, s.21). Halkın katılım sağlayarak ortak olduğu kararların neticesinde hem yerel yönetim açısından hem de halkın beklentileri açısından sağlıklı bir süreç işletilmiş olacağından sonuçların olumlu ya da olumsuz olması yerel yönetimler açısından sıkıntı oluşturmayacaktır.

Yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi bu kurumların demokratik özellik kazanması bakımından yeterli görülmemektedir.[1] Bu nedenle seçilmiş organların yanı sıra gerçek bir halk katılımın sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu da toplumdaki tüm katmanların kendilerini ilgilendiren önemli kararların alınması sürecine dâhil olabilmesi ile mümkün olabilecektir (Başaran, 2008, s.47-48).

Oktay, siyasal katılımı demokrasinin önemli katılım süreçlerinden birisi olarak nitelemekte ve yerel yönetimlerde merkezi yönetime göre çok daha geniş bir çerçevede gerçekleşebileceğine vurgu yapmaktadır. Oktay'a göre; "Vatandaşlar bireysel olarak ya da örgütlü biçimde yerel yönetimlerin başta karar alma süreçlerine olmak üzere, tüm faaliyetlerine ölçek olarak daha fazla katılma imkânına sahiptirler. Böylece, yerel düzeyde yaşadıkları çevrenin oluşumu ve yönetimi ile ilgili taleplerini, beklentilerini, görüşlerini ve önerilerini daha kolay iletebilirler. Yerel yönetimlerin geniş tabanlı bir siyasal katılmaya imkân tanıması, ulusal düzeydeki demokrasi düzenini ve kurumlarını da olumlu biçimde besleyen bir unsurdur" (Oktay, 2013, s.209).

Yerel katılım alanında farklı uygulamalar bulunmaktadır. Adıgüzel; "Yerel kamuoyu yoklamaları, halk oylamaları, yerel kamusal araştırmalar, kamusal toplantılar, yerel yönetim ve danışma organlarına katılma, yerel sivil toplum örgütlerine katılım, kent planlamasına katılım, çevre sorunlarıyla ilgili olarak yargıya başvurma ve kent kurultaylarına katılım gibi yöntemler her ülkenin koşullarına göre başvurduğu katılım araçlarıdır" demektedir (Adıgüzel, 2003: 49). Geray; yerel düzeyde halkın birçok biçimde ve alanda yerel karar süreçlerini etkileyebildiğine dikkat çekerek; "kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, önemli konularda halka danışma, halkın çeşitli konularda yakınmaları ve kentsel toplumsal hareketler gibi birçok tür ve alanda yerel katılım olanaklıdır" demektedir (Geray, 1995, s.74).

[1] Seçim, demokratik yönetim açısından seçim, "yönetilenlerin kendilerini yönetecekleri belirleme işlemi ve eylemini" ifade etmektedir. Seçimler, sadece devlet yöneticilerini belirlemeyi ifade etmemektedir. Geniş anlamıyla seçimler, demokratik kurumların üyelerinin yöneticilerini belirlediği bir katılma yöntemidir. Seçimler yöntemiyle siyasal hayata katılmak, diğer katılma yöntemlerine nazaran hem daha kolay hem de daha az çaba gerektiren bir yöntemdir. Ancak vatandaşlar, ulusal düzeydeki seçimlere daha fazla rağbet ederlerken, yerel düzeydeki seçimlere pek fazla ilgi göstermemektedirler. Buna bağlı olarak da yerel düzeyde nüfuslu kişiler yönetimleri istedikleri şekilde ele geçirdiklerinden yerel demokrasiden beklenilen sonuçlar elde edilememektedir (Nacak, 2007, s.66-68).

Yönetime ya da siyasal alanın oluşumuna katılımın gerçekleştirilebileceği yollar geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ayrılabilir. Geleneksel yöntemler arasında seçimlere katılma, parti üyeliğinde ve kampanyalarda bulunma gibi yöntemler sayılabilir. Yeni katılım yöntemleri arasında ise, internetle katılımdan, planlama birimlerine kadar oldukça çeşitlilik gösteren katılım biçimlerinde çalışma yöntemleri sayılabilir (Çukurçayır, 2012, s.130).

Yerel siyasi yapılanmada katılanların ve bunların kullandıkları katılım araçları ve bu araçların nasıl işlediğinin yerel demokrasi hakkında yapılacak değerlendirmeler açısından önemli bir nokta olduğuna dikkat çeken Akdoğan, bu noktada yerel siyasete katılanları; partilerin şehir düzeyindeki teşkilat ve temsilcilikleri, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri, ulusal ölçekli sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilikleri ve yerel düzeyli sivil örgütler, medya kuruluşlarının temsilcilikleri ve yerel medya grupları, yerelde bulunan kanaat önderleri, sermaye ve sendika mensupları, eşraf, esnaf ve vatandaşları olarak sıralamaktadır (Akdoğan, 2008, s.26). Bahsedilen bu aktörlerin katılma araçları olarak ise; geleneksel anlamda oy vermek dışında, meclis üyesi seçimleri, meclis toplantılarına katılmak, kent konseyleri, gelecek atölyeleri, yurttaş girişimleri, belediye kent planlaması, halk oylaması, e-demokrasi yolları gibi birçok farklı katılım aracı sayılabilir (Cansever ve Efe, 2016, s.763).

Türkiye'de yerel düzeyde halkın katılım olanakları özellikle 2002 sonrası artırılmaya başlanmış ve yerel demokrasiye dolayısıyla yerel siyasete işlerlik kazandırabilmek için çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir. Son dönemde yerel yönetimleri ilgilendiren pek çok yasal değişiklik yapılmıştır (Cansever ve Efe, 2016, s.763).

Kent konseyi, yerel meclis toplantılarına katılma, halk toplantıları, kamuoyu yoklamaları, halkoylaması, bireysel başvuru yoluyla katılma, odalar, sivil toplum kuruluşları ve teknolojik gelişmeler ile birlikte internet yaygın katılım araçları olarak halkın yönetime katılımına ve kararları etkilemesine imkân sağlamaktadır. Katılım açısından bu araçların ne ölçüde nasıl kullanılabildiği hem yönetenler hem de yönetilenler boyutuyla dikkate alınması gereken diğer önemli bir boyutudur. Nitekim son yıllarda, değişik ölçekte çok sayıda belediyenin, yeni ortaklarıyla birlikte, biçimsel-resmi yapıların yanı sıra "kent meclisi", "kent platformu" gibi adlarla, katılımcılığı özendiren, bilgi akışını hızlandıran, saydamlığı amaçlayan yer yer karar alma süreçlerini

de içeren “alternatif yapılar” kurdukları gözlenmektedir. Bu yeni yapıların büyük bölümü, her ne kadar, bir “danışma ve halkla ilişkiler” çabası olmaktan öteye henüz gitmiyorsa da, katılımcılığın yaygınlaştırılması, saydamlığın ve denetimin sağlanması açılarından yine de yarar sağlamaktadır (Göymen, 2014, s.16). Kent konseylerinin varlık ve etkinliklerini büyük ölçüde belediyeyle olan ilişkilerinin (özellikle mali) belirlediğini öne süren Göymen, “bu biçimsel olmayan yapıların ne denli demokratik ve temsili olduklarına ilişkin kuşku ve eleştiriler de vardır. Örneğin, yönetişim dinamiklerinin ve yetki-kaynak devrinin, “yeni ortakların” yönetim kapasiteleri, demokrasi anlayışları ve siyasal kültür sınırlılıkları nedeniyle kısıtlandığı ve beklenildiği gibi kullanılmadığı savlanmaktadır. Ayrıca bu yeni yapılarda tartışmalara (ve alınıyorsa kararlara) daha ziyade, uzman-akademisyenlerin ve yerel sermayenin hakim olduğu ve marjinal grupların (ekonomik güçsüzlerin, azınlıkların, kadınların) dışlandığı söylenebilir. Yer yer bu yapıların yüzeysel kaldığı, gerçek anlamda kritik konu ve kararları kapsamadığı ve daha ziyade belediyelerin zaten almış oldukları bazı kararların, sembolik onay yeri olmaktan öteye gitmediği savlanabilir” demektedir (Göymen, 2014, s.16).

Katılım doğru yöntemlerle, etkin bir şekilde işletildiğinde gerek yerel siyasetçiler gerekse de yurttaşlar ve diğer kamusal aktörler için önemli faydalar sağlayabilir. Katılım yerel siyasi iktidarı, demokratik meşruiyet ve hesap verme açısından güçlendiren bir pratiktir. Temsil edilenlerin haklarını ve çıkarlarını, temsilcileri ile sürekli müzakereye ve denetime açık hale getirmesi bunun ana mekanizmasıdır. Belediye başkanı, meclis üyeleri ve bürokrasisi hayatları üzerinde etki ettiği yurttaşlar karşısında daha dikkatli, sorumlu, tarafsız ve adil olma durumunda kalmaktadır. Katılım yönetenlerin karar verme ve uygulamalarda yurttaşların ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmesi, kaynakların daha etkin ve verimli kullanma imkânı vermesi nedeniyle de yerel yöneticilere faydalar sunmaktadır. Kendilerini dinleyen, yönetime katan ve somut sonuçlar alan yerel siyasetçilerin tekrar seçilmesi ise büyük olasılıktır (İzci, 2014, s.35).

B. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM ARAÇLARI

Günümüzde gittikçe artan ve çeşitlenen hizmet talebi; özel girişimciler, kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları tarafından üretilen hizmetlerle karşılanmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler, bir yandan bu hizmetlerin bazılarının hangi standartta ve nasıl üretileceğini düzenlemekte, öte yandan bir kısmının üretimini kendileri düzenlemektedir. Günümüzün demokrasi anlayışı içinde kentliler, sadece bu hizmetlerin kamu tarafından üretilerek kendi tüketimine sunulmuş olmasıyla yetinmemektedirler. Günümüzün kentlileri neyin üretilmesi gerektiği konusunda sözlerinin bulunmasını talep etmektedirler (Tekeli, 2017, s.11-12). Devletin ve toplumun önemli değişimler geçirdiği bu dönemde, yaşam alanlarını doğrudan düzenleyen yerel yönetimler halkı tam olarak sisteme dâhil eden bir eğilimde ve kararlılıkta olmaları toplam katılımın (mahalle düzeyinden başlayarak) sağlanması için çaba göstermeleri gereken bir durum söz konusudur (Aktan, 2003, s.363). Yerel yönetimlerde seçimlerin dışında çeşitli katılım mekanizmaları mevcuttur. Türkiye'de yerel yönetimlerde katılım denildiğinde akla hemen kent konseyleri gelir. Çünkü kent konseyleri, hatasıyla sevabıyla, Türkiye'deki en somut katılım mekanizmalarının başında gelmektedir (Arıkboğa, 2017, s.8).

1. Kent Konseyleri

Kent konseyleri, 6360 Sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyesi kurulan illerde, özellikle köyden mahalleye dönüşen alanların yeni iki belediye ile muhatap olduğu düşünüldüğünde, katılım açısından çok büyük önem arz etmektedir. Türkiye'de kent konseylerinin kurulma sürecinin Yerel Gündem 21 ile başladığı söylenebilir. 1992 Birleşmiş Milletler Rio "yeryüzü zirvesi" ile başlayan Gündem 21 başlıklı eylem planında her ülke kendi Yerel Gündem 21'ini oluşturmaya çağrılmıştır (Kestellioğlu, 2013, s.51). Yerel Gündem 21, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirlemesi için hazırlanmış bir programdır. 1996 BM İstanbul Habitat II Kent Zirvesi ile Yerel Gündem 21'i tanıyan Türkiye, 1997'de T.C. Hükümeti ve BMKP tarafından imzalanan hukuki metinlerle yerini almıştır (Şat, 2013, s.116). 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye

Kanununda “Kent Konseyi” ifadesi kullanılmış ve “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır” ifadesi ile hedeflenen ilkelere yer verilmiştir.

Kent konseyleri, merkezi yönetimin o kentteki kuruluşlarının, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla ve hemşerilik hukuku çerçevesinde buluştukları yönetişim mekanizması olarak değerlendirilebilir (Kaya ve diğerleri, 2008, s.161).

Kent konseyi kavramı, Belediye Kanununun 76. maddesi ile yasal bir niteliğe bürününceye kadar benzer örgütlenmeler, kent meclisi, şehir meclisi, kent kurultayı, kent danışma meclisi, kent parlamentosu, kent platformu vb. başka bir takım adlarla da tanımlanmışlardır. Yapıları ve çalışma yöntemleri bir kentten diğerine farklılık göstermekle birlikte, kent konseylerinin genel işlevi kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir ortak akıl oluşturulmasını sağlamak olmuştur (Pektaş ve Koçak, 2007, s.132).

2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği ile benzer amaçlarla oluşturulmuş yapıların bu başlık altında faaliyet göstermesine yönelik, yönetmeliğin geçici 1. maddesinde; “Programının uygulandığı yerlerde, kent konseyi veya benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmalar bu yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilir” denilmiş ve bir yıllık bir süre tanınmıştır. Ancak; Kent Konseyi Yönetmeliği, kent konseylerinin Belediye Kanunu sonrasındaki oluşumu sürecinde de yetersiz kalmıştır. Yerel gündem 21 doğrultusunda oluşturulan ve Kanun’dan sonra devamlılığını sürdüren kent konseyleri haricinde diğer kent konseyleri, kent konseylerinin yapısallığı ve işlevselliği noktasında yeterli düzeyde deneyim ve bilgi birikimine sahip değillerdir. Bu durum, konsey organlarının yerel nitelikte ve çoğu zaman belediye başkanlarının öznel değerlendirmelerine göre şekillenmesine neden olmuş ve yerel düzeyde, kendine has kent konseyi yapılanmaları ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda tüm kent konseylerinin de fikirleri alınarak, kent konseylerinin kendilerine biçilen misyonu, iyi uygulama örneklerine paralel yapılanmalar şeklinde yerine getirmelerine katkı sağlayacak yönde

Kent Konseyi Yönetmeliğinde gerekli değişikliklerin yapılması sağlanmalıdır (Özdemir, 2011, s.44).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda kısaca değinilen kent konseylerinin oluşumu, yönetim ilkeleri, organları, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntılar, "Yerel Gündem 21" ve "yönetişim" kavramlarına da atıf yapılarak, Kent Konseyi Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yönetmelikte kent konseylerinin kuruluşu, görevleri ve çalışma ilkeleri belirtilmiştir. Kent konseyi; "merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşerilik hukuku çerçevesinde buluştuğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmaları" olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali için açılan dava sonrası, 2009 yılında, yönetmelikte kent konseyine muhtarların dâhil edilmesi başta olmak üzere, önemli değişiklikler yapılmıştır.

Yönetmelikte kent konseyinin çalışma ilkeleri; YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmek, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak, uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını gözeterek, tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak, katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almak ve değişimi ve yenilikleri önceden fark ederek sonuç odaklı çalışma kültürünü benimsemek olarak belirlenmiştir.

Kent Konseyi Yönetmeliğinde, temel ilkeler çerçevesinde, kent konseyine 11 başlık altında çeşitli görevler verilmiştir. Bunlar; yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok

ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak, sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak, kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak, yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek, kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak, sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek, ve sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak olarak özetlenebilir. Kent konseyinde oluşturulan görüşleri değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamak ta kent konseyinin görevlerindendir.

Kent Konseyi Yönetmeliğine göre; belediye teşkilatı olan yerlerde mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde belediye başkanının çağrısı ile genel kurul toplantısını yapmak üzere, mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı 10'u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri, beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri, üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri, kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi ile toplanılması öngörülmüştür.

Kent Konseyini oluşturan Genel Kurul üyelerinin her yıl ocak ve eylül aylarında iki toplantıdan az olmamak üzere salt çoğunlukla toplanması gerekmektedir. Genel Kurul ile birlikte, kent konseyinin genel kurul tarafından birinci dönem için iki,

ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşan Yürütme Kurulu bulunur. Yürütme Kurulu, kent konseyin başkanı gibi kent konseyinin ilk toplantısında seçilir. Kent konseyinin sekretarya hizmetleri kent konseyi genel sekreteri öncülüğünde genel sekreterlik tarafından yürütülür. Yönetmeliğe göre kent konseyleri görev alanına giren konularda meclis ve çalışma gurupları oluşturabilir.

Kent konseyine ilişkin kanun ve yönetmelikte katılımcılık başta olmak üzere etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik başta olmak üzere yerel yönetim ilkelerine vurgu yapılmış olması önemlidir ancak sahada ne ölçüde gerçekleşebileceği üzerinde durulması gereken bir husustur. Özellikle; kanunda geçen, "…çalışır" ifadesi çok genel bir ifade olması yanı sıra, belediye yönetimleri üzerinde herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Diğer taraftan, kent konseyinin faaliyetlerinin belediyelerin yardım ve desteği ile yürütülecek olması, mali açıdan belediyelerin uhdesinde kalacak olması ve daha önemlisi kent konseyinin kararlarının ancak belediye meclisinde değerlendirilmeyi beklemekle sınırlı kalması kent konseyini zayıflatan hususlar olarak tartışılmaktadır.

Nitekim bu duruma ilişkin Özdemir; "kent konseylerinin kuruluş ve işleyişlerinde önemli yer tutan mali yapı ve bütçe konusuna tam olarak çözüm bulunamadığı görülmektedir. Kent Konseyleri maddi olarak bağımsız olmadıklarından dolayı belediyeye bağlı oldukları gibi bir algılamaya sebebiyet verilmektedir. Ayrıca çoğu belediyenin mevcut bütçeleri, temel görevlerini yerine getirmeleri bakımından zaten yetersiz nitelik arz etmekte, bu durum da kent konseylerince yapılacak harcamalarda yeterli destek alınma ihtimalini azalt-maktadır. Bu da diğer bürokratik engellerle birleştiğinde kuşkusuz konsey faaliyetlerinin geçekleştirilmesinde önemli bir sınırlayıcı etken olmaktadır" demektedir (Özdemir, 2011, s.48). Bir başka boyutuna dikkat çeken Emrealp ise, "Genelde birçok belediyenin, biçimsel ve yüzeysel katılıma kucak açarken, özellikle kentsel planlar ve mali konular gibi birtakım kilit alanlar söz konusu olduğunda, aynı şekilde istekli olmaması ve katılımı sınırlandırıcı bir tutum sergilemesi nedeniyle Kent Konseyinin "göstermelik" bir işlevle sınırlı kaldığı endişesi

de, bu sorunu daha da derinleştirmesine neden olmaktadır" demektedir (Emrealp, 2005, s.68).

Bazı sıkıntılarına rağmen kent konseyleri yönetimin tavandan tabana indirilmesi aşamasında oldukça etkili yapılanmalardır. Ancak bu yapılanmanın daha işlevsel bir hale getirilebilmesi için kent konseylerinin katılım profilini genişletmek ve katılımcılığı arttırmak gerekmektedir. Konsey toplantılarına mutlaka örgütlü katılımın olmasını beklememek gerekmektedir. Kent halkından olan bir genç, bir öğrenci, ev hanımı ve engelli bir vatandaşın da konseyde yer almasının sağlanması gerekmektedir. Bunun için de kent halkına kent konseyleri hakkında bilgi vermek ve kent yönetimi hakkında bir fikri, önerisi veya şikâyeti olan herkesin toplantılara katılabileceği ve katılması gerektiğinin bilgilendirilmesi gerekmektedir. Zira katılım ancak bilgilendirilmiş toplumlar için söz konusudur (Demir ve Yavaş, 2015, s.60).

Kent konseylerinin halkın kent yönetimine daha geniş tabanlı katılımını sağlayabilmesi için, konseyin öncelikle değişik görüş ve düşüncelerin konuşulacağı bir demokrasi platformu olması gerekir. Kent konseylerinde kente ilişkin düşünceler rahatlıkla ortaya konulabilmeli ve konuşulabilmelidir. Yasa kent konseylerine çok önemli görevler vermiş; belediyeler, özel idareler, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurumları, muhtarlıklar, vakıflar, dernekler, cemiyetler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çeşitli toplum kesimlerine dayanan en önemli kurumlar, kent konseylerinin katılımcısı olarak sayılmıştır. Türkiye'de hemen hemen hiçbir oluşum bu denli geniş tabanlı bir yapıya sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle kent konseylerinin her alanda halkın yönetime katılımının artırılması ve bu katılımın sürekli kılınması bakımından bir fırsata dönüştürülmesi gerekmektedir (Özdemir, 2011, s.33).

2. Halk Oylaması (Referandum)

Doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksız olduğu düşüncesinden hareketle geliştirildiği sıkça ifade edilen katılım biçimlerinden birisi halk oylaması diğer adıyla referandumdur. Yarı doğrudan demokrasilerde halkın iradesini temin eden bu demokratik araçlardan biri olan halkoylaması, Lincoln tarafından yapılan "halkın, halk için, halk tarafından yönetimi" şeklindeki meşhur demokrasi tanımında belirttiği, "halk

tarafından yönetim" idealinin gerçeklemesi bakımından son derece anlamlı bir işleve sahiptir. Halkoylamaları, özellikle halk adına karar veren yönetici kadroların belirlendiği bir seçim döneminden bir sonraki seçim dönemine kadar halkın etkinliğinin azaldığı temsili rejimlerde, halk tarafından yönetim prensibi bakımından paha biçilmez değerdedir. Buna göre, kararların seçilen temsilciler aracılığıyla alındığı rejimlerde halkoylamasının, halkın siyasal sürece doğrudan katılımını temin eden önemli bir demokratik kurum olduğu ifade edilebilir. Zira halkoylamaları sayesinde, vatandaşların önemli toplumsal meseleler ve kanun değişiklikleri üzerinde doğrudan doğruya yani; aracısız söz sahibi olmaları ya da alınan kararlara katılımları mümkün olmaktadır. Bir siyasal katılma biçimi, bir tür seçim davranışı olarak yapısal açıdan kendine özgü nitelikler taşıyan halkoylaması olgusu bu açıdan dikkate değer bir konudur (Yeşilorman, 2008, s.193).

Halk oylaması ulusal ve yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin halk tarafından benimsendiğinin belirlenmesi amacına yönelik olup kamuoyunun gerçek eğilimlerini belirlemenin en etkin yoludur. Referandum yöntemi vatandaşlara, yöneticilerin aldıkları kararları, kararlarla ilgili uygulamaları ya da bazı durumlarda yöneticilerin benimsedikleri politikaları onaylama ya da reddetme imkânını sağlamaktadır. Referandumlar, genellikle çözümü güç, riskli ve halk tarafından benimsenmesi zorunlu durumlarda kullanılan bir yöntemdir. Öte yandan referandum yönteminin halkın sorumluluk ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesinde önemli katkıları da vardır. Fakat bunun gerçekleşebilmesi için, bu yöntem ile ulaşılacak sonucun yönetenler tarafından kabul edilmesi ve uygulanması gerekmektedir (Nacak, 2007, s.69) Önemli ulusal ve yerel kararlarda halkın oyuna başvurulması, düşüncesine önem verildiğinin gösterilmesi, sistemin halka olan güvenini gösterir. Halk oylamasının olur olmaz konularda ve sık yapılması, önemli maliyet ve zaman kayıplarını da beraberinde getirir. Ancak halkın çoğunluğunu ilgilendiren ve maliyet olarak önemli yükler getiren kararlarda bu yöntemin kullanılmasından kaçınılmaması gerekir (Çukurçayır, 2012, s.18).

Türkiye'de merkezi yönetim tarafından Anayasa değişikliklerinde tercih edilen halkoylaması yerel yönetimlerde de benimsenmeye başlanmıştır. Son yıllarda özellikle

belediyelerin birçok konuda başvurduğu yöntemlerden birisi olan halk oylamaları özellikle köyden mahalleye dönüşen yerlerde isim değişikliklerinde, sosyal ve kültürel ve sportif merkezlerin yapılacağı bölgelerin belirlenmesinde tercih edilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin sunduğu seçeneklerden birisini seçmeye yönelik gerçekleştirilen halk oylamalarının katılımcılığı sınırladığı eleştirileriyle her zaman tartışmaya açıktır.

Diğer taraftan; yerel yönetim mevzuatımızda referandum geçmemekte, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde; "Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir" denilmektedir. Belediyeler bu maddeye dayanarak yatırım ve hizmetlerine yönelik kamuoyu araştırması yapmakta ve Belediye Kanunun 60. maddesi ile belediye bütçesinden karşılama imkânı bulmaktadır. İl özel idareleri içinde benzer bir imkân tanınmış ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, "il özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir" ifadesine yer verilmiştir.

3. Meclis Toplantılarına Katılım

Yerel halkın yerel yönetim organlarınca yürütülen görev ve hizmetler konusunda bilgilendirilmesi amacıyla meclis toplantıları halkın katılımına açıktır. Meclis toplantıları, halkın şikâyet ve gereksinimlerini meclis kanalıyla kendisine en yakın yönetim birimine iletebileceği bir vasıta konumunda olarak halk, sorunlarını bu mercilerde dile getirebilme olanağına sahip olmaktadır (Çukurçayır, 2005: 158). Ancak bu toplantılara katılım, katılımcı demokrasiye verilen öneme karşın, ileri düzeyde olmadığı görülmektedir (Öner, 2005, s.62).

5393 Sayılı Belediye Kanununa göre belediye meclisi toplantıları açıktır ancak meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi ile kapalı oturuma çevrilebilmektedir. Yine kanuna göre kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye Kanununa göre belediye meclisi ihtisas komisyonları kurabilir. Bu komisyonlara, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki

konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler. Bu komisyonların raporları alenidir ve çeşitli yollarla halka duyurulur.

Belediye meclisi toplantısına pasif de olsa katılıma ilişkin meclis üyeleri üzerinde etkisi olabileceği tartışılabilir ancak bu tür bir katılım, meclisin karar verme yetkisini sınırlamamakta ve karar verme yetkisini de kentlilere devretmemektedir. Medyanın da etkisiyle meclis toplantısına katılan yurttaşların sordukları soruların, dile getirdikleri sorunları ve eğilimleri meclis kararlarının etkilemektedir (Yalçındağ, 1996, s.139).

4. Halk Toplantıları

Halk toplantıları; karar organlarına en uzak olan bireylerin mesafelerini minimum düzeye indirmesi ve oradaki etkileşimin en kolay şekilde sağlanması bakımından önemli bir katılma yöntemidir. Yerel birimler halka gerekli bilgiyi aktarmakta, halkı bilinçlendirmekte ve bunun sonucunda halkın gereksinimlerini doğru kaynaklardan ve tam olarak öğrenip, uygulandığı sistemin bu şekilde yönlendirilmesini sağlamaktadır. Birimler bu toplantıları haftalık, aylık ve hatta yıllık olarak da düzenleme yetkisine sahiptirler (Çevikbaş, 2008, s.82).

Son yıllarda, halk toplantıları yanı sıra merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının yöneticilerinin muhtarlar ile yaptıkları toplantılar da yaygınlaşmıştır. Valiler ve kaymakamların yanı sıra belediye başkanları ve il-ilçe müdürleri sık sık muhtarlarla köy ve mahalleye ilişkin görüş alışverişi yapmak üzere toplanmaktadırlar. Bu toplantıların özellikle, son dönemde sıkça Cumhurbaşkanı tarafından muhtarların Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde toplantılara çağrılması ile birlikte arttığını söylemek yanlış olmayacaktır. Her ne şekilde olursa olsun, bu toplantıların muhtarların merkezi ve yerel yönetim yetkililerine ulaşmaları açısından bir fırsat oluşturduğu ve zayıfta olsa katılıma katkı sağlayacağı açıktır.

5. Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum kuruluşları (STK), küreselleşme çağının politika oluşturan aktörlerinden biridir. Bu önemi, özellikle, toplumları yönlendirme konusunda önemli aktörlerden olmasından kaynaklanmaktadır (Talas, 2011, s.391). Sivil toplum kuruluşları ile genel olarak kamu organizasyonları dışındaki yasal örgütlenmeler olarak ifade edilmektedir. STK'lar, sivil toplum kavramından doğmuştur. Sivil toplum, devlet erki dışındaki toplumsal yapıların, bireylerin denetim ve baskı görmeden çeşitli konularda etkin oldukları bir modeli ifade etmektedir (Öner, 2001, s.59).

Yerel yönetim sürecine yerel halkı katmak, kuşkusuz seçimlerin/biçimsel koşulların dışında, gerçek katılım koşullarını sağlayarak, toplumdaki tüm katmanların katılımın sağlamakla olur. Sivil toplum kuruluşları bürokratik bir yapıya sahip olmadıklarından ve temel ilke olarak katılımcı bir yönetim anlayışını benimsemelerinden dolayı bireylerin yönetime katılımı ve temsiliyet olgusunun uygulanabilirlik oranı artış göstermektedir. Dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerini arttırması sonucunda yönetimde merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe geçiş yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetimde yönetişim ve katılımcı bir model anlayışı benimsenmektedir (Emini, 2013: 43). Bu bağlamda, çeşitli meslek kuruluşları, sendikalar, kooperatif birlikleri, vakıflar, dernekler ve diğer gönüllü kuruluşlarla yerel yönetimler çeşitli alanlarda işbirliği ve ortak çalışmalar yapabilmektedirler (Güneş ve Tekgül, 2005, s.337). Dolayısıyla, yerel yönetimlerle STK'ların etkileşiminin, bir taraftan demokrasi ve katılımla, diğer yandan da hizmetlerin görülmesiyle ilgili olduğu ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin STK'larla toplumsal konularda ortak çalışma ve projeler yaparak etkileşimleri, hem halkın yönetim sürecine doğrudan katılımını, hem de yerel hizmetler hakkında bilgilenmesi ve onu denetlemesini (kamuoyu denetimi) sağlamış olacaktır (Mutlu, 2006, s.27-28).

6. Yeni İletişim Teknolojileri

İletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sonucu ortaya çıkan imkânlardan birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da faydalanma yoluna gidilmiştir. Özellikle katılımcılığın farklı boyutlarda arttırılmasına yönelik çeşitli projeler üretilmiştir. Bugün

dünyada pek çok yönetim interneti vatandaşlara daha fazla imkânlar sunmak için kullanmaktadır. Çeşitli düzeydeki yönetimler internet siteleri oluşturarak internet ağlarına açılmakta ve bu iletişim sekliyle halka hizmet seçeneklerini genişletmektedirler. İnternet siteleri sayesinde yerel yönetimler sohbet odaları oluşturmakta, kamuyla ilgili çeşitli kayıtlarını internet üzerinden gerçekleştirebilmekte, is saatlerini duyurmakta, resmi kurumların yerlerini şekillerle göstermekte, is fırsatlarını ilan etmekte, trafik ve hava durumu güncellemeleri yaparak vatandaşlara hizmet sunmaktadırlar. Ayrıca bazı yönetimler interneti başvuru ve dilekçe formları sunma aracı olarak kullanmaktadırlar. Başvuru doldurulup elektronik ortamda ilgili birime gönderilebilmekte ve başvurunun kabul edilir olup olmadığı yine elektronik olarak kontrol edilebilmektedir. İnterneti yerel yönetimler aynı zamanda seçmenlerinin toplumsal sorunlar hakkında ne düşündüğünü öğrenmek için de kullanmaktadırlar (Bowser, 1998, s.33'dan aktaran Sitembölükbaşı, 2003, s.195).

İnternet, sosyal ve politik davranış için çok çeşitli fırsatlar sunan yeni bir kamu ortamı haline gelmiştir (Kann ve diğerleri, 2007). Denilebilir ki; internet aracılığıyla oluşturulan küresel iletişim ortamı, kamu yönetimini etkin, verimli, kaliteli kılacak ve katılımcı demokrasiyi işler bir yapıya dönüştürmeyi kolaylaştıracak e-devlet modelini ortaya çıkarmıştır (Yıldırım ve Öner, 2004, s.50). Bu durumun doğal bir sonucu olarak devlet kurumları ile birlikte yerel yönetimler de imkânları ölçüsünde bu araçları kullanarak halka hizmet vermeye başlamıştır. Devletin merkezi teşkilatları e-devlet olarak adlandırılan sistemi ve alt birimlerini kullanırken yerel yönetim kuruluşları da, e-belediye vb. uygulamalarıyla, hizmeti vatandaşın bulunduğu yere zaman ve mekân sınırlaması olmadan ulaştırmaya çalışmaktadır.

C. MAHALLE VE KATILIM

Halka en yakın yönetsel birim olarak ifade edilen muhtarlık iki ayrı yapı için kullanılmaktadır. Bunlardan birisi yerel yönetim birimi olan köy diğeri de Osmanlı Devletinden günümüze kadar ulaşmış bir yönetim geleneği olan mahalledir. Dolayısıyla muhtarlık köy ve mahalle olmak üzere iki farklı yönetsel biçime tekabül

etmektedir. Köy tüzel kişiliğe sahip iken; mahalle belediye içerisinde yer alan ancak tüzel kişiliği bulunmayan ve yerel yönetim birimi olup olmadığı halen tartışılan yönetsel bir birimdir (Acar ve Koç, 2016, s.179).

Köy, Anayasanın 127. maddesinde; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" hükmü ile yer bulmakta ve 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Kanun ile işleri yürütülmektedir. Mahalle ise belediye sınırları içerisinde, mahalli idareler seçimleriyle gelen yönetime sahip olmasına rağmen merkezi yönetime bağlı bir birimdir. Birçok kanunda mahallenin başı olan mahalle muhtarlarının yapacağı görevler bulunmasına rağmen tanımlanmış yetkileri yoktur. Mahalle muhtarlığını boşluk doldurucu ve aracı kurum olarak nitelendiren (Arıkboğa, 2002, s.168), yerel yönetim sistemi içinde yer almadığı halde, seçimle göreve gelme yönteminin benimsenmesine dikkat çekmektedir. "Muhtarlık, gerçekte bir "yönetim birimi" değildir. Ancak muhtarlığı taşra yönetim sistemi içinde değerlendirmek gerekir; bir yönetim birimi olarak değil, ama merkezi yönetime ilişkin kimi görevlerin daha iyi yapılabilmesi amacıyla taşra yönetiminin mahallelerdeki uzantısı olarak. Seçimle göreve gelenler de, bir yerel yönetici olmanın çok ötesinde, bir kamu görevlisidirler" demektedir (Arıkboğa, 2002, s.170).

Mahalle yönetimine ilişkin olarak halen, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Köy ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun geçerlidir. Diğer bazı kanun, tüzük ve yönetmeliklerde de mahalle yönetimine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır (Koçak, 2015, s.1313).

Tarihi süreç içerisinde bir dönem tamamen kaldırıldığı da görülen mahalle muhtarlığına ilişkin belirsizliğin devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bulut ve Kara, köy ve mahalleyi yönetim açısından yedi maddede kıyaslamaktadır:

1. Köy, tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi iken mahalle tüzel kişiliği olmayan idari bir birimdir. Mahalle, 5393 sayılı Belediye Yasası'na göre (m/3), belediyenin sınırları içinde ihtiyaç ve yatırımların belirlenmesine ve tasnifine kolaylık sağlayan idari bir birim olarak belirtilmiştir.

2. Köy yönetiminin genel karar organı (Köy Derneği) varken mahallenin böyle bir karar organı yoktur.

3. Köy muhtarı Köy tüzel kişiliğinin başıdır. Köy muhtarı köyün yöneticisidir. Mahkeme veya diğer resmi yerlerde köyü temsil edebilir. Mahallenin tüzel kişiliği olmadığından ve mahalle bir yerel yönetim birimi sayılmadığından mahalle muhtarının mahalleyi yönetme veya temsil yetkisi bulunmamaktadır.

4. Köy muhtarı devletin köyde temsilcisi olduğundan hem devletle ilgili görevleri hem de köyle ilgili görevleri vardır. Tam bir yürütme organı gibi hareket ederek köyün işlerini yapar veya yaptırır, köyün parasını harcayabilir. Fakat mahalle muhtarına görev ve yetki veren hukuki metinler incelendiğinde mahalle muhtarına 143 adet görev verildiği (Taylan, 1992, s.55) ve bu görevlerin genel olarak merkezi idareye karşı yapması gerekenleri içerdiğini söylemek mümkündür.

5. Köy ihtiyar heyeti köy yönetiminin denetleme ve karar organı iken mahalle ihtiyar heyetinin görevi genel olarak kanunun mahalle muhtarına verdiği görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmaktır. Yoksa herhangi bir konuda karar alma veya denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

6. Köy ihtiyar heyeti ile mahalle ihtiyar heyeti arasında heyetlerin üye sayısı ve üyelerin belirlenmesi noktasında da farklar bulunmaktadır. Köy ihtiyar heyeti seçimle belirlenen üyeler ile tabii üyelerden oluşmaktadır. Köy İhtiyar heyeti seçimlik üye sayısı nüfus kriterine göre belirlenir. Nüfusu 1000'e kadar olan köylerde 8, 2000'e kadar olan köylerde 10 ve 2000'den fazla olan köylerde ise 12 üye seçimle belirlenir. Köyün öğretmeni veya okul müdürü ve köy imamı köy ihtiyar heyetinin tabii üyeleridir. Mahalle ihtiyar heyeti ise sadece seçimle belirlenen ve 4 asil 4 yedek üyeden oluşmaktadır.

7. Köyün bütçesi, gelir ve gideri ile personeli vardır. Fakat mahallenin bütçesi, gelir ve gideri ile personeli yoktur (Bulut ve Kara, 2013, s.265).

Her iki muhtarlık tipinde de muhtarların, kendileri gibi 5 yıllığına seçilerek gelen ihtiyar heyetleri ile birlikte, kendi göreceği işler olduğu gibi, devlete ait işleri yürütme ve merkezi yönetim birimlerine yardımcı olma görevleri de mevcuttur. Kaymakamlar muhtarların amiri konumunda bulunur ve izin vb. birçok işlem kaymakamlıklar vasıtasıyla yürütülür. Küçük kentlerdeki mahallelerde ve büyük kentlerin bazı gecekondu ve gelenekselliğini sürdüren mahallelerinde muhtarlığın ilk

başvurulan merci konumunda olması önemli bu kurumun toplumdaki konumu açısından önemlidir (Kavruk, 2004, s.239).

Mahallenin yönetimine ilişkin Belediye Kanunun 9. maddesinde; "muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür" denilmekte ve mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme görevi vererek, zayıf ta olsa, muhtarın yönetime katılımına olanak sağlamaktadır. Benzer bir durum 24. madde de görülmektedir. Bu madde de; mahalle muhtarlarının ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile birlikte oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebileceğine yer verilmektedir. Ancak her iki madde de bildirilen görüşlerin bağlayıcılığına ilişkin herhangi bir hükme yer vermemektedir.

Yönetime katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi açısından bir zemin olarak görülen kent konseylerinde mahalle muhtarlıklarına da yer verilmiştir. Ancak; kent konseyinin içinde mahalle muhtarlığının yer alması söz konusu konseyin ne derece etkin olduğunun sorgulanmasıyla açıklık kazanabilir. Zira kent konseylerinin aldıkları kararlar her ne kadar Belediye Meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilecek olsa da, kabul edilmesi noktasında meclise bir zorunluluk yüklenmemiştir (Özmen, 2013, s.308).

Türkiye'de katılımın yerelleşmeyi güçlendirmediğini iddia eden Toksöz; tersine zayıflattığını söylemektedir. Toksöz; "Katılım mekanizması olarak yerelde mahalle muhtarlığı belediyenin bir organı haline getirildi, bu çok önemli bir uygulamaydı. Mahallenin temel alınması ve mahalle muhtarının halk tarafından seçilmesi önemliydi. Aslında Türkiye'deki en büyük sivil toplum örgütü mahalle muhtarlığıdır; çünkü muhtarlar gerçek anlamda halkın seçtiği insanlardır ve hepimiz biliyoruz ki mahalle muhtarlığı Türkiye'de parası veya gücü olmayan ama çok da adayı bulunan bir demokratik kurumdur. İki yüz yıllık bir kurumdur ve Türk tarihinde önemli bir

kurumudur, ithal edilmiş değildir." diyerek mahalle muhtarlığının halk nezdindeki itibarına ve tarihi süreçteki önemine dikkat çekmektedir (Toksöz, 2012, s.113).

II. ETKİNLİK VE VERİMLİLİK

Dünya kamu yönetimleri, gelenekselden yeni kamu yönetimi anlayışına evrilirken öne sürülen temel argümanların başında etkinlik ve verimlilik gelmektedir. Burada kamu örgütlerinin hizmet sunmadaki performans ölçümünde etkinlik ve verimlilik öne çıkmaktadır. Nitekim kamu hizmet sunumunda etkinlik sağlama reformlarla ulaşılmak istenen temel hedeflerden biri haline gelmekte ve dolayısıyla kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik sağlama düşüncesi hem geleneksel yönetim düşünürlerinde hem yeni kamu işletmeciliği reformlarında kendine önemli yer bulmaktadır (Al, 2002, s.253).

Yerel yönetimlerin demokratiklik boyutunun yanında yönetimin etkinliği ve verimliliği önemli bir boyuttur. Demokratik işleyişte halkın sadece alınan kararlardan haberdar olması yeterli değildir. Burada önemli olan nokta, halkın bu kararların kendi yararına olduğu noktasında ikna da olmasıdır. Bunun için de yerel yönetimler ya da yerel karar alıcılar ile halkın işbirliği yapması, halkın karar alma sürecine, programların hazırlanmasına katılımı, görüşlerin alınması, bilgilendirilmesi, yani yönetsel işleyişe aktif bir şekilde katılımı gerekmektedir. Ayrıca her kamu kuruluşu gibi yerel yönetimlerin izlediği politikaların halka açıklanması, halkın belediye hizmetlerine karşı olumlu bir tutum sergilemesini de sağlayıcı bir etki oluşturmaktadır (Öner, 2006: 19). Yönetime katılımın ideal boyutta gerçekleştiği oranda hizmetlerde etkinlik ve verimlilik te artacaktır.

Kâr amacı gütmeyen çeşitli kamu ve özel örgütlerde verimliliğin tam olarak ölçülememesi, verimliliği bir ölçüt olarak alan ve verimlilikten daha geniş bir kavram olan etkinlik kavramının ortaya atılmasına neden olmuştur (Yıldırım, 1984, s.44). Kamu yönetiminde "verimlilik" kavramından daha çok "etkinlik" terimi tercih edilir. Çoğu kamu hizmetinin (güvenlik ve yargı gibi) değerinin para ile ölçülememesi, kamu hizmetlerinin çok yönlü amaçları, kullanılan kaynakların nitelikleri gibi faktörler, kamu

yönetiminde, özel sektörde olduğu gibi girdi-çıktıya bakarak kantitatif bir hesaplama yapmayı zorlaştırmaktadır (Eryılmaz, 2012, s.172).

Son dönemde ise etkinlik ve verimlilik kavramlarının birlikte kullanımına sıkça rastlanmakta ve bu kavramlar, 6360 Sayılı Kanun ile birlikte ölçek ve optimal kent büyüklükleri gibi kavramlarla ilişkilendirilmektedir.

A. ETKİNLİK KAVRAMI

1. Kavramsal Açıdan Etkinlik

Etkinlik kavramı üzerinde düşünürler tam bir fikir birliği içinde değildir. Etzioni, Barnard, Hall ve Price'a göre etkinlik, kamunun amaçlarını gerçekleştirme derecesidir. Katz ve Kahn ise etkinliği, örgütün çıktılarının mümkün olan bütün yollardan (ekonomik, teknolojik, siyasal, vb.) en yüksek düzeyde çıkarılması olarak tanımlamaktadır. Schein'a göre örgütsel etkinlik, herhangi bir sistemin, yerine getirdiği özel işleve bakılmaksızın yaşama, çevreye uyum, kendini devam ettirme ve büyüme kabiliyet ve kapasitesidir. Mott'a göre bir örgütün, üretim ve çevreye uyumu gerçekleştirmek üzere güç merkezlerini harekete geçirme yeteneğidir. Chris Argyris'e göre ise, amaçların başarılmasında denge ya da optimalliktir (Ceritli, 2002, s.10). Drucker'a göre verimlilik işlerin doğru yapılmasıyla ilgilidir; etkinlik ise doğru işlerin yapılmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla verimlilik girdiler ve çıktılarla ilgilenirken, etkinlik çıktılar, sonuçlar ve bunların etkileriyle ilgilidir (Drucker, 1994, s.44).

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler arasında özgürlük ve katılım ile birlikte etkinliğin de olduğuna dikkat çeken Keleş, "Yerel yönetimlerin kimi kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sunmaları da varlık nedenleri arasındadır." demektedir (Keleş, 2012, s.51-52). Tortop ise; örgütlerin tanımlanmış amaçlarına etkinlik ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetleri sonucunda bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutu olarak ifade etmektedir (Tortop ve diğerleri, 2010, s.285).

Kentlerin ekonomik sürdürülebilirliğinde, kent içerisinde ve çevresinde yürütülen mal ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilmesi dikkatlerden uzak tutulmaması gereken bir öneme sahiptir. Bununla beraber etkinlik ve verimlilik kavramları, çoğulcu, katılımcı, geçişken ve insan merkezli demokratik yerel yönetim bağlamında ele alındığında zaman bir anlam ifade etmektedir. Etkili hizmet sunumu, daha iyi ve daha yaygın hizmet dağıtımı demektir. Verimlilik ise hizmetlerin en düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, hem etkili hem de verimli bir şekilde hizmet üretme ve dağıtma sorumluluğunu taşımaktadırlar (Duben ve Emrealp, 1993, s.17).

Öztürk'de kamu hizmetlerinde etkinlik için desantralizasyona (yerinden yönetimleştirme) işaret etmekte ve kamu hizmetlerinde etkinlik bakımında hangi hizmetlerin hangi kurumlarca yapılacağının üzerinde durulmasının faydalı olacağını söylemekte ve hizmetlerin özelliklerine göre hareket edilerek desantralizasyon yapılması gerektiğine dikkat çekmektedir (Öztürk, 2004a, s.21).

Öztürk, demokratik ve etkin bir yönetim kurulabilmesi için yapılacak reformlarda dikkat edilmesi gereken hususları aşağıdaki şekilde sıralamaktadır:

1. Genel olarak kamu sektörünün verimliliği önündeki çevre, örgüt ve personelden kaynaklanan engelleri aşmak gerekir. Verimliliğin kamu yönetimi bakımından öncelikli bir konumda olması gerektiği bilinci yaygınlaştırılmalıdır.
2. Devletin hantal yapıdan kurtarılması için bazı üretim ve hizmet alanlarından çekilmesi gerekir. Devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün azaltılması ve küçülmesi, kamu kurumlan arasındaki koordinasyon problemini sürdürülebilir seviyeye indireceği için etkinliğe katkı sağlayabilir.
3. Belirli amaçları gerçekleştirmek için oluşturulan kurumlar bu amaçlar gerçekleştiğinde veya gerçekleşmeleri imkânsız olduğu zamanlarda kapatılmalıdırlar. Fonksiyonelliği kalmamış kuruluşlarım vatandaşın sırtına yük olmasına engel olunmalıdır. Görevlerini tamamlayan kurumlar kapatılmalı, ihtiyaç halinde yeni kurumlar oluşturulmalıdır.
4. Kamu yönetiminin personel sistemi ve kurumsal yapısı radikal bir şekilde yeniden gözden geçirilmeli ve insan kaynakları yönetimime geçilmelidir. Liyakat ilkesinin uygulanmasından kesinlikle taviz verilmemeli, siyasal atamalar sadece en üst görevlerle sınırlandırılmalıdır.

5. Karar alımı süreçlerine katılım sağlanmalıdır. Karar alımı ve uygulamasına halkın katılımı yönetimin etkinliğini ve etkililiğini artırıcı bir unsur olarak katkı sağlar.

6. Bilgisayar teknolojisi ve internetten daha çok yararlanmanın altyapısı oluşturulmalıdır. E-devlet uygulamaları ve kamu kurumlan arasındaki koordinasyonun sağlanması ve bilgi paylaşımı yoluyla hem şeffaf devlet gerçekleştirilebilir hem de halkın karar alımı süreçlerine aktif katılımı sağlanabilir.

7. Kamunun yaptığı diğer işlerden dolayı ayrılacak tahsisatın kimlere ve ne kadar dağıtılacağının belirlenmesinde fayda-maliyet kriterleri göz önünde tutulmalıdır. Böylece hem kamu kaynaklarının verimli alanlarda kullanımı sağlanacak hem de devletin vatandaş yararına etkinliği gözetmesine imkân tanınacaktır.

Kamu hizmetlerinde etkinlik anlayışında dikkat edilmesi gereken bir başka önemli nokta ise kamu hizmetlerine ihtiyaç var ise bu ihtiyacın ne miktarda olacağının etkinlik arayışı gereği sorulması ve cevap aranması gerekir (Bilgin, 2004, s.37).

Kesgin, etkinlikle demokrasinin birbiriyle bağlantısından hareketle, dünyanın geldiği noktada etkinlik ve demokrasi kavramlarının yönetimler açısından olmazsa olmaz bir ilke olduğu konusunda bütün tarafların mutabakata vardığını söylemektedir. "Yerel yönetimlerden günümüz dünyasında beklenilen, dünyanın geldiği noktadan hareketle demokrasiyi ve etkinliği uyumlulaştırmaları, özellikle demokratik katılımdan ve halk denetiminden taviz vermeden verimli/etkin bir yönetim ortaya koymalarıdır. Bu zor olmakla beraber, bunun zorunluluk arz ettiği de görülmelidir. Yaşadığımız dünyada kamu yönetimlerinin dolayısıyla yerel yönetimlerin etkin, başarılı ve verimli olması isteniyorsa, kamu yönetimlerinin demokrasiyle bağlantısını güçlü kılmak durumundayız. Ayrıca demokratik katılımın ve vatandaş memnuniyetinin kamu yönetimlerini destekleyen ve onların başarısını kamçılayan gerçekler olduğu da unutulmamalıdır. Etkinlik ile demokratikliği uyumlaştırmak kamu yönetimlerinin misyonuna daha uygun düşmektedir" demektedir (Kesgin, 2015, s.173).

2. Kavramsal Açıdan Verimlilik

Verimlilik, bir mal ve hizmetin üretimi için kullanılan kaynak (girdi) ile elde edilen sonuç (çıktı) arasındaki ilişkiyi tanımlayan bir kavramdır (Eryılmaz, 2012, s.172). Belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi veya belli bir miktar girdi ile en fazla çıktı sağlanmasıdır (Tortop ve diğerleri, 2010, s.285). Diğer bir ifadeyle; mevcut kaynaklardan en iyi derecede faydalanabilmeyi anlatır. Bu kaynaklar, ilgili hizmet sunumunda kullanılacak her türlü araç, gereç, insan gücü, bilgi ve beceri olarak sıralanmaktadır (Kuyaksil, 1994, s.162). Berman'dan aktaran Öztürk, Verimliliği sonuçlara varabilmek için kaynakların etkin ve randımanlı kullanımı olarak tarif edildiğini belirterek, etkinlik sonuçlarının seviyesi olarak değerlendirilebileceğini söyler. Sonuçların ise uzun dönemli başarı veya hedef olarak kendini göstereceğine dikkat çeker (Öztürk, 2004b, s.1).

Eryılmaz, verimliliği etkinlik kavramı ile birlikte ilişkilendirerek; "bir ölçüde verimlilik unsurunu da içeren etkinlik kavramı, daha çok bir örgütün amaç ya da amaçlara ulaşma derecesini anlatır. Amaçların doğru belirlenmesi ve bunlara kısa zamanda ulaşılması, etkinlik kavramıyla ifade edilir. Bir itfaiye aracının, yangın ihbarı aldıktan sonra kısa zamanda yangın mahalline ulaşması, yanığı kısa sürede söndürmesi, can kaybını önlemesi, verimlilikten daha çok etkinlikle ilgilidir. İtfaiye dairesi, mal ve can kaybını önlemek için çok kaynak (girdi) kullanmış da olabilir. Bun anlamda verimsizdir" diyerek açıklar (Eryılmaz, 2012, s.172).

Verimliliğin hizmet ile ilişkisini dair Alkuş, hizmetlerin verimliliğini ölçmenin, soysal değişkenler, kalite ve değerden etkileneceği için zor olduğuna dikkat çeker. "Hizmetin kalitesini bina, malzeme ve personel etkiler. Hizmetin verimliliğinin ölçümünde iki ölçüt kullanılabilir. Bunlardan biri memnuniyet diğeri de etkinliktir. Hizmet üretiminde miktar ölçütlü verimlilik değerlemesi yapılamaz. Hizmetin verildiği bina, makine, malzeme ve personel, müşteri için önem arz eder. Hizmette personelin ve müşterinin memnuniyetine dayanan verimlilik önemlidir. Bir örgütün hizmet verimliliği diğer bir örgütün hizmet verimliliği ile kıyaslanarak (benchmarking) ölçülebilir. Yine bir örgütün hizmet verimliliği, performans ölçümüyle de olabilir" (Alkuş, 2015, s.549).

Kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesi ya da somut olarak ifade edilmesi ve verimlilik analizlerinin yapılması özel kesime kıyasla oldukça zordur. Bunda, kamu kesiminde üretilen birçok hizmetin rakamsal maliyetinin ifade edilmesindeki güçlük ve tercih edilme vb. gibi dış unsurlar etkilidir. Verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel yönleriyle ölçülebildiği alanlarda etkili olabilirken, etkinlik bütün kamu hizmetleri için geçerlidir (Şahin, 2007, s.56).

Kamu kurumlarının verimlilik geliştirme çabalarında özel sektörden daha fazla çaba sarf etmek durumunda olduğuna vurgu yapan Öztürk, buna gerekçe olarak kamu organizasyon ve hizmetlerinin çok sayıda ve birbirinden farklı kişilerce etki altında olmasını gösterir. Bu kişiler kamusal karar verme sürecinde etkili olabilme potansiyeline sahiptirler. Bu kadar geniş çevresi ve çok sayıda müdahale edenin olmasından dolayı kamusal danışma süreci, iyileştirme çabalarını oldukça yavaşlatmaktadır. Ayrıca kamu kurumları devletin çok sayıdaki kurumu ile ilgilenmek ve onlara danışmak durumundadırlar. Bunun yanında belirtmek gerekir ki, kamu kurumlarının yapacakları düzenlemelerde bu düzenlemelere katılan veya katılması gereken çevrelerin istek ve ihtiyaçları genellikle birbiriyle uyuşmaz. Bundan dolayı verimlilik geliştirme çabalarında bu çok yönlülüğü görebilmek gerekir. Başka bir ifadeyle verimlilik geliştirme çabaları bu birbirinden farklı yönleri açıklayabilmelidir (Öztürk, 2004, s.2).

B. YEREL HİZMETLERDE ETKİNLİK VE VERİMLİLİK

Son yıllarda kamu yönetiminin en çok etkilendiği disiplinlerin başında işletme yönetimi gelmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan/gelişen işletmeler ve bunların yönetimine ilişkin geliştirilen düşünce, yapı, yöntem ve ilkeler, bilgi toplumunda da dinamizmini arttırarak devam ettirmektedir. Bilindiği gibi sanayi devrimi, bilginin üretim araçlarına uygulanmasıyla ortaya çıkmıştır. 19. Yüzyıla "Sanayi Çağı" damgasını vurmuştur. 20. yüzyılın başında, bilginin örgütlere ve çalışma hayatına uygulanmasıyla "yönetim devrimi" meydana gelmiştir. Yönetim devrimiyle birlikte kamu ve özel sektörde verimlilik ve etkinlik artmıştır. Bu yüzden 20. yüzyıldaki

hâkim gelişmeyi anlatmak için, "Verimlilik Çağı" kavramı kullanılmıştır (Eryılmaz, 2012, s.93).

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik bir bütün anlayış olarak ele alındığında bazı demokratik değerler olarak görülebilecek kavramlarla bir arada da değerlendirilmektedir. Bir hizmetin halka en yakın yerde sunulması, kaliteli hizmet sunumu, hesap verebilirlik bunlar arasındadır (Al, 2002, s.255). Özden, bu ilkelerle yerel yönetimlerin kuruluş amacını özdeşleştirerek; "kamu hizmetlerini daha etkin sunabilmek için yönetim bazı kurumlara ve coğrafi birimlere hizmet sunumunda özerklik vererek kamu hizmetlerinin verimliliğini ve hizmet alan kitlenin memnuniyetini arttırmak istemiştir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları ile yer yönünden yönetim kurumları, yerel yönetimler bu amaçla ortaya çıkmış birimlerdir. Bu noktada daha iyi yönetim, yönetişim ile demokrasinin birlikte ortaya çıktığı görülmektedir. Bir yandan yönetişim ile kamu hizmetlerinin kalitesi arttırılırken bir yandan da bir açıdan halkın sesine kulak verilmesi olarak yorumlanabilecek demokrasi yerel yönetimlerde kendini göstermektedir" demektedir (Özden, 2014, s10). Özetle denilebilir ki; yerel yönetimlerin kuruluşu, özerklik, demokratiklik ve etkinlik ilkelerine dayanmaktadır (Bulut, 1999, s.13-17).

Etkinlik ilkesi, yerel yönetimlerin verimliliği ve ölçek büyüklüğü tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Özellikle, son dönemde yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal düzenlemelerin gerekçelerinde bu tartışmalara vurgu yapılmaktadır. Türk yerel yönetim tarihinin 'etkinlik, verimlilik ve ölçek' arayışları içerisinde geçtiğini söylemek mümkündür (Kaypak ve Kara, 2016, s.278).

Türkiye'de etkinlik ve verimlilik kavramlarının mevzuata girişi yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte olmuştur. 2000'li yıllardan itibaren yasalarda ve yönetmeliklerde; stratejik plan, performans programı, vizyon, misyon, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, öngörülebilirlik, etik, hizmette yerellik, tutumluluk, verimlilik, etkinlik, özelleştirme, halkın memnuniyeti, hizmet standartları vb. geçmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2012, s.102).

Hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında temel koşul, hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesidir. Burada halka en yakın yönetim kimi zaman merkezi idare olurken kimi zamanda belediyeler olmaktadır. Bu ayrım, hizmetin halka dağılım ölçütünden kaynaklanır. Vurgulayabileceğimiz diğer bir nokta da, hizmete en yakın yönetimin halka da en yakın yönetim olduğudur. Bu anlayışın yerleşmesi aynı zamanda yerel demokrasinin de bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır (Negiz, 2007, s.46).

Kamu yönetimi reformları ile daha demokratik, daha etkin, daha verimli, daha şeffaf ve daha hesap verebilir bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede belediyelere yönelik yeni yetki ve kaynak transferi yapılmış ve beraberinde yeni bir örgütlenme sağlanması zorunlu kılınmıştır. Bu örgütlenme modelinin özündeki stratejik yönetim ile hedeflenen ise kurumsal performansı yönetilebilir kılmaktır. Haliyle, performans yönetimi ilgili alanda objektif kriterleri belirlemeyi, sistemi kurmayı, ölçmeyi, denetlemeyi ve ödüllendirmeyi gerektirir. Türkiye'de performans ölçümü ve yönetimi gibi kavramlar, kamu yönetiminde yönetilebilinir performans sisteminin geliştirilmesi adına yapılan son on yıllık düzenlemelerle sık sık gündeme gelmeye başlamıştır. Bu alandaki yasal düzenlemelerin öncüsü niteliğinde olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde performans odaklı bir yönetsel sistemin hâkim kılınması hedeflenmiştir (Demirkaya, 2016, s.28). Bu kanunda kamunun yaptığı harcamaların hedef, amaç, performansla ilişkilendirilmesi yanında, harcama disiplini oluşturma da en önemli amaçlardan birisi olarak ortaya konulmuş-tur. Bu ve benzeri yasalarla etkin ve verimli bir kaynak kullanımı ve yönetim anlayışı sergilenmesi hedeflenmiştir (Kesgin, 2015, s.163).

Aynı şekilde 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi yasal düzenlemeler ile 5018 sayılı kanunun düzenlemelerinin ruhuna uygun olarak kurumsal performansın ölçülmesi, denetlenmesi ve raporlanması gibi uygulamalar ile performans odaklı yönetsel bir sistemin kurulması vurgulanmıştır (Demirkaya, 2016, s.28). Nitekim bu durum; 5018 Sayılı Kanunun 1. maddesinde; "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu

kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir" ifadesi ile amaç olarak yer almış, 2. maddesinde de "bu kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar" ifadesi ile yerel yönetimleri de içine almıştır.

5393 Sayılı Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise 5018 Sayılı Kanundan daha sonra düzenlenmiş ancak bu kanunda öngörülen ilkelere uygun olarak belediyelerde ve il özel idarelerinde performans yönetiminin süreç ve sorumluluklarını tayin etmişlerdir (Demirkaya, 2016, s.29).

En son, 2012 yılında çıkarılan ve yerel yönetim yapısında büyük değişiklikler getiren 6360 Sayılı Kanunun temel gerekçelerinden birisi hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanması olmuştur. Kanunun temel gerekçesinde; 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa vurgu yapılarak, "2004 yılında büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statülerinin düzenlenmesi ve buralardaki hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi için 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış olup bu kanun ile aynı zamanda İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il sınırı olarak kabul edilmiştir" denilmiş ve buradan hareketle yeni büyükşehirler içinde aynı modelin öngörüldüğü belirtilerek; "5216 Sayılı Kanunun yürürlüğe girişinden bu güne kadar İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırında büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığı görülmüştür" denilmiştir.

6360 Sayılı Kanunun gerekçesinde; "büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha

kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir" ifadesi ile yeni büyükşehir belediyeleri verimliliğin sağlanacağına dikkat çekilmiştir. Zira aynı vurgu kanun tasarısının sonuç bölümünde de yapılmıştır. "Kanun tasarısıyla mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşlarımızın artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerde sağlanması öngörülmekte ve bu doğrultuda düzenleme yapılmaktadır" denilmiştir. (Kanun Tasarısı için bkz. Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü 8/10/2012 tarih ve 4099 sayılı teklif yazısı)

Yerel hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması temel gerekçe olarak sunulan 6360 Sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarına genişletilmesi ve beraberinde ölçeğin büyümesi sonrası, daha önceden birden fazla merkezden sağlanan hizmetlerin güçlendirilmiş tek merkezden sağlanıp sağlanamayacağı tartışmaların odak noktalarından birisini oluşturmuştur. Kanunun meclisten geçip yürürlüğe girmesi ile birlikte olumlu ve olumsuz birçok görüş öne sürülmüştür. Bu çalışma kapsamında, etkinlik ve verimliliğe ilişkin olarak, 6360 Sayılı Kanun sonrası, büyükşehir belediyelerinin kurulduğu ve hizmete başladığı 2014 yılından sonra alanda yapılan çalışmalara ilişkin değerlendirmeler ön plana çıkarılmaktadır.

2015 yılında yapılan ve 2016 yılında yayınlanan, "6360 Sayılı Yasa ile Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği" adlı çalışma bu kapsamda yapılmıştır. Mersin ili Silifke ilçesine bağlı, köyden mahalleye dönüşen yerlerin mahallelerinin muhtarları ile görüşme yapılmış ve çalışmanın bir bölümünde muhtarların mahallelerine hizmet getirilmesi konusunda hangi kişi ya da kurumlarla irtibat kurdukları, hizmet için talepte bulunduktan sonra hizmet sunumunun gerçekleşip gerçekleşmediği ve hizmetlerin etkin bir biçimde sunulup sunulmadığına ilişkin görüşleri alınmıştır (Göküş ve Alptürker, 2016, s.67). Çalışma sonunda; "muhtarların etkin hizmet sunumuna ilişkin görüşleri değerlendirildiğinde, hizmet talepleri değerlendirilen muhtarların, etkin hizmet sunumu yapıldığı yönünde görüş bildirdiği; hizmet talepleri değerlendirilmeyen

muhtarların ise etkin hizmet sunumu yapılmadığı yönünde görüş bildirdiği görülmüştür. Kanaatimizce, muhtarların hizmet etkinliği kavramını yanlış yorumladığı, mahallelerine yapılmış olan herhangi bir hizmetin etkin olduğu anlayışının hâkim olduğu düşünülmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde ise etkin bir hizmet sunumunun söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Hizmetlerin etkin olarak sunulamamasının nedenleri arasında, mahallelerin kent merkezlerine uzak olması, belediye hizmet alanının büyük olması, yasanın yeni olması ve belediyelerin idari teşkilatlanmasını tam olarak gerçekleştirememiş olması gibi nedenler yer almaktadır" değerlendirmesi yapılmıştır (Göküş ve Alptürker, 2016, s.82).

Biricikoğlu ve Duyar tarafından 2015 yılında yayınlanan ve alan araştırması sayılabilecek nitelikte "6360 Sayılı Yasa'nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği" isimli çalışmada hizmet sunmakla görevli daire başkanları ile görüşülmüştür. Araştırmada, 6360 Sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediyesi hizmet sunum alanı değişikliğinin Sakarya ölçeğinde etkin ve verimli hizmet sunumuna etkisi araştırılmıştır. Araştırma sonunda; "yasanın hizmet sunumuna olan etkisine baktığımızda, hizmet sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesinin hizmetin etkin ve verimli sunumunda olumlu yönde bir katkı sağlayacağı ifade edilmiştir. Etkinlik ve verimlilik yanında hizmet sınırının genişlemesinin hizmetlerde kalite, hizmetten yararlanma noktasında da daha adil ve eşitlikçi bir yapı ortaya çıkaracağı vurgulanmıştır. Ancak hizmetlerin etkin ve verimli sunumu noktasında yeni düzenlemenin bir takım sorunları da bulunduğu belirtilmiştir. Bu sorunlar eskiden kalma alışkanlıkların devam ettirilmeye çalışılmasından kaynaklandığı görülmektedir." değerlendirmesi yapılmış ve "6360 sayılı yasa ile büyükşehir hizmet alanının coğrafi alan olarak genişlemesinin diğer bir anlamda hizmet ölçeğinin büyümesinin Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde hizmetlerin etkinliği ve verimliliği açısından olumlu ve olumsuz pratik gözlemleri barındırdığı söylenebilir. Ancak ilçe belediyeleri ile yaşanan sorunlar, mali yapıdan kaynaklı olumsuzluklar var olmakla birlikte 6360 sayılı Yasa'dan önce 10 ilçe ile yürütülen büyükşehrin hizmet sunma tecrübesinin daire başkanlarınca önemli bir avantaj olarak değerlendirildiği bu nedenle de hizmet ölçeğindeki genişlemenin hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini olumsuz bir etkisinin

olmayacağı ve yaşanmakta olan mevcut sorunların bir geçiş sürecinden kaynaklı olarak doğal olduğu yönünde genel bir kanı olduğu söylenebilir." denilmiştir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015, s.390).

Belli ve Aydın tarafından 2016 yılında yayınlanan, "6360 Sayılı Yasa ile Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği" adlı bir başka alan araştırmasında, kapatılan Kahramanmaraş ili Onikişubat ilçesi Önsen belde belediyesinin katılmadan önce ve kapatıldıktan sonra hizmette etkinlik, verimlilik ve temsile ilişkin ne tür sorunlar yaşadığını belirlemek ve iki dönem arasındaki farkları ortaya konulmaya çalışılmış ve yapılan değerlendirmede; "Alan araştırması kapsamında ortaya çıkan sonuçlara göre ilçe belediyesince sunulan hizmetlerin kalitesi ve verimliliği belde belediyesinden daha iyi durumdadır. Bu kapsamda hizmette etkinlik ve verimlilik açısından belde belediyesinin kapatılmasının yerinde bir karar olduğu söylenebilir. Temsil sorunsalına ilişkin olarak belde belediyesi ile ilçe belediyesi arasında çok büyük değişiklikler olmadığı görülmektedir. Bu anlamda temsile ilişkin çok büyük sorunlar olmadığı, hatta gelişen teknoloji ile birlikte yeni iletişim olanaklarının belde halkı tarafından kullanılarak ilçe belediyesine ulaşıldığı görülmektedir." denilmiştir (Belli ve Aydın, 2016, s.1712).

Açık bir şekilde görülmektedir ki, kamu hizmetleri ve özellikle yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik vazgeçilmez ilkelerin başında gelmektedir. Tarihsel süreçte sayısız deneme yanılmalarla birlikte onlarca tecrübe biriktirmiş insanlığın bundan sonrada hizmet sunumunda bu iki ilkeyi geliştirerek sürdüreceği ortadadır.

III. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME

Bir grubun, bir topluluğun, bir devletin yönetilmesi belki de insanlık tarihi kadar eskidir. Tarihsel süreç içerisinde en minimal örgütlerden çok daha büyük, karmaşık yapılı örgütlere kadar her toplumsal birimde mutlaka bir yönetim sisteminin geliştirildiğini görmekteyiz. Kendi dinamikleri ve içinde yaşamış olduğu zamanın konjonktürüne göre örgütler, farklı şekillerde yönetim sistemleri geliştirmişler, birbirinden farklılaşan yönetim biçimleri sergilemişlerdir (Saatci, 2016, s.3). Bu, aileden başlayarak aşiret, kabile, boy, site, krallık, imparatorluk ve ulus devlet gibi biçimlerde kendini göstermiştir (Eryılmaz, 2012, s1). Zaten bir arada yaşamak durumunda kalan insanlar için belli bir yönetim yapısının oluşturulması kaçınılmaz bir süreçtir. Bu yönetim yapısı, ya da idare, sorumlu olduğu vatandaşların sağlık, güvenlik, eğitim, kültür, adalet başta olmak üzere neredeyse sayısız ihtiyaçlarına cevap vermek için bir organizasyon ve iş bölümüne gitmektedir (Özden, 2014, s.9).

Birlikte yaşayan insanların, ihtiyaçlarını ortak karşılamak üzere oluşturdukları organizasyonlar, zaman içinde farklı isimlerle ifade edilegelse de, mekânsal bazda köyler, kasabalar, kentler ve devletler olarak günümüze ulaşırken, işbölümleri de çok çeşitli yönetim sistemleri sonunda bugünkü kamu yönetimi anlayışına ulaşmıştır.

Eryılmaz, devleti toplumun büyümesi ve karmaşık bir yapıya erişmesinin sonucu olarak tanımlar. "İlk topluluklar, esas itibarıyla birer akraba gurubu niteliğindeydi. Akrabalık, örgütlenmede ve siyasal fonksiyonlarda topluluğun temelini meydana getirmekteydi. İlk toplulukların yapısında, akrabalık bağlarının yanında bütünleştirici unsur olarak dinin de önemli bir yeri vardı. Askeri fetihler de, küçük toplulukların büyük topluluklara dönüşmesinde etkili rol oynadılar. Ekonomik ve dini ilişkilerle sağlanan bütünleşmeler, toplumların büyümesine ve siyasi otoritenin oluşmasına katkıda bulundu" demektedir (Eryılmaz, 2012, s.24).

Kamu yönetimi, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin kurallara uygun yürütülmesini sağlayan, anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal nitelikli mal ve hizmetleri üreten en üst egemen ve meşru gücü temsil eden Devlet'in (Eryılmaz, 2012, s.24), sözü edilen işlevleri yerine getirebilmesi için kullandığı bir araçtır.

Devletler bu tür görevleri yerine getirebilmek için tüm ülkeyi kapsayan merkezi idare örgütü kurmuşlardır. Ancak, devletin egemen olduğu ulusal sınırlar içinde dağınık bir tarzda köy, kasaba ve kent gibi değişik büyüklükte birçok yerleşme mevcuttur. Bunların da kendi mahalli sınırları içinde yaşayanlar için önem taşıyan bazı hizmetlere ihtiyacı vardır. Devlet bu tür ihtiyaçları da merkezi idare örgütü aracılığıyla karşılayabilir. Ancak merkezi idarenin bu tür hizmetleri de üstlenmesi ekonomik ve bazı siyasal nedenlerden dolayı rasyonel bir davranış olmaz. Merkezi idare yetki ve güç yönünden sahip olduğu avantajlara rağmen bu hizmetleri etkin bir biçimde gerçekleştiremez (Parlak ve Ökmen, 2015, s4).

Kamu hizmetlerinin hepsini ülkelerin başkentlerinden merkezi yönetim eliyle saptamak ve yürütmek, hem hizmet ölçeği, hem de ekonomik, soysal, siyasal ve fiziksel zorluklar nedeniyle olanaklı değildir (Gül ve diğerleri, 2014, s.2). İşte, gerek bu hizmetlerin etkin yürütülmesi, gerekse başka ekonomik ve siyasal nedenlerle, siyasal sistemin uygulama aygıtı olan idarenin örgütlenme ve işleyişi değişik görünümler almaktadır. Farklı açılardan ele alınabilecek bu görünümlerden birisi de merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yapılanmadır. Bu yapılanmaların farklı ülke ve toplumlarda farklı etkenleri olmasına karşın bu noktada bütün toplumlardaki en büyük etken ekonomik ve siyasal etkenlerdir. Tarih boyunca hem ekonomik hem de yönetim ilişkilerinin odağı olan kentler, ekonomik dönüşüm sürecinde ortaya çıkan gerek ekonomik gerekse idari yapılanmaları ve ilişkileri billurize etme fonksiyonu açısından büyük önem taşımaktadır. Bu fonksiyonlardan birisi de merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi yapılanmalara ilişkin olarak ortaya çıkmış ve devam etmektedir. (Parlak ve Ökmen, 2015, s5).

Sonuç olarak, hangi yönetim tarzı olursa olsun, hiç birisi değişmezlik gösterememiş ve zaman zaman olağan, zaman zaman da olağanüstü köklü değişimlerle yoluna devam etmiş ve etmeye devam edecektir. Çalışma kapsamında, yerel yönetimler başlı başına bir bölüm olarak ele alınmaktadır. Bu bölümde daha çok merkezileşme yerelleşme kavramları birlikte değerlendirilecektir.

A. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME KAVRAMLARI

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki örgütler tarafından geçekleştirilmesi olarak tanımlanır (Eryılmaz, 2012, s106). Her devlette var olması doğal olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, kısacası kamu gücünün tamamı, merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse, merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu sistemde, ister yerel ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dâhil örgütlerce gerçekleştirilir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.5).

Merkezden yönetim, siyasi ve idari olarak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkezden yönetim; bir ülkedeki yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tek merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Bu ifade Türkiye ve Japonya gibi üniter devlet yapılarına karşılık gelir (Eryılmaz, 2012, s106).

Merkeziyetçi yapılar hatta otoriter ve totaliter rejimler; karar verme, politika yapma ve uygulama süreçlerinde hızı arttırdığı için kriz dönemlerinde birçok toplumda benimsenebilmiştir. Daha makul ve demokratik merkeziyetçi yapılar da; hizmetlerde etkinliği, etkililiği, ekonomiyi, erişilebilirliği ve eşitliği sağladığı için savunulmuştur (Gül ve diğerleri, 2014, s.3)

Parlak ve Ökmen; güçlü bir devlet yönetimi sağladığı, hizmetlerin az harcama ile rasyonel bir biçimde yürütülebildiği, bölgeler arasında eşitliği sağlayıcı etkisi ile hizmetlerin bir düzeyde ülkeye sağlanabildiği, kamu görevlilerinin yerel etkilere maruz kalmadığı, mali denetimin daha kolay olduğunu belirttiği merkezden yönetimin özelliklerini şöyle özetler:

a. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır, o da devlet tüzel kişiliğidir.

b. Devlet, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir.

c. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır.

d. Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde toplanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi ve sorumluluğu başkentteki yetkililere aittir.

e. Merkezi idarenin bir uzantısı konumunda olan taşra teşkilatı söz konusudur ve taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarına bağlıdır.

f. Her ne kadar devlet, yani merkezi idare bakanlıklara, bakanlıklarda başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da devlet bir bütündür. Bu bütünlük, hiyerarşik düzen ile sağlanmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015, s8-9).

Kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve yürütülmesi konularına ilişkin yetki ve sorumlulukların aşırı bir şekilde merkezileştirilmesi (yetki temerküzü) bazı sorunlara yol açar diyen Eryılmaz, sakıncaları aşağıdaki şekilde özetler:

a. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde gecikmeye ve kırtasiyeciliğe neden olabilir. Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararlar, başkentte alındığı için söz konusu kararlar yerel halkın tercihleri ve önceliklerine uygun düşmeyebilir. Bu da kaynak israfına sebep olabilir. Ayrıca kırtasiyecilik, merkezi yönetimde daha çok görülen bir olgudur. Karar alma yetkisi merkezde toplandığı için kararların ilgili birimlere aktarılması ve bunların izlenmesi güçlü bir bürokrasiyi gerektirir. Merkezi idarenin bölge ve il kuruluşları, halkla merkez arasında bir köprü görevini yaparlar. Bu nedenle de kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetleri merkez ile yazışarak ve görüşerek yürütmeye çalışırlar.

b. Taşrada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmaz. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye, geliştirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilir.

c. Merkezi idare esas itibarıyla, ulusal düzeyde stratejik kararlar alan ve bunların yürütülmesini izleyen bir organ olmalıdır. Merkezi idarenin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi, aşırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu doğurur. Hizmet yükünün artması, temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur ve giderek etkisizleştirir.

d. Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilir. Çünkü merkezden yönetimle, hizmetlerin büyük bir kısmı başkentten kararlaştırılarak yürütülmektedir. Halk kendini ilgilendiren konularda görüşü alınmadığından pasif kalmakta ve giderek her şeyi merkezi idareden ve dolayısıyla devletten bekler hale gelmektedir. Bu da demokrasi anlayışına ters düşmekte ve yönetime katılmayı zayıflatmaktadır. Demokrasi de önemli olan husus, halkın yönetime katılmasını sağlamak ve sosyal sorumluluğunu geliştirmektir (Eryılmaz, 2012, s.108-109).

Merkezi yönetimin sakıncalarının mümkün mertebe giderilebilmesi için yetki genişliği ilkesi benimsenmiştir. Yetki genişliğinde, merkezi yönetim bazı konularda karar alma ve uygulama yetkisini taşra teşkilatlarına bırakabilmektedir. Yetki genişliği, merkezi yönetimin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir. Bu yetki sayesinde taşradaki yöneticiler, ulusal plan, program ve politikaları yerel şartlara göre yorumlayarak esnek bir uygulama gerçekleştirirler. Çünkü merkezi idarenin taşra yöneticileri, yerel şartları daha iyi tanıma üstünlüğüne sahiptir. Ayrıca bu sistem sayesinde bakanlar ve bakanlıklar gündelik faaliyetlerden kurtulmuş olurlar. Yetki genişliği her düzeydeki kamu yöneticisinin, yönetim bilgi ve tecrübesinin geliştirilmesine imkân sağlar (Sönmez, 2016, s.218).

Yetki genişliği; fonksiyonel yetki genişliği ve coğrafi yetki genişliği olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği, bir kamu kurumunun karar alma ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerinin, kendi hiyerarşisi içindeki alt kademedeki yöneticilere verilmesidir. Bir örgüt kurulurken merkeziyetçiliği yumuşatmak için, bazı alanlarda karar alma ve uygulama yetkisi, kurumun başı adına daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilir. Bu tür yetki genişliği merkez kuruluşunda veya yerel yönetim biriminde uygulanabilir. Coğrafi yetki genişliği ise, merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerinin taşradaki birimlerinin yöneticilerine verilmesidir. Coğrafi yetki genişliği, merkezi otoritenin taşradaki tek temsilcisi olan ve bu nedenle de çok yönlü faaliyetleri bulunan valiye tanınabileceği gibi, çeşitli bakanlıkların taşra kuruluşlarının başındaki yöneticilerine de verilebilir. Bu sistemde ildeki valinin ya da bölge müdürünün yetkileri, coğrafi alan olarak değişmemekte, fakat hukuki nitelik ve etki olarak genişlemektedir (Eryılmaz, 2012, s.113).

Türkiye'de, 1982 Anayasasına göre yönetim, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre işler ama kuruluş ve görevleriyle bölünmez bir bütündür. Yine Anayasa'nın 127. Maddesine göre; yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir. Ancak yerinden yönetim ilkesine yapılan bu atfa rağmen, Türk Yönetim Sisteminin merkeziyetçi özellikleri baskındır ve tekçi devlet yapısı ile yönetimin bütünlüğü ilkeleri öne çıkar (Gül ve diğerleri, 2014, s.2).

B. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME İLİŞKİSİ

Genel olarak dünyada kamu yönetiminin örgütlenmesinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yapılandırıldığı görülmektedir (Nadaroğlu, 2001, s.3). Hizmetlerin verimli yürütülebilmesi için idare, "merkezi" ve "yerinden" olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan toplumlarda coğrafi, sosyo-kültürel ve ekonomik ile yönetsel faktörler, hizmetlerin topluma sunuluş biçimlerini etkileyebilmekte bağlantılı olarak farklılık yaratmaktadır (Toprak, 2014, s.32). Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirlemektedir. Kamu yönetiminin alt birimleri konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana kavramlarından biri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ana ekseni konumundadır. Merkez-yerel yönetsel ilişkileri, tarihi süreçte, toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların etkileşimiyle biçimlenmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.173).

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinde üstün yanları ve güçsüz yönleri vardır. Birinin güçsüz yanları, ötekinin üstün niteliklerini oluşturur. Bu nedenle de, her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de yararlanılır (Keleş, 2012, s.27).

Yönetimde merkeziyet ve âdemi merkeziyetle ilgili tartışmalar daha ziyade üniter devletlerde öne çıkmaktadır. Sanayi inkılabından sonra yaşanan hızlı teknolojik gelişmelere paralel olarak siyasi ve idari alanlarda da toplum taleplerine uygun

değişimler yaşanmaya başlamıştır. Devlet yönetiminde otoriteryenlik yerini demokrasilere bırakmaya, hatta temsili demokrasiler de katılımcı demokrasiye alan açmaya başlamışlardır (Bozan, 2015, s.1225).

Merkeziyetçilik, devlet idaresinde iktidar gücü ve otoritesinin merkezde toplanması mânasına gelmektedir. Merkeziyetçilikte devlet otoritesini paylaşan ortaklar bulunmaz. Ancak siyasi manadaki merkeziyetçiliğin ülkede idari mekanizmaya yansımasında taşra teşkilatına yetki devri veya yetki genişliği gibi usuller kullanılır. Âdem-i merkeziyetçilik ise yetkilerin tek merkezde toplanması yerine dağıtılması ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını savunur. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken çok önemli bir nokta vardır. O da âdemi merkeziyetin idari mi yoksa siyasi mi olacağıdır. Çünkü siyasi âdemi merkeziyet, devlet gücünün muhtelif devletçik veya devlet nüvelerini tarafından eşit bir şekilde paylaşıldığı; federe yapıların birleşerek federal bir üst organ, devlet çatısı oluşturdukları yapıyı ifade ederken; idari âdemi merkeziyet siyasi merkeziyet altında uygulamadaki zaruretlerden kaynaklanan bir takım hizmetlerin taşradaki organların yetkilendirilmesi veya yetkilerinin genişletilmesi yoluyla çözüme kavuşturulmasıdır (Bozan, 2015, s.1218).

Merkezi idarenin tek başına etkin bir şekilde yerine getiremeyeceği kadar çoğalan hizmetlerin, başta etkinlik açısından yerel yönetimlerle paylaşılması ya da bölüşülmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetim sisteminde temel sorunlardan birisi merkezi idare ile yerel yönetimlerin yetkisinin belirlenmesi olmaktadır (Öztop, 2017, s.11).

Kamusal hizmetlerin merkezden mi yerelden mi yürütüleceği görülecek hizmetin niteliğine bağlı olarak değişmektedir. Örneğin enerji üretim ve dağıtımı, eğitim, sağlık gibi hizmetler bölünmez nitelikte olup, ulusal düzenlemeler gerektiren; dolayısıyla merkezi yönetim eliyle yürütülmesi gereken hizmetlerdir. Kentlerin temizliği, yolların yapım, bakım ve onarımı, ulaşımı, su ve kanalizasyonu, park bahçe ve yeşil alanlarıyla ilgili hizmetler ise yerel nitelikte olup mahalli idareler tarafından yerine getirilmelidir (Görmez, 2015, s.23).

Merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görev paylaşımı konusu yönetimde etkenlik kavramıyla ilişkilidir. Mahalli idarelerde etkenliğin arttırılmasına üç yoldan çalışılmıştır. Bunlardan ilki en uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesidir. İkincisi, mahalli idare birimlerinin sayısının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesidir. Üçüncü de yerel birimlerden her birine en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır (Keleş, 2012, s.26).

Merkezileşme ya da yerelleşme, hem Osmanlı hem de Cumhuriyet devlet geleneği/idare tarihi çalışmalarında sıklıkla başvurulan bir kavram setidir. Buna karşın, literatürde merkez yerel ve merkezileşme yerelleşme süreçlerinin somut olarak hangi tarihsel gerçekliği yansıtmak üzere kullanıldıkları çoğu zaman açıklanmaz. Oysa bu coğrafyada, Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Cumhuriyetine uzanan siyasal yönetsel tarih, bir tarafta feodal ilişkiler ve imparatorluk, diğer tarafta kapitalist ilişkiler ve ulus devlet gerçekliğini barındırır. Bu nedenle merkezileşme yerelleşme süreçleri ve kavramları, tarihsel kesitler bağlamında farklı doğuş ve gelişme karakterlerine; diğer bir deyişle öze sahiptir. Nitekim merkez ve yerel kavramları süreçleri, doğup geliştikleri tarihsel toplumsal zemin tarafından biçimlenmiş ve dönem içerisinde siyasal çatışmaların taşıyıcısı olmuş değer yüklü kavramlardır (Uçar, Sinik ve Dik, 2015, s.55).

Sonuç olarak; 1980'lerden itibaren ülkeleri siyasal, ekonomik ve toplumsal açıdan etkilemiş olan küreselleşme kavramı, kamu yönetimlerini kapsamlı bir reform sürecine dâhil etmiştir. Bu süreçte kamu yönetimi reformlarını şekillendiren özellikle Türkiye'yi yakından ilgilendiren AB gibi ulus-üstü kuruluşların oluşturdukları metinler ve tavsiye kararları etkili olmuştur. Kamu yönetimi alanında yapılan reformlar, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, hesap verebilirliği artırmaya yönelik çalışmaların yanında; ülkelerin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına dayalı olmasını pekiştiren kanunlaştırma çalışmaları şeklinde kendini göstermiştir (Şakar ve Genç, 2015, s.355).

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

I. YEREL YÖNETİMLER

A. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Kamu yönetimi, kamusal hizmetlerin üretilmesi ve sunulması sürecinde aracılık yapan, devletle vatandaşı buluşturan ve vatandaşa hizmet sunan kurumsal yapı ve işlevler toplamıdır. Merkezden yönetimle yerinden yönetimi birlikte kapsayan genel bir yönetim alanıdır (Karakılçık, 2016, s.19). Kamu hizmeti üretme ve sunma süreci kamu hizmetinin konusunda ve niteliğine göre değişen çeşitli yöntemlerle ve örgütlenmelerle yerine getirilmektedir (Toprak, 2014, s.21). Kamu hizmetlerinin sunulmasında her geçen gün merkezi yönetim birimlerine nazaran yerel yönetimlerin önemi daha da artmakta ve çok boyutlu olarak geliştirilmeye ve yaygınlaştırılmaya devam edilmektedir.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir (Toprak, 2014, s.33). Yerinden yönetim merkezi yönetimle birlikte yürütme organını meydana getirir. Yerinden yönetimde, görev, yetki ve sorumluluklar, personel ve mali kaynaklar, coğrafi ölçüt ya da hizmetin niteliğine göre merkezden ayrı özerk bir şekilde kullanılmaktadır. Ülkeler merkezi yönetim ile yerinden yönetimin kazandığı ağırlığa göre merkeziyetçi ya da âdem-i merkeziyetçi olarak nitelendirilebilirler (Parlak ve Ökmen, 2015, s.6).

Yerel yönetim kavramı literatürde çoğunlukla “merkezi” kavramı baz alınarak tarif edilegelmiştir. Keleş (2012, s.23) yerinden yönetimin, yönetim biliminde “âdem-i merkeziyet” (decentralization) olarak bilindiğine dikkat çeker. Cevher, bu noktada, yerel yönetimlerin halkın gündelik ihtiyaçlarının daha rasyonel bir şekilde karşılanabilmesi ve merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek amacıyla oluşturulduğuna dikkat çeker (Cevher, 2010, s.5). Eryılmaz, kamu hizmetlerinin

hepsinin ülkelerin başkentlerinden yürütmenin mümkün olmadığını belirterek, yerel yönetimlerin gerekliliğini demokrasi ile ilişkisiyle birlikte açıklar. "Kamu hizmetlerini ülkelerin başkentlerinden yürütmek mümkün olsa bile, hizmetlerin verimliliği azalır, toplumsal fayda gerçekleştirilemez. Ayrıca demokratik siyasi değerler gelişemez ve halkın kamu hizmetlerine ilgisi azalır. Mahalli şartların farklılığı, mekânsal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2012:171)." Bu süreç yerel karar vericilere yeni kaynaklar ve güç sağlasa da bazı sorunlar ve belirsizliklere de yol açmıştır (Grindle, 2007, s.4).

Günümüzde yerinden yönetim kavramının artık merkeziyetçiliğin karşılığı olmaktan çok konuların ve ülkelerin özelliklerine göre değişen bileşenler gösterdiği belirtilmektedir. Bugün artık her iki uçtaki saf örneklerin kalmamış olması nedeniyle, yönetim yaygınlaşması ya da yerinden yönetim anlamına gelen "decentralization" kavramı, Birleşmiş Milletlerin de önerdiği üzere, hem merkezin bazı yetki ve sorumluluklarının aynı hiyerarşik yapı dışındaki örgütlere devredilmesi anlamında gelen "delegation" ve hem de merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin genel yönetim hiyerarşisi dışındaki seçilmiş organlardan oluşan göreli olarak özerk yerel birimlere devredilmesi ve bu amaçla bu birimlerin mali ve hukuki olarak güçlendirilmesi anlamına gelen ve henüz Türkçe karşılığı tam yerleşmemiş olan "devolution" u içermektedir (Köksal ve Kara, 1988, s.4).

Merkezi (özekten) yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yönleri vardı. Birinin güçsüz yanları, ötekinin üstün niteliklerini oluşturur. Bu nedenle de, her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de birlikte yararlanılır (Keleş, 2012, s.27). Kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde görülebilmesi için devletin örgütlenmesinde, birbirinin karşıtı olan iki anlayışın (yani merkezden ve yerinden yönetimin) ve iki ayrı yapılanmanın bir bütünlük ve ahenk içinde bir arada olması beklenir (Gül ve diğerleri, 2014, s.35).

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel

halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel gelir, bütçe ve personeli olan kamu tüzel kişileridir. Modern yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı ile daha ileri düzeyde denetim işlevi gerçekleştirilirken, yerel yöneticiler hizmetlerin karşılanması için ihtiyaç duydukları gelirleri vergiler yoluyla elde edebilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015:7).

Yerinden yönetim kuruluşlarını "yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları", "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları" ve "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" olmak üzere üç yönetim yapısı bağlamında incelemek mümkündür (Parlak ve Ökmen, 2015:7). Köy, kent, il düzeyindeki yerel ortak nitelikli kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla oluşturulan yönetim kurumlarına "Mahalli İdareler" veya "Yerel Yönetimler" denilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2001, s.19). Bu iki kavram da aynı amaca hizmet etmekte, Türk yönetim sistemi içinde yer alan İl Özel İdaresi, belediye ve köy yönetimlerini tanımlamaktadır (Demir ve Karakütük, 2003, s.68). Bu çalışma kapsamında; yerinden yönetim anlayışı gereği oluşturulan yerel yönetim birimleri, yaygın olan, belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir.

Yerel yönetimlerin önemi ve yararları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

1. Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkin bir metot olarak görülmektedir. Çünkü yerel yönetim organlarının üye ve yöneticileri, o yöre halkının içinden seçilmektedir. Dolayısıyla bu kişiler, bulundukları yörenin sorunlarını daha iyi değerlendirebilecek ve gerekli çözümleri üretebilecek imkânlara sahiptirler.

2. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerinden varlığından ötürü kazançlıdır. Çünkü yerel yönetimler, yerel nitelikteki görevleri merkezi yönetimden devralmakla onun yükünü hafifletmiş olmaktadır. Ayrıca bürokrasiyi azaltarak, idarenin hızını ve etkinliğini arttırmaktadırlar.

3. Yerel yönetimler, özerk yapıları ve halka yakınlıkları nedeniyle girişimciliği yüksek birimlerdir. Sahip oldukları girişim gücünü kullanarak yeni hizmet yöntemleri geliştirebilirler. Her bir yerel yönetim kuruluşu, aynı zamanda farklı girişimci güç demektir. Nitekim belediyeler, kentsel dönüşüm projeleri, toplu konutlar, sosyal yardım

organizasyonları, beyaz masa uygulamaları, temel altyapı yatırımları ve yönetime katılma konularında bu girişimciliklerini ortaya koymaktadırlar.

4. Yerel yönetimler, hemşehrilik duygularının ve demokratik değerlerin gelişmesinde etkili kuruluşlardır. Geniş anlamdaki siyasi eğitim önce yerel düzeyde başlamaktadır. Politikacıların büyük bir kısmı önce yerel yönetim organlarında görev alarak kendilerini genel politikaya hazırlamaktadırlar. Bu sebeple yerel yönetimler politikanın mektebi olarak kabul edilmektedir.

5. Yerel yönetimler, güçlü merkezi hükümete karşı bir fren ve denge unsurudur. Yerel yönetimler aşırı derecede merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada önemli bir rol oynarlar. Demokrasilerde yerel muhalefeti, yerel yönetimler meydana getirir. Bu düzende asıl olan siyasi gücün bir merkezde toplanması değil, çeşitli gruplar ve yönetim birimleri arasında paylaşımıdır (Eryılmaz, 2007, s.175).

Yerel yönetimlerin hem tanımı itibari ile hem de özellikleri itibari ile birçok yetkiye ve göreve haiz oldukları aşikârdır. Burada muhtevası itibarıyla önem arz eden husus ise Türkiye gibi üniter yapılı bir ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin, hizmetlerin gördürülmesi aşamasında birbirine müdahalede bulunmadan ve birbirlerinin görev alanına ve gelir sahalarına karışmadan, sağlıklı bir şekilde hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmektir (Ilıman ve Tekeli, 2015 s.180)

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında olmakla hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına benzerse de, hukuki yapıları bakımından devlet tüzel kişiliğine daha yakındır. Demokrasi ilkesinin bir sonucu olarak karar organları halk tarafından seçilmektedir. Bu yönetimler, bir belde de oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerek ülke çapındaki konularda yetişmesini sağlayan, demokrasi eğitimi ve tecrübesinin yerleşimi için de ayrıca bir "demokrasi okulu" sayılmaktadır (Toprak, 2014, s.38-39). Geray'da yerel yönetimleri, yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak, sorunlarını çözmek için var olan yerel yönetim, halkın demokrasi deneyimini edindiği, demokratik süreçlere katılmayı öğrendiği bir kurum olarak tanımlar (Geray, 2004, s.13).

Yakın oluşu nedeniyle, kendi arasından oylarıyla seçtiği yerel yöneticileriyle, halkın sıcak ilişkiler kurabilmesi, halkın yerel yönetime yabancılaşmasını önlerken yerel sorunların çözümüne halkın etkin şekilde katılımını kolaylaştırmaktadır. Katılımcılık, saydamlık, demokratiklik ilkelerinin yaşama geçmesi sonucunda, ortak sorun ve ihtiyaçları olan yerel toplulukların, ortak projeler çevresinde toplanarak işbirliği yapması, yerel kaynakları harekete geçirmesi mümkün olmaktadır. Bu, halkın demokrasiyi yaşamasına, yerel yönetimine yabancılaşmamasına, demokrasi kültürünü ve kentlilik sorumluluğunu edinmesine yardımcı olmaktadır (Geray, 1994, s.14).

Yerel yönetimlerin varlık sebepleri ve amaçları dünyadaki tüm ülkelerde hemen hemen aynıdır ancak uygulanış biçimleri ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Bir yanda yerel yönetimlere ağırlık veren federatif yapılı ABD, Almanya, Kanada gibi devletler, diğer tarafta İngiltere ve İskandinav ülkeleri gibi yine yerel yönetimlere ağırlık veren üniter yapılı devletler son olarak merkezi yönetimin temsilcisi ve onun taşradaki uzantısı konumunda olan yerel yönetimlerin uygulandığı devletler olarak karşımıza çıkmaktadır (Cevher, 2010, s.8).

Özetle, demokrasinin ve yerel kalkınmanın vazgeçilmez organizasyonları olan yerel yönetimlerin, yerel kamusal mal ve hizmetleri daha etkin, verimli, kaliteli ve sürekli bir şekilde temin edebilmesi, yine geleceğe yönelik stratejiler ile planlamalarını reel biçimde yapabilmesi, bu kuruluşların diğer kurum, kuruluş ve organizasyonlarla kuracakları ilişiklerin gücüne de bağlıdır. Özellikle son dönemde siyasal alanda müzakereci ve oydaşmacı demokratik yaklaşımın yönetsel alandaki yansıması olan yönetişimci modelin Türkiye'de yerel yönetimler açısından hayata geçirilebilmesi; ancak bu kuruluşların yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda birlikteliklerinin güçlü bir şekilde kurumsallaşmasına bağlıdır (Eryiğit, 2016, s.293).

B. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ

Günümüzde küreselleşmenin önemli söylemlerinden birisi olan yerelleşme süreci, bir yandan kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesi gündeme getirirken, bir yandan da çağdaş yönetim anlayışı ile demokratik değerlere işaret etmektedir. Böylece, kentsel hizmetlerin daha verimli ve etkin yöntemlerle ve daha esnek, sürekli değişime açık ve dinamik yapılar aracılığıyla sunulması gündeme gelmektedir (Köse, 2004, s.36-37). Bu anlayış ile birlikte uluslararası alanda yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile esaslar teminat altına alınmıştır.

Özerklik, özerklik tanınan yönetimlerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine ve ilerisine geçilmemesini gerektirir. Özerklik hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır. Özerkliğin boyutları hukukun çizdiği sınırlar içinde kalır. Özerkliğin amacı kişilere kişisel çıkarlar sağlamak, ayrıcalıklar tanımak değildir. Karar alma serbestisinin ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Hizmetler böyle daha iyi yürüyeceği için özerklik söz konusudur (Parlak ve Ökmen, 2015, s.20).

Özerkliği yerel yönetimlerin özü olarak niteleyen Arıkboğa, özerkliğin sadece yerel yönetimleri ilgilendiren ve onunla sınırlı bir kavram olmadığına dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin dışında, özerkliğe sahip başka kurumlarda vardır (Arıkboğa, 2015c, s.11). Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel topluluklara yasal kurallar içinde belirli kamu hizmetlerini kendi sorumluluğu altında yönetme ve düzenleme hakkının ve imkânının tanınması olarak anlaşılır. Bir yörede yaşayan yerel topluluğa, kendi kendini yönetebilmesi (self-government) bağlamında tanınan bir haktır. Yerel yönetimlerin yetkili organları o bölgede oturan seçmenlerin oylarıyla seçilir. Böylece belirli kamu hizmetlerinin o bölgede yaşayan yerel topluluk tarafından seçilmiş kişiler eliyle oradaki topluluğun çıkarları doğrultusunda yönetilmesi imkânı elde edilir. Yine karar alma ve uygulama sürecinde, yerel yönetimlerin organlarının yerel halkla ilişkisini

sürdürmesi, onların beklentileri, talepleri ve çıkarları doğrultusunda hareket etmesi beklenir (Arıkboğa, 2015c, s.47).

KAYA Raporunda (KAYA, 1992, s.3), Türkiye'de yerel yönetim sisteminin yeterince demokratik olmadığı tespiti yapılarak,[2] bunda merkezi yönetimin koyu vesayetinin etkili olduğu ve yönetsel özerkliği engellediği ifade edilmiştir. "Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetleri üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağı vermektedir. Oysa Türkiye'de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundurlar. Yerel yönetim kuruluşlarının yer yer merkezi yönetimin koyu vesayeti altında olması, bu kuruluş organlarının yürütülür nitelikte kararlar almalarını, bir başka deyişle, kentlinin kentini, köylünün köyünü yönetmesini, dolayısıyla da yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini önlemektedir." Yine, raporda; insan gereksinimlerinin sonsuzluğu yanında bunları karşılamak için yararlanılan kaynakların kıt olması, hizmet üretmede bu kaynakların daha etkin biçimde kullanılmasının zorunlu olduğu, bu sebeple de hizmet sunulmasında, verimlilik, ekonomi, sürat ve kolaylık gibi unsurların ön planda düşünülmesine yol açtığı belirtilmiştir. "Bu anlayış içinde hizmette etkinliği sağlama düşüncesi, yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gereğini doğurmuştur. Kuşkusuz bu etkinliği de ancak yönetsel özerklik sağlayabilir" (KAYA, 1992, s.55).

Kalabalık, toplumların gelişmesine paralel olarak artan yerel işlevlerin ve çağın gerektirdiği hizmetlerin olması gereken düzeyde yerine getirilmesi amacıyla, yerel yönetimlerin şeffaflık, etkinlik, verimlilik, katılımcılık, mali kaynaklar üretebilme ve demokratikleşmeyi sağlayabilme gibi yerel yönetimlerin özerkliği şartının da gerçekleşmesi gerektiğini dikkat çekmektedir (Kalabalık, 2005, s259). Bunun

[2] Raporun bu bölümünde, Yerel Yönetimlerin Temel Sorunları başlığında, yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması gerektiği ifade edilmiş buna ilişkin olarak ta üç neden gösterilmiştir. Bunlar, demokratik niteliklerin yetersizliği, güçsüzlük ve etkili ve verimli hizmet üretememedir. Demokratik niteliklerin yetersizliğine ilişkin olarak ta üç saptama yapılmıştır. 1) Yürütülebilir karar alma yetkisinde yetersizlikler, 2) Halk katılımının yetersizliği, 3) Yönetsel saydamda yetersizlik olarak sıralanmıştır. Raporun üzerinden geçen onca yıla rağmen 6360 Sayılı Kanuna ilişkin benzer tartışmaların yapılması dikkat çekici bir durumdur.

gerçekleşmesi için de yerel yönetimlerin mali açıdan başta olmak üzere idari ve fonksiyonel özerkliklere sahip olmaları gerekir.

Türkiye'de ne büyükşehir belediyeleri ne de diğer yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerktirler. 5216 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra mali ve idari özerklik yasal hükme bağlanmasına rağmen uygulamada tam anlamıyla bir özerklikten bahsetmek zordur. Hem 5393 Sayılı Kanun hem de 5216 Sayılı Kanunda idari ve mali özerklik ilk olarak yasal hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin karar alma konusunda özerklikleri kesindir; ancak uygulamada tam özerklikten bahsedilemez. Çünkü alınan kararların bazıları mülki onay gerektirir. Bir diğer özerklik de mali özerkliktir. Ancak uygulamada mali açıdan da özerk değillerdir. Yerel yönetimler bütçelerini kendileri yapmalarına karşın, bütçenin kesinleşmesi için mülki idare amirinin onayı şarttır (Urhan, 2008, s.91).

Uluslararası alanda Avrupa ölçeğinde yerelleşmenin ve yerel yönetimlerin temel ilke ve esaslarını belirleyen belge Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Avrupa Konseyi, 1981–1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı hazırlamıştır. "Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan tasarı daha sonra "Özerklik Şartı" olarak Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmayı 21 Kasım 1988'de imzalamış, anlaşmanın 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Anlaşmanın yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Belirtilen ilkeler yerel yönetimlere verilen önemin en önemli göstergelerinden birisidir. Yerel yönetimlerin özerk birer kurum olarak ele alınmasındaki en önemli etkenlerden bir tanesinin yerel yönetimlerin halka yakınlığı ve dolayısıyla katılımcı uygulamalara ilişkin varsayılan gizil güçleridir. Bu sebeple Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ilişkin esaslara

göre yerel yönetimlerin özerkliğindeki başat koşulun katılımcılık olduğu söylenebilir (Kentleşme Şurası, 2009, s.12-13).[3]

C. KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu 1923 yılından 1950'lere kadar uzanan dönem, halkın yerel karar alma/planlama süreçlerine katılması açısından herhangi bir deneyim içermemektedir. Bu dönemin amacı, uzun bağımsızlık savaşlarından sonra ülkenin hızla her alanda modernleşmesidir. Bu dönemi izleyen dönem, yani 1950'li yıllardan 1980'li yıllara kadar süren dönem, Türkiye'de hızlı kentleşme dönemi olarak bilinmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1963 yılından itibaren hazırlamaya başladığı kalkınma planları katılımlı planlamanın önemini vurgulamaktadır. Ayrıca, bu planların hazırlanması için oluşturulan özel ihtisas komisyonlarının çalışma biçimi de katılımlı planlamaya örnek sayılabilir (Kentleşme Şurası, 2009, s.12-13).

Bir toplumsal tüze devletinin kalkınma gereksinmelerine yanıt verecek çağdaş bir yönetim yapısının geliştirilmesi doğrultusundaki arayışların bir parçası olarak Kalkınma Planlarını tanımlayan Keleş, Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinin 1690'dan sonra, Planlı Kalkınma dönemiyle başladığına dikkat çeker (Keleş, 2012, s.485).

Kalkınma Planlarında yer alan yerel yönetimlere ilişkin verilerin ve politikaların süreç içerisinde yaşanan değişimlere ve taleplere göre şekillendiği, merkeziyetçi anlayışın bir gereği olarak sistemsel değişikliklerin de buna göre biçimlendiği görülmektedir. Ancak önceden öngörülen bu değişim taleplerinin yeterince hayata geçirilemediği, aksine reform anlamında daha farklı değişikliklere gidildiği tespit edilmektedir (Özaslan ve Alıcı, 2014, s.340).

Onuncu Kalkınma Planında, planda geçen farklı politika alanlarında belirlenen hedef ve uygulama stratejilerini geliştirmek için yerel yönetimlerin ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde, belirlenen vadelerde ve önceliklerde araştırma ve

[3] Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası, 2009,Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, Nisan, Ankara, 2009.

uygulama projeleri gerçekleştirmeleri gerektiğine yer verilerek, proje alanları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (Onuncu Kalkınma Planı, 2014, s.155).[4]

1. Yerel yönetimlere tahsis edilen kaynaklarla, bu yönetimlerin ürettikleri hizmetler arasında fayda maliyet analizlerinin yapılmasına yönelik projeler, (performans ölçütleri, hizmet standartları, iş analizleri ve görev tanımları vb. ölçütler kullanılarak)

2. Yerel yönetimler tarafından toplumun dezavantajlı kesimine yönelik hizmet kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik projeler,

3. Yerel Yönetimlerde AB Projeleri ile ilgili proje birim ve ekiplerinin oluşturulması, AB ve ilgili konularda yaygın eğitim projeleri,

4. Kamu yönetiminde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki örtüşme ve çakışmalarının belirlenmesi suretiyle nihai olarak yetkilendirilecek hizmet sunum otoritelerinin belirlenmesine yönelik geliştirilecek projeler,

5. Vatandaşların hizmet takip sistemine yönelik geliştirilecek projeler,

6. Yerel yönetimlerde çevresel hizmetlerin standartlarına yönelik geliştirici projeler,

7. Afet risklerini azaltma ve acil durumlara hazırlık projeleri,

8. Yağmur suyunun depolanarak bahçe ve tarımda kullanılması yönünde yerel düzeyde uygulanması için gerekli projeler,

9. Yerel yönetimlerin kirlilik önleme, doğal değerlerin (su kaynakları, ormanlar, meralar, kıyılar, topraklar) kullanımları konularında kurumsal, idari ve teknolojik kapasitelerinin yükseltilmesini sağlayacak projeler,

10. Suyun temininde önceliğin insana verilmesi için suyun kamusal niteliğinin yok edilmesi önlenerek sosyal devletin görevini yerine getirmesi için kamu bilinciyle,

[4] 2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Aralık, 2014.

su kullanımında eşitlik, katılımcılık, sorumluluk ilkelerini temel alan yasal düzenlemelerin yapılması,

11. Yerel yönetimlerde yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının teşviki,

12. Ulaşımda bisiklet yollarının oluşturulmasına yönelik projelerdir.

D. TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler tarihi oluşum içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve bir takım yerel hizmetleri yürütmek üzere devletle beraber ortaya çıkmış ve devletin bir parçası olarak bir kısım hizmetleri yürütmeleri gelenek haline gelmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.7). Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi yoktur ancak demokrasinin yerel yönetimler ile birlikte başladığı söylenebilir. Bilindiği gibi parlamenter demokrasi ile yönetilen batı ülkelerinde önce yerel yönetimler, daha sonra merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle vatandaşın yönetime katılımının ilk aşamasıdır (Toprak, 2014, s.36).

Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında ve şekillenmesinde ülkelerin kendi tarihsel süreçlerinin, sosyal ve ekonomik dinamiklerin yanında sömürge anlayışının etkisi olduğu söylenebilir. Tarihi süreçte bağlı dominyonlarının sayısı arttıkça ve coğrafi sınırlar genişledikçe hükümdarlar kendisi adına otorite kullanacak ve bu otoriteyi her yerde geçerli kılacak yerel yardımcılara ihtiyaç duymuştur. İlk yerel yönetim şeklinin, askeri örgütlenme, devletin ulusal savunması, suçluları cezalandırma gibi gereklilikleri yerine getirmek üzere bu şekilde oluşmaya başladığı belirtilmektedir (Keleş, 2012, s.33). Tarihi gelişim içinde çağdaş yerel yönetimlere en çok benzeyen kurum olan ve ilk örnekleri on birinci yüzyılda Batı Avrupa'da iç otonomisi olan feodal ortaçağ kentleri, tüccarların ticaret ilişkileri sırasında yakaladıkları özerklikle doğmuştur (Kalabalık, 2005, s.38). Diğer taraftan; yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkısını antik Yunan site devletlerine kadar götürenler olduğu gibi günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimlerin

ortaçağ komünleri ile ortaya çıktığı görüsü yaygındır. Bugünkü anlamda organlarının seçimle belirlendiği ayrı bir bütçeye sahip yerel yönetimlerin ortaya çıkısı ve gelişimi ortaçağ komünleri ile başlamıştır. Bugünkü şekilde halkın geniş kesimlerinin yönetimine katıldığı modern yerel yönetim düzenlemeleri on dokuzuncu yüzyıl ortalarında yapılan düzenlemelere dayanmaktadır (Karakış, 2009, s.14).

Türkiye'de, bugüne değin yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi dönemsel olarak incelenebilir. Cumhuriyet öncesi dönemde, yani Osmanlı toplumunda özellikle Tanzimat'a kadar bugünkü anlamıyla yerel yönetimden söz etmek pek mümkün değildir. 1854 yılında ilk belediye örgütünün kuruluşuna kadar Osmanlı'da yerel hizmetler; kadılık, muhtesiplik, lonca (ahilik) sistemi, vakıflar ve kısmen de hayır kurumları ve köy-mahalle birimleri tarafından yerine getirilmiştir. Tanzimat sonrası dönemden Cumhuriyet'e kadar olan son yıllarda ise, batıdan alınan belediye ve ilk özel yönetimi gibi yerel yönetim birimlerinin kurulup yaygınlaştırılmaya çalışıldığı görülür (Karakılçık, 2016, s.123). Ortaylı, Osmanlı idaresinde klasik dönemden beri en alt birimler, olan kentsel alanda mahalle ve kırsal alanda köy topluluklarının, ekonomik ve toplumsal gelişmeyle ilgili temel sorunlardan dolayı, Tanzimat'tan önce var olmasına rağmen daha mükemmel bir yapıya ve idari muhtariyete ulaşamadıklarını söyler (Ortaylı, 2008, s.305).

Tanzimat'tan önce Osmanlı şehir yönetiminin organizasyonu, kamu ya da özel birden fazla otorite ve kurumdan oluşan bir bütünü ifade ediyordu. Şehir düzeyindeki yerel nitelikli hizmetler, "başka alanda sahip oldukları fonksiyonlar yanında, yerel hizmetleri de üstlenmiş" kurumların oluşturduğu beledî organizasyon yapısıyla yürütülürdü. Bu yapının merkezî yönetim karşında taşıdığı siyasî zayıflığa karşın, ekonomik ve hukukî yönü öne çıkıyordu (Oktay, 2008, 127). Osmanlı şehirlerinde, beledî kurumların büyük bir kısmı devletin dışındaki organizasyonların kendi inisiyatifiyle oluşturduğu yapılardı. Müslüman tebaa ferdî olarak, Gayri-müslimler ise cemaat olarak meydana getirdikleri kurumlar eliyle yerel hizmetlerin önemli bir kısmını yürütürdü (Ergin, 1936, s.4'den aktaran Oktay). Beledî alanda başlıca role sahip kurumlar, mahalle örgütlenmesi, esnaf loncaları ve vakıflardı. Bu yapılanma karşısında kamu otoritesi, tüm kurum ve kişiler üzerinde mevcut normlar çerçevesinde kontrolcü

ve sistemin istikrarını güvence altına alan bir fonksiyona sahipti. Devletin kadı, muhtesip, mimarbaşı, subaşı gibi görevliler eliyle yerine getirdiği bu fonksiyonun yasal temelini, Padişah fermanları, teamüller, örf ve içtihat çalışmalarından oluşan normlar bütünü oluşturuyordu (Oktay, 2008, s.127).

Bu döneme kentler açısından bakmak daha anlamlı olacaktır. Görmez, yerel yönetimlerin kentlerle birlikte ortaya çıkmış kurular olduğunu söylemektedir (Görmez, 2015, s.3). Kentler, Osmanlı devletinde yerel yönetim hizmetlerinin örgütlendiği ve etkin bir şekilde sunulduğu yerler olmanın ötesinde, siyasi- idari sisteminde önemli bir parçası özelliğini taşımaktadır. Ekonomik ve sosyal tabakalaşma bağlamında ve siyasi örgütlenme boyutunda batı Avrupa kentlerinden oldukça farklı olan Osmanlı kentlerinin bu özelliklerini bu farklı iki toplumun kurumlaşmaları ve yerel yönetimle ilgili yapılanmalarında da görmek mümkündür. Osmanlıda kentlerin işlevi ve yapısını en iyi şekilde taşra örgütlenmesi anlatmaktadır. Osmanlı sisteminde kent, siyasi-idari sistemin bir parçası olmakla birlikte ekonomik, sosyal, dini ve kültürel birçok işlevinde merkezi konumundadır (Parlak ve Ökmen, 2015, s.141).

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte, diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetim alanında da değişiklikler başlamıştır. Ancak bu kez, var olan yapıları iyileştirmek ya da yeni bir model ortaya koymaktan ziyade batıdan uyarlamalar etkili olmuştur. Sanayi Devrimi ile birlikte batı ülkelerinin deneyimlerinden dersler çıkartılmak suretiyle modeller geliştirilmiştir. Keleş, bu anlayışın izlerinin sonraki dönemlerde de devam ettiğine vurgu yapar. Bu durumu, "özellikle kentsel yerel yönetim kurumlarının Batı'dan alınan kurumlar olmasının etkisi o ölçüde derin izler bırakmıştır ki, Cumhuriyet'in ilanını izleyen yıllarda belediye ve köy yasalarının yanı başında, yurttaşın yönetime katılma hakkı yasal olarak bulunmasına karşın, bunun hiçbir zaman "yerinden yönetim ilkesinin kabulü anlamına gelmediği" (Mansur, 1955, s.8), özeksel yönetimin işlere hâkim durumda bulunmasının, aradan yüz yıl geçtikten sonra da değişmediği belirtilebilir" ifadeleriyle özetler (Keleş, 2012, s.158). Araştırmacıların çoğunlukla ittifak ettiği üzere, yerel yönetimlerle ilgili yapılan ilk düzenleme, vergilerin düzenli toplanamaması sonrasında oluşturulan Muhassıllık Meclisleri olmuştur. Bu meclisler esas itibariyle merkezi yönetimin taşradaki organları olmakla birlikte buraya

yerel halkı temsilen bazı önderlerin seçimle veya tayinle girmeleri, yerel yönetimin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu meclislerin merkezi yönetimden ayrı ne özerklikleri ne de hukuki ilişkileri vardı (Dursun, 1998, s.99).

1855 yılında Fransa'daki komün idareleri örnek alınarak İstanbul'da ilk belediye kurulmuştur. Şehremaneti adıyla kurulan bu belediye yönetimi, şehrin zorunlu ihtiyaçlarını yerine getirmek, yol ve kaldırım yapmak ve temizlik işlerini yerine getirmek gibi temel işlemleri yerine getirmekteydi (Dursun,1998:100). Başında, hükümetçe atanan bir Şehremini bulunan bu örgütün, 12 kişilik bir kent kurulu (Şehir Meclisi) da vardı. Meclise Şehremini başkanlık ediyordu. Şehreminin iki yardımcısı vardı ve bunlar Şehir Meclisinin doğal üyeleriydiler (Keleş, 2012, s.158). Şehremaneti gerek mali yetersizlikler, gerekse personel eksikliği gibi sorunlarla modern belediyecilik için iyi bir başlangıç olmamıştır. Osmanlı hükümeti özellikle yabancıların yaşadığı Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alan ve modern belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye'yi kurdu. Ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olan Altıncı Daire-i Belediye ayrıcalıklı durumundan ileri gelen başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürdü. Altıncı Daire-i Belediye'yi örnek alınarak kurulan yeni belediye daireleri beklenen başarıları gösterememiştir (Ortaylı, 2000, s.32).

İstanbul'da Şehremaneti kurulurken, taşrada ilk belediye ve bugünküne benzer il özel idarelerinin temeli 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır. Bu nizamnameye göre her kazada belediye meclislerinin kurulması öngörülse de uygulamada birçok kazada bu meclisler kurulamamıştır. Sonradan bu nizamnamede bazı değişiklikler yapıldıysa da bu konuda temel yasal düzenleme 1908 Meşrutiyet düzeninden sonra gerçekleştirilmiştir. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adını taşıyan geçici bir yasa, illerde genel yönetim yanında yerel yönetim niteliğindeki il özel idarelerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişine dair kurallar getirmişti (Geray, 1994, s.5).

Osmanlı'nın taşraya yönelik olarak çıkardığı son kanun olan 1877 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ise 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girinceye kadar yürürlükte kalmıştır (Ortaylı, 2005, s. 86). Eryılmaz,

Türkiye'de Tanzimat'tan günümüze kadar yerel yönetimlerin gelişimini ana hatlarıyla aşağıda verildiği üzere özetlemektedir (Eryılmaz, 2012, s.238):

1. Ülkemiz tarihi bakımından batı tipi bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Ancak, yerel yönetim benzeri kurumlar, Tanzimat'a kadar geleneksel kent hizmetlerinin yürütülmesinde temel rol oynamışlardır.

2. Yerel yönetimlerin, yönetim sistemimize girişi, halkın istek ve hareketleriyle değil, daha çok azınlıkların ve Avrupa devletlerinin baskısı sonucu Osmanlı yönetiminin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir.

2. Yerel yönetimler, diğer kamu yönetimi organları gibi, Batılılaşmanın bir unsuru olarak Fransa'dan alınmıştır.

4. Yerel yönetimler, halkın temsil edildiği ve yönetime katıldığı birer yönetim birimi olarak düşünülmemiştir. Yerel yönetimler, merkezî idareden halka doğru isleyen yönetim anlayışının birer halkası olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü organlarının oluşumunda, genellikle seçim yerine tayin esas alınmıştır.

5. Yerel yönetimler, merkezî idarenin birer şubesi olarak düşünülmüştür. Hiçbir zaman, ülke yönetiminde yetki ve kaynakların paylaşılıp kullanıldığı özerk güç merkezleri olarak görülmemiştir. Otoritenin ve kaynakların merkezde toplanması, kamu yönetiminin en önemli özelliğidir.

6. Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de aynen geçerlidir. Yerel yönetimler, merkezî yönetime yardımcı ve destek kuruluşlar olarak düşünülmüştür. Birlik ve bütünlük tehlikeye girer gerekçesiyle, yerel yönetimlere kaynak ve yetki aktarımında hep tereddütlü davranılmıştır.

Türkiye'de, belediye, il özel idaresi ve köy olarak örgütlenmiş olan yerel yönetim birimlerinin tarihçelerine ve Cumhuriyet sonrası süreçlerine kendi başlıkları altında kısaca yer verilecektir.

D. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye'de mahallî nitelikteki birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik hayatın gelişmesinde önemli rolü olan yerel yönetimleri, il, özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bunların yanında, mahallî idarelere benzeyen, fakat tüzelkişilikleri bulunmayan mahalle yönetimleri de bulunmaktadır (Gözübüyük, 1971, s.121). Anayasanın 123. maddesinde yer verilen "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." ifadesi ile genel ilke belirtilmiş ve yerinden yönetime ilişkin olarak 127. maddede; "mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" ifadeleriyle yerel yönetim kuruluşlarının nitelikleri açıkça belirtilmiştir.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle merkezi yönetim, yerinden yönetimi, amirlik yetkisi bir ast-üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. Bununla beraber, genel idare politikası, merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim " vesayet yetkisine" dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir (Toprak, 2014, s.33).

(Eryılmaz, 2012, s179), Anayasa'daki düzenlemelere göre yerel yönetimlerin özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralamıştır.

- Yerel yönetimler; il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişilikleridir.

- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.

- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.

- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.

- Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte gerçekleştirilir.

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yapılır. İdarî vesayet yetkisi kanunla düzenlenir.

- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.

- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.

- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.

- Yerel yönetimlerin mali işlemleri, Sayıştay tarafından denetlenir.

Küreselleşme yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin önce çıktığı bu süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Yerel yönetimler, merkez

yönetiminin karşısında değil ama yanında yer alarak, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin sunulması açısından, kamu yönetiminin önemli bir yanını oluşturmaktadır. Hem küresel düzeyde ortaya çıkan entegrasyon örgütleri hem de bölgesel düzeydeki yapılanmalar çerçevesinde diğer konularla olduğu gibi, yerel yönetimlerle ilgili de bazı anlayış, ilke ve standartlar yaygınlaşmaktadır. BM, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği vb. bu tür organizasyonların sözü edilen standartlar bağlamında ortaya koyduğu belgeler de Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatını etkilemekte ve kaynaklık etmektedir. (Parlak ve Ökmen, 2015, s.189).

Bu bölümde yerel yönetim kuruluşlarına, görev, yetki ve sorumlulukları yanında, katılım mekanizmaları, etkinlik-verimlilik ve yerelleşme boyutlarıyla yer verilecektir.

Belediyeler, İl Özel İdareleri ve köyler yerel yönetim kuruluşları olarak teşkilatlanmış ve Anayasa'da çerçevesi belirlenmiş yerel hizmetleri sağlamakla görevli kuruluşlardır. Nüfusun çok büyük bir oranı belediye sınırlarında yaşamaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu 2014 verilerine göre, Türkiye'de 30'u büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam 1396 belediye vardır. Toplam ülke nüfusunun % 93,3'ü belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. 51 ilde İl Özel İdaresi bulunurken, köy sayısı 18247'dir (TÜİK, Sayı: 8/2015).

1. Belediyeler

Yerinden yönetim kuruluşlarının özellikle üniter yapılı devletlerdeki en yaygın birimi belediyelerdir. Belediyeler, bir yandan yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda halkın ihtiyaçlarını gidermede önemli bir birim olurken, diğer yandan halkın yerel nitelikli kararlarda söz sahibi olarak halk katılımının sağlandığı yönetim birimleridir. Bu özellikleriyle belediyeler, bir yandan yerel düzeyde hizmet sunumunda etkinliği sağlayan, diğer yandan yönetim olarak halka en yakın birimler olmaları açısından özel bir öneme sahiptir (Siverekli ve Duman, 2015, s.1289-1290).

Belediyeler; yerel demokrasi, mali yönetim, insan kaynakları, hizmet sunulan nüfus ve etkin hizmet sunumu açısından Türkiye'deki diğer yerel yönetim birimleri arasında öne çıkmaktadır (Ateş ve Köseoğlu, 2011, s.71).

6360 Sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına eşitlenmiştir. Bu durum, kırsal alanlarda göz önüne alındığında, belediyeleri ve dolayısıyla belediye hizmetlerini çok daha önemli hale getirmiştir. Diğer taraftan 6360 Sayılı Kanun ile birlikte gelen köklü değişimler, Şahin'in de ifade ettiği gibi, il özel idareleri ve köylerin yerel yönetim sisteminin dışına doğru itilmek istendiğini bir göstergesi olarak algılanabilir (Şahin, 2014, s.93)

Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi yöntemi, ülkeler bakımından birbirinden farklılıklar göstermektedir. Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde başlıca üç ilkeden söz edilmektedir. Bunlar; genellik ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir. Genellik ilkesinde göre; belediyeler, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidir. Bugün Almanya ve Hollanda'da bu yetki ilkesi mevcuttur. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi belgelerinde sözü edilen "yerellik" (subsidiarity) bu anlamda bir yetkidir. Yetki ilkesinde göre belediyeler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadır. İngiltere'de durum böyledir. Liste ilkesinde ise belediyelerin yapacağı hizmetler kanunla sıralanmıştır. Türkiye'de liste ilkesi olduğu söylenebilir. (Keleş, 2012, s.265).

1930 yılında çıkarılan ve uzun süre yürürlükte kalan 1580 Sayılı Kanun belediyelerin görevlerini liste halinde sıralamaktaydı. 2005 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan 5393 Sayılı Belediye Kanununda görevlerle birlikte, "belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadesi ile genel yetki ilkesine yer verilmiş ancak Anayasa Mahkemesi tarafından, 2007 yılında Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Türkiye'de belediye teşkilatlanması Osmanlı zamanında başlamış olup teşkilat yapısı fazla değişikliğe uğramadan Türkiye Cumhuriyeti'nin kent idaresi yapısının temellerini oluşturmuştur. İstanbul, Ankara ve taşra için yapılmış olan kanuni düzenlemeler 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Kanun'a kadar varlığını sürdürmüştür (Ergin, 1936, s.135). Halen belediyeler ile ilgili temel kanun 5393 Sayılı Belediye

Kanunu yürürlüktedir. Şahin, Osmanlı'dan günümüze belediyenin tarihçesini dokuz ayrı dönem olmak üzere Tablo 1'de özetlemiştir (Şahin, 2014, s.94).

Tablo 1: Osmanlı'dan Günümüze Belediye Tarihçesi

1	1855	İstanbul Şehremaneti	İlk belediye teşkilatı (İstanbul Şehremaneti) 1855 (bazı kaynaklarda 1854) yılında kuruldu. Bu teşkilatın başında bir Şehremini vardı. Şehremanetinin 12 kişiden oluşan Şehir Meclisi vardı. Şehremini ve iki yardımcısı da bu meclisin üyesiydiler. Şehremini, yardımcıları ve şehir meclisi üyeleri atamayla göreve geliyorlardı. Atanma şartı olarak, "güvenilir" ve "saygın" olmak gerekiyordu. Şehir meclisinin her yıl üçte ikisinin yenilenmesi öngörülüyordu.
2	1854 (1855)	İntizam-ı Şehir Komisyonu	İstanbul Şehremaneti'nin kuruluşundan önce İstanbul'da kurulacak belediyenin şeklini belirlemek üzere görüş belirsin diye kurulmuştur. 1858 yılında (bazı kaynaklarda 1857) 3 öneri sunmuştur. (Kuruluşu bazı kaynaklarda 1855'tir.)
3	1858 (1857)	Altıncı Daire-i Belediye	İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun önerisi üzerine İstanbul'un Galata ve bazı semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu belediye teşkilatının atamayla gelen bir müdürü ve yine atamayla göreve gelen yedi kişilik Daire-i Belediye Meclisi vardı.
4	1869	Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi	Galata ve Beyoğlu'nda kurulan belediye teşkilatı tüm İstanbul'u içine alacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. İstanbul'da artık 14 daire vardı. Her dairenin üyelerinin yarısı her yıl değişen Daire Meclisi ve bu üyeler arasından atanan bir Daire Başkanı vardı. Bir de 14 daire başkanı ile daire meclislerinden gelen üçer kişilik üyelerden oluşan Cemiyet-i Umumiye yer alıyor, bu Cemiyete başkanlık eden ve atanarak gelen Şehremini vardı. İstanbul belediye teşkilatı, bir

			bakıma federatif bir yapı arz ediyordu.
5	1877	Dersaadet Belediye Kanunu	Bir önceki düzenlemeyi muhafaza etmiş, ancak daire sayısını 14'ten 20'ye çıkarmıştır.
6	1912 (1913)*	Dersaadet Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat	İstanbul'daki daire bazlı belediye teşkilatını kaldırmış, 9 şubeden oluşan bir İstanbul Şehremaneti kurmuştur. Cemiyet-i Umumiye'nin yerini de Encümen-i Emanet almıştır. * (Bazı kaynaklarda 1913 yılı verilmektedir.)
7	1930	1580 Sayılı Belediye Kanunu	Uzun süre yürürlükte kalacak olan ve belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi şeklinde üç organdan oluşan belediye teşkilatını kuran kanundur. 2005 yılında kaldırılana kadar çok sayıda değişiklik geçirmiştir.
8	1984	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	Bütün belediyeleri değil de sadece nüfusu belirli bir büyüklüğü aşan belediyelerde "özel yönetim biçimi" öngören bir düzenlemedir. Bu kanun da zaman içerisinde değişiklikler geçirmiş, en son, 2005 yılında yerini 5216 Sayılı Kanun almıştır. (Bu kanunda da 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır.)
9	2005	5393 Sayılı Belediye Kanunu	AB uyum süreci çalışmaları çerçevesinde belediyeleri yeniden düzenleyen, 1580 Sayılı Kanunun omurgasını muhafaza eden ama onu güncel gelişmeler ışığında ciddi bir biçimde gözden geçiren bir kanundur.

Kaynak: Yusuf Şahin, **Yerel Yönetimler**, Ekin Yayınevi, 2014, s.94.

Türkiye'de belediyeler; Büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olarak gruplandırılabilir. İçişleri Bakanlığının 2014 yılı Faaliyet Raporunda sunulan verilere göre; 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 396 belde belediyesi olmak üzere, tüm Türkiye çapında 1396 belediye, yerel belediye hizmetlerini sunmaya devam etmektedir.

Büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 Sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde sıralanmıştır. Bunlar, "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmaktır. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılamak, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açmak ve işletmek, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek 5393 Sayılı Kanun ile belediyelere verilen görevlerdendir.

Kanunun 14. maddesinde; "hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir" ifadeleriyle görev ve yetki sınırına ilişkin olarak genel hükümlere yer verilmiştir.

Belediyelerin yetki ve imtiyazları da, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde sıralanmıştır. Bunlar; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek, özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini

yapmak veya yaptırmak, müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek, toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak, mhallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, borç almak, bağış kabul etmek, toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek, gayrisıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek olarak sıralanmaktadır.

Belediyelerin teşkilatlanması, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç ayrı organdan oluşur. Belediye başkanı belediyenin başı ve yürütme organıdır. Belediye Kanununun 37. maddesinde belediye başkanı için, "belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz" ifadesi yer almaktadır. Belediye başkanının görev ve yetkileri ise 38. madde de düzenlenmiştir. Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, meclise ve

encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek. belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek olarak yer almaktadır.

Kanun, belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirileceği hükmüne yer vermiş ve başkan vekilinin başkanın yetkilerine sahip olduğunu belirtmiştir.

Belediye Meclisi belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye Meclisinin görev ve yetkileri 5393 Sayılı Belediye Kanunun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek olarak sıralanmıştır. Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek ve imar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek meclisin görevleri arasındadır.

Belediye meclisinin toplantıları halka açıktır. Ancak meclis gerektiği zaman kapalı oturum yapılmasına karar verebilir. Belediye meclisi ihtisas komisyonları

kurabilir. İhtisas komisyonlarına ilişkin kanunun 24. maddesinde; "mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir" ifadesine yer verilmiştir. Halkın yönetime katılımı açısından pasifte olsa dikkate değer bir husustur.

Yine; belediyelerde hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi noktasında, belediye meclisine stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek görevinin verilmesi önemlidir. Stratejik planların hazırlanmasında, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmasına imkân verilmesi katılımcılık adına değerlendirilmesi gereken bir işlev olarak görülebilir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 56. maddesinde belediye başkanının hazırlayacağı faaliyet raporunun, "5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan" bir rapor olması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Belediye encümeni belediyenin yürütme ve danışma organıdır. Belediye encümeni seçimle gelen meclis üyeleri ve belediye birim amirlerinden oluşur. Belediye encümeninin görev ve yetkileri kanunun 34. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar, stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan

dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediyenin encümen organı, belediye başkanının tamamen kontrolünde bir nevi "Başbakan ve Bakanlar Kurulu" gibi değerlendirilebilecek bir örgütlenme niteliğindedir (Toprak, 2014, s.227).

Yerel katılım açısından belediyeler en önemli basamaktır. Belediyelerde yönetime katılımın gereği en başta, hizmetlerin fayda-maliyet analizi çerçevesinde etkin, verimli ve ekonomik olarak sunulmasının her zamankinden daha fazla önem arz etmesiyle açıklanabilir. Bunun nedeni ise, değişen küresel koşulların ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçların bu kurumlara yönelik beklentiyi artırmış olmasıdır. Bununla birlikte, belediyelerin, günümüzün değişen koşullarının neden olduğu etkinlik, verimlilik ve demokratiklik arayışları çerçevesinde, kendilerine yüklenen görevleri yerine getirebilmeleri, yönetim kabiliyetlerini geliştirmeleriyle mümkün olacaktır. Bu bağlamda belediyeler yönetsel ve örgütsel nitelikte bir değişim sorunuyla karşı karşıya kalmaktadır. Geleneksel belediyecilik anlayışı ve yöntemleri sadece hizmetlerin başarıyla yürütülmesinde değil ihtiyaçların anlaşılması ve takip edilmesi noktasında da yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla özel sektör orijinli modern yönetim teknik ve modellerinin belediyelerce benimsenip uygulanması büyük önem arz etmektedir. Yönetime katılımın sağladığı örgütsel faydalar dikkate alındığında belediyelerin katılım uygulamalarını hayata geçirmeleri oldukça olumlu sonuçlar verecektir (Yaman, 2010, s.117-120).

Türkiye'de, özellikle 6360 Sayılı Kanun sonrası etkisi ve yetkileriyle çokça tartışılan, büyükşehir belediyelerine ayrıntılı olarak üçüncü bölümde değinileceği için bu bölümde yer verilmemiştir.

2. İl Özel İdareleri

Belediye ve köyler ile birlikte yerel yönetim sistemimizin önemli bir kuruluşu il özel idareleridir. Belediyelerin kentsel alanlarda, köylerin de kırsal alanlarda konumlandığı göz önüne alınırsa, il özel idareleri için, her iki alana da hizmet vermek için yapılandırılmış, "hem merkezi hem yerel özelikler taşıyan" müstesna bir kuruluş tanımlaması yapmak yerinde olacaktır. Eryılmaz, il özel idaresini, merkezi yönetimle diğer yerel yönetimler arasında, belediyeler ve köylerde veya bunlar arasında yerel ortak hizmet yürüten "ara düzey" bir yerel yönetim birimi olarak tanımlamaktadır (Eryılmaz, 2012, s.180). İl özel idaresi kavramı, Türk idare tarihinde ilk olarak 1864 yılında Tuna Vilayeti için çıkarılan "Vilayet Nizamnamesi" ile ortaya çıkmıştır. Adı geçen nizamnamede, "il özel idaresi" kavramı "vilayetin umur-u hususiye" şeklinde ifade edilmiştir. Daha sonraları "idare-i hususiye-i vilayet" olarak anılan bu kavram, zamanla yine isim değişikliklerine uğramıştır (Ateş ve Es, 2008, s. 206).

İl Özel İdareleri, kökleri Osmanlı döneminde Tanzimat reformlarıyla birlikte ortaya çıkmış bir yapıdır. Tanzimat Fermanı'nın hemen ardından, 1840 yılında "Muhassıllık Meclisleri" ve 1842'de "Memleket Meclisleri" ile başlayan süreç, 1849'da "Eyalet Meclisi" ve "Sancak Meclisi" uygulamalarından sonra 1856 Islahat Fermanı ile birlikte daha köklü bir yönetim değişikliğine gitmiştir (Güler, 2004, s.2). Osmanlı Devleti'nin modernleşme ve merkezileşme çabalarının hızla arttığı bir dönemde Osmanlı'nın taşra teşkilat bölgelerinde birçok ayaklanma, karışıklık ve hoşnutsuzluklar çıkmaya başlamış, yabancı devletlerin müdahalelerinin etkisi ile de Osmanlı teşkilatının iyileştirilmesi ve yeni bir taşra yönetim sistemi kurulması ihtiyacı doğmuştur. Bu dönemde Osmanlı'da il özel idarelerinin ilk örneklerinin Fransız idare sisteminden esinlenilerek 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulduğu literatürde genel kabul gören bir görüştür. Ancak öncelikle Tuna Vilayetinde pilot uygulama amacı ile gerçekleştirilen 1864 tarihli Nizamname'nin 1861 tarihli Lübnan Nizamnamesi'nin devamı olarak nitelendirilmesi yanlış olmayacaktır (Yaylı, 2015, s.73-74).

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesinden sonra il özel idaresi, yaklaşık elli yıllık bir deneyimden sonra, organları, görevleri ve çalışma esasları bakımından en köklü değişikliği, 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat"ı ile

geçirmiştir (Eryılmaz, 2012, s.180). Önceki düzenlemelerin devamı niteliğinde olan bu kanunun kabulünden on sene kadar sonra devletin adı dâhil, coğrafi boyutu, yönetim yapısı, geleceğe ilişkin perspektifi değişmiştir. Böyle olmasına rağmen 1913 kanunu uzun yıllar çok fazla bir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet döneminde 1913 tarihli kanun il özel idaresi sistemini ayakta tutmaya ve işler kılmaya yetmemiş ve bu idareler yıllar geçtikçe işlerliklerini yitirmişlerdir (Kartal, 2010, s.80).

Cumhuriyet döneminde il özel idareleri ile ilgili ilk yasal düzenleme 1921 Anayasası olarak bilinen Teşkilatı-ı Esasiye kanunu ile gerçekleşmiştir. Teşkilatı-ı Esasiye kanunu ile geniş yetkilere sahip bir il özel idaresi düzeni kurulması öngörülmüştür. Bu Anayasa ile vilayetler özel bir yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. İç ve dış politika ile adli ve askeri örgütlenmenin dışında, sağlık, eğitim, tarım, bayındırlık gibi hizmetler halk tarafından seçilen "Vilayet Şuraları"na (il meclislerine) bırakılmıştır. Getirilen diğer yenilikler arasında, il meclislerinin kendi başkanlarını ve idare heyetlerini seçmesi ve yürütme yetkisinin de bu seçilmiş organlara bırakılması gibi yetkiler sayılabilir (Karaman, 2011, s.9).

İl Özel İdareleri 1987 yılına kadar 1913 tarihli kanunla yönetilmiştir. 1930 yılında 10 maddelik bir değişiklik yapılmış ve 1987'de 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.195). İl özel idaresi ile ilgili son düzenleme, 2003 yılında başlayan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde, 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. İl özel idaresinin görev yetki ve organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı, borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konularını yeniden düzenlemiş ve önemli sayılabilecek yenilikler getirmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, proaktif, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının sağlanması olmuştur (Eryılmaz, 2012, s.181).

5302 Sayılı Kanun, il özel idaresini, "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlar. İl özel

idaresinin organları, yürütme organı olan vali, genel karar organı olan il genel meclisi ile yürütme ve karar organı olan il encümeninden oluşur.

İl özel idaresi seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir yerel yönetim birimi olarak kurulmuş olmasına rağmen, kendine has yerel görevleri ve yerel teşkilatı olmadığı için halk tarafından diğer devlet kuruluşlarından farklı görülmemiştir. Teşkilat ve görev açısından merkezi yönetim organlarıyla tamamen içiçe bulunduğu için, halkın benimsediği ve kendine yakın bulduğu bir yerel yönetim niteliği kazanamamıştır (Çoker,1987, s.13).

İl özel idarelerinin görevlerine ilişkin olarak kanunun 6. maddesinde, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla, il sınırları içinde; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapacağı belirtilmiş, "imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir" denilmiştir. İl özel idaresinin yetki ve imtiyazları 7. maddede düzenlenmiştir. Bunlar, kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek, kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, borç almak ve bağış kabul etmek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek, özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, belediye sınırları dışındaki gayri sıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek olarak sıralanmıştır.

Türkiye'de il özel idareleri, öteden beri merkezi yönetimin ajanı olan valilerin sıkı otoritesi altında bir devlet dairesi görünümünde kalmıştır. Bugüne kadar, mevzuatla verilmiş görevlerin bir bütün halinde yerine getirilmediği bilinmekle beraber, çeşitli dönemlerde yapılan değişiklik ve ilavelerle çağın en önemli teknik hizmetlerinin il düzeyinde yürütme sorumluluğu bu birimlere verilmiştir. Literatürde öteden beri tartışılan valinin ikili konumunun değiştirilerek ilin genel idaresinin başında kalması ve il özel idaresinin yürütme sorumluluğundan ayrılması fikrine bir bakıma yanaşılmadığını da ortaya koyan 5302 Sayılı Kanundaki yeni düzenlemede vali yürütmenin başı olarak il özel idaresi organları içinde yerini almıştır (Parlak ve Ökmen, 2015, s.203-204).

İl özel idarelerine, "il özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir" denilerek pasifte olsa halkın kararlara katılımına imkân sağlanmıştır. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde İl özel idareleri kaldırılmıştır. İl Özel İdarelerinin malvarlıkları, teçhizat, donanım ve personeli büyükşehir belediyesi ve merkezi yönetimin il kuruluşlarına devredilmiştir.

3. Köyler

İnsanların bir arada ve topluca yaşama güdü ve ihtiyacının bir sonucu olarak kendiliğinden ortaya çıkmış en eski yerel yönetim birimi köydür. Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinden son dönemlerine kadar bir şekilde varlığını koruyan ve Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne devredilen yönetsel yapının bir parçası olan köyler, içinde bulundukları dönemlerin örf ve adetlerini temel alan kural ilişkileri içinde var olagelmişlerdir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.325). Anayasa'da belediye ve il özel idareleri ile birlikte yerel yönetim kuruluşu olarak sayılan köy, yerleşme alanı ve idari birim olmanın ötesinde, sosyolojik ve kültürel açıdan başta olmak üzere birçok yönden toplumu etkilemiştir.

Türkiye'de köy, nüfusu az, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı, homojen, kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim birimleri olarak kullanılmaktadır (Toprak, 2014, s.137). Benzer bir tanımlama yapan Keleş, köy için,

yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yoğunluğu yönünden kentten ayırt edilen, genellikle tarımsal uğraşıda bulunmak gibi işlevlerle ayrımlaşan ve belirlenen, konutları ve öteki yapıları bu yaşamı yansıtan yerleşme birimi demektedir (Keleş, 1998, s.93). Kavruk, köy için, Farsça kökenli bir kelime olduğunu ve "mahalle, semt, civar, etraf, sokak, yol tabirleri ile Türkçe'de meskûn yerlerin en küçüğüne verilmiş isim olduğunu söyler (Kavruk ve diğerleri, 2012, s.9).

Kamu idarelerinin en küçüğü ve mahalli idarelerin en eskisi olan köyü, Kavruk, (Duran, 1982, s.171)'den aktararak, cami mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanların, bağ bahçe ve tarlalarıyla birlikte meydana getirdikleri teşkilat birimi olarak ifade eder. Türkiye'de tarihi süreciyle ve kendiliğinden oluşmuş tek mahalli idare köydür. Köy, il ve belediye idarelerinden farklı olarak ve tüzelkişiliği olmamasına rağmen, Osmanlı döneminin başlangıcından itibaren başlı başına bir varlık olarak yaşamını sürdürmüştür. İslam hukukunda tüzelkişilik kavramı olmadığından köy, Cumhuriyet dönemine kadar çeşitli ve dağınık mevzuat hükümleriyle ve örf ve adet hukukuna göre yürütülegelmiş bir topluluktur (Kavruk, 2004, s.16-17). Köy yerleşimleri günümüzde medeniyetin taşıyıcısı olarak görülen kentlerin ortaya çıkışına, nüfus ve alan olarak büyümesine önemli katkılar sağlamışlardır (Kavruk, 2012, s.1). Gerçekten de, yönetim kültürümüzde en eski ve değişimlerden, özellikle dışardan gelen etkilerden, en fazla korunmuş ender birimlerden birisi köydür. Günümüzde teknoloji başta olmak üzere yaşanan baş döndürücü gelişmelerle kentlerde erişilebilen imkânlara köylerde de erişilebilse de hala kendine has yapısını koruyan onlarca köy mevcuttur.

Osmanlı İmparatorluğunda tarihsel bir olgu olarak ortaya çıkan köyler toprak rejiminin devlet hazinesine gelir ve gerektiğinde orduya asker sağlama hedefini gözeterek düzenlenmiştir. Has, zeamet ve tımar sistemi adı verilen sistem içerisinde köylü yaşadığı toprağın maliki değil sadece bir tür kiracısı konumundaydı. Daha sonra bu sistemin bozulması ve yerine "iltizam" sisteminin gelmesi ile vergi toplayan mültezimler topladıkları vergilerin bir kısmını hizmetlerinin karşılığı olarak köylülere ayırmışlardır. 1839 Tanzimat Fermanı ile iltizam usulü kaldırılmıştır. 1857 yılında yürürlüğe konan Arazi Kanunnamesi ile eskiden beri köy halkınca yararlanılmakta olan

baltalık, harman yeri, mera, yaylak ve kışlak gibi taşınmaz malların o köye ait olduğu kabul edilmiştir. Bu dönemde kabul edilen "Mecelle" ile köyü temsil eden muhtarın, köyün ortak menfaatleri adına davacı olabileceği kabul edilmiştir (Sezer, 2015, s.86). 1858 tarihli Talimat ile Osmanlı devletinin mülki idare bölümleri, eyalet, liva, kaza ve karyelerden (köy ve mahalle) oluşacağı belirtilmiştir (Kalabalık, 2005, s.83-84).

Osmanlı Devletinde köylere ilişkin ilk düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Bu Nizamname'de köylere tüzel kişilik tanınmamıştır. Köylere ilişkin hükümlerin ilk kez yer aldığı ve köyün bir yerel yönetim birimine dönüşeceğine yönelik belirtileri bünyesinde taşıyan ilk metin olan Vilayet Nizamnamesi ile köy idaresinin organları ve bu organların oluşturulması hususunda yenilikler getirilmiştir (Sezer, 2015, s.86). 1870 Vilayet Nizamnamesi ile de köylere tüzel kişilik verilmemiş ancak muhtarların görev ve yetkileri genişletilmiştir. Buna göre muhtar, köydeki hükümetin emirlerini ilan etmek, vergileri toplamak, köydeki ölüm ve doğum gibi nüfus hareketlerini takip etmek ve yetkililere bildirme ve suçluların devlete teslimine yardımcı olmakla yükümlü kılınmıştır.1876 yılında yeni bir Nizamname ile köylerde batılı ülkelerdekine benzer bir komün örgütü oluşturmak hedeflenmiş ve nüfus baz alınarak düzenlemeler yapılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015, s.326).

Köylere ilk kez tüzel kişiliğin tanındığı, 1924 yılında kabul edilen Köy Kanunu, köyler ile ilgili temel düzenlemeleri içermektedir. Köy kanununun bu gün artık en az uygulanabilen kısmı, kanunun köylü tarafından yapılmasını emrettiği kamu hizmetlerinin ifa edilmesi ile ilgili olan hükümleridir. Gerçekten köy kanunu köye içme suyu getirilmesi, pis suların tahliyesi için kanallar yapılması, bataklıklar ve su birikintilerinin kurutulması, köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama yol yapılması, köy meydanı açılması, köy odası ve köy misafir odası yapılması, mescit ve okul yapılması, köye korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutulması gibi birçok mecburi hizmetlerin yanında mecburi olmayan hizmetlerin de ifa edilmesini köy halkının yerine getireceğini açıkça ifade etmesine rağmen günümüzde bu hizmetlerin yürütülmesi çok büyük oranda merkezi bütçenin imkânları kullanılarak gerçekleştirilmektedir (Uysal ve Mecek, 2015, s.1171).

Köy yönetiminin organları, köy muhtarı, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Köy yönetimi köyün bir yerel yönetimi birimi olması hasebiyle köyde bulunanların yerel ve müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılayacak hizmetleri sağlamakla görevlidirler. 442 Sayılı Kanunda, köy yönetiminin sağlamak durumun olduğu hizmetlere ilişkin olarak, 12. maddede görevler, "mecburi olan işler" ve "köylünün isteğine bağlı olan işler" olarak iki başlıkta tanımlanmış, 13. ve 14. maddelerde ayrıntılı olarak listelenmiştir. Buradaki görevlerin çoğunun günümüz köylerinde artık geçerliliğini yitirdiğini söylemek yanlış olmaz. Diğer taraftan, köye ilişkin mevzuatın, günümüz koşullarında köy gerçekleri dikkate alınarak ve mevcut mevzuat taranarak güncel hale getirilmesi gerektiği ortadadır.

Köy Kanununda mecburi ve isteğe bağlı olan işler liste halinde ayrı ayrı sıralanmıştır. Genel bir tanım yapılmayıp tek tek sıralanması kanunun yapıldığı döneme ilişkin ipuçları verecek nitelikte görülebilir.

442 Sayılı Köy Kanununda köy muhtarının göreceği işler devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki ayrı maddede sıralanmıştır. Köy işlerinin birçoğunun bütün köylü birleşerek imece ile yapılacağına yer veren maddesi bile başlı başına, köy yönetiminin işleyişini düzenleyen bu kanunun dünyada ender bir mevzuat olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, muhtarın hem devlet işleri ile hem de yerel hizmetler olan köy işlerini yapmakla görevlendirilmesi köy muhtarının konumu açısından oldukça dikkat çekicidir. Köyün kamu tüzel kişiliğini temsil etmesi, mahkemelerde davalı veya davacı olarak köyü temsil etmesi, köy ihtiyar meclisi kararlarını uygulaması, köy işlerine harcanacak paraları toplaması ve harcama yapması gibi görevleri yürütmesi karşılığı muhtarlara merkezi yönetim tarafından asgari ücretle eşit aylık bağlanmıştır. Yine sigorta primleri merkezi yönetim tarafından ödenmektedir.

Muhtarların bütün kararları kaymakam veya valinin vesayet denetimine tabidir. Kaymakam veya vali köyün faydasına olmayan kararlar bozabilmektedir. Fakat onun yerine karar verememekte, karar yine köylü ve seçtiği temsilciler tarafından verilmektedir. Yine görevini yapmayan muhtarlar il idare kurulunca görevden uzaklaştırılabilir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.334).

6360 Sayılı Kanun sonrası mahalleye dönen yerlerde muhtarların görevlerine ilişkin büyük değişiklikler yaşandığı ortadadır. Ancak bu değişimin ne yönde olduğu ise yapılacak araştırmalar neticesinde ortaya konulabilecektir.

442 Sayılı Köy Kanunu, bir yerde köy kurulabilmesi için o yerin nüfusunun yüz elliden az ve iki binden çok olmaması gerektiğine yer verir. Nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy denileceği 1. maddede belirtilmiştir. Yeni köy kurulması çok sık rastlanan bir durum değildir. Köyün tüzel kişiliğinin kalkması ise ya o yerin nüfusunun yüz elliden aşağı düşmesi ya da söz konusu yerin doğal afetler sonucu orada oturanlar ile birlikte ortadan kalkması ve bu durumu İçişleri Bakanlığının saptaması ile olmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015, s.327). 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde köylerin tamamı bağlı oldukları ilçelerin mahallelerine dönüştürülmüştür. Bu köylerden orman köyleri olanlara bazı haklarının devamı sağlanmış, gelecek olan vergilere ilişkin olarak ta 5 yıllık süre tanınmıştır. Kırsal alan olarak tanımlanan birçok yerde de tarımsal faaliyetler ve hayvancılığa ilişkin büyükşehir belediyelerine görevler verilmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile 30 ilde köylerin kaldırılmasını üstlerine idari bir örtü örtülme olarak tanımlayan Toprak, kentsel nüfus oranları değişse de, fonksiyonel olarak köy yerleşimlerinde kırsal hayatın devam edeceğini söylemektedir. Bu durumda Türkiye'de kent tanımı bir yönüyle değişmiş olmaktadır. Kent tanımında yer alan "tarımsal olmayan üretim" gibi kenti kırdan ayırıcı unsurdan Türkiye'de uzaklaşılmıştır. Başka bir ifade ile 30 ilde kırsal alan fonksiyonları nedeniyle belediyelerin görev listesine kırsal kalkınma girmiştir (Toprak, 2014, s.141).

II. MAHALLE VE MAHALLE MUHTARLIĞI

Mahalle, 6360 Sayılı Kanun sonrası halkın % 93'ünün sınırları içerisinde yaşadığı belediye sisteminde, herhangi birisinin üzerinde olduğu mekânsal alan olarak adlandırılabilir. Mevzuatta olmasa da hayatın içinde, özellikle yerel hizmetler söz konusu olduğunda ilk akla gelen ölçek mahalledir. Merkezi ya da yerel, mahallenin hangisine konumlandırılacağı halen netlik kazanmadığı için, şimdilik "ikisinin ortasında, arada bir yer" olarak konumlandırabiliriz.

Bayartan, kelime anlamı itibarıyla mahallenin "mahall" ile aynı kökten türeyen ve başlangıçta "konaklanan yer" manasına gelen bir kelime olduğunu, daha sonra hususi olarak bir şehrin bir semti manasını aldığını ve bu şekilde Türkçe'ye geçtiğini belirtmektedir (Bayartan, 2005, s.94). Doğan, Büyük Türkçe Sözlük'te, mahalle için, "bir yerleşme merkezinin bölündüğü her parça" ifadesine yer vermiştir. Bayartan'ın ifade ettiği "mahall" kelimesine ilişkin olarak da aynı sözlükte, "yer, mekân, taraf, yöre, mevki" anlamları verilmiştir (Doğan, 2005, s.853). Alada, mahalleyi şehirsel mekânın fiziki anlamda sınırları belirlenmiş bir alt birimi olarak tanımlamaktadır (Alada, 1989, s.VII). Keleş, bir kentin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün, yönetim bakımından bölündüğü, yapı bölgeciklerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalardan her birini mahalle olarak tanımlamaktadır (Keleş, 1998,96). 5393 Sayılı Belediye Kanunun 3. maddesinde yapılan tanıma göre; "mahalle belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim" olarak tanımlanır.

Mahalle tanımlamalarında komşuluk, ihtiyaç ve öncelikler benzerliği ve birlikte yaşama vurgusu dikkat çekmekte ancak günümüzde bu durumun geçerliliğini kaybetmekte olduğu söylenebilir. Mahallenin, fiziksel anlamda şehrin bir mevkiini göstermesinin yanında, söz konusu fiziksel mekânda yaşayan insanların birbirleriyle olan ilişkilerinin, ortak tarihsel geçmişlerinin, ortak duygu ve düşüncelerinin, ortak iş ve faaliyet alanlarının, ortak çıkarlarının ve düşüncelerinin oluştuğu ve şekillendiği mekânlar olarak da görüldüğü anlaşılmaktadır (Koçak, 2015, s.1304).

Mahallede mahalleliler, kolayca ulaşabilecekleri park, okul, dernek, lokal, ibadethane, alışveriş mekanları gibi belirli ortak yerlerde karşılaşır veya bir araya gelirler ve buralarda sosyal birtakım ilişkiler ikame ederler. Bu da insanlar arasında bir ortak yaşama bilincinin gelişmesine zemin oluşturur. Gerçi özellikle teknolojinin geliştiği, bireysel yaşama duygusunun yaygın hale geldiği, insanların binalar içine sıkıştığı ve aynı apartmanda yaşayan insanların dahi birbirlerini tanıyamaz ve bir birleriyle iletişim kuramaz hale geldiği günümüz şehir yaşamında, mekânsal anlamda bir yakınlık olsa da insanların birbirlerine yakın ortak alanlarda dahi sıcak mahalle birlikteliği ve komşuluk ilişkisi oluşturabildiklerini söylemek güçtür (Erdagöz, 2015, s.61). Kavruk, bu durumu ilişkin; "günümüzde mahalle kentsel özellik taşıyan bir yerleşim yeri içerisinde yoğun konut alanlarının bulunduğu fiziki bir mekândır. Nüfus yoğunluğunun arttığı anakentlerde, nüfus ve ikamet ve hatta mülkiyet sahipliğinin hızlı devingenliği, mahalle ve mahalleli kavramına farklı bir anlam katmaktadır. Mülk sahipliği ile içinde oturanın aynılaşmasının giderek azalması, kiracılığın kısa süreli ve ekonomik ilişkilere dayanması, mahallenin sahiplenilmemesi ve aidiyetin zayıflaması, mahallelilik bilincinin giderek yok olması anlamındadır. Bu bağlamda mahalle artık sosyal birim olma özelliğini kaybetmeye başlamaktadır. Mahallenin fiziki yapısının belirgin temel kurumlarının kuruluş yeri seçimi, anakentlerde önemsiz hale gelmekte, cami ya da okulun, pazar ve çarşı yerlerinin mahalleyi tanımlamakta işlevleri yetersiz kalmaktadır" demektedir (Kavruk, 2004, s.109-110).

Mahalle, Türk yönetim geleneği ve toplum hayatı açısından çok önemli bir kurumdur. Özellikle kentsel alanda ilişkileri tanımlayan, toplulukların kimliklerinin oluşmasında belirleyici olan ve kentteki toplumsal dokunun tanımlanmasında etkili bir alanı ifade eden mahalle, aynı zamanda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin hizmet sunumunda vazgeçilmez bir kurum olarak varlığını sürdürmektedir. Cumhuriyet tarihi boyunca mahalle yönetimi "mahalle muhtarlığı" çerçevesinde tanımlanmış ve daha çok merkezi yönetimin vatandaşa en yakın düzeydeki hizmetlerini kolaylaştırıcı bir yardımcı birim olarak görülmüştür. Bu nedenle, çok uzun zamandır kamu yönetimi sistemimizde var olan mahalle yönetimi bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemiş ve doğrudan kent hizmetleri sunmasına ilişkin bir çabada bulunulmamıştır. Aksine, yönetim tarihimiz boyunca dönem dönem varlığına son

verilmesi ve yönetim sisteminden tamamen çıkarılması yönünde girişimlerde bulunulmuştur. Türkiye'nin yakın dönemde yaşadığı yerelleşme süreci ve yerel yönetim reformları bu konuda yeni bir perspektifin kabul edildiğini göstermektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2014, s.293-294).

Günümüz yönetim anlayışında yerel kimlik, aidiyet kazanma ve katılım talepleri neticesinde yerel olanı güçlendirme eğilimleri, yerleşim yerlerinde çıkan sorunlarla birlikte düşünüldüğünde sorunların çözümünde önemli bir potansiyele sahip olan mahallenin (Koçak, 2015, s.1304), yasal konumu ve işlevleri yeniden değerlendirilmelidir.

Kavramsal açıdan farklı tanımlamalara sahip mahallenin yönetimine ilişkin olarak da farklı boyutlardan farklı bakış açıları bulunmaktadır. Mahallenin bir yerel yönetim birimi mi yoksa merkezi yönetim birimi olduğu tartışmaları buna örnek gösterilebilir. Aslında bu duruma ilişkin öncelikle mahallenin ve mahallenin başı ve yöneticisi konumundaki muhtarın nezdinde mahalle muhtarlığının tarihsel sürecine bakarak cevap aramak daha doğru olacaktır.

Mahalle Osmanlı klasik döneminde, yerel düzeydeki geleneksel örgütlenmeler arasında yer alır. Büyük ölçüde, İslam toplum ve ahlak anlayışı içinde biçimlenen ve kökeni Anadolu Selçuklu şehirlerine kadar uzanır (Ergenç, 184, s.69'dan aktaran Arıkboğa, 1999, s.104). Haliyle bu yönüyle batı kaynaklı yönetim tarzından oldukça farklıdır. Bu farklılık daha mahalleye adım atmakla başlar. Zira mahalleye yerleşmenin ilk şartı mahalleden birinin ya da mahalle imamının kefil olması zorunluluğudur. Ortaylı, bu dönemlerin mahallesine ilişkin henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmediği bir fiziki mekân olduğunu söyler (Ortaylı, 2008, s.305). Yine burada, 19. yüzyılın ilk yarısına dek mahalleleri yönetenlerin, padişah beratı ile tayin edilmiş imamlar olduğunu, mülki ve beledi bir amir olan kadının mahalle düzeyinde temsilcisi olduğuna ve doğum, ölüm gibi nüfus kayıtları tuttuklarına yer verir. Yine bu dönem mahalle teşkilinin aynı zamanda devlet ile yönetilenler arasında ilişkileri sağlayacak bir ara kurum özelliğini taşıdığı, hem mali hem de sosyal bir denetim alanı olarak görüldüğü söylenebilir. Vergilerin toplanmasında, bazı temizlik, bakım ve onarım işlerinde, komşular arasında bazı uyuşmazlıkların çözümünde, mahalle imamlarının ve

ileri gelenlerinin söz hakları bulunmaktadır. Bu yönüyle mahallelerin merkezi idareye yardımcı oldukları görülür (Geray, 1995b, s.36).

Osmanlı'da II. Mahmud devrinde mahalle ve sonraları köy birimi de idari bakımdan bir statü değişikliğine uğrar. Mahalle birimindeki bu değişiklik şehir idaresinde olduğu kadar derin değişiklik yapmaz. Kadı şehir idaresindeki nüfuzunu kaybettiği halde imamlar muhtarlıklar kurulduktan sonra da mahalle idaresinde söz sahibi olmaya devam eder (Ortaylı, 2008, s.306). Yeniçeri Ocağının kaldırılması sonrası 1829'da İstanbul'da ve 1833-1836 yılları içinde de Anadolu'da muhtarlık örgütü kurulur (Çadırcı, 1970, s.409-419). Ortaylı, muhtarlığın kurulduğu sürece kadar bu dönemi muhtelif kaynaklardan aktararak; "her mahallenin bir mescidi, bir vakıf tarafından yönetilen ve çocuklara ilk tahsilin verildiği bir okulu (bunu mahalleli de açardı) ve mahallenin çeşmesi bulunurdu. Mahalledeki suyolu, çeşme gibi altyapısal tesislerden mahalleli ortak olarak sorumlu idi. Mahalleli demek, kaldırılacak cenazeden, çıkan yangından, semtin temizlik ve bakımından ortaklaşa sorumluluğu olan kimseler demektir. Mahalleli asayişi sağlamaktan ortaklaşa sorumlu idi ve her mahallenin ortaklaşa ücretini vererek istihdam ettiği bir bekçisi vardı" diyerek özetler (Ortaylı, 2008, 307).

Mahalle muhtarlığının kurulduğu döneme ilişkin, Arıkboğa, gerek oluşum nedeni, gerekse muhtarın göreve gelme şekli ile ilgili olarak İstanbul ile Anadolu'da farklılıklar olduğuna dikkat çeker. "İstanbul'da muhtarlık kurumunun oluşumu yeniçeriliğin kaldırılmasıyla ortaya çıkan yönetim boşluğunu doldurmayı amaçlarken, taşrada ayanlığa alternatif olarak kendisine yer bulmuştur. Yine aynı şekilde muhtarların göreve gelmeleriyle ilgili olarak da muhtar, İstanbul'da atamayla göreve gelirken, taşrada seçim sistemi benimsenmiştir" (Arıkboğa, 1999, s.106).

Muhtarlık kurumunun oluşmasına ilişkin dönemin koşulları dikkate alındığında, muhtarlık kurumunun oluşumunu, Osmanlı'nın yönetimde merkezileşme çabalarının bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür. Osmanlı yönetimi, mahalleye merkezden bir görevli atayarak değil, yörede yaşayan ileri gelen ve toplumda saygı gören insanları yönetimin bir parçası haline getirerek diğer bir ifade ile onların da

toplum üzerindeki nüfuzlarını kullanarak merkezi yönetimi güçlendirmeye çalıştığı anlaşılmaktadır (Koçak, 2015, s.1309).

Mahalleyi, bir yerel yönetim birimine benzemekle birlikte, tüzel kişiliği olmayan mahalle örgütü olarak tanımlayan Keleş, Osmanlı ve Türk toplum yapısının önemli bir toplumsal kurumu olan mahallenin, yönetsel bir birim olarak 1933 yılında kaldırıldığını ve 1944'te yeniden canlandırıldığını söyler. 1944 tarihinde çıkarılan 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Yasa ve onun ardından çıkarılan tüzük ile mahalle muhtarlıkları düzenlenmiştir (Keleş, 2012, s.305).

Arıkboğa 1829'da muhtarlığın kurulması ile başlayan süreci Tablo 2'de beş dönemde özetlemektedir (Arıkboğa, 1999, s.109).

Tablo 2: Mahalle Muhtarlığının Tarihsel Süreci

Dönemler	Açıklama	Organları
1829 -1864	Muhtarlığın Kurulma/Kurumsallaşma Süreci Muhtarlık 1829'da İstanbul'da, 1833'te taşrada kuruldu. Bu dönemde çeşitli ferman ve düzenlemelerle muhtarlık oluşturulmaya çalışıldı.	-muhtar-ı evvel -muhtar-ı sani -yardımcı görevde imam
1864-1913	Mahalle Muhtarlığı: Köye Kıyasla Bir Yerel Yönetim Birimi 1864 (Tuna Vilayet Nizamnamesi) ve 1871 Vilayet Nizamnamesi ile köy muhtarlığı yetki, görev ve organları bakımından bir yerel yönetim birimi haline geldi.	-muhtar -ihtiyar meclisi
1913-1933	Mahalle Muhtarlığı Hukuken Kaldırıldı 1913 tarihli yasayla yasallığını kaybeden mahalle muhtarlığı, hükümetlerin izniyle fiili olarak varlığını devam ettirdi. (1913 tarihli yasa mahallelerden söz etmezken, köy muhtarlığı eski statüsünü muhafaza etti.)	-------

	Bu dönemde 1924 tarihli Köy Kanunu ile köy muhtarlığı bir yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlendi ve köyün yasal yönetsel statüsünde daha sonra bir değişiklik olmadı.	
1933-1944	Mahalle Muhtarlığı Kesin Olarak Kaldırıldı Muhtarlıklara ait görevler belediyeye, jandarmaya, polise, mahalle halkına, bekçilere vs. bırakıldı.	-------
1944 ve sonrası	Mahalle Muhtarlığı Yeniden Kuruldu Muhtar: Merkezi yönetime yönelik kimi görevleri yapmakla yükümlü personel.	-mahalle muhtarı -ihtiyar heyeti

Kaynak: Erbay Arıkboğa, "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 8 (3) Temmuz, 1999, s.109

Bugün itibariyle mahalle muhtarlığı için yürürlükte üç kanun bulunmaktadır. Bunlar; 1944 yılında çıkarılan 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu 9. maddesinde mahallenin muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetileceği hükmüne yer verir. Mahalle olma koşulunu 500 nüfusa bağlayan bu madde de muhtarın görevlerine; "muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür" diyerek yer verir. Aynı madde de, belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurup, hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışacağını belirtir. Genel hatlarıyla belediye mahalle ilişkisinin yasal özeti görülebilecek bu maddenin belediye yönetimi üzerinde bağlayıcılığı her zaman tartışma konusu olacaktır.

Sonuç olarak, mahalle yönetimi özerkliği ve yasal dayanağı olan bir yönetim birimi olmadığı gibi merkezin bir kuruluşu da değildir (Bulut, 2001, s.34). Ancak, şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'ne göre mahalle muhtarı ve ihtiyar kurullarına verilen görevlerde merkezi yönetime yönelik işlerin fazlalığı dikkat çekicidir. Bu görevlerden bazılarının geçerliliği her geçen gün kaybettiğini söylemek mümkündür. Mahalle muhtarına, kendisine çalışma yeri olarak belli bir yer ayırmak ve gündelik işlerini burada görmeğe yetecek kadar günün belli saatlerinde ilgili yerde bulunmak, söz konusu yerde hangi saatlerde olacağını mahalle halkına ilan etmek ve yerin en büyük mülki amirine bildirmek, giriş kapısının uygun bir yerine muhtarlığın başlığını taşıyan bir levha koymak tüzükte yer verilen görevler arasındadır.

Mahalle muhtarlarının görevleriyle ilgili herhangi bir suçtan dolayı soruşturulması usulünde yetkili makam mahallin en büyük mülki amiridir. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti üyeleri görevlerini geciktirir veya ihmal ederse İlçe İdare Kurulu tarafından görevlerine son verilir. 4541 Sayılı Kanunun 18. maddesine göre göreve son verme işlemi, görevden geçici olarak uzaklaştırma değil nihai olarak görevden alma şeklinde gerçekleşir.

Bilgin öncülüğünde yapılan mahalle yönetimine ilişkin bir çalışmada mahalle yönetiminin SWOT Analizi yapılmış ve çok önemli tespitler ortaya konmuştur. Yapılan değerlendirmede, mahalle yönetiminin; yaygın bir ulusal teşkilat yapısı, halka en yakın idari birim olması ve halk tarafından seçilmesi nedeni ile yakınlık duyulması güçlü yönleri olarak ortaya konulmuştur. Analiz sonucu, mahalle yönetimin zayıf yönleri;

a. Mahalle yönetimine verilen çoğu fiili göreve karşılık yetkisinin bulunmaması,

b. Mahalle yönetiminin mali ve personel açılarından yetersizliği,

c. Mahalle muhtarlarının eğitim düzeylerinin düşüklüğü,

d. Mahalle muhtarların örgütlenmesindeki dağınıklık ve rekabet olarak sıralanmıştır.

Mahalle yönetiminin sağladığı fırsatlara ilişkin, yerellik (subsidiarite) konusunda temel uzlaşı ve yerel yönetimler reformunun, özellikle 6360 Sayılı Kanun ile mahalleye sayısal yaygınlık kazandırılması, vurgulanırken, mahalle muhtarlığının e-devlet gibi uygulamalarla işlevinin azalması ve mahalle muhtarlığının kaldırılabileceğine ilişkin toplumun ve siyasal düzlemin bir kısmında zaman zaman güçlü eğilimler belirmesi mahalle yönetimi üzerindeki olumsuzluklar olarak belirtilmiştir (Bilgin ve diğerleri, 2013, s.297).

Günümüzde yerel demokrasinin en alt basamağı olmaktan ziyade giderek mahalle halkının günlük istek ve şikâyetlerini ilgili merkezi ve yerel yönetim makamlarına ileti aracı olarak görülen mahalle yönetiminin uygulamada çeşitli sorunlarla karşı karşıya olduğuna dikkat çeken Bilgin, bu sorunları aşağıdaki şekilde sıralamaktadır:

• Mahalle yönetimine ilişkin mevzuatın dağınıklığı ve yetersizliği,

• Mahalle yönetimine verilen görev ve sorumlulukların bu kuruma tanınan yetki ile karşılaştırılamayacak düzeyde fazlalığı,

• Mahalle sayısı ve mahalle nüfus ölçeği bakımından belediye türleri ve coğrafi bölgeler arasındaki dengesizlikler,

• Mahalle yönetiminin merkezi yönetimin taşta teşkilatı ve belediyelerle olan ilişkilerindeki yetersizlikler,

• Mahalle yönetiminin kendisini ilgilendiren konularda belediye meclisinde temsil eksikliği,

• Mahalle halkının mahalle sorunlarına çözüm arama sürecinde yönetime katılma konusundaki isteksizliği,

• Mahalle muhtarlarının ofis, bütçe, personel ve özlük hakları konusundaki yetersizlikler,

• Mahalle muhtarlarının, mahalle yönetiminin giderek artan işlevsizliği karşısında yaşadıkları toplumsal saygınlık aşınması (Bilgin ve diğerleri, 2013, s.298).

Kaypak, mahalle yönetimi açısından mahallenin, yerel seçimlerle işbaşına gelen muhtarının yerel bir yönetici gibi algılansa da, merkezi yönetimin kent ve kasaba mahallelerinde bulunan bir temsilcisi olduğunu söylemektedir. Mahalle muhtarlığı, yerel yönetimle merkezi yönetimin kesiştiği noktada faaliyette bulunur. Seçilene kadar bir yerel yönetimci gibi olan mahalle muhtarı, kaymakamın elinden mazbatasını aldıktan sonra, merkezi yönetime ait kimi yükümlülükleri yerine getirmekle görevli bir elemana dönüşür (Kaypak, 2013, s.259).

6360 Sayılı Kanun ile 16 binden fazla köy muhtarlığı mahalle muhtarlığına dönüştürülmüştür. Diğer bir ifade ile köylerin yüzde 47'sine yakınının tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Koçak, 2015, s.1317). Köy muhtarlığı döneminde köyün ihtiyacı olan hizmetleri tamamlayamamış mahallelerin yeni muhatabı ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi olacaktır. Diğer taraftan, geleneksel yönetim birimi olan köyün kaldırılmış olması tarihsel süreçte oluşmuş geleneksel değerlerin ve çözüm mekanizmalarının da geçersiz hale gelmesine sebep olacaktır. Koçak, bu duruma; "köy halkının söz konusu gelenekler ışığında muhtardan ve ihtiyar heyetinden bazı beklentileri söz konusudur. Köyler mahalleye dönüştükten sonra muhtarın yetkilerinin kısıtlanmış olması ve ilçe belediyelerinin köyler üzerinde bir takım tasarruf hakkına sahip olmaları bazı yeni problemlerin doğmasına neden olabilecektir" ifadeleriyle dikkat çekmektedir (Koçak, 2015, s.1317). Köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle mahallelerin rolünün yeni bir boyut kazandığını söyleyen Oktay ve diğerleri, asıl önemli tartışmanın köylerin dinamizminin mahalle içinde nasıl soğurulacağının olduğunu söylemektedir. Mahallelerin ikincil ya da vasıfsız bir birim olduğunu imadan çok dinamizm farklılıklarına işaret eden, mevcut altyapı, hukuki düzenlemeler ve toplumsal beklentiler ile köylerin mahalleler içinde nasıl yer bulacağı tartışmalara açıktır (Oktay ve diğerleri, 2014 s.368).

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyeleri ile köylerin mahalle statüsüne dönüştürülmesi sonucunda, kentsel alanın dışındaki kırsal alanlarda da varlık kazanmıştır. Böylece, daha fazla olan köy sayısı ile daha az olan

mahalle sayısı yer değiştirmiştir. Mevcut yapı, görev, yetki ve sorumluluklarında herhangi bir değişiklik yapılmaksızın mahalleye fiilen yeni bir tür (kırsal mahalle) eklenmiş ve bir süre daha (en azından yeni bir yerel reforma kadar) varlığını sürdürme imkânı tanınmıştır. Aslında ilk defa 2005 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2. maddesi yoluyla ortaya çıkan bu yeni türü ifade eden kırsal mahallenin ne derecede işlevsel olacağını ise zaman gösterecektir (Bilgin, 2013 s.290).

2012 yılı sonrasında büyükşehir belediyeleriyle ilgili gelişmelerin, yeni büyükşehir modeli içerisinde mahalle muhtarlıklarının sorunlarının çözülebileceği yönünde bir beklenti oluştursa da kapsamlı ve başarılı bir düzenleme yapılamadığını söyleyen Ömürgönülşen ve Sadioğlu, mevcut büyükşehir modelinin zaten sorunlu olan mahalle yönetimi esas alınarak oluşturulduğu için pek çok eski ve yeni soruna gebe olarak doğduğunu belirtmektedir. Bu sorunlara örnek olarak, büyükşehir belediyesi ve ilçe merkezlerinin uzağında çok nüfuslu ama yetkisiz ve kaynaksız kırsal mahalleler oluşturulması, belde belediyeleri ve köylerin kapatılmasının yerel özerklik karşısındaki durumu, taşınmaz malların devri, tanınan vergi ve benzeri muafiyetlerin birkaç yıl sonra sona erecek olması, mahalle muhtarlıklarının mali kaynak, idari yetki, ofis ve benzeri sorunlarını göstermektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2014, s.300).

Öztop, 6360 Sayılı Kanun sonrası mahalle muhtarlıklarının kurumsal yapılanma ihtiyacı olduğuna dikkat çekmekte ve mahalle nüfusuna göre belirli sayıda çalışan desteği verilmesi gerektiğini söylemektedir. Yine, il ve ilçelerde mahalle muhtarlıklarının sayısının ve sınırlarının yeniden belirlenmesine ihtiyaç olduğunu belirtmekte ve özellikle kent merkezlerindeki muhtarlıkların optimum büyüklüğe göre planlanması gerektiğini vurgulamaktadır (Öztop, 2017, s.33). Mevcut mahalleler ile köyden mahalleye dönüşen yerlerin ihtiyaçlarının farklı olmasından hareketle muhtarlıkların kentsel ve kırsal olarak ayrılması, en azından geçiş döneminde bu durumun ayrıcalıklı olarak dikkate alınması gereklidir (Öztop, 2017, s.34).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE 6360 SAYILI KANUN

I. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Türkiye'de 1950'li yıllarla birlikte kente göç ve beraberinde kentleşme hızlanmıştır (Gül ve Batman, 2014, s.324). 1970'lerden sonra yörekentlerin ya da banliyölerin kırsal alanlarla birleşmesi başlarken, 1980'lerden itibaren de süregelen kentleşme daha da hızlanmış, özellikle kent merkezlerinden uzak, plansız yerleşmelerin ortaya çıkmasına ve kentlerin sıçramalı büyüyerek saçaklanmasına neden olmuştur (Genç, 2014, s.2). Hız kazanan göçlerle nüfusu artan İstanbul, Ankara, İzmir gibi kentlerin giderek genişlemesi, bir taraftan merkezdeki belediyenin iyice büyümesine, diğer taraftan kent merkezinin çevresinde yeni ve yoğun yerleşimlerin başlamasına sınırları bitişen belediyelerin oluşmasına yol açmıştı. Bu durum planlama ve imar, ulaşım, su ve kanalizasyon, altyapı gibi temel hizmet alanlarında çeşitli sorunları da beraberinde getiriyordu. Ortaya çıkan idari parçalanmışlığa rağmen ekonomik ve toplumsal açıdan çeşitli biçimlerde bütünleşmiş bir bölge (metropoliten alan) oluşuyordu. Bu bağlamda kimi hizmetler, bu alanın bütününü kapsayan bir yönetim eliyle sunulmayı gerektiriyor, bölgenin farklı alanlarına hizmet götüren belediyeler arasında bir koordinasyon ihtiyacını doğuruyordu. Bu ihtiyaçlarla birlikte dönemin koşulları, 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren büyükşehirler konusunda arayışları başlatmıştır (Arıkboğa, 2007, s.31). Ancak bu arayışlara rağmen 1980'li yıllara kadar yerel yönetimlerin klasik yapısı korunmuştur. 1980 sonrası bu yapı önce İSKİ modeliyle bozulmaya, sonra 1982 Anayasasındaki yeni hükümle bölgesel oluşumlar denenmeye çalışılmıştır. Hemen ardından 1984 yılında kurulan büyükşehir belediyeciliği, klasik, standart ve düzenli yerel yönetim yapısı içinde yeni bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkmıştır (Kavruk, 2013, s.236).

1980-1983 yılları arasında Türkiye'de büyükşehirlerin düzenlenmesi konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1982 Anayasa'sında yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelere yer verilmiş, özellikle büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenleme Anayasa'nın 127. Maddesinde yer almıştır. Anılan maddede "büyük yerleşim yerleri

için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne yer verilmiştir. 4 Aralık 1981 tarihinde 2561 sayılı kanun ile nüfusu 300.000'i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine bağlanması hükmüne yer verilmiştir. Kanun özellikle, 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı'nın eksikliklerini tamamlamak amacıyla çıkarılmış ve karara göre küçük belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak büyükşehir belediyesine bağlanmıştır. 1984 yılında 195 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi yönetimi esasları belirlenerek yeni bir yerel yönetim örgütü oluşturulmuştur (Hazman, 2011, s.118). Kararname aynı yıl 3030 sayılı kanunla değiştirilmiş ve İstanbul Ankara ve İzmir'den sonra Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu illere 1993 yılında düzenlenen 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun büyükşehir belediyeleri eklenmiştir. 2000 yılında Sakarya büyükşehir belediyesi olmuştur. Bu yapı 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı büyükşehir belediye yasasına kadar önemli bir değişiklik olmadan sürdürülmüştür. 5216 sayılı yasa büyükşehir belediyesini "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır. Böylece, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsü yeniden düzenlenmiş ve hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amaçlanmıştır (Siverekli ve Duman, 2015, s.1293).

5216 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde, nüfus artışıyla birlikte köyden kente göçün arttığı ve nüfusun yoğunlukla anakent adı verilen merkezlerde toplandığı ifade edilmiş, büyük kentlerdeki sorunların gün geçtikçe arttığı ve çözümlerinin zorlaştığı vurgulanmıştır. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojide meydana gelen gelişmeler nedeniyle kamu hizmetlerinin kapsamı ve ölçek boyutları büyümüş, büyük kentlerin sorunları artmış, çözümleri güçleşmiştir. Artan sorunlar anakent alanının tümünden kaynaklanmaktayken, bu sorunların çözümü için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden çok mahalli idare birimi arasında paylaştırılmış durumdadır. Bu birimlerin koordinasyonsuzluğu ise, sorunların çözümsüz kalmasına, etkililik ve verimliliğin ortadan kalkmasına ve kaynak israfına yol açmıştır. Bu sorunları

gidermek, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler doğrultusunda büyükşehir belediyelerini yeniden yapılandırmak ve etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir hale getirmek için, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hazırlanmıştır (Negiz, 2007, s.27)

Son olarak; 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulması ile ilgili kriterlerde ve büyükşehir belediyeleri sınırlarına ilişkin önemli değişiklikler yapılmış, beraberinde, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 2013 yılında, 6447 Sayılı Kanun ile 6360 Sayılı Kanunda değişiklik yapılarak Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulması suretiyle, büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde, köylerin ve beldelerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılması sonrası, çok fazla yetkileri olmayan ilçe belediyeleri ile birlikte bu belediyelerin yerel hizmetleri il ölçeğinde bir bütünlük içerisinde sunmaları beklenmektedir.

II. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU

Yürürlükte olan 1982 Anayasasına göre ülkemizin yerel yönetim yapısı belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşur. İl özel idareleri ve köyler tek tip iken belediyeler; belde, ilçe ve il belediyeleri yanı sıra büyükşehir belediyelerinden oluşur. Belediyeciliğin temelleri Cumhuriyet öncesine kadar gitse de Büyükşehir Belediyeleri, Anayasa'ya sonradan eklenen "büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir" maddesi ile birlikte 1984 yılından itibaren kurulmaya başlamıştır. Büyükşehir belediyesi kurulması ve yönetimine ilişkin 3030 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname bu dönemde çıkarılmış, İstanbul, Ankara ve İzmir'de bu dönem büyükşehir belediyeleri kurularak büyükşehir belediyesi yönetimi süreci başlamıştır. 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Değişiklikleri ile birlikte halen bu kanun yürürlüktedir. Kanun, 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılından itibaren yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun ile bugünkü nihai şeklini almıştır. Büyükşehir belediyeleri dönem dönem farklı gerekçelerle ve değişik şekillerde kurulmuş, 6360

Sayılı Kanun ile birlikte hizmet alanlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi başta olmak üzere önemli değişiklikler getirilmiş ve büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanına ilişkin literatürde farklı adlandırmalara rastlanmaktadır. Metropoliten alan kavramı "metropol", "ana kent", "büyükşehir", "ana kentsel" ve "metropolis" gibi değişik adlarla kullanılmaktadır. Değişik adlandırmalarla birlikte her ülke kendi sosyal, siyasal, kültürel ve coğrafi yapısına uygun bir tanımlama yapmaktadır. Metropoliten alan ile ilgili uluslararası geçerli ortak bir tanımın olduğunu söylemek zordu (Kalabalık, 2005, s.70).

Büyük kentlerde nasıl bir yerel yönetim modeli benimsenmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar farklı boyutlara sahiptir. Bu konuda farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımlara bağlı olarak farklı modeller söz konusudur. (Tekel, 2009, s.194)'den aktaran Arıkboğa, farklı modelleri iki farklı yaklaşım altında özetlemektedir. Birinci yaklaşım, meseleye daha reformist açıdan bakar ve büyük belediyeleri savunur. Bu yaklaşım, bu tür bölgelerdeki belediye sayısının birleştirmeler yoluyla azaltılmasını, parçalı idari yapıdan kaynaklanan sorunların giderilmesini, böylece daha güçlü ve daha etkin işleyişe sahip belediyelerin olmasını savunur. İkinci yaklaşım, bu görüşe eleştirel açıdan yaklaşır. Bu yaklaşımın taraftarları, birleştirmeler yoluyla belediyeleri büyütmenin halkın katılımını azaltacağı, bürokrasiyi arttıracağı, halkın tercihlerinin yönetime yansımasını zorlaştıracağını söyler. Dolayısıyla ikinci gruptakiler, birleştirme yerine kentsel alanda daha çok sayıda belediyenin olmasını ve bir rekabet içinde olmasını savunur (Arıkboğa, 2015b, s.190).

Gül ve diğerleri de, benzer şekilde, bu model arayışlarındaki yaklaşımı iki başlıkta özetlemektedir. "Metropoliten alanlarda yeni yönetim modeli arayışlarında, bir uçta etkinlik, ekonomi ve eşgüdümü öne çıkaran ve kentsel alanlarda dağınık olarak var olan yerel yönetim birimlerinin bütünleştirilmesini savunan yaklaşım yer almaktadır. Öbür uçta ise, dağınık görünen parçalı yapının olduğu gibi bırakılmasını savunan görüş yer almaktadır. Bir metropoliten alandaki bu parçalı yerel yönetim yapısının, etkinlik ve eşgüdüm açısından bazı sorunlara yol açsa da, tercih özgürlüğü, yerel özerklik, katılım,

denetim, hesap verirlik, rekabet ve kalite gibi açılardan daha iyi olduğu kabul edilmektedir" (Gül ve diğerleri, 2014, s.171).

Türkiye özelinde büyükşehirler için ayrı yönetim modeli gerektiren gerekçeleri Gül ve diğerleri aşağıdaki şekilde sıralar:

1. 1950'lerden itibaren hızlanan kentleşme sonucu günümüze kadar birikmiş birçok kentsel sorun ve bu sorunların altından kalkamayan belediyecilik,

2. Kentleşmeyi hızlandıran sosyoekonomik ve teknolojik gelişmeler,

3. 1980'lerde hızlanan ve farklılaşmaya başlayan kentleşme süreçleri ve ortaya çıkan sıçramalı metropolleşme, çok merkezli kentleşme, kent bölgeleşme ve yeni desantralize ya da düşük yoğunluklu kent formu,

4. Kentsel alanların büyümesine bağlı olarak bir kentsel bölgede çok sayıda yerel yönetim ortaya çıkması ve hizmet sunumunda yaşanan aksamalar ile eşgüdüm, etkinlik ve ölçek sorunları,

5. İl özel idarelerinin, küçük belde belediyelerinin ve köylerin birçok yerel ve kentsel hizmeti sunmak konusunda yetersiz kalmaları,

6. Kentlerin küresel yeni liberal kapitalizmin yerel ayakları olarak öne çıkması,

7. Yerel ve kent odaklı ekonomik büyümenin önem kazanmasına bağlı olarak, kentlerin, kentsel büyümenin ve kent ekonomilerinin iyi yönetilmesi gereği,

8. Ekonomik ve kentsel büyüme için gerekli alanı yaratma, planlama ve sürdürülebilir hale getirme gereksinimi,

9. Değişen, artan, çeşitlenen yerel, kentsel ve bölgesel talep ve ihtiyaçları karşılamak için kentsel mekânın, imkânların ve hizmetlerin akılcı biçimde dağıtımının sağlanması gereği (Gül ve diğerleri, 2014, s.170-171).

Arıkboğa, Türkiye'de büyükşehir belediye dönemlerini, 1960'lı yıllardan günümüze, üç ayrı dönemde ve beş başlıkta, verilen Tablo 3'te özetlemiştir.

Tablo 3: Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemlendirilmesi

Sıra No	Dönem	Adlandırma	Açıklama
	Arayış Dönemi		
1	1960'lar-1982 dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl Yapalım?
2	1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB'lerin ilave olması
3	2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme
4	2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde=2008 modeli
5	2012 +	Alansal BŞB Dönemi	2012 modeli: BŞB/İlçe mülki sınır+sıfır belde/köy

Kaynak: Erbay Arıkboğa, **"Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli"**, Yerel Politikalar, Ocak-Haziran 2013, s.51.

Türkiye'de 1984'ten itibaren büyükşehir belediyeleri sürecinde iki kademeli model benimsenmiştir. Arıkboğa, büyük ile küçüğün avantajlarını bir araya getirmeye çalışan bu modelde; yönetime katılımın daha iyi sağlanabileceğine, kamu hizmetlerinin üst ve alt kademe arasında daha rasyonel biçimde bölüştürülebileceğine, makro ölçekte stratejik bakan ve mikro ölçekte farklılıkları önceleyen politikaların birlikte uygulanabileceğini, hizmet politikalarını çeşitlendirip rekabeti arttıracağına belirtmekte ancak diğer taraftan da bu faydaların otomatik biçimde kendiliğinden olmayacağını söylemektedir. Bu noktada alt ve üst kademe arasında yetki ve kaynak paylaşımının iyi yapılmazsa çatışmaları besleyeceğine dikkat çeken Arıkboğa, burada en önemli noktaya işaret ederek, yönetimler arasında işbirliği kültürünün gelişmemiş olmasının bu modelin uygulanmasında dezavantaj oluşturacağını söylemektedir (Arıkboğa, 2015b, s.191-192).

Farklı siyasi partilerden seçilerek gelen başkan ve meclis üyelerinin olduğu bir sistemde, partizanlığın yanı sıra bölgecilik anlayışının yer yer ortaya çıktığı dikkate alınırsa, bu kültürün oluşmuş olsa bile sürdürülmesinin kolay olmayacağı ortadadır.

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin kuruluş yılı, kuruluş kanunu ve kurulan büyükşehir belediyelerinin süreci Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Kanunları

SIRA NO	YIL	KANUN	KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ
1	1984	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	Ankara, İstanbul, İzmir
2	1986	3306 Sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Adana
3	1987	3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Bursa
4	1987	3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Gaziantep
5	1987	3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Konya
6	1988	3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki Yeni İlçe Kurulması Hakkında KHK	Kayseri
7	1993	504 No'lu Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir,

		Kurulması Hakkında KHK	İzmit, Mersin, Samsun
8	2000	593 No'lu Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK	Sakarya
9	2012	6360 Sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişlik Yapılmasına Dair Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu[5], Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak: Ozan Zengin, **"Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi"**, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s.104.

6360 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda modeli etkileyen önemli değişiklikler yapılmış ve 2014 yılı Nisan ayından itibaren değişiklikler tam anlamıyla yürürlüğe girmiştir. Kanun büyükşehirlerin iki kademeli eski yapısını ve mevcut yürütme ve karar organlarını korurken, yönetsel açıdan il yönetiminin ve yerel yönetim sisteminin yapısında önemli değişiklikler yapmıştır. Büyükşehir belediyelerini, il düzeyinde, il ölçeğindeki kentsel ve kırsal hizmetleri sunmakla görevli kılmıştır. Kanun belediye sınırlarını aşarak, kontrolsüzce devam eden kentsel büyümeyi daha etkin yönetmeye ve bu alanlarda planlı yapılaşmaya ve alt yapı yapmaya olanak sağlamaktadır. Hatta il ölçeğinde il özel idarelerinin ve birliklerin etkili bir biçimde yürütemedikleri çevre temizlik, koruma gibi faaliyetleri de daha etkin yürütebilecektir (Gül ve diğerleri, 2014, s.178).

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında

[5] Ordu ili ve Ordu'da kurulan ilçeler 6360 Sayılı Kanun'da daha sonra yapılan değişiklik ile gerçekleştirilmiştir.

hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir (Toprak, 2014, s.360).

6360 Sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediye sisteminde, büyükşehir belediyesi ilin mülki sınırlarından sorumlu iken, ilçe belediyesi de ilçe mülki sınırlarından sorumludur. Ancak görev ve yetki farklılıkları bulunmaktadır. Büyükşehir alanlarında belde belediyesi ve köy bulunmaz iken yenileri de kurulamayacaktır. Yeni mahalle kurulabilmesi için asgari nüfus şartı beş yüzdür. Arıkboğa büyükşehir yönetim sisteminin son halini Tablo 5'te olduğu gibi özetlemektedir (Arıkboğa, 2015b, s.198).

Tablo 5: Büyükşehir Yönetim Sisteminin Özellikleri

Kuruluş Kriteri	750 bin ve daha fazla nüfuslu illerde kanunla kurulacak
Uygulama alanı	30 ilde uygulanıyor Ülke topraklarının % 51'ini kapsıyor
Kapsadığı Nüfus	Ülke nüfusunun % 77'sini kapsıyor
Nitelik	Yerleşim öbekleri yerine, geniş alanları kapsayan kuruluş modeli Birbirini bütünleyici, iki kademeli yerel yönetim sistemi
Yerel Yönetim Birimleri	1) Büyükşehir Belediyesi 2) Büyükşehir ilçe belediyesi
Temel Teşkilat Kanunu	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
Sistemdeki Ana Birim	Büyükşehir Belediyesi

Kaynak: Erbay Arıkboğa, Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri, **Yerel Yönetimler**, Ed. Kemal Görmez, 2015, s.211.

5216 Sayılı Kanun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin görev ve sorumluluklarını 7. maddede ayrıntılı bir şekilde, liste usulüyle belirtmektedir. Başlıca görevler arasında; ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak

bütçesini hazırlamak, çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, belediye Kanunun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak, büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek, coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak bulunmaktadır.

Kanunda, sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlama, ağaçlandırma yapma, gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplama, inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirleme, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler alma, büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırma ve katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirme, depolama ve bertaraf etmeye ilişkin hizmetleri yerine getirme, bu amaçla tesisler kurma, kurdurma, işletme veya işlettirme, sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütme, bunun için gerekli tesisleri kurma, kurdurma, işletme veya işlettirme, deniz araçlarının atıklarını toplama, toplatma, arıtma ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapma görevleri verilmiştir.

İlçe belediyelerine, kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanma, büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplama ve aktarma istasyonuna taşıma, sıhhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhî

müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırma ve denetleme görevleri verilmiştir.

5216 Sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin il sınırına genişlemesiyle birlikte kırsal alanları da göz önüne alarak, 6360 Sayılı Kanun ile "büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler" ifadesi eklenmiştir. Kanun büyükşehir belediyelerinin yapacağı altyapı hizmetleri ve ulaşım hizmetlerine ilişkin olarak da 8. ve 9. maddelerde ayrıntılı olarak düzenlemelere yer vermiştir.

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin üçer organı bulunmaktadır. Bunlardan ikisi temel organdır. Her iki belediyenin organları birbirine benzer, ancak oluşumunda bazı farklılıklar bulunur. Bu organlar meclis, başkan ve encümendir. Türkiye'de büyükşehir ve ilçe belediyelerinde güçlü başkanlık sistemi söz konusudur. Buna karşılık meclisin eline verilen güçler sınırlıdır (Arıkboğa, 2015b, s.210).

Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinin organları ve temel nitelikleri Tablo 6'da ayrıntılı olarak sunulmuştur.

Tablo 6: BŞB ve Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları ve Temel Nitelikleri

Birimler	Organlar	Temel Nitelikleri
Büyükşehir Belediyesi	**Büyükşehir Belediye Başkanı**	İl halkının oylarıyla seçilir. Basit çoğunluk yöntemi geçerlidir. Yürütme organıdır. Büyükşehir belediyesinin en üst yöneticisidir.

	Büyükşehir Belediye Meclisi	Doğrudan seçimle oluşmaz. Büyükşehir ilçe belediye başkanları ve Büyükşehir ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'inden oluşur. BŞB başkanı, meclisin hem üyesi hem başkanıdır. Karar organıdır.
	Büyükşehir Belediye Encümeni	Seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşan karma bir yapıya sahiptir. 11 üyesi vardır. (5'i meclis üyesi, 5'i bürokrat ve BŞB başkanı. BŞB başkanı encümenin başkanıdır. Danışma organı ve idari kurul niteliğindedir. İdari nitelikli karar alabilir.
Büyükşehir İlçe Belediyesi	**Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı**	İlçe halkının oylarıyla seçilir. Basit çoğunluk yöntemi geçerlidir. Yürütme organıdır. Büyükşehir ilçe belediyesinin en üst yöneticisidir.
	Büyükşehir İlçe Belediye Meclisi	Doğrudan seçimle iş başına gelir. Nispi temsil sistemi geçerlidir. Ondabirlik baraj ve kontenjan adaylığı yöntemi söz konusudur. Bu durum büyük partileri kayırır. Büyükşehir ilçe başkanı, meclisin hem üyesi hem başkanıdır. Karar organıdır.

	Büyükşehir İlçe Belediyesi Encümeni	Karma bir yapıya (seçilmiş ve atanmış üyelere) sahiptir. 5 veya 7 üyesi vardır. (2+2+1 veya 3+3+1 şeklinde) Büyükşehir ilçe belediye başkanı encümenin başkanıdır. Danışma organı ve idari kurul niteliğindedir. İdari nitelikli karar alabilir.

Kaynak: Erbay Arıkboğa, Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri, **Yerel Yönetimler**, Ed. Kemal Görmez, 2015, s.211.

Başkanın güçlü bir konumda olduğu büyükşehir belediyelerinde teşkilatlanma norm kadro esaslarına göre yapılmaktadır. Bu esaslara göre oluşturulan teşkilat yapısı; genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde düzenlenmiştir. Teşkilat bünyesinde yer alacak birimler ismen belirtilmemiştir. Hangi birimlerin kurulacağına veya kaldırılacağına büyükşehir belediye meclisi karar vermektedir. Başkan yardımcılığı makamının bulunmadığı büyükşehir belediyelerinde genel sekreter hizmetlerin yürütülmesinde başkanın en önemli yardımcısıdır. Ayrıca hizmetlerin daha verimli bir şekilde yürütülebilmesi için genel sekretere yardımcı olmak üzere norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanması mümkündür (Şengül, 2014, s.133).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile İl Özel İdareleri ve Belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden bu pay hesaplanır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si Büyükşehir dışındaki Belediyelere, yüzde 4,50'si Büyükşehirdeki İlçe Belediyelerine ve yüzde 0,50'si İl Özel İdarelerine ayrılır. Büyükşehir İlçe Belediyelerine ayrılan yüzde 4,50'lik payın; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan İlçe Belediye paylarının yüzde 30'luk kısmı Büyükşehir Belediye payı olarak, yüzde 10'luk kısmı ise 2560 sayılı İSKİ Kanunu gereği Su ve Kanalizasyon İdaresi payı olarak aktarılır. 06.06.2002 tarihli ve 4760 sayılı

Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı Büyükşehir Belediyesi payı olarak aktarılır. Bu payın yüzde 60'lık kısmı doğrudan, kalan yüzde 40'lık kısmı ise bir havuzda toplanarak yüzde 70'i nüfusa ve yüzde 30'u ise ilin yüzölçümü esasına göre hesaplanarak büyükşehir belediyeleri arasında dağıtımı yapılır.

III. 6360 SAYILI KANUN İLE GELEN DEĞİŞİKLİKLER

6360 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde öncelikle değişen yönetim anlayışına dikkat çekilmekte, "günümüz küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigması değişmekte ve bu değişim beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarmaktadır. Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel 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 anlayışta kamu yönetimi, etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır" denilmektedir (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 08.10.2012 tarih ve 4099 sayılı kanun tasarısı teklifi yazısı).

Genel gerekçenin devamında mahalli idarelere ilişkin olarak; "mahalli idareler, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu anayasal kurumlar olup, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak teşekkül etmektedirler. Mahalli idareler tarafından sunulan kamu hizmetleri, özellikleri itibariyle vatandaşlarımızın günlük yaşantısını ve hayat kalitesini doğrudan etkileyen bir nitelik arz etmekte olup halkımızın hayatının kolaylaştırılması yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerle doğrudan ilgilidir. Bunun yanında, mahalli idareler halkımızın demokratik hayata katılımını sağlamak bakımından da çok önemli bir fonksiyon ifa etmektedirler. Bu sebeple, mahalli idarelerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekmektedir" denilmektedir.

Büyükşehirlerin gerekliliğine ilişkin tespitlerin yapıldığı bölümde; "büyükşehirlerin temel niteliklerinden birisi, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurmasıdır. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde elen alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin etkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılmaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır. 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" denilerek yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Devamında; "büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır" denilerek il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin getireceği olumlu gelişmelere maddeler halinde yer verilmiştir.

"Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.

Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.

Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.

İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.

Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir."

6360 Sayılı Kanunun bu çalışma kapsamına giren maddelerine ilişkin gerekçelerde ise sırasıyla; "büyükşehir ilçe belediyelerine, tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen köylerde yapılacak yapılar için yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapma ve bu projelerden hemşerilerini ücretsiz yararlandırma görevi verildiği" belirtilmektedir. Yine; Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Merkezlerinin kuruluş amacına ilişkin olarak; "merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere" denilerek büyükşehir belediyesi bulunan illerde kurulacağı belirtilmektedir. Orman köylerinin mahalleye dönüşmesi halinde mevcut haklarına ilişkin olarak; "orman köyü ve köylüsünün sahip olduğu haklar ile tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köy ve belde halkının kadimden beri kullandığı mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerle ilgili haklarının korunması sağlanmaktadır" ifadesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen gerekçeler de dâhil olmak üzere çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile gelen temel değişimleri Aksu 15 maddede özetlemiştir:

1. Toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan illerin il belediyeleri, yeni yasa ile büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür;

2. 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur;

3. Bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olmuştur;

4. 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır;

5. Yeni ilçeler kurulmuştur;

6. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınırı olmuştur;

7. Belde belediyeleri mahalleleriyle birlikte bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır;

8. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır;

9. Büyükşehirlere bağlı ilçelerin idari bağlılık durumları da değişmiştir;

10. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında yeni mahalle kurulamayacaktır;

11. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür;

12. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görev ve yetki bölüşümünde kısmi değişiklik yapılmıştır;

13. Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur;

14. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir;

15. İl özel idarelerinin işleri, ilgisine göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilâtlarına devredilmektedir (Aksu, 2012, s.3).

6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde köylerin tamamı köy tüzel kişiliği sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Köylerin kapatılmasına ilişkin Anayasaya aykırılık iddiası Anayasa Mahkemesinin 2013 yılında verdiği karar ile kabul edilmemiştir.[6]

[6] Anayasa Mahkemesi Karar Sayısı: 2013/100, Karar Günü:12.09.2013, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 18.04.2014/29123.

Büyükşehir belediye teşkilatı bulunan illerdeki köyler kaldırılmasına rağmen, bu yerlerde köy mevzuatının uygulama alanı tamamıyla son bulmamıştır. 6360 sayılı Kanun ile köy mevzuatının bazı hükümlerinin bundan böyle de uygulanmaya devam edeceği hükme bağlanmıştır. Örneğin, 6360 sayılı Kanunun 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." Yine aynı Kanunun 16. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. Maddesine eklenen son fıkra, mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceğini hüküm altına almıştır (Muratoğlu, 2015, s.77)

6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde iki temel üzerine inşa edilen yasa ile hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşa edileceği, bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı belirtilmektedir (İzci ve Turan, 2013, s.119). Ancak; kanun ile hizmet alanının genişletilmesi, il ve ilçe merkezlerine uzak yerleşim yerlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması kanuna ilişkin eleştirilerin odağı durumundadır. 6360 Sayılı Kanun'la yirmi dokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp, bunların ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri ve dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması sübzidarite (subsidiarity) ilkesine de aykırıdır. Bu açıdan da 6360 sayılı Kanun şiddetle eleştirilebilir (Gözler, 2013, s.76).

Keleş'ten aktaran Yıldırım, kapanan belde belediyeleri üzerinden katılımın zayıflamasına ve ortaya çıkan temsil sorununa dikkat çekmektedir. "Bu yasa ile büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri kapatılmakta; orman köyleri de dâhil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, il özel yönetimlerinin tüzel kişiliği sona erdirilmektedir. İlgili yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi temsil, katılım ve yerel demokrasi açısından son derece önemli olduğu söylenebilir. 6360 sayılı yasada temsil ve katılım açısından yeni bir değişiklik yapılmadığından olumlu yansımaların varlığından söz edilemezken, ancak az nüfuslu belediyelerin lehine bir

temsil adaletsizliğinin ortaya çıktığı, bununla birlikte il merkezinde bulunan ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinde yeteri kadar temsil edilememe gibi bir soruna yol açtığı da belirtilmelidir. Bununla birlikte kapatılan belde belediyelerinde yaşayanlar açısından temsilci başına düşen kişi sayısında artışlar ortaya çıkmakta ve bu beldelerin büyükşehir ve ilçe belediye meclisinde temsilleri siyasi partilerin insafına bırakılmaktadır (Yıldırım ve diğerleri, 2015, s.224). Bununla birlikte köylerde alınan kararlara halkın doğrudan katılımına imkân veren köy tüzel kişiliğinin mahalleye dönüştürülmesi, demokratik anlayış açısından olumsuz bir anlam taşımaktadır. Yeni düzenlemenin katılım alanında, kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir etmen olduğu sonucuna varılabilir (Keleş, 2013, s.18).

İdari sınır değişikliklerinin olması, belediye hizmetine tahsis edilen kaynaklar ile amaç arasındaki ilişkiyi belirleyen ve verimlilik kavramını da içeren fonksiyonel etkinlik ve halkın yönetime ilgisini gösteren demokratik katılım durumunu etkilemektedir. Bu iki temel özellik olan fonksiyonel etkinlik ve demokratik katılım, mekân üzerinde ölçek kavramını ortaya çıkarmaktadır. Belediye hizmetlerinin niteliği, hizmetin hangi ölçekte uygulanmasının daha etkin olacağını belirlemektedir. Çoğu zaman fonksiyonel etkinlik ile demokratik katılım belediye sınırlarının ölçeği ile ters orantılı hareket etmektedir. Belediye sınırları büyüdüğünde hizmet bütünlüğü ve birim maliyetinin düşmesi sağlanırken, demokratik katılım azalmaktadır. Aynı zamanda seçmenler yerel yöneticiden uzaklaşmaktadır (Yıldırım ve diğerleri, 2015, s.218).

Keleş; kanun ile birlikte birkaç yıldan beri İstanbul ve Kocaeli'de yürürlükte olan ve il ve belediye sınırlarını örtüştüren sistemin, diğer 28 büyükşehir belediyesi içinde yaygınlaştırıldığını söyleyerek, kilometre bazında genişleyen alana dikkat çekmektedir. "Bu değişiklik, belediyeden belediyeye değişmekle birlikte, Muğla, Antalya, Konya, Şanlıurfa gibi kimi anakent belediyelerinin bir uçtan bir uca uzaklığını, 250-350 kilometre kadar genişletilmesi sonucunu doğurmuştur" (Keleş, 2016, s.20).

Özellikle köyler açısından kimlik ve aidiyet duygusunun kaybı, taşınır ve taşınmaz mallarının köy elinden alınması, içme ve kullanma suları için ödenecek ücretler nedeniyle tarımsal etkinliğin güçleşmesi, genel olarak artan vergiler ve harçlar kırsal alanlarda yaşamı kolaylaştırmayacak güçleştirebilecektir. İlçe merkezlerine

uzakta bulunan köylerin kamusal hizmetlere ulaşmaktaki güçlükleri de bunlara eklemek yanlış olmaz (Keleş, 2016, s.22). Yine; kır-kent ayrımının ortadan kalkmasına bağlı olarak, kırsal alanda yaşayan vatandaşların ekonomik refahının olumsuz etkilenmesi söz konusudur. Bu noktada güncelliğini de yitirmiş bulunan eski köy/yeni mahallelerde tarım ve hayvancılık faaliyetini önleyen yasal düzenlemelerin günümüze uygun hale getirilmesi gereklidir. 6360 Sayılı Kanun ile birlikte beş yıl için ertelenen, büyükşehirlerin kırsal alanlarında yaşayan yurttaşların yaşam ve üretim maliyetlerini arttıran düzenlemelerin yeniden değerlendirilmesi gerekliliği ortadadır (Bingöl ve Köse, 2017, s.26).

6360 Sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin, ülkemizin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın katılıma ilişkin kurallarına (madde 3/2, 4/6, 5 ve 9/6) ve halkın katılımını artırmak amacıyla Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarının 2009 yılında kabul etmiş olduğu EK Protokol'ün kurallarına ters düştüğünü söyleyen Keleş; "karar alma süreçlerine ve siyasal katılıma ilişkin kuramsal açıklamalar, bir yerleşim yerinin yarı çapı küçüldüğü oranda katılımın etkinliğinin de artacağını göstermektedir. Oysa anakent sınırlarının bugünkü gibi alabildiğine genişletilmiş olması, günümüzün en önemli demokratikleşme sorunlarının başında yer alan, yerel halkın karar süreçlerinde aktif görev alma istemlerinin ucuz, kolay ve çabuk bir biçimde karşılanması fırsatının büyük ölçüde kaçırılmış olduğu anlamına gelmektedir" demektedir (Keleş, 2016, s.23).

6360 Sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerlerde muhtarların yaptığı işlere ilişkin büyük değişiklikler olmuştur. Acar ve Koç tarafından Muğla ili Fethiye ilçesinde yapılan bir çalışma sonrasında ortaya çıkan değişiklikler, yönetime katılım ve mali açıdan değerlendirilerek Tablo 7'de sunulmuştur (Acar ve Koç, 2016, s.189).

Tablo 7: 6360 Öncesi ve Sonrası Genel Olarak Muhtarların Yaptığı İşler

Genel Olarak Yönetime Katılım ve Mali Açıdan Muhtarların Yaptığı İşler	6360 Öncesi Köy Muhtarlığı	6360 Sonrası Mahalle Muhtarlığı
Köy /Belde adına karar alabilme	Var	Yok
Bütçe yapma	Var	Yok

İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak	Var	Yok
Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek	Var	Yok
Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek ay başında hesabatını ihtiyar meclisine vermek;	Var	Yok
Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektedir.	Var	Yok
İhtiyar meclisi ile görüştükten sonra köylüyü işe çağırmak	Var	Yok
Su Faturası, Sulama organizasyonu	Var	Yok
Posta tebligat işlemleri	Var	Var
Güvenlik kuvvetlerine yardım	Var	Var
Askerlik işlemleri	Var	Zayıf
Nüfus Müdürlüğü işlemleri	Var	Var
Seçmen Listesi vb. İşlemler	Var	Var
TEDAŞ (Elektrik aboneliği vs.)	Var	Zayıf

Kaynak: Osman K. Acar, Mesut Koç, "6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde ve Köylerde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu: Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme", **Kaysem 10 Bildiriler Kitabı**, 2016, s.189.

IV. DEĞİŞİKLİKLERE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

6360 sayılı Kanun'un Türkiye'nin idari yapılanmasında meydana getirdiği değişim ve dönüşüm son yıllarda yasama ve yargı alanında, akademik yazında, kurumsal rapor ve çalışmalarda yoğun/tartışmalı bir inceleme konusu olmuştur (Akıllı ve Özaslan, 2015, s.156). Çünkü 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra ülke nüfusunun %93'ten fazlası belediye sınırlarında, % 7'si ise köylerde yaşar hale gelmiştir. 6360 sayılı yasa Türkiye'de yaşayan her 4 kişiden 3'ünü ilgilendirmektedir (Çelik ve Altıparmak, 2013: 23). 6360 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı ise 143'ten 519'a çıkmıştır. İl belediye sayısı 65'den 51'e, ilçe belediye sayısı 749'dan 400'e, belde belediye sayısı 1.977'den 396'ya düşmüştür. Toplamda ise belediye sayısı 2.950'den 1396'ya düşmüştür. İl özel idarelerinin sayısı 81'den 51'e, köy sayısı da 34.283'den 17.720'ye düşmüştür (Çelik ve Altıparmak, 2013, s.220).

Büyükşehir belediye sınırlarının belirlenmesinde ölçek anlayışına dayanan önceki modellerden vazgeçilerek nüfusun baz alınması ve il mülki sınırlarına eşitlenmesi şüphesiz bu tartışmaların en başında gelmektedir.[7]

A. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARININ GENİŞLETİLMESİ

Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarına genişletilmesi, 6360 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan en önemli değişikliklerden birisidir. Kanunun gerekçesinde, İstanbul ve Kocaeli örneğinde, bu modelin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığının görüldüğü belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırı ilin mülki idare sınırı olarak değişmesiyle birlikte ilçe belediyelerinin hizmet sınırı da ilçe mülki sınırları olarak değişmiştir. Bingöl ve diğerleri, bu modelin aşağıdaki olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağını öngörmüşlerdir (Bingöl ve diğerleri, 2013, s.19).

a. Hizmet sunum kapasitesi büyürken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

b. İnsan kaynakları kapasitesi niteliksel ve niceliksel olarak artacaktır.

c. Karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.

d. Araç, gereç ve ekipman parkı niceliksel ve niteliksel yönden gelişecek, verimlilik artacak ve israf azalacaktır.

e. Hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanma mümkün olacaktır.

[7] İl sınırında büyükşehir belediyesi İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanmıştır. Yeni yönetim modellerine temel olmak üzere ve büyükşehir belediyesi yönetimlerinin hukukî statülerinin düzenlenmesi ile buralardaki hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amacıyla 5216 Sayılı Kanun çıkarılmış, bu kanun ile aynı zamanda İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir (Bingöl ve diğerleri, 2013, s.18).

f. İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; verimlilik yükselirken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

g. Kentin bütününü kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecektir.

h. Daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.

ı. Koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulacaktır.

i. Kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacaktır.

j. Hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti artacaktır.

Çelikyay'da, il sınırına kadar yönetim alanının genişletilmesinin birçok fayda sağlayacağını belirtmekte ve bunları, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, bütüncül imar planları yapma imkânı, malî kaynakların etkin kullanımı, hizmet üretme kapasitesinin artması, şehrin farklı bölgelerinde yaşayan vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulması olarak sıralamaktadır (Çelikyay, 2014, s.15).

Kocaeli ili için Bingöl ve diğerleri, ölçek optimizasyonuna ilişkin sağlanacak faydaların sonucunda hizmetlerin sunumunda kalite, hız, ekonomiklik ve verimlilik artacağını ve dolayısıyla halkın memnuniyetinin artacağını söylemektedir. Öngörülen faydaları 11 maddede sıralamaktadır:

1. Ölçek büyümesi hizmet sunum kapasitesini büyütürken, birim başına hizmet maliyetlerini azaltacak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacaktır.

2. Ölçek büyümesi ile birlikte insan kaynakları kapasitesi gerek niteliksel gerekse niceliksel olarak artacaktır.

3. Seçmenlerin daha büyük bir ölçekte seçim yapma imkânı, karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği ve sofistikasyonu açısından yararlar sağlayacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.

4. Araç, gereç ve ekipman parkı gerek niceliksel gerekse niteliksel olarak artış gösterecek; aynı havuzdan kullanım imkanı ise verimliliği artıracak ve israfı azaltacaktır.

5. Ölçek büyümesi ile sağlanan kaynak artışı ve nitelikli personel istihdamı hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanmayı da mümkün kılacaktır.

6. İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; böylece bir yandan verimlilik yükselirken diğer yandan maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

7. Kentin bütününü kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek; parçacıl, birbiriyle çelişen planların uygulamada doğurduğu sıkıntılar ortadan kalkacaktır.

8. Birden fazla belde ve/veya ilçeyi sınırları içine alan daha büyük ölçekli projeleri hayata geçirmek kolaylaşacaktır.

9. İl genelinde koordinasyon gerektiren hizmetlerin sunulmasında yaşanan koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; böylece hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulabilir hale gelecektir.

10. Kentin bütününü ilgilendiren hizmetlerin tek noktadan yönetilmesi kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir dağılıma imkân verecektir.

11. Tüm bu avantajların bir sonucu olarak, hizmetlerin sunumunda kalite, hız, ekonomiklik ve verimlilik artacağından; nihai olarak hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti de artacaktır (Bingöl ve diğerleri, 2013, s.43-44).

Yeni büyükşehir modeli ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde sunulan hizmetler tek bir yerden koordine edilebilecek ve bu sayede hizmetlerde daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilebilecektir. Hizmetlerin tek bir yerden koordine edilmesi sonucunda kaynaklarda tasarruf sağlayabileceği gibi daha kaliteli hizmetlerin daha ucuza üretilebilmesi için de olanak sağlanmış olacaktır (Yılmaz, 2012, s.6).

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce belediyeler kentsel alanlardaki yerel belediye hizmetlerini gerçekleştirmekten sorumlu tutulmuşlardır. Ancak Kanun'un getirmiş olduğu yükümlülükler kapsamında büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları il sınırlarının tamamını kapsayacak bir biçimde genişletilmiştir. Dolayısıyla il mülki idare sınırı ile büyükşehir belediyesi sınırı eşleştirilmiş olmaktadır. Merkezi yönetim tarafından doğrudan atanan ve bir mülki idare amiri olan vali ile seçimle göreve gelen büyükşehir belediyesi başkanının yetki alanlarının eşitlenmesi atanmışlara karşı seçilmişlerin yetkilerini genişlettiğinden ve seçilmişleri güçlendirdiğinden dolayı yerelleşme adına olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirilebilmektedir. Böylece kamu hizmetlerinin sunumu açısından kır ve kent ayrımı da ortadan kalmış olmaktadır (Günal ve diğerleri, 2014, s.62).

Büyükşehir belediyesinin il mülki sınırına genişlemesine ilişkin olumlu değerlendirme yapılmasında diğer bir boyut, imar bütünlüğünün sağlanabileceğine ilişkindir. Adıgüzel, bu düzenlemenin imar ve planlama düzeninde önemli değişiklileri beraberinde getireceğini söylemektedir. "5216 sayılı Yasa'ya göre, nazım planlarının hazırlanması konusunda BSB, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyeleri yetkilendirilmişti. Ayrıca, henüz BSB statüsüne kavuşmuş olan illerde, bütün belediyelerin kendi nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkileri bulunmaktaydı. Birden fazla belediyenin bulunduğu bütünleşik kentsel alanlarda, farklı imar planlarından kaynaklanan bir takım kentsel sorunların yaşanmakta olduğu da bilinmektedir. Ancak yeni düzenleme ile birlikte, tüm il alanı BŞB sınırı içinde kalacağı için, BŞB ildeki tüm imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu olacak, ayrıca ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını denetleme yetkisini de elinde bulunduracaktır. Bu türden yetkilerin tek elde toplanmış olmasının kent, kentleşme ve planlama üzerindeki etkileri de gelecek dönemlerdeki uygulamalar sonucunda ortaya çıkacaktır" (Adıgüzel, 2012, s.168).

Parlak, il sathında bir imar bütünlüğünün sağlanmasının kolaylaşacağına dikkat çekerek; "Parçalı uygulamalar yerine, vilayetin tümünü ve gerekli bütün verileri görerek ve yerleşim yerlerinin gelişim akslarını birlikte düşünerek yapılacak bir imar planlaması mutlaka daha kalıcı ve sağlıklı olabilecektir. Diğer yandan büyük alan yönetimi, il

düzeyinde fiziki planların yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel planlamaları da içeren bir "tümleşik stratejik plan" yapılması için de verimli bir zemin sunmaktadır" (Parlak, 2015, s.357).

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler yalnız kendi sorumluluk alanını göze alarak yönetim faaliyetlerini sürdürdüklerinden dolayı parçacıklı bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Büyükşehrin genelini ilgilendiren sorunlar bir merkezden yönetilemediğinden ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm eksikliği meydana gelmekte ve ölçek ekonomileri uygulanamadığından dolayı da kaynak israfı oluşmaktadır. Küçük ilçe belediyelerinin halka hizmet noktasında yeteri kadar bütçesi ve teknik olanakları olmadığından altyapı, ulaşım, sanayileşme ve çevre düzenlemeleri gibi önem arz eden alanlarda yaşanan sorunların çözümünde yetersiz kalınmaktadır. Görülen bu eksiklikler, yerel kamu hizmetinin kalitesine de negatif yönlü yansımaktadır. Yaşanan bu sorunların giderilmesi için yönetim, planlama ve koordinasyonun sağlanması yönünden büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları olarak değiştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Şengül, 2014, s.119).

Diğer taraftan, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının genişlemesi diğer bir ifadeyle ölçek büyümesi, hizmet sunumunda etkililiği artırmada iktisat biliminin kullandığı ölçek yönteminin tercih edilmesi olarak eleştiriye konu olmuştur. Optimal büyüklük belirlenirken yörelerin coğrafi şartları, fiziki yapıları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri gibi belli koşullar ile belediyelerin temel hizmetleri ve bu hizmetlerin birim maliyetlerinin dikkate alınarak değerlendirmeler yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bütünşehir kavramının kullanılmasına yönelik eleştirilerin yanı sıra, belediyelerin tüm il sınırlarında yetkili olması durumunun, illerin fiziksel ve coğrafi koşullarındaki farklılıklar nedeniyle, İstanbul ve Kocaeli örneklerinin tersine, hizmetlerin etkin işlemesine engel olacağı saptamasında bulunulmuştur (Akıllı ve Özaslan, 2015, s.178).

Nitekim imar bütünlüğü açısından düzenlemenin olumlu olacağını söyleyen Parlak, mevcut büyükşehir belediyelerinde imar uygulamaları alanında yaşanan sorunlar, gecekondulaşmanın bir türlü çözülememiş olması, sürüp giden yolsuzluk ve

yozlaşma eğilimleri, şehir rantının vergilendirilememesi, bu alandaki beklentilerin boşa çıkabileceğine dikkat çekmektedir (Parlak, 2015, s.357).

Kavruk ise bu modelde bölgesel bir yerellikten söz edileceğini söyleyerek, Şanlıurfa ve Antalya illerini örnek göstermektedir. "Türkiye'nin en çok köyü bulunan illerinden biri olan Şanlıurfa bugün için büyükşehir olacaktır. İçindeki köylerin tamamının kamu tüzel kişiliği kaldırılacaktır. Örneğin Antalya'nın bir ucundan diğer ucuna olan mesafenin uzunluğunu dikkate alıp, Toroslardaki köy yerleşim yerlerinin idaresini kaldırarak, ilçe ve büyükşehir belediyeciliğine tabi tutmak bölgeselleştirmek anlamındadır. Yerelliği il mülki sınırlarına genişletmek bölgeselleştirmek, yerel yönetimi il çapındaki büyükşehir belediyeciliği düzeyine çıkarmak ise merkezileştirmektir. Buradaki merkeziyetçilik görünümü, bölgeleşmiş yerel düzeydeki merkeziyetçiliktir. "Âdem-i merkeziyet" ile "âdem-i mahalliyet"in birlikte var olduğu yeni durumdur. Çünkü hem merkezden uzaklaşma ve hem de yerelden uzaklaşma söz konusudur. Buluşma yeri ise il mülki sınırlarıdır. Bu sınırlar, devletin ve hükümetin yetki genişliği esasında temsil edildiği taşra birimidir. Yerellik de bu sınırlara kadar genişlemiştir. Ama bu sınırların içi yoğun yerleşim yeri bütünü değil çok sayıda yerleşim yeri barındırdığından, "yerel" kavramıyla değil, çok sayıda yereli barındırdığından "bölge" kavramıyla ifadesi doğrudur. Öyleyse büyükşehir belediyeciliğinde bölgesel bir yerellikten söz edilebilir. Çünkü yerel yönetimler tabanına yaklaştıkça yerel, uzaklaştıkları oranda da merkezi kuruluşlardır. Büyükşehir bir yerleşim yerini değil, çok sayıda yerleşim yerleri kurulu bir bölgede kurulu olduğundan tabanına oldukça uzaklaşmış merkezileşmiş bölgesel bir yönetim sergilemiş olacaktır" demektedir (Kavruk, 2013, s.239).

6360 sayılı yasaya kadar belediyeler, yerleşim yerlerinin merkezinden ve sınırlı mücavir alandan sorumlu iken; yeni düzenleme bu anlayışı daha ileri götürerek büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları, büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarını da ilçe mülki sınırlar olarak düzenlemektedir. Bu düzenleme ile mülki amirler ile belediye başkanlarının yetki alanları eşitlemektedir. Bu durum ise atanmışlara karşı seçilmişlerin güç kazanmasına yol açtığından yerelleşme açısından olumlu bir gelişme kabul edilebilmekle birlikte; bu noktada kamu hizmeti sunumu açısından kır-kent

ayrımı ortadan kalkmakta; bir anlamda belediye tanımı değişmektedir. Ancak olayın bir başka boyutunda ise yetki uyuşmazlığı ve merkezin vesayet denetimi noktasında sıkıntılar yaratabileceği de düşünülmelidir (Gözler, 2013: 35-39).

Düzenlemeye olumsuz yaklaşımın bir boyutu da merkezi yönetimin taşra teşkilatının etkisinin zayıflayacağı üzerinedir. Çiner ve Karakaya, "büyükşehirleşme bir model olarak devletin coğrafi alan açısından yapılaşmasının bir sonucu şekliyle ortaya çıkmaktadır. Bu bir bakıma kamu politikası olarak da değerlendirilebilmektedir. Büyükşehirleşme Türkiye'de 6360 sayılı Kanun kapsamında uygulamaya konulmuş ve il mülki idare sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları birbirleri ile eşleştirilmiştir. Buradaki temel amaç yerelleşmeye ağırlık verilmesidir. Böylece ister istemez mülki idare sisteminde de bir dönüşüm söz konusu olmaktadır. Bu dönüşüm gerek yetki gerekse de hizmet sınırı açısından değerlendirilebilmektedir. Sınırların eşleştirilmesi sonucunda büyükşehirlerde kır ve kent ayrımı, en azından teorik olarak, ortadan kalkmakta ve büyükşehirlerde çok geniş kırsal alanlar büyükşehir belediyesinin hizmet alanına girmektedir. Bu alanların mülki idare ile bağları kopmakta ve belediyeleşmiş alanlar olarak yerel yönetimlerin yetki alanlarına devredilmektedir. Daha açık bir ifadeyle ve anlamlandırma sonucunda bu alanlardan mülki idarenin tasfiye edilmiş olduğu yönünde farklı bir çıkarım yapılabilmektedir. İl özel idarelerinin 30 ilde tüzel kişiliklerine son verilmesi sonucunda mülki idarenin yerel ortak hizmet sunma kapasitesi daraltılmış ve hatta ortadan kaldırılmış olmaktadır. Bu süreç sonucunda mülki idarenin yalnızca merkezi yönetimin evrak işlerini yapan bir sistem haline dönüşmesi olumsuzluğu söz konusu olmaktadır. Benzer biçimde büyükşehirleşme uygulamasının mülki idareyi zayıflatacağı yönünde kamuoyunda dikkate değer görüşler bulunmaktadır" demektedir (Çiner ve Karakaya, 2013, s.89-90).

6360 sayılı yasa büyükşehir belediyelerinin hizmet alanını oldukça genişletmesine karşın yetkileri ve karar alma süreçleri âdem-i merkezileştirilmediği için, belediye hizmetlerinin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaşımında mesafe bir sorun oluşturmaktadır. Yasa, kırsalı katılımlı araçlardan ve yerinden yönetim olanaklarından uzaklaştırırken kentlere yeni bir katılım mekanizması, karar almada yeni

bir ölçek ve yerindenlik ilkesi açısından yeni bir şey sunmamaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012, s.7-8).

Bir başka açıdan ise, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına çıkarılmasıyla bölgesel yönetimler ihdas edilmesi gibi bir algıda kamuoyunda tartışılmaktadır. Bu kanun her ne kadar böyle bir yapılanma getirmese de, vatandaşların bu yanlış algı hususunda daha net bir şekilde bilgilendirilmeleri gerekmektedir (Parlak, 2015, s.356).

Özetle, 6360 sayılı Yasa'nın BSB sınırını ilin mülki sınırları ile örtüştürmüş olmasından dolayı, sorun yaratma potansiyeli yüksek bir yasal düzenleme olduğunu belirtmek gerekir. Yasa, getirmiş olduğu yeni düzenlemelerle yerel siyasette yeni sonuçların ortaya çıkmasına neden olabileceği gibi, yeni bir takım yönetsel, kentsel ve toplumsal sorunların da ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Çünkü yasa, mülki sınırlar içerisinde hizmet üreten köy, belde belediyesi ve il özel yönetimleri gibi geleneksel yerel yönetim birimlerini kaldırarak, büyükşehir belediyesini, ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm sağlamak suretiyle, bu alanda hizmet üreten tek yerel yönetim birimi olarak belirlemiştir. Oysa il sınırları içerisinde yerel ihtiyaçları farklılaşan yerleşim birimleri vardır ki buralarda yasayan insanlara yakından hizmet sunmakta görevli olan yerel yönetim birimlerinin tüzel yapılarına son verilmiştir. Bu nedenle, yeni yasayla oluşturulan uzaktan kumandalı hizmet kurgusu, hem etkili hizmet sunumu hem de demokratik yasama katılım anlamında çok önemli sorunlar barındırmaktadır. Büyükşehir belediyesi sınırlarının, kentsel alan olsun olmasın coğrafi olarak genişletilip ilin mülki sınırları ile örtüştürülmesi, muhtemelen bazı Büyükşehir Belediyesi alanlarında kırsal yasamı kolaylaştırırken, çoğunda da zorlaştıracaktır (Adıgüzel, 2014, s174).

B. BELDE BELEDİYELERİ, İL ÖZEL İDARELERİ, KÖYLERİN KALDIRILMASI VE KIRSAL ALANLARIN DURUMU

Kanun ile gelen değişimin ana ekseni, büyükşehir belediye modelinde radikal şekilde coğrafi bir genişlemeye gidilmesi ve bu genişlemeyle eş zamanlı olarak yerel

yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu önemli değişikliğin çeşitli siyasi ve idari etkilerinin olması kaçınılmazdır (Arıkboğa, 2015, s.1381). 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının İstanbul ve Kocaeli örneğinde olduğu gibi il mülki sınırına genişletilmesi beraberinde belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılarak mahalleye dönüşmeleri gerçeğini getirmiştir. Bunun sonucunda kentsel ve kırsal alanların yerelleşme bağlamında tartışma konusu olması kaçınılmaz olmuştur.

Diğer taraftan, kapatılan belediye veya mahalleye dönüşen köylerle ilgili olarak köy ve belde halkı hiçbir yolla bilgilendirilmemiş, hiçbir belde ve köyde halk oylaması yapılmamıştır. Yerel tüzel kişiliklerin yerel halka danışılıp sorulmadan kapatılması Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırıdır (Çelik ve Altıparmak, 2013: 31).

Yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan yerelleşme politikalarının yerel düzeyde mali disiplini sağlayabilecek önlemleri almaması sonucunda makroekonominin tehlikeye atılması, yerel yönetimlerin aşırı bir biçimde borçlanmaları, yerel düzeyde yönetim kapasitesinin yetersizliği sonucunda ortaya çıkan kalitesiz hizmet sunumları, yerel yolsuzluklar ve kontrolsüz harcamalar gibi mali sorunları ortaya çıkmaktadır. Yerelleşme politikaları sonucunda belediye yönetimlerinin hizmet alanları genişlemekte ve bu durum belediyeler tarafından sunulan ortak mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede ve yeterlilik düzeyinde sunulamaması sorunlarını da beraberinde getirmektedir (Sezer ve Vural, 2010, s.211-212). Bu sorunlar yerelleşme politikaları sonucunda oldukça fazla önem kazanan yerel yönetimlerin yerel düzeyde hizmet sunma yeterliliğini sorgulamaya açmaktadır (Demir, 2015, s.241).

Arıkboğa, il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmenin, köylerin mahalleye çevrilip büyükşehir belediyesine bağlanması ile hizmette halka yakınlık anlamına gelen yerindenlik (yerellik) ilkesinden uzaklaşılması olarak değerlendirmektedir. Bu ilkenin ıskalanması ve tüm ildeki yerel hizmetlerde büyükşehir belediyesinin asli yetkili yapılması, özellikle il merkezinden uzaktaki yerleşmelerde yaşayan kişileri ve buradaki ilçe belediyelerini olumsuz yönde etkileyecektir. Yerel sorunlarını, taleplerini, farklılaşan çıkarlarını ve hizmet sunumunda yaşanan sıkıntıları

dile getirmek isteyen kişiler, bu taleplerini büyükşehir belediyesine ulaştırmak ya da duyurmak zorunda kalacaktır. Benzer şekilde büyükşehir belediyesi ise, ilin tamamından gelen ve aynı konuda dahi farklılaşabilen birçok taleple karşı karşıya kalacak ve bu taleplere cevap üretmekte zorlanacaktır. Diğer taraftan vatandaşlar, bu taleplerini en yakınlarındaki yönetim birimi olan ilçe belediyesine taşıdıklarında ise, ilçe belediyesi sorunun farkında olsa ve alternatif çözüm yollarını bulabilse dahi, bunu hayata geçirme yetkisine sahip olmadığı için yerel halk adına büyükşehir belediyesine talepte bulunmakla (ve belki takipçisi olmakla) yetinmek durumunda kalacaktır. Daha açık bir ifadeyle, sorunun yakıcı ve can acıtıcı etkisine maruz kalan kişiler ve birimler için bu mesele hayati, insani ve acil bir sorun olabilir. Buna karşılık bu sorunu çözme yetkisi verilen uzaktaki bir birim için söz konusu sorun nesnel, sorunlar/talepler dizisi içinde bir yere konulması gereken idari bir meseledir. Diğer taraftan çoğu durumda, merkezi otoritenin (büyükşehir belediyesinin) ürettiği çözümler, yerel düzeyde farklılaşan talepleri kuşatabilme esnekliğinden uzaktır. Zira merkezi otoriteler genellikle standart ve tekdüze çözümler üretir ve bu çözüm, farklılaşan talepleri tam olarak karşılama hususunda aciz kalır (Arıkboğa, 2013, s.82-83).

6360 sayılı Kanun'un hükümleri gereğince 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki idare sınırlarına genişletilmesi sonucunda daha önce ağırlıklı olarak kentsel hizmet sunan büyükşehir belediyeleri kırsal hizmet sunmak için yetkilendirilmiştir. Ancak bu yeni modelde büyükşehir belediyelerinin kırsal alanda nasıl faaliyet gösterebileceği veya kırsal alanda hizmet sunma yeterliliği veya kapasitesi somut verilerle ortaya konmamıştır (Demir, 2015, s.251). Zira büyükşehir belediyeleri bir taraftan kendi geleneksel/kentsel görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken, diğer taraftan daha önce fazla alışkın olmadığı kırsal hizmetlerle de ilgilenmek zorunda kalmakta, üstelik bulundukları ilin yerel olarak tek patronu görünümünde bulunmaları nedeniyle daha önce çoğunlukla merkezi yönetim tarafından yerine getirilen yerel kalkınma, sosyal hizmetler, fakirliğin önlenmesi, işsizliğin azaltılması ve merkezi yönetimin taşra teşkilatının binan ve araç gereç yönünden güçlendirilmesi gibi hizmet alanlarında daha fazla sorumluluk üstlenmek zorunda kalmaktadır. Her ne kadar, yerel düzeyde büyükşehir belediyesi ekseninde başkanlık sistemi benzeri yapı oluşması, hizmetlerin

hız ve kalitesi konusunda ilk etapta olumlu bir faktör durumunda ise yerel gerçekler göz önünde bulundurulmak suretiyle büyükşehir/ilçe ve büyükşehir/mülki idare ilişkilerinin ve görev/yetki dağılımının gözden geçirilmesi gerekecektir (Çöpoğlu, 2017, s.226).

Türkiye'de gerçekleştirilen düzenlemelerle birlikte, zaman içerisinde atılan adımlarda merkezileşmeye doğru gidişatın başladığı görülmektedir. Nitekim 6360 Sayılı Kanun bu durumun bir göstergesi niteliğinde olarak, yerelin merkez eliyle kalkındırılmasını sağlamayı amaç edinen bir kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Büyükşehirlerde yapılması planlanan yatırım ve faaliyetlerin Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı tarafından üstlenilmesi ve bu birimlere aktarılan devlet gelirleri payının arttırılması bu durumun iki önemli ve temel göstergesidir. Diğer yandan, Türkiye gibi üniter yapılı olan ülkelerde yerel yönetim birimlerinin gelişmişliği ülke kalkınması ve gelişmişliği ile paralellik gösterdiğinden, yerelin merkez eliyle kalkındırılması politikasının geçiş aşaması için gerekliliği de tartışılmalıdır (Siverekli ve Duman, 2015, s.1301).

Bir başka hususta, Türkiye'de ise son 30 yıldır yetki ve kaynak aktarımı sonucunda yerel yönetimlerin güçlendirmesi çalışmaları yapılmakla birlikte aynı özen denetim kapasitesinin arttırılmasında gösteril(e)memiştir. Bu çabaların sonucunda ortaya çıkan tablo "aşırı doz yerelleşme" şeklinde tarif edilebilmektedir. Türkiye 6360 sayılı Kanun sonucunda il mülki yönetim sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırlarını eşleştirerek kendisine özgü yeni bir model yaratmıştır. Klasik anlamda kentsel hizmetleri sunmak ile görevlendirilen belediyeler yeni modelde kırsal alanlardan da sorumlu tutulmuşlardır (Çukurçayır, 2014, s.24).

Yeni kamu yönetimi anlayışında demokrasi konusunda yerele çok büyük değer ve görev atfedilmektedir. Zira geçmişten bugüne yerel yönetimler, demokrasinin yerleşmesinde başat faktör ve siyasetin beşiği olarak çok önemli bir yere sahip olmuşlardır. Her ne kadar etkinlik ve demokrasi kavramları bugün yerel yönetimlerin vazgeçilmez unsurları olsa da, bu iki kavramın bir arada eksiksiz şekilde uygulanması pek mümkün değildir. Etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kavramları, nispeten büyük ölçekli yerel idareleri işaret ederken, demokrasiyi merkeze alan anlayış haliyle küçük ölçeği işaret etmektedir. Zira kamu hizmetlerinin etkili sunumu, kaynak israfının

önlenmesi, koordinasyon ve ölçek ekonomilerinin sağlanmasının, büyük ölçekli yerel yönetimlerde daha başarılı sonuçlar verdiği düşünülmektedir. Öte yandan, demokratik yönetimin temelinde, halkın karar alma mekanizmasında söz sahibi olması için hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması yer almaktadır. Bu durum, küçük ölçekli birimlerin daha demokratik yönetim tarzına nispeten daha yakın durduğunu göstermektedir (Korkmaz, 2015, s.1359).

Diğer taraftan, yerelleşmenin küreselleşme kadar popüler olduğu bir dönemde bir taraftan merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev ve yetki aktarırken, diğer taraftan yerel yönetimler arasında da büyükşehir ekseninde bir merkezileşme oluşmakta olduğu iddiası temelsiz bir iddia değildir. 6360 Sayılı Kanun, bir taraftan il özel idarelerini ve belde belediyelerini kaldırma ve köylerin tüzel kişiliğini lağvederek onları mahalleye dönüştürme suretiyle yerel yönetimlerde bir sadeleştirmeye imkân verirken, bir taraftan da büyükşehir belediyesi lehine yerel yönetimlerde güç ve yetki dengesini değiştirmiştir. Özellikle coğrafi alanı büyük ve dolayısıyla yerel kamu hizmet sunumunun oldukça dağınık şekilde yapılabildiği illerde, hizmette yerellik ve etkin/verimli/ucuz hizmet sunumu konusunda handikaplar ortaya çıkabilmektedir (Çöpoğlu, 2017, s.223).

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin, bu kurumların karar alma organları olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri de tasfiye edilmiş olmaktadır. Bu bağlamda, bu birimlerin halklarının karar süreçlerine katılımları iyice kısıtlanmaktadır. Dolayısıyla kentlerdeki katılım mekanizmasının işlerliği azalmakta ve yerel yönetişim anlayışı sekteye uğratılmaktadır (Karakılçık ve Koyuncu, 2015, s.369).

C. YATIRIMLARI İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI KURULMASI

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde Yatırımları İzleme ve Koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.[8] Bu başkanlıklar, ilin valisine

[8] 6360 Sayılı Kanunun 34. maddesinde, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle bu başkanlıkların kurulduğu belirtilmiştir.

bağlı olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirecektir. Yine, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırımları İzleme ve Koordinasyon başkanlıkları aracılığıyla ikame edecektir.

Kanunda, "Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir" ifadesiyle etkinlik ve verimliliğin yanı sıra kurumların stratejik plan ve performans programlarına ne ölçüde uyduklarının takip edileceğine yer verilmiştir.

Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin YİKOB'lar aracılığıyla kullanılması, mülki idare-belediye ilişkilerinde önemli sorunlar meydana getirebilecek bir potansiyel taşımakta ve yerel yönetimlerin özerkliğini tehdit etmektedir. Bu durum hizmet yerinden yönetimlerinin kuruluş amaçlarıyla da çelişmektedir. Çünkü, YİKOB'lar vali ve bakanlıklar tarafından yerel yönetimlere müdahale için bir araç olarak kullanılabilirler (Çöpoğlu, 2017, s.233).

Koyuncu ve Köroğlu, 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı genişlemekte fakat diğer yandan valilik makamının YİKOB aracılığıyla insan kaynağı ve harcama yetkileri bakımından güçlendirildiğini ifade etmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012, s.3). Yeni kurulan YİKOB ile kontrolün merkezi yönetimde valide bulunduğu yeni bir alternatif idari birim oluşturulmakta ve İçişleri Bakanlığı bütçesine bu yeni kurulan Başkanlıklar için ödenek konmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012, s.4).

Yatırımları İzleme ve Koordinasyon başkanlıkları kurulmasını, kanunun mecliste görüşüldüğü dönemde[9], il özel idarelerinin kaldırılması ile ilişkilendiren Güler, bu başkanlıkların il özel idarelerinin kaldırılması sonrası doğan idari boşluğu doldurmak üzere kurulduğunu söylemektedir. Güler, işlev ve mekanizmalarına bakıldığı zaman, alternatif il genel yönetimi olduğunu ifade etmekte ve il genel idaresinin içini boşaltıldığını belirtmektedir (Güler, 2012, 2-3).

Kızılboğa ve Özaslan, Yatırımları İzleme ve Koordinasyon başkanlıklarının yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu ve acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi ile görevli olduğunu hatırlatarak, "Büyükşehir statüsündeki illerde afet ve acil yardım hizmetleri, büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısındaki Afet Koordinasyon Merkezleri (AKOM) tarafından hâlihazırda yürütülmektedir. Koordinasyon Başkanlıklarına da böyle bir sorumluluk verilmesi, aynı alanda faaliyet gösteren iki kurumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Eğer birimler arasında koordinasyon sağlanamazsa kaynak, zaman ve personel israfı gibi olumsuzluklarla karşılaşılma olasılığı artmaktadır." demektedir (Kızılboğa ve Özaslan, 2013, s.777). Öneri olarak, Yatırımları İzleme ve Koordinasyon başkanlıklarına verilen görevlerin kaynakların arttırılması suretiyle büyükşehir belediyesine verilmek suretiyle ildeki yetkili kurum sayısının teke indirilebileceğini getiren Kızılboğa ve Özaslan, "Ayrıca mevcut düzende yeni bir birim kurmak yerine var olan birimlerin etkin kullanımını sağlayıcı olanakların geliştirilmesi çok daha önemlidir. Bu kapsamda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları yerine merkezi idarenin yerelde faaliyet gösteren il müdürlüklerinin kapasitelerini artırıcı önlemler alınabilirdi. Böylece hem yeni bir kurumun sisteme hem de sistemin yeni bir kuruma adaptasyonu ile harcanacak vakit ve kaynak yerine mevcut kurumlara aktif destek verilmesi sağlanarak süreçteki kayıplar önlenerek avantaja dönüştürülebilirdi." demektedir (Kızılboğa ve Özaslan, 2013, s.785).

Özetle, gerek kamuoyunda gerekse akademik çevrelerde, bu yasaya ilişkin tartışmaların, adeta bir uçtan diğerine savrulabildiği görülmektedir. Bu savrulmaların

[9] İnternet Sitesi, www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BÜTÜNSEHİRTASARIBAG.pdf, Erişim Tarihi: 14.01.2018

sebepsiz olduğu da söylenemez. Bunda, temel kavramların hala oturmamış olmasının payı oldukça büyüktür. Diğer taraftan çeşitli kavramların ülkemize paketlenmiş halde gelmiş olması, bunların oturduğu bağlamın ve öneminin göz ardı edilmesine ve hatta bazen bu tür taleplerin ütopik olarak görülmesine neden olabilmektedir. Örneğin yerindenlik ilkesi, aslında basite alınabilecek bir tercih değildir. Bu ilke hem etkinlik hem de siyasal meşruiyetle ilgili sonuçlar üretebilme potansiyeline sahiptir. Hizmet bölüşümünde yerindenlik ilkesinden uzaklaşan uygulamalar, aynı zamanda hizmet etkinliğini azaltan sonuçlara da yol açabilir. Yine bu ilkeden uzaklaşılmış olması, yeni Büyükşehir uygulamasında, yerel siyaset alanının bürokratikleşmesi sonucunu doğurabilecek bir nüveyi de bünyesinde taşımaktadır (Arıkboğa, 2013, s.93).

Son olarak, kent yönetim modellerinin değişimi tartışılırken, siyasi iktidarı eline geçirenlerin, kent yönetimini de kontrol etme eğilimine bakılmalıdır. Bu nedenle hizmetlerde etkinliği sağlama adına belediye kanunlarında özellikle yerel seçimlere ilişkin model denemelerinin öne çıktığı öteden beri bilinmektedir. Ancak benzer değişiklikler özellikle dikkatimizi verdiğimiz Avrupa Birliği ülkelerinde de yapılmaktadır. Bu değişiklikler bir yandan merkezi yönetimin gücünü korumak ile ilişkilendirilirken kendi içinde de yerel iktidarda sürekliliğin sağlanması odaklıdır (Toprak, 2014, s.319).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNUN MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ ARAŞTIRMASI VE BULGULARI

I. YÖNTEM

A. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

6360 Sayılı Kanunun Mahalleye Dönüşen Köylerde Muhtarlığa Etkisi araştırmasında kantitatif araştırmalarda sıklıkla tercih edilen anket yöntemi uygulanmıştır. Ankette yer alan soruların hazırlanmasında kaynakçada yer alan teorik ve uygulamalı çalışmalar ile birlikte, Muğla özelinde yapılan saha araştırmalarından, yararlanılmıştır. Anket formunun yapılandırılmasında muhtarlara ön bilgi verileceği ve araştırmacı tarafından gelişen ve gözlenen durumlara göre mülakat yöntemine başvurulacağı dikkate alınmıştır. Anket formundaki soruların bir kısmı "evet - hayır" şeklinde yapılandırılmış, büyük bir kısmı 5'li likert ölçeği dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Çalışmanın evreni; Muğla ilinde 6360 Sayılı Kanuna göre köyden mahalleye dönüştürülen yerlerde, dönüşüm öncesi köy muhtarı olup, halen ilçeye bağlı mahalle muhtarı olarak göreve devam eden muhtarlardır. Araştırmanın hedefleri doğrultusunda yargısal (iradi) örnekleme[10] yapılmıştır. Söz konusu evrende muhtarlara araştırmacı tarafından birebir ulaşılarak anket formları ile araştırma gerçekleştirilmiştir.

Araştırma anketi; toplam 5 bölüm ve (demografik bilgiler bölümünün dışında) 32 sorudan oluşmaktadır. Uygulama aşamasında anket sorularına verilecek cevaplara göre araştırmacı tarafından sorular sorularak araştırma zenginleştirilmeye çalışılmıştır. Araştırmanın hipotezini oluşturan sorulara anket formunda yer verilmiştir.

[10] Bu teknikte örneklemi oluşturan birimler, araştırmacının araştırma problemine cevap bulacağına inandığı bireylerdir (Yıldırım, 2010, s.70).

Anket formunun demografik bilgilere ilişkin başlangıç kısmı bölümlere dâhil edilmemiştir. Muhtarların; araştırma kapsamı olan dönemler dışında daha önceden kaç dönem muhtarlık yaptıklarına ilişkin soru araştırma sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasında katkı sağlaması amacıyla bu bölümde sorulmuştur.

Birinci bölüm; 6360 Sayılı Kanunun çıkış ve yürürlüğe giriş sürecinde önemli paydaşlardan biri olan muhtarların sürece katılımlarının ortaya çıkarılacağı sorulardan oluşturulmuştur. Kanunun TBMM'de görüşüldüğü dönemde, kanunun uygulanacağı alana ilişkin verilerden faydalanılması yönetime katılımın merkezi yönetim boyutu adına beklenen bir durumdur. Bu bölümde, kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte devam eden süreçte ortaya çıkan sorunlara ilişkin muhtarların hangi kaynaklara başvurduklarını öğrenmeye yönelik soru ilave edilmiştir.

İkinci bölümde; köyden mahalleye dönüşen yerlerde, yerel seçimler neticesinde seçilerek gelen muhtarların yönetime katılım araçlarını kendilerinin kullanıp kullanmadıklarına ilişkin sorular öncelikli olmak üzere, toplam 19 soru sorulmuştur. Kent konseyleri ile ilişkileri, STK'lar, Siyasi Partiler, Belediye Meclis ve Meclis Komisyon toplantıları ve kalkınma ajansları sorulara dâhil edilmiştir. Yatırımların planlanmasında oy kaygısının güdülüp güdülmediğine ilişkin muhtarların algılarının tespit edilmesi ve 2014 yerel seçimleri sonunda belediye başkanlıklarının farklı partilerde olması ile karşılaştırılarak değerlendirmeyi daha anlamlı hale getirmesi beklenmektedir. 6360 sayılı kanun ile birlikte hem bağlı oldukları ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi olduğu için mahallenin ihtiyacı olan yerel hizmetlerin bu kurumlarca sağlanması aşamasında mahallenin temsilcisinin görüşünün dikkate alınması önemlidir. Diğer taraftan, yerelde yönetime katılım araçlarının YİKOB'lar da dikkate alınarak, merkezi yönetim açısından, muhtarların katılımının ne ölçüde gerçekleştiği ölçülmeye çalışılmıştır.

Hazırlanan anket formunun üçüncü bölümünde; köyden mahalleye dönüşen yerlerde temsilci rolünü üstlenen muhtarlara 6360 Sayılı Kanunun merkezileşme ve yerelleşme bağlamında etkisini ortaya çıkarmak amacıyla 4 soru sorulmuştur. Eski durumda köylere hizmet götürmekle görevli İl Özel İdarelerinin boşluğunun doldurulup

doldurulmadığının tespiti ve mahalle muhtarlığının yerel nitelikli işlere mi yoksa merkezi yönetime ilişkin işlere mi yoğunlaştığının tespiti bu bölümde öne çıkarılmıştır.

Dördüncü bölümde; yerel hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin ne ölçüde sağlanabildiğinin ortaya konması amaçlanmaktadır. Bilindiği gibi kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde karşılanması 6360 Sayılı Kanun ile getirilen dönüşümün ana hedeflerinden birisi olmuştur. Köyden mahalleye dönüşen yerlerde yerel hizmetlerin sunumunda en önemli aracı konumunda bulunan muhtarların etkinlik ve verimliliğin yeterli düzeyde sağlanıp sağlanmadığına ilişkin algılarını ortaya çıkarmak amacıyla 4 soru sorulmuştur. Bu bölümde; belde belediyeleri, köy muhtarlıkları ve il özel idarelerinin kaldırılmasında, etkinlik, etkililik, verimlilik, mali kaynak yetersizliği gibi çeşitli gerekçeleri sıralanıp, bu gerekçeler ölçek ekonomisi ile temellendirilmesi ve ölçek ekonomisinin sağlayacağı faydaları temel gerekçeler içinde sıralanan 6360 Sayılı Kanunun, belirli bir alanda sunulan hizmetlerden sorumlu birden fazla birimin varlığı halinde sunulan hizmetlerde etkinliğin sağlanamayacağı; bu sebeple, büyük yerleşim alanlarında koordinasyonu sağlayacak birimlere ihtiyaç olduğu vurgusu özellikle dikkate alınmıştır.

Anket formunun son bölümü olan beşinci bölümde, araştırmanın sonucunda ortaya çıkacak bulguların ışığında değerlendirme ve önerilerde bulunmaya yarayacak 5 soru sorulmuştur. Diğer taraftan ayrıca, alanda daha önce yapılmış çalışmalar neticesinde önerilen mahalle yönetimine ilişkin modeller konusunda muhtarların görüşünü ortaya koyacak iki soru sorulmuş ve devamında mülakat yöntemi ile derinlemesine veri elde edilmesi sağlanmıştır.

B. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE ÖRNEKLEM SEÇİMİ

Araştırmanın kapsamı, 6360 Sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulan Muğla ili ve ilçeleridir. Muğla'nın seçilmesinde; sınırlarının bir kısmı Ege bölgesi bir kısmı Akdeniz bölgesinde bulunması nedeniyle farklı coğrafi özellikler taşıması, 1479 km'yi bulan deniz kıyısına sahip coğrafi yapısının yanı sıra sahip olduğu kırsal alanlar ve ilçeleri itibarıyla Türkiye'nin birçok ilçesine benzer nitelikler taşıyan

farklı ilçelere sahip olması etkili olmuştur. 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi, seçim sonuçlarına göre,[11] büyükşehir belediye başkanlığı CHP'dedir. Büyükşehir Belediye Başkanlığının CHP'de olduğu Muğla'da, ilçe belediye başkanlıklarında Ak Parti, CHP ve DP gibi farklı partilerin bulunması, 6360 Sayılı Kanunun köyden mahalleye dönüşümün etkilerinin farklı boyutlarıyla ölçülmesini kolaylaştırmıştır.

Araştırma; Muğla'nın ilçeleri genel özelliklerine göre (turizm, tarım, ticaret ve sanayi ağırlıklı olmaları) kategorilendirilerek 8 ilçede uygulanmıştır. İlçelerin öne çıkan özellikleri dikkate alınmıştır. Benzer özelliği fazla olan ilçelerden sadece birisi araştırmaya dâhil edilmiştir. Tablo 8'de örneklem olarak seçilen ilçelere ve bu ilçelerin belirgin özelliklerine ilişkin ayrıntılı bilgiler sunulmuştur.

Örneklem olarak seçilen 8 ilçede, (Bodrum, Dalaman, Fethiye, Köyceğiz, Kavaklıdere, Menteşe, Seydikemer ve Yatağan) 218 köy mahalleye dönüşmüştür. 2018 mahallede, 6360 Sayılı Kanun çıkmadan önce köy muhtarı olup, 2014 Yılı Mahalli İdareler seçimleri sonunda tekrar seçilen muhtar sayısı 117'dir. Köy tüzel kişiliği var iken muhtarlık yapmış ve tekrar seçilerek 3 yıldır mahalle muhtarlığını sürdüren 81 mahallenin muhtarı ile araştırmacı tarafından birebir görüşülmüştür.

Muhtarlara, kaygılardan ve dış unsurlardan etkilenmeyi en aza indirmek amacıyla, çalışmanın herhangi bir belediye ya da merkezi yönetim birimi çalışması olmadığı özellikle izah edilmiş ve akademik bir çalışma olduğu vurgulanmıştır. Görüşülecek muhtarların onayı alındıktan sonra görüşmeye başlanmıştır. Daha sonra elde edilen veriler Excel programında analiz edilerek çalışma tamamlanmıştır.

[11] 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi Sonuçları, https://sonuc.ysk.gov.tr/module/GirisEkrani.jsf, Erişim Tarihi: 20.10.2016.

Tablo 8: Araştırma Kapsamında Seçilen İlçeler ve Özellikleri

İlçe	Coğrafi Bölgesi	İl Merkezine Mesafesi	Nüfusu	Rakımı (m.)	Mahalleye Dönüşen Köy Sayısı	2009 dönemi ve halen görevde olanlar	Görüşülen Muhtar Sayısı	2014 Seçimlerini Kazanan Siyasi Parti	Öne Çıkan Özelliği
Menteşe	Ege	0	108068	635	48	25	16	CHP	İl Merkezi, Mermercilik
Fethiye	Akdeniz	124	151474	10	20	14	11	DP	Tarım (Seracılık) Turizm
Seydikemer	Akdeniz	147	60306	130	49	22	15	AKP	Tarım, Merkeze En Uzak İlçe
Yatağan	Ege	28	44504	400	39	23	13	CHP	Sanayi (Termik Santral)
Dalaman	Akdeniz	86	37364	10	16	8	6	CHP	Tarım (Narenciye) Sanayi (Kâğıt Fab.)
Köyceğiz	Ege	58	34942	10	19	9	6	AKP	Tarım, Narenciye
Bodrum	Ege	111	160002	10	19	14	12	CHP	Turizm, En Fazla Nüfusa Sahip İlçe
Kavaklıdere	Ege	53	10780	860	8	2	2	AKP	Mermercilik, En Az Nüfusa Sahip İlçe

Kaynak: TUİK, Karayolları Genel Müdürlüğü, YSK, Muğla Büyükşehir Belediyesi ve Muğla İlçe Belediyelerinin çeşitli yayın ve internet sitelerinden derlenmiştir.

II. LİTERATÜR TARAMASI BULGULARI

A. MUĞLA TARİHİ

Muğla'da ilk yerleşimlerin ne zaman başladığı hakkında kesin bir bilgi yoktur. Fakat kentin eskiden İç Karya olarak adlandırılan bölgede yer aldığı bilinmektedir. Karya'nın M.Ö.2000'de Hititlerce bilinen bir medeniyet olduğu göz önüne alınırsa Muğla'da yerleşimin bu tarihlere kadar geriye gittiği söylenebilir. Bazı kaynaklarda da bu bölgeye ilk yerleşenlerin Hititler olduğu yazılıdır (MUSKİ, 2014, s.16).[12]

Antik Karya Bölgesi'nin en eski yerleşim alanlarından olan Muğla sırasıyla Karya, Mısır, İskit, Asur, Dor, Met, Pers, Makedon, Roma ve Bizans egemenliğinde kalmıştır. 1284 tarihinde Türk egemenliğine girmiş olan ilin antik adı çeşitli bulgu ve kaynaklarda "Mobella, Mobolia, Moğola" olarak geçmektedir. 11. yüzyılın sonundan itibaren Anadolu'nun birçok yerinde olduğu gibi Karia Bölgesi de Türkler tarafından Bizansların elinden almaya çalışılmıştır. Çakabey adlı Türk Beyinin tüm ege kıyılarını ve bazı adaları ele geçirdiği bilinmektedir. Bu bölgeler 1097 yılında Bizans tarafından yeniden alınmıştır. Muğla'nın Türklerin eline geçmesi, uç beylerden Menteşe Bey tarafından 1284'de gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten sonra bölge "Menteşe" adıyla anılmaya başlamıştır.

Osmanlı topraklarına 1391 yılında Yıldırım Bayezid tarafından katılan bölge, 1402'de Timur'un hâkimiyetine girerek Timur tarafından Menteşe Beyliğine verilmiştir. Muğla ve bölgesinde yüzyıllar boyu kendi adı ile anılan bir beylik kuran Menteşe Bey'in adı, yerli ve yabancı kaynaklarda küçük farklılıklar olsa da (Mendesias, Mandachia, Menteşa gibi) benzer şekilde geçmektedir ve güney batı Anadolu'da görevlendirmiş bir Türkmen emin olduğu kesindir. Menteşe Bey'in ölümünden sonra yerine geçen oğlu Mesud Bey özellikle denizde büyük başarılar göstermiş ve 1300 yılında donanmasıyla Rodos'u ele geçirmiştir. Ada uzun süre elde tutulamasa da dönemin denizcilik faaliyetlerini göstermesi açısından oldukça önemli bir örnektir. 1319 yılından önce öldüğü düşünülen Mesud Bey'in Selçuklu egemenliğini kabul ettiği ve

[12] MUSKİ 2015-2019 Stratejik Planı, MUSKİ İnternet Sitesi, http://www.muski.gov.tr/stratejikplan.aspx, Erişim Tarihi: 28.12.2017

idare merkezinin Milas olduğu düşünülmektedir. Menteşe Beyliği, 15. yüzyıl başlarında Osmanlı egemenliğine girmiş ve bu egemenlik 1424'te kesinleşmiştir.

II. Murat döneminde ise tekrar Osmanlı İmparatorluğu'nun bir parçası olmuştur. 1811 tarihinde Saruhan, İzmir ve Menteşe Sancakları Kütahya'dan alınarak Aydın Eyaleti'ne bağlanmıştır. 1424'te Menteşe'nin Osmanlı sancağı oluşunu izleyen yıllarda, Rodos adasını almak üzere 16 Haziran 1522 tarihinde İstanbul'dan yüz bin kişilik ordu ile Menteşe iline hareket eden Kanuni, 23 Temmuz 1522 günü Muğla'ya gelmiştir. 28 Temmuz 1522'de Rodos'a ulaşan Kanuni, aynı yılın Ekim ayında Rodos'u almıştır. O güne kadar alınamayan Bodrum Kalesi'nin fethi ile Muğla ilinin bugünkü sınırları çizilmiştir. 1864 İdari Islahatı'na kadar geçen sürede, Köyceğizli Hasan Çavuşoğulları, Milaslı Abdülaziz Ağaoğulları ve Kaleli Tavaslıoğulları Menteşe Sancağı'nın hükümdarı olmuşlardır. Muğla Sancağı, takriben 18. yüzyılın ilk yarısına kadar Sancak Beyleri tarafından yönetilmiştir. 1811 yılında Aydın Eyaleti kurulmuş, Aydın eyalet merkezi olmuştur. Saruhan, İzmir ve Menteşe Sancakları Kütahya'dan alınarak Aydın'a bağlanmıştır. 1831'de yapılan ilk nüfus sayımında Menteşe Sancağı Aydın Eyaletine bağlı olarak gösterilmektedir.

1864'de Osmanlı eyaletleri yeniden düzenlenmiştir. İl, sancak, ilçe ve bucak teşkilatları kurulmuştur. Bu değişimde il merkezi İzmir olmuş, eyaletin adı yine Aydın Vilayeti olarak kalmıştır. İzmir, Saruhan, Aydın, Denizli ve Menteşe gibi beş sancağa ayrılmıştır. 1882'de Muğla'ya bağlı Bozüyük İlçesi bucak olmuştur. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Muğla, merkez olmak üzere ayrı bir il haline getirilmiş ve Menteşe ismi kaldırılmıştır. 1884 yılında 5 ilçe, 3 bucak ve 329 köyden meydana gelen Menteşe Sancağı Aydın eyaletinden ayrılarak 30 Ekim 1913'te il olmuş ve Muğla adını almıştır. Muğla adının Selçuklu Sultanı Kılıçarslan'ın komutanlarından "Muğlu" Bey'den gelmekte olduğu söylenmektedir (Muğla BŞB, 2015-2019 Stratejik Planı).[13]

6360 Sayılı Kanun ile Muğla'da Büyükşehir Belediyesi kurulmuş; köyler, beldeler ve Muğla İl Özel İdaresi'nin tüzel kişiliği sonlandırılmıştır.

[13] Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı: https://www.mugla.bel.tr/sayfa/stratejik-planlar, Erişim Tarihi: 24.12.2017

B. MUĞLA İLİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilden birisi olan Muğla, Türkiye'nin 1479 km ile en uzun kıyı şeridine sahip olup, nüfus olarak Türkiye'nin en kalabalık 24. ilidir. 8.401.000 hektarlık orman arazisi ile Antalya ve Mersin'den sonra Türkiye'nin orman varlığı açısından en zengin üçüncü ilidir (Koca, 2016, s.21).

Muğla, Türkiye'nin güney batısında yer alır; kuzeyinde Aydın, kuzey doğusunda Denizli ve Burdur, doğusunda Antalya, güneyinde Akdeniz, batısında Ege Denizi ile çevrilidir. Muğla ilinin toplam yüzölçümü 12.974 km²'dir. Muğla, Türkiye yüzölçümünün yaklaşık % 1,6'sını kaplamaktadır. İl alanının % 77'si dağlar ile kaplıdır. Muğla'nın en yüksek noktası Muğla-Antalya il sınırını oluşturan Akdağlar'da yer alan Uyluk Tepedir. Menteşe Dağları, Beşparmak Dağları, Göktepe Dağı, Sandras (Çiçek Baba) Dağı ve Akdağlar'ın arasında kalan Muğla, önemli ormanlık alanlara sahiptir.

Muğla'nın % 12'sini yaylalar (platolar) oluşturmaktadır. Muğla'nın en önemli platoları, Menteşe Dağları'nın eteklerinde yer alır ve Menteşe Platoları olarak adlandırılır. Boncuk ve Akdağlar'ın Eşen Havzasına uzanan eteklerinde de Seki Yaylası yer alır. İl alanının %11'ini oluşturan vadi ve ovalardan en önemlisi Dalaman Vadisi ve Dalaman Ovası'dır. Dalaman çayının getirdiği alüvyonlarla oluşmuş verimli bir alan olan Dalaman Ovası, il tarımında önemli bir yere sahiptir. İldeki diğer önemli ovalar ise, Eşen Ovası, Yatağan Ovası ve Milas Ovası'dır. Türkiye'nin en önemli rafting parkurları arasında yer alan Dalaman Çayı'nın yanı sıra Çine Çayı, Eşen Çayı, Dalaman Çayı, Namnam Çayı ve Yuvarlakçay Muğla topraklarını beslemektedir.

Muğla'da irili ufaklı göller de bulunmaktadır. Bunlardan en büyüğü olan Köyceğiz gölü 65 km$^{2'}$lik bir alan kaplamaktadır. Diğer önemli göl ise yarısı Aydın il sınırlarında bulunan yarısı Milas ilçesinde yer alan Bafa Gölü'dür ve toplam yüzölçümü 60 km^2'dir. Muğla, yaban varlığı açısından oldukça zengin bir coğrafyadır. Marmaris Adaköy'de alageyik ile Marmaris Karadağ yarımadası, Yılanlı Çakmak Kocatepe ve Köyceğiz'de yaban keçisi üretme ve koruma sahaları bulunmaktadır. Dünyada ender bulunan "Caretta Caretta" cinsi deniz kaplumbağası, Dalyan-İztuzu üreme sahasında kontrol ve koruma altındadır. Muğla, bıldırcın, keklik, leylek, kırlangıç, şahin, serçe,

yaban kazı gibi kuş türleri ile yaban keçisi, alageyik, kurt, çakal, tilki gibi memeli hayvanlara ev sahipliği yapmaktadır (Muğla İlinin Kırsal Kalkınma Potansiyelinin Belirlenmesi Projesi, 2016, s.20)[14] .

Verimli toprak arazisi ve kırsal nüfus yoğunluğu ile Türkiye'nin önemli bir tarım şehridir. Türkiye'de iş gücünün %48,38'i tarım sektöründe istihdam edilirken, Muğla'da bu oranın %55,02 olması tarımın il için önemini göstermektedir (Koca, 2016, s.21).

Akdeniz ikliminin görüldüğü bölge, çok çeşitli ve zengin floraya sahiptir. Bitki örtüsü olarak makilikler ve çam ormanları hâkimdir. Türkiye'nin en yoğun ormanlık alanlarından biri olan Muğla, korunan doğal alanlar bakımından da oldukça önemli bir yere sahiptir. Muğla'da doğal, tarihsel ve kültürel olarak korunan alanlar oldukça fazladır. Denizel ve orman alanların yoğun olduğu ilde 5 adet Özel Çevre Koruma Bölgesi, 10 adet Milli Park, 167 adet Doğal Sit bulunmaktadır (Muğla İlinin Kırsal Kalkınma Potansiyelinin Belirlenmesi Projesi Raporu, 2016, s.21).

Muğla'da; Bodrum ilçesinde, Bodrum, Turgutreis, Yalıkavak ve Mantarburnu limanları; Marmaris'te Marmaris ve Bozburun limanları; Milas'ta Güllük limanı; Fethiye Limanı ve Datça Limanı olmak üzere, toplam 9 liman ve deniz hudut kapısı bulunmaktadır. Muğla'da, Dalaman Havalimanı ve Milas-Bodrum Havalimanı olmak üzere iki havaalanı bulunmaktadır.

Muğla, Türkiye'nin domates, zeytin ve limon üretiminde çok önemli yer tutmaktadır. Muğla'nın Türkiye'deki domates üretimindeki payı % 15, zeytin üretimindeki payı % 13 ve limon üretimindeki payı % 7'dir. Fethiye, Muğla'nın domates üretiminde öne çıkan ilçesidir. Yöre halkının en büyük geçim kaynağı seracılıktır ve seralarda ağırlıklı olarak domates üretilir. Bugün Antalya'dan sonra en çok sera alanı Muğla'da bulunmaktadır. Dünyada yaklaşık 10 milyon hektar alan

[14] Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) tarafından desteklenen Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Edebiyat Fakültesi'nin yürüttüğü TR32-15-DFD-0043 no'lu, "Muğla İlinin Kırsal Kalkınma Potansiyelinin Belirlenmesi Projesi" kapsamında hazırlanmıştır. Proje kapsamında, Muğla'nın sekiz ilçesi; Milas, Yatağan, Kavaklıdere, Menteşe, Ula, Köyceğiz, Fethiye, Seydikemer yer almıştır. Proje için; http://www.muglakirsalkalkinma.com/proje-hakkinda, Erişim Tarihi: 10.12.2017

üzerinde 900 milyon zeytin ağacı olduğu düşünülmektedir. Bu zeytin ağacı varlığının % 98'i Akdeniz ülkelerinde bulunmaktadır. Türkiye dünya içinde zeytin ağacı varlığı ve zeytinyağı üretiminde 4. sırada bulunmaktadır. Muğla ilinde yaklaşık 12,3 milyon adet zeytin ağacı varlığı bulunduğu tespit edilmiştir. Türkiye'de bulunan zeytin ağaçlarının yaklaşık % 13'ü bulunmaktadır. Narenciye üretiminde Türkiye dünyada yedinci, mandalina üretiminde ise dördüncü sırada yer almaktadır. Muğla narenciye üretiminde; Türkiye'de 5. sırada yer alırken, limon üretiminde, Adana ve Aydın'dan sonra 3üncü sıradadır. Muğla'da narenciye üretimi Köyceğiz, Ortaca ve Dalaman'da yoğunlaşmıştır (Koca, 2016, s.21-22).

Türkiye sahip olduğu 4 milyon dolayında kovan varlığı ve 63 bin ton dolayındaki bal üretimi ile dünyada 4. sırada yer almaktadır. Türkiye kovan varlığının % 19'u Muğla'da bulunmaktadır. İlde üretilen balın büyük kısmı çam balından oluşmaktadır. Çam balının kaynağı, Ege ve Akdeniz kıyılarında özellikle Muğla kızılçamları üzerinde yaşayan 'Basra' olarak isimlendirilen çam pamuklu koşnili olan böceğin tatlı sıvı salgısıdır. Dünyadaki çam balı üretiminin % 90'ı Türkiye'de yapılmakta ve bu oranla Türkiye dünyada ilk sırada yer almaktadır. Türkiye'de çam balı üretiminin % 75-80'lik payı Muğla'ya aittir. Türkiye dünya su ürünleri yetiştiriciliğinde ise 24. sırada bulunmaktadır. Muğla ise % 40'lık yetiştiricilik oranıyla Türkiye içinde ilk sırada yer almaktadır. Muğla'da yetiştirilen en önemli 3 su ürünü, gökkuşağı alabalığı, Avrupa deniz levreği ve çipuradır. Muğla genelinde 130 adet su ürünleri işletmesi bulunmaktadır. Muğla'da tarıma dayalı sanayide dünya çapında öneme sahip iki ürünü sığla yağı ve zeytinyağıdır. Sığla ağacı dünyada doğal olarak nadiren yetişmektedir. Türkiye'de en geniş yayılışını Muğla'da, özellikle de Marmaris, Dalaman, Köyceğiz ve Fethiye dolaylarında göstermektedir (Koca, 2016, s.23).

Muğla ili yer altı kaynakları bakımından da oldukça zengindir. Muğla ilinde var olan maden türleri; linyit kömürü, feldspat, krom, grafit, kalsit, kuvars, zımpara, alüminyum, dolomit, mika, mermer şeklinde sıralanmaktadır. Özellikle mermer üretimi ve mermer işletmeciliği bakımından Türkiye'nin önemli illerinden birisidir. Turizm açısından Muğla ilinde Marmaris ve Bodrum, Antalya'dan sonra en büyük yatak kapasitesine sahip ilçelerdir. Gelen yabancı yatırımcıların sınır kapılarının bağlı olduğu

il dağılımlarına göre, Antalya % 32,5'lik payla birinci, İstanbul % 26,8'le ikinci ve Muğla ise % 10,9'luk payla üçüncü sırada yer almaktadır. Muğla kültürel ve tarihi değerleri ile de ön plandadır. Tescilli taşınmaz kültür varlıkları ile Muğla, İstanbul ve İzmir'den sonra 3. Sıradadır (Koca, 2016, s.24).

C. MUĞLA'DA YEREL YÖNETİM TEŞKİLATLARI

6360 Sayılı Kanunun 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonrası, yürürlüğe giren maddeleriyle birlikte, Muğla Büyükşehir Belediyesi kurulmuş, yeni iki ilçenin belediyeleri ile birlikte 13 ilçe belediyesi ile beraber, 1 milyon[15] nüfusa yaklaşan Muğla'ya hizmet vermeye başlamıştır.

1. Muğla Büyükşehir Belediyesi

Muğla Belediyesi Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1871 tarihinde kurulmuştur. Muğla Belediyesinin Osmanlı vilayetlerinde belediye teşkilatının kurulmasını yaygınlaştıran 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunundan önce kurulduğu görülmektedir. Bu durumda Muğla Belediyesinin kuruluşta dayandığı yasal temelin 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi veya 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi olduğu söylenebilir. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden sonra daha çok ticaretin daha canlı olduğu Tuna Vilayeti kentleri ile Bağdat ve diğer bazı liman kentlerinde belediyelerin kurulabildiği göz önünde bulundurulduğunda, Muğla Belediyesinin yasal dayanağının 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi olması daha güçlü bir ihtimaldir. Muğla'nın Osmanlı Devleti'nin idari taksimatı içindeki yerine bakıldığında, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin (Anayasanın) yürürlüğe girdiği tarihte Muğla (Menteşe) Aydın vilayetine bağlı liva (vilayet ile kaza arasındaki birim) statüsündedir. II. Meşrutiyetin başlangıcında (1908 yılında) bu statüsü değişmemiştir. Ancak 1919 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile Muğla (Menteşe) doğrudan merkeze bağlı, müstakil liva statüsüne kavuşmuştur. 1921 Anayasası

[15] TÜİK Denizli Bölge Müdürlüğü 31.01.2017 tarih ve 3 no'lu verilerine göre, 31 Aralık 2016 itibarıyla, Muğla nüfusu, 923733 olarak açıklanmıştır.

döneminden beri de Muğla'nın idari taksimat içinde il olarak yer aldığı görülmektedir. Muğla Belediyesinde bugüne kadar 24 başkan görev yapmıştır. Bu başkanların 5 tanesi Osmanlı Devleti döneminde göreve gelmiş, Zorbazzade Ragıp Bey ise, hem Osmanlı hem de Cumhuriyet döneminde görev yapan tek başkandır. Cumhuriyet dönemi belediye başkanlarının bazısı askeri müdahaleler döneminde atanan kişilerden oluşmaktadır. (Muğla Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 Stratejik Planı)[16]

6360 Sayılı Kanun ile Muğla, il nüfusu 750.000'in üzerinde olduğu için, 30 Mart 2014 tarihinden sonra Büyükşehir Belediyesi olarak yapılandırılmıştır. Muğla Belediyesinde 1999-2014 yılları arasında 3 dönem Belediye Başkanlığı yapan Dr. Osman Gürün (CHP), 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimlerinde yeniden başkanlığa seçilmiş ve Muğla Büyükşehir Belediyesinin ilk başkanı olarak halen bu göreve devam etmektedir. 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine bağlı kuruluş olarak Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ) kurulmuştur. İlçe ve belde belediyeleri tarafından yürütülmekte olan su, kanalizasyon vb. hizmetler MUSKİ tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Muğla; 6360 Sayılı Kanun'un tartışıldığı dönemde coğrafi yapısı ve ilçelerinin ekonomik durumu gerekçe gösterilerek olumsuz örnek olarak gösterilmiştir. Muğla'nın büyükşehir olma sürecine ilişkin bir çalışmada Özsalmanlı ve Pank, Muğla Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında coğrafi anlamda 50-200 km. uzaklık olacağına dikkat çekmektedir. Özsalmanlı ve Pank; "Muğla Büyükşehir Belediyesi binasının bulunacağı merkezin denizden 625-630 m yükseklikte olmasıdır. Bu yüksek rakım, merkezle, Yatağan hariç hepsi deniz kıyılarında bulunan Muğla'nın ilçeleri arasında iklim ve bitki örtüsü, nüfus, kentsel hareketlilik, ekonomi, sanayi, eğitim, sağlık vb. açılardan büyük farklılıklar ve kopukluklar oluşturmaktadır. Geçmiş 20 yılı dikkate alındığında ne yazık ki Muğla Merkezle, ilçeleri arasındaki bu kopukluklar yıllar içerisinde artmıştır. Özellikle Bodrum, Fethiye, Gökova, Marmaris dünyaca ünlü, çok kültürlü, uluslararası bir marka ilçe değil kent konumundadır. Muğla gibi önemli turistik bir şehrin merkezi, geri kalmış bir görüntü içinde olmamalıdır. Muğla merkezde çağdaş

[16] Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları, Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi, https://www.mugla.bel.tr/sayfa/stratejik-planlar, Erişim Tarihi: 20.05.2017

kentsel hizmet almak için, imkânları yakınımızda bulabilmek adına Muğla Büyükşehir Belediyesi yapılanması sürecinde zaman kaybedilmeden yatırımların gerçekleştirilmesi gereklidir. Vasıf kazandırma yönlü mesleki eğitim programları, kooperatifçilik ve tarım ekonomisi yönlü destek politikalarıyla, kırsal kesimin ekonomik ve toplumsal statünün kalkındırılabileceği, bu konudaki deneyim, maddi katkı ve birikimlerin ilçe belediyelerinde fazlasıyla bulunduğu düşünülmektedir. Önemli olan merkezle ilçeleri, ilçeleri de kendi aralarında bir ağla birbirine bağlamaktır. Katılım, kurumsallaşma, kurumsal ve toplumsal sorumluluk projeleriyle, yönetişim uygulamalarıyla bu konuda gerekenler gerçekleştirilebilir. Önemli olan büyükşehir yapılanması ve uygulamaları sırasındaki kurumsal kararlılık ve kurumsal-toplumsal sorumluluk bilincidir" demektedir. (Özsalmanlı ve Pank, 2012, s.23).

Muğla Büyükşehir Belediye Meclisi 14.10.2014 tarih ve 163 sayılı kararı ile kabul edilen Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'nda, temel politika 4 ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar;

a. Kurumsal Politikalar

b. Kentsel ve Mekânsal Politikalar

c. Sosyo-Ekonomik Politikalar

d. Kamu Güvenliği Politikalarıdır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Performans Programında aşağıdaki temel hedeflere öncelikli olarak yer verilmiştir (Performans Programı, 2016, s.12).

1. Toplumun tüm kesimlerinin yaşam kalitesini yükseltmek,

2. Kentimizi daha yaşanabilir hale getirmek,

3. Planlı kentleşme, şehircilik ve mimarlık kural ve ilkelerine bağlı kalarak kentin mimari, tarihsel ve kültürel dokusunu koruyarak geliştirmek,

4. Alt yapı hizmetlerini tamamlamak,

5. Güvenli, hızlı ve ucuz kent içi ulaşım sistemleri kurmak,

6. Yoksulluğu kader olmaktan çıkarıp, herkesin insan onuruna yakışır bir yaşam düzeyine sahip olması için gayret etmek,

7. Hava, gürültü, su ve toprak kirliliğini ortadan kaldırarak kentin doğasını korumak,

8. Çevreyle uyumlu enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek,

9. Kadınların ve gençlerin istihdamına ve korunmasına yönelik özel önlemler almak,

10. Engelli, yaşlı, şehit aileleri ve gazilere sahip çıkmak,

11. Esnafın ve Tüketicilerin hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmek,

12.Kenti, demokratik yaşamın, hoşgörünün, toplumsal bütünleşmenin ve dayanışmanın geçerli olduğu bir yaşam alanı haline getirmek,

13. Etkili katılımcılık ve şeffaflık mekanizmaları kurup, yönetimde dürüstlüğü sonuna kadar uygulamak,

14. Herkes için sanat ve kültür, her yaş için spor ve sağlıklı yaşam olanakları sağlamak,

15. Herkesin "varlık içinde, birlik içinde özgür biçimde" yaşayacağı özgür bir kent kurmak.

16. Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak.[17]

Muğla Büyükşehir Belediyesi,[18] 16 Daire Başkanlığı ve 2 Şube Müdürlüğü ile hizmet vermektedir.[19] 6360 sayılı Kanun ile belediyenin bağlı kuruluşu olarak Muğla

[17] Muğla Büyükşehir Belediyesi, Performans Programları, 2017 Yılı Performans Programı, https://www.mugla.bel.tr/sayfa/performans-programlari, Erişim Tarihi: 10.12.2017

Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ) kurulmuş olup; daha önce ilçe belediyeleri tarafından yürütülen su, kanalizasyon vb. hizmetler bu kuruluş tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

2. Muğla İlçeleri ve Belediyeleri

Muğla'da Bodrum, Dalaman, Datça, Fethiye, Kavaklıdere, Köyceğiz, Marmaris, Menteşe, Milas, Ortaca, Seydikemer, Ula ve Yatağan olmak üzere 13 ilçe bulunmaktadır. Muğla Büyükşehir Belediyesi ve bağlı birimleri ile birlikte, bu 13 ilçenin belediye başkanlıkları yerel yönetim hizmetlerini sağlamakla görevlidirler. Muğla'da 6360 Sayılı Kanunun bazı maddelerinin yürürlük tarihi olan 2014 yılında, Mahalli İdareler Genel seçimi ile birlikte 49 belde belediyesinin tüzel kişilikleri sona ermiştir. Tüzel kişilikleri sona eren belde belediyelerinin bazıları Türkiye'nin turizmde önde gelen beldeleri arasında yer almaktadır.

D. GEKA, SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE ODALAR

1. Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)

Güney Ege Kalkınma Ajansı,[20] 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren, 14.07.2009 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuş olup; yerel potansiyeli harekete geçirmek misyonuyla şeffaflık, yenilikçilik, eşitlik ve verimlilik bilinci çerçevesinde bölge kalkınmasına katkı sağlayacak faaliyetlerini Aydın, Denizli ve Muğla illerinin oluşturduğu Güney Ege Bölgesi'nde yürütmektedir. Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumlu olup Ajansın teşkilat yapısı; Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve bağlı birimlerden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu karar organı olup birden fazla ilden oluşan

[18] Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığı Organizasyon Şeması: https://www.mugla.bel.tr/organizasyon, Erişim Tarihi: 10.12.2017

[19] Muğla Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Şeması eklerde sunulmuştur.

[20] GEKA Resmi İnternet Sitesi, 2017, Erişim Tarihi: 26.12.2017

bölgelerde il valileri, il merkez belediye başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Yönetim Kurulu Başkanlığı ilgili mevzuat kapsamında Denizli'den başlayarak sırasıyla Aydın ve Muğla valileri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bölgede nitelikli bilgi üretme misyonuyla çalışmalarına yön veren GEKA; yürüttüğü destek programları, yatırım faaliyetleri ile planlama ve analiz çalışmalarıyla bölge kalkınmasına yön veren bir kurum olma konusunda faaliyetlerine devam etmektedir. Ajans bölge planında yer alan gelişme eksenleri ile gerçekleştirdiği planlama ve analiz çalışmaları ışığında, bölge ekonomisinin rekabet edebilirlik düzeyinin arttırılması amacıyla bölgenin ihtiyaçlarını belirleyerek uygun destek programları tasarlayarak bu programları yönetir. Ayrıca; bölgede kamu, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliğinin geliştirilmesi, iş ve yatırım imkânlarının ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtılarak bölgeye yatırım çekilmesi, Yatırımcılara teknik bilgi desteği verilerek danışmanlık yapılması, Planlama ve proje geliştirme kapasitesinin arttırılması, Desteklenen proje ve faaliyetlerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması, Ulusal/uluslararası kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapılarak ortak projelerin geliştirilmesi GEKA'nın çalışmaları arasındadır. Güney Ege Kalkınma Ajansı faaliyetlerini, "Yaşam kalitesi yüksek, yeniliğe dayalı üreten, doğasını koruyan, küresel turizm odağı Güney Ege" vizyonu doğrultusunda yürütmektedir. Bu kapsamda; turizmde çeşitliliğin artırılarak dört mevsime yayılması, üretimde yüksek katma değerli ve yenilik odaklı dönüşüm, sürdürülebilir çevre, sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi Ajans için öncelikli gelişme alanlarıdır.

2. Sivil Toplum Kuruluşları ve Odalar

Muğla ilinde, Muğla Muhtarlar Federasyonu yanı sıra, 8 ilçede kurulmuş Muhtarlar Derneği bulunmaktadır. Bunlar; Bodrum Muhtarlar Derneği, Fethiye Muhtarlar Derneği, Köyceğiz Muhtarlar Derneği, Marmaris Muhtarlar Derneği, Menteşe Muhtarlar Derneği, Milas Muhtarlar Derneği, Seydikemer Muhtarlar Derneği, Yatağan Muhtarlar Derneği'dir.

Muğla'da toplam dernek sayısı 1057'dir. Bu oran tüm Türkiye'deki derneklerin % 1.12'sini oluşturmaktadır. Muğla'daki derneklerin oldukça büyük çoğunluğunu turizm dernekleri oluşturmaktadır (Güney Ege Bölgesi Sosyal Durum Raporu, 2013, s.48).

Türkiye'deki 7 Deniz Ticaret Odasından 3'ü Muğla'dadır. Muğla Ticaret ve Sanayi Odası, Fethiye Ticaret ve Sanayi Odası, Bodrum Ticaret Odası, Milas Ticaret ve Sanayi Odası ve Marmaris Ticaret Odası, Muğla Ticaret Borsası TOBB'a bağlı Muğla'da faaliyet yapan odalardır. Muğla Esnaf ve Sanatkârlar Odaları açısından oldukça yüksek bir sayıya sahip Muğla'da Muğla Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği kurulmuştur.

Muğla'da her ilçede faaliyet gösteren Ziraat Odalarının yanı sıra, çok sayıda Tarım Kredi başta olmak üzere kurulmuş ve faaliyet gösteren kooperatifler bulunmaktadır.

E. 6360 SAYILI KANUNUN MUĞLA'YA İDARİ AÇIDAN ETKİLERİ

Muğla'da 6360 Sayılı Kanun ile birlikte, Muğla il merkezinde Menteşe ilçesi, Fethiye ilçesinin bölünmesi ile Seydikemer ilçesi kurulmuş, 11 olan ilçe sayısı 13'e çıkmıştır. 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Seçimi sonrası, Muğla'da 396 köy ve 49 belde olmak üzere 445 yerel yönetim biriminin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı oldukları ilçenin mahallesine dönüştürülmüştür. Mahalle sayısı bakımından ilçeler arasında en yüksek Milas, en düşük Datça bulunmaktadır. Mevcut mahalleler ve dönüşümler sonrası yeni mahalleler ile birlikte, Bodrum'da 53, Dalaman'da 25, Datça'da 12, Fethiye'de 41, Kavaklıdere'de 15, Köyceğiz'de 25, Marmaris'te 25, Menteşe'de 66, Milas'ta 132, Ortaca'da 27, Seydikemer'de 65, Ula'da 30 ve Yatağan'da 50 mahalle bulunmaktadır. Muğla'da toplam mahalle sayısı 566'dır.[21] Muğla İl Özel İdaresi de bu süreçte kapatılarak malvarlıkları kanun kapsamında kurulan komisyonlar vasıtasıyla ilgili kurumlara devredilmiştir.

[21] Muğla'da 2014 yılından sonra bazı ilçelerde 500 nüfusu bulunmak suretiyle yeni mahalleler kurulmuştur. Kurulan yeni mahallelerde muhtarlık seçimleri yapılmıştır.

Muğla'da, 2012 yılında yasalaşan 6360 Sayılı Kanun dönemi sonrası, bazıları alan araştırmaları ile birlikte değerlendirme niteliğinde 8 çalışma tespit edilmiştir. Literatüre kazandırılmış bu çalışmalar, kronolojik olarak şunlardır:

1. 2012 yılında yayınlanmış, Muğla'da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme, (Özsalmanlı ve Pank, 2012),

2. 2014 yılında yayınlanmış, 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesinin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı, 2014),

3. 2014 yılında yayınlanmış, Muğla Kenti ve Muğla Büyükşehir Belediyesi Yönetimi, (Özsalmanlı, 2014),

4. 2015 yılında yayınlanmış, 6360 Sayılı Kanun ve Muğla Örneği, (Gezgüç ve diğerleri, 2015),

5. 2016 yılında yayınlanmış, 6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu; Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme" (Acar ve Koç, 2016),

6. 2016 yılında yayınlanmış, "Hukukun Heyulası, Fiili Durumla Hukuki Gerçeklik Arasında Muğla Köyleri", (Tataroğlu ve Apaydın, 2016),

7. 2016 yılında yayınlanmış, "Kır-Kent İkileminde Büyük Kentler (6360 Uygulaması Sonucu Ankara ve Muğla Metropolitan Bölgelerinde Yaşanan Sektörel ve İdari Sorunlar)", (Tunçer ve Ünal, 2016),

8. 2017 yılında yayınlanmış, "6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteşe ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme", (Demirkaya ve Koç, 2017).

6360 Sayılı Kanunun 2012 yılı sonunda yasalaşması ve yerel yönetim birimleri ile ilgili değişikliklerin 2014 yılı Nisan ayından itibaren yürürlüğe girecek olması hasebiyle, arada geçecek süre için, kanunda bir dizi tedbirler alınmıştır.[22] Buna göre,

[22] 6360 Sayılı Kanunun Geçici 1. Maddesi 2. Fıkrası

tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin mevcut personelini, taşınır ve taşınmazlarını, iş makineleri ve diğer taşıtları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan alacak ve borçlarını katılacakları ilçe belediyesine kanunun yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde bildirmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Bu belediye ve köylerin, taşınmazlarının tahsisi ve kiralanması, iş ve toplu iş sözleşmesinin yapılması, imar planı değişikliği ve revizyonu ile inşaat ruhsatı hariç her türlü imar uygulaması, iş makineleri ve diğer taşıtların satışı ile borçlanmaları katılacakları ilçe belediyesinin onayına bağlı hale getirilmiştir. Henüz ilçe belediyesi oluşmamış yerlerde ise bildirimlerin il belediyesine yapılacağı, onayların da il belediyesi tarafından verileceği belirtilmiştir. Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten önce ilanı yapılmış memur alımları hariç tutularak, yine bu kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köyler tarafından nakil yoluyla atanacaklar da dâhil olmak üzere hiçbir şekilde yeni personel alımının yapılamayacağı ve bu belediye ve köyler tarafından aynı tarihten itibaren tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi geçecek şekilde veya mevcut hizmet alımlarının kapsamını ve personel sayısını genişletecek şekilde hizmet alımı sözleşmesinin düzenlenemeyeceği ifade edilmiştir (Özsalmanlı ve Pank, 2012, s.9).

Özsalmanlı ve Pank, 13 ilde sil baştan ve 16 ilde yeniden yapılanma biçimde yeni büyükşehir belediyesi yapılanması ve yönetim politikalarının hayata geçirilmesini ilerleyen dönemde yerel siyaset açısından ayrı bir öneme sahip olacağına dikkat çekmiştir. Bu dönemde yapılacak katılımın önemini ve olası kazanımları vurgulamıştır. "Hükümet politikaları açısından Muğla, bu kentlerin arasında öncelikli bir durumda görülmektedir. Muğla büyükşehir yapılanması açısından hükümetten gelen bu destek mali, ekonomik, çevre, sağlık, kültür, tarım, ulaşım, tanıtım vb. her açıdan bir kazanıma çevrilebilir" (Özsalmanlı ve Pank, 2012, s.12). Koç'un "Muğla'nın Büyükşehir olmasının gerekip gerekmediğini tartışmanın galiba bu saatten sonra faydası yok. Önemli olan bundan sonrası. Bölgemizin ekonomik ve coğrafi durumundan kaynaklanan özel yapısına uygun düzenlemelerin yapılması için çalışmak. İyi bir masa başı ve saha çalışması. Kanunun, Fethiye'mizin geleceğine en üst düzeyde katkı sağlayacak şekilde çıkmasını sağlamak. Muğla'nın büyükşehir olması basında yeni yeni tartışılmaya başlandı. Çokça fikir jimnastiği yapmalıyız. Tüm bölgenin geleceğine yön verecek büyükşehir konusunu sadece Ankara'ya bırakmamalıyız" ifadelerine yer

vererek, hem Fethiye'deki, hem de Muğla'nın diğer ilçelerindeki kişi ve kuruluşların kendi ilçeleri ve Muğla büyükşehir belediyesi yapılanması hususundaki görüş ve deneyimlerini çözümde ortaklık amaçlı, yerel ve aktif katılım mekanizmalarını kullanarak, elektronik-devlet uygulamalarından da azami ölçüde faydalanarak, siyasiler ve kamu yöneticileri ile paylaşabileceklerine dikkat çekmiş, GEKA vb. içinde görev ve sorumluluklar almalarının önerilebileceğini söylemiştir (Özsalmanlı ve Pank, 2012, 13).

Muğla'da büyükşehir belediyesi sürecini değerlendirirken, deneyim ve öğrenme sürecinin olacağını belirten Özsalmanlı ve Pank, çalışmanın büyük bir bölümünde yerel kamuoyunun görüşlerine yer ayırmıştır. Özsalmanlı ve Pank, (Koç, 2013)'ten "Büyükşehir belediyelerinin uygulaması ve gelişimine bakıldığında büyükşehir yapılış şekli dikkat çekicidir. Her dönem eleştiri konusu olmuştur. Bu; büyükşehir olma kriterlerinin belirlenmesinde bilimsel veriler ve akademik görüşler yerine, siyasi tercihlerin ön planda olmasıdır. Siyasi tercihlerin belirleyici olduğu anlayışta, genelde hangi iller büyükşehir yapılacaksa kriterler de ona göre belirlenmiştir. Özellikle nüfus kıstası buna çok müsaittir. Sonuç olarak, il sınırlarını kapsayan bir büyükşehir uygulaması 2014 yılından itibaren başlayacak. Bu sistemin artı ve eksileri de bundan sonra ortaya çıkacaktır. Adı, şekli ve diğer unsurları ne olursa olsun, içinde yaşayanların mutlu ve huzurlu olduğu bir yapı aslolandır" ifadelerini aktarmış ve bu görüşlere katıldıklarını belirterek, ilerleyen dönemin 13[23] yeni büyükşehir belediyesi yapılanmasının hizmet sunumu açısından bir deneyim ve öğrenme sürecini ortaya koyacağına dikkat çekmiştir. Devamında ise, Muğla gibi bir kente büyükşehir belediyesi yapılanmasının çoktan gerekli ve önemli olduğunun düşünüldüğünü belirterek, 6360 sayılı yasada günün şartları ve gereklilikleri çerçevesinde bazı eklemeler ve değişikliklere gidilebileceğini eklemiş ve diğer 28 büyükşehir belediyesinde yaşanan gelişmelerin bu yasada bazı değişiklikleri lüzumlu kılabileceğini ifade etmiştir (Özsalmanlı ve Pank, 2012, s.18).

Özsalmanlı ve Pank, (Tüfekçi, 2013)'nin Muğla'da tarih, kültür ve turizm özelliği taşıyan belediyelerin durumuna yer verdiği yazısını, "Muğla'nın 817.503 nüfusu olduğunu, merkezi yönetimden büyükşehir belediyesine gelen yardımların,

[23] Ordu ilinde daha sonraki dönemde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve sayı 14 olmuştur.

Büyükşehir tarafından ildeki tüm belediyelere adil bir şekilde dağıtılması ve bu konuda aksaklıklar olmamasının ayrı bir önem konusu olduğunu, büyükşehir belediyesi konumuna gelindiğinde belde belediyelerinin varlığının sona ereceğini, ya ilçe belediyesine ya da il özel idaresine bağlanarak birer şube durumuna geleceğini belirtmiştir. Tüfekçi ayrıca belediye hizmetlerini yıllardır doğrudan ve en kısa sürede almaya ve kentlilik kültürü ile yaşamaya alışmış olanlar için böyle bir olanaktan yoksun kalmanın, çok zor bir durum olacağını söylemiştir. Muğla gibi önemli bir turizm ilinde, her beldenin bir turistik belde olduğunu belirterek, Muğla büyükşehir statüsüne sahip olduktan sonra belde belediyelerinin tümünün şubeye dönüştürülmesi yerine farklı bir uygulama yoluna gidilebileceğini, çoğunun varlığının korunması, birbirine yakın iç içe konumda olan belde belediyeleri de birleştirilerek onların daha güçlü bir belediye haline getirilmesinin sağlanabileceğini ifade etmiştir. 2004 tarih, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Geçici 2.maddesinin böyle ilk kademe belediyelerinin varlığını koruduğunu, belde belediyelerinin kapatılmasının önce il, sonra ülke turizmine zarar vereceğini, yerel demokrasi ve katılımcılığın en çok yaşandığı belediyelerde, halkın belde belediyelerinde kendini ifade edebilme olanaklarının kaldırılarak, yerel yönetimlerin bir ayağının aksamasının önüne geçilmesi gereğini vurgulamıştır" ifadeleriyle aktararak, bu özelliğe sahip beldelerin kapatılmamaları hususunda gerekliliklerin ortaya konması ve şartların olumlu çıkması halinde geri adım atılmasının önerilebileceğini ifade etmiştir.

(Marmaris Güncel Haber, 2013)'den, Muğla'nın büyükşehir olmasının coğrafi konumu açısından zorluğuna yer veren bir yazıyı, "Muğla'nın şehir merkezi itibarıyla metropol bölge olma açısından Fethiye ve Milas ilçelerinden de küçük bir coğrafya ve nüfus oranına sahip olduğu, bir de haritada Muğla'nın bir ucunun Bodrum'a, diğer ucunun da Fethiye'ye dayandığı, birçok yerde ilçeler arasında yerleşim yerlerinin birbirinden uzakta olduğu, Kanun sonrası Muğla'nın şehir merkezine en uzak yerinin Fethiye Yayla Bekçiler Köyü olarak uç sınır olduğu belirtilmiştir. Artık Bekçiler Mahallesi veya Bodrum'un en uzak mahallesine Muğla Büyükşehir Belediyesinin ulaşması gerektiği, ilçelerdeki belediye başkanlarının yetkilerinin çoğunun Muğla'ya verildiği ve görevlerinin sınırlandırıldığı ifade edilmiştir" diyerek aktaran Özsalmanlı ve

Pank, ölçek ve yerelleşme adına çok önemli bir boyuta dikkat çekmiştir (Özsalmanlı ve Pank, 2012, s.17).

Özsalmanlı ve Pank, çalışmanın sonucunda, Muğla Büyükşehir Belediyesinin gelir kaynağının çoğunun merkezi yönetimden geleceğine dikkat çekerek, Muğla'nın ilçelerinin her bakımdan zengin olmasının Muğla merkezi kalkındırmayı yük olarak görmemesi gerektiğini vurgulamıştır. "Her bir ilçe yerel özelliklerini koruyarak, yerel gelişmişliğini büyükşehir olmanın da getirileri ile bütünselleştirerek, zorlukları fırsatlara çevirebilir. İlçelerin her bakımdan bu kadar zengin olması nedeniyle, Muğla merkezi kalkındırmayı yük görmemesi, sorumluluktan kaçmaması da gerekir. Hatta Muğla büyükşehir belediyesinin gelir kaynaklarının çoğu merkezi yönetimden gelecektir. Geçmişe bakıldığında merkez ve ilçeleri genelde aynı siyasi parti eliyle yönetilmişlerdir. Bu da bir avantajdır. Bu açıdan Muğla merkez, şanslıdır. Muğla ya da ilçelerinde yaşayanlar, bu kent için çalışanlar ve bu kenti çok sevenler olarak, ister akademik, siyasi veya idari kadrolarda görevli olalım, ister tarımla uğraşanlar, ister özel sektörde çalışanlar olalım; ister yaşlı/genç/çocuk olalım, hepimizin bu süreçte önemli görev ve sorumlulukları olduğu düşünülmektedir" (Özsalmanlı ve Pank, 2012, s.24).

Özaslan ve diğerleri, Muğla ilinin Bodrum ilçesine mahalle olarak bağlanan Gümüşlük Belde Belediyesi halkının kapatılma kararını nasıl algıladığının ortaya konulması amacıyla yapılan çalışmada,[24] katılımcıların büyük çoğunluğu tarafından Gümüşlük Belediyesi'nin verimli çalıştığı kabul edildiğine, belediye kapatıldıktan sonra hizmetlerin sunumunda sorun yaşanacağını düşündükleri tespitine yer vermiş, en fazla sorun yaşanacağı düşünülen hizmet kalemleri sırasıyla çevre temizliği, çöp toplama, kanalizasyon, içme suyu, imar, itfaiye ve ulaşım olarak sıralamıştır (Özaslan ve diğerleri, 2014, s.233).

Çalışmada dikkat çekilen bulgulardan birisi katılımın hangi aşamada olması gerektiğine dikkat çekmesi açısından önemlidir. "Gümüşlük Belediyesi'nin kapatılması kararının kendilerine sorulması gerektiğini düşündükleri ve büyük bir oranının da kapatılma kararını doğru bulmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kanun'un gerekçesindeki

[24] Çalışma, kanun yayımlandıktan sonra; fakat kapatma kararının yürürlüğe gireceği yerel seçim tarihinden önce gerçekleştirilmiştir (Özaslan ve diğerleri, 2014, s.233).

“etkili ve verimli hizmet sunamadıkları ve yeterli mali kaynaklara sahip olmadıkları” nedeniyle belde belediyelerinin kapatılması kararı, katılımcıların yarısından fazlası tarafından geçerli bir neden olarak görülmemiştir. Ayrıca belediyenin kapatılmasının istenip istenmediğinin referandum süreciyle kendilerine sorulması gerektiğini düşündükleri tespit edilmiştir” (Özaslan ve diğerleri, 2014, s.233).

Muğla örneğinde yapılan bir diğer çalışmada, (Gezgüç ve diğerleri, 2015) tarafından, 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi statüsüne giren Muğla ilinde yerel yönetimler açısından yasanın getirdiği yeni durumu kamu yönetimi disiplini perspektifinden incelenmiştir. Çalışmada, (Gözler, 2013)’in Muğla’ya ilişkin, “Muğla il nüfusundan daha fazla nüfusa sahip olan ilçeler, Fethiye, Bodrum ve Milas yeni düzenlemelerle daha önce kullandıkları pek çok yetkiyi büyükşehir belediyesine devretmek zorunda kalmışlardır. Bu yetki devriyle büyükşehir meclisleri daha yoğun bir program yüküyle karşılaşmış ve bu durumdan hem yerelleşme anlayışı hem de yerel siyasetteki katılım mekanizmaları olumsuz olarak etkilenmiştir” tespitine yer verilmiştir. Çalışmanın Menteşe ilçesinde yapılan saha araştırmasında, katılımcıların %61’inin Muğla’nın büyükşehir olmasını uygun bulmadığını, uygun bulanların oranının %30, konuyla ilgili bir fikri olmayanların oranı ise % 9’olduğu belirtilmiştir (Gezgüç ve diğerleri, 2015, s.469).

Etkili ve verimli hizmet sunumuna ilişkin, araştırmaya katılanların % 79 oranında olumlu bir değişiklik hissetmediklerini söylemeleri dikkat çekici bir bulgu olarak görülebilir. Bürokrasinin artıp artmadığına ilişkin bulgular ölçek konusunda önemli bir ayrıntıyı ortaya koymaktadır. “Mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinden katılanların neredeyse tamamı resmi işlemlerin zorlaştığını ifade etmişlerdir. Yapılan görüşmeler sırasında en sık şikâyet edilen durum, faturaları ödemek için eskiden köy muhtarı ya da belde belediyesine gidilirken şimdi merkez belediyesine gitmek zorunda kalmak. Bunun yanında, mahalleye dönüşen köylerde bağ ve bahçe içine yapılacak olan herhangi bir yapı için belediyeye gidip izin almak zorunda olmak da resmi işlemlerin zorlaştığı konusundaki eleştirilerin başında gelmektedir” (Gezgüç ve diğerleri, 2015, s.471).

Muğla Büyükşehir Belediyesinin kurulmasının üzerinden bir yıldan fazla sürenin geçtiği anlaşılan çalışmanın sonuç bölümünde, "veriler göz önüne alındığında büyükşehir belediyesi olmak Muğla halkını memnun etmemiştir. Daha kanalizasyon sistemini bile tam oturtamamış olan Muğla'nın büyükşehir belediyesi olmasını uygun bulmayan katılımcılar kanunun tepeden inme ve siyasi kaygı ile hazırlandığını düşünmektedirler" tespiti ve "Muğla'nın coğrafi sınırlarının genişliği göz önüne alındığında, büyükşehir belediye sınırlarının bütün ilin sınırları ile örtüştürülmesi sorunlu bir yerel yapıya yol açmaktadır. Örneğin, bu durum Fethiye, Bodrum, Marmaris ve Datça gibi büyük turistik ilçeleri tarafından kaygıyla karşılanmıştır. Özellikle de Muğla Büyükşehir Belediyesi'nin merkezinin bu ilçelere uzak olması hizmet alma açısından aksamalar yaşayabilecekleri ve turistik bölgelerin kendilerine has sorunları konusunda gerekli empatiyi geliştiremeyecekleri endişelerini gündeme taşımıştır" (Gezgüç ve diğerleri, 2015, s.476) değerlendirmesi 6360 Sayılı Kanun üzerinde bu yönde yapılan eleştirileri destekler niteliktedir.

Köyden mahalleye dönüşen yerlerin olumsuz etkilendiğini belirten Gezgüç ve diğerleri, konum olarak Muğla'nın Denizli'ye daha yakın bir köyün tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi, bunun gibi uzak mahallelere hizmet götürülmesini zorlaştırmakla kalmayıp; aynı zamanda belediyenin de hizmet maliyetlerini arttıracağına dikkat çekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde 6360 Sayılı Kanunda mahalle kavramının yerel yönetimler açısından doğru bir zeminde kullanılmadığını söylemenin mümkün olduğunu ifade etmiştir. Sonuç olarak, "mahalleye dönüşen köylerde hizmet konusunda yaşanan aksaklıklar ve kanunun yürürlüğe girmesinden 5 yıl sonra yükümlü olacakları vergiler konusunda oldukça tepkililerdir. Belde belediyesiyken mahalleye dönüştürülen belediyeler kendilerini yerel yönetimler açısından "küçültülmüş" hissetmektedirler. Gerek köylerde gerekse belde belediyelerinde yaşayan vatandaşların katılımları göz ardı edilerek bu yönetim birimlerini kapatmanın, yasanın daha demokratik bir yönetim anlayışı iddiasıyla ne kadar bağdaşacağı düşündürücüdür" ifadeleriyle sürecin kolay geçmeyeceğine işaret etmektedir (Gezgüç ve diğerleri, 2015, s.476).

Acar ve Koç tarafından, Muğla'nın Fethiye ilçesi üzerinden yapılan çalışmada, kapanan belediyelerin ve köylerin muhtarları ile yapılan görüşmeler neticesinde, yönetime katılım ve mali yapılarda oluşan değişiklikler ortaya konulmuştur. Değişikliklere ilişkin sonuç bölümünde, "6360 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler birçok kurumu doğrudan etkilemiştir. Bunların başında ile köy iken mahalleye dönüşen ve ilk defa diğer bir yerel yönetim birimi olan belediye ile ve hatta iki belediye ile aynı anda tanışan yerler olmuştur. Düzenlemenin 22 aylık süreci; yerel yönetim kademesi olan köylerde halkın yönetime katılımının oldukça zayıfladığını göstermiştir. Belde iken tek mahalleye dönüşen yerlerde alan genişlemiş ve yönetime katılım eskiye oranla aynı kalmamıştır. Mali açıdan eski köy-yeni mahallelerde hiçbir yetki ve bağlı olarak görev sorumluluğu kalmamıştır. Muhtarların; "Bir mühür aldık. Bir mühür teslim edeceğiz" ifadesi ile özetlenebilecek, fonksiyonları zaten tartışmalı olan muhtarlıkları yönetimi katılım ve mali açıdan oldukça zayıflatmıştır" ifadesine yer verilmiştir. Çalışmanın öneriler bölümünde ise muhtarlara belediye meclislerinde temsil yetkisi verilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir. Temsile ilişkin olarak, "bu temsilde sınırlı sayıda doğal meclis üyeliği tercih edilebilir. Meclis üyeliklerinin dağılımında; en büyük nüfusa sahip mahalle muhtarı, en geniş yüz ölçüme sahip mahalle muhtarı ve yüzdelik olarak en çok oyu alan mahalle muhtarı kriterleri öngörülebilir. İlçe ve büyükşehir belediyelerine tüm mahalle muhtarlarıyla belli zaman aralıklarında toplantı yapılması zorunluluğu getirilebilir. Mali açıdan mevcut durumun devamlılığı önerilmekle birlikte muhtarlığa ait mahallenin ortak kullanımı için yapılmış düğün salonu vb. mekânların kullanımına ilişkin sınırlı yetki verilmesi uygun olacaktır" denilmiştir (Acar ve Koç, 2016, s.188-189).

Tataroğlu ve Apaydın tarafından yapılan çalışmada, 6360 sayılı yasaya ilişkin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen "köylerin" değişikliğe ilişkin tutumları, demokrasi açısından bilinç düzeyleri, hizmetlerin sağlanmasında memnuniyet düzeyleri ve beklentileri ölçülmeye çalışılmıştır. Muğla'nın diğer büyükşehir belediyesi yapılan illerden, özellikle model alınan İstanbul ve Kocaeli'nden farklı olduğuna dikkat çekmek amacıyla, "merkez ilçe nüfusunu geçen ve dünya çapında tanınan Bodrum, Fethiye, Marmaris gibi ilçeleri bulunmaktadır. Ayrıca Muğla'nın kırsal nüfusu, il ve ilçe nüfuslarının toplamından fazladır. Yüzölçümünün büyüklüğü, demografik yapısı, kırsal

nüfusunun fazla olması gibi sebeplerle, büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırları ile bütünleştirildiği örnek uygulama olarak gösterilen İstanbul ve Kocaeli'nden oldukça farklı özelliktedir. Muğla ili dağlık, ormanlık alanlara ve aynı zamanda uzun bir sahil şeridine sahiptir" ifadelerine yer verilmiştir (Tataroğlu ve Apaydın, 2016, s.249).

Hizmetlerin sağlanmasında siyasi kayırmacılığın (çıkan oylara göre) boyutuna ilişkin bulgular, Tataroğlu ve Apaydın'ın çalışmasında önemli hususlardan birisi olarak yer almaktadır. "Yasanın gerekçesinde il sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapının ortaya çıkabileceği varsayılmıştır. Ancak geniş bir coğrafi alana hizmet götürmesi beklenen büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda uzak ve ücra köyler yerine daha yakın ve turistik alanlar gibi avantajlı bölgelere hizmet önceliği sağlaması ihtimal dâhilindedir. Ayrıca büyükşehir belediyesi siyaseten yakın olduğu parti ile hizmet sınırları içerisinde rakip olduğu partinin ağırlıklı olduğu yerleşim yerlerine hizmet sunumunda eşit ve adil bir yaklaşım içerisinde olmaması ihtimali de olasılık dâhilindedir. Bu konuda yapılan alan araştırmasında Muğla Büyükşehir Belediyesi'ne rakip partiye oy çıkan köylerdeki muhtarların yaklaşımları değerlendirildiğinde hizmet sunumunda partizan yaklaşımların olabileceğini ifade edenler olduğu gibi, siyasal yönelimlerin hizmetin sunumunda etkili olmayacağını ifade edenler de olmuştur" tespiti önemlidir (Tataroğlu ve Apaydın, 2016, s.255).

Köy tüzel kişiliği giden yeni mahallelerde, mal alma, satma, kiraya verme, borçlanma, personel iştihamı yapamama gibi işlerin gerçekleştirilemeyeceği ifade edildikten sonra Muğla gibi turistik alanların yoğun olduğu yörelerde bu durumun dezavantaj olduğu ifade edilmiştir. "Turistlerden makbuz karşılığı gelir elde eden ve bunu köy için kullanan yörelerde köy yönetimlerinin bu yetkileri artık kalmamıştır. Mahalle'nin yapabildiği şey, ihtiyaçlarını belirleyerek belediyeye iletmektir. Alan araştırmamız neticesinde bir muhtar dışında tüm görüşmecilerin bu durumdan önemli ölçüde şikâyetçi oldukları gözlenmektedir. Görüşme kapsamında elde edilen veriler ışığında köy tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılarak merkeze bağımlı duruma getirilmesinin hizmetlerin yerine getirilmesi sürecinde bürokrasiyi ve hiyerarşiyi

arttırdığı, hizmetlerin geç veya köylünün ihtiyacını karşılamayan nitelikte sunulması sonucunu doğurduğunu göstermektedir" (Tataroğlu ve Apaydın, 2016, s.259).

Muhtarların ağırlıklı olarak görüşlerinin alındığı Tataroğlu ve Apaydın'ın çalışmasında, yasanın gerekçesinde belirtilen varsayımların aksine hizmetlerin sunumunda ciddi sıkıntılar olduğu ve köylülerin tamamının pragmatist bir tutumla yasayı istemedikleri ve köy tüzel kişiliğinin geri verilmesini talep ettikleri belirtilmiştir. Muhtarların köy tüzel kişiliğinin geri verilmesini istemeleri bundan sonrasına ilişkin bir projeksiyon oluşturma adına önemli bir husustur. "Belediye yetkilileri ve köylüler ile sürekli iletişim halinde olan muhtarların, hizmet alamama, yetkilerini kaybetme, arada kalma, hizmet alanı konusunda yetki karmaşası yaşama gibi sorunlar yaşadığı görülmüştür. Demokrasinin geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin "vatandaş odaklı" yöntemlerle iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu ideale oldukça mesafeli olan 6360 sayılı yasanın yeni mağduriyetler yaratmasının önüne geçilmelidir. Türkiye'de özellikleri itibariyle farklı nitelikte yerleşimler bulunmaktadır. Bu sebeple yerelin kendi yapısına uygun nitelikte yasal-kurumsal düzenlenme gereğini yerine getirmek üzere bilimsel araştırmalar yapılmalıdır" (Tataroğlu ve Apaydın, 2016, s.265).

Tunçer ve Ünal tarafından yapılan ve bir bölümünü, "Muğla ilinde 6360'dan doğrudan etkilenen kırsal alan temsilcileri (köy muhtarları) ile yapılan bir alan araştırması" oluşturan çalışmada ortaya konan tespitler 6360 Sayılı Kanunun, bir yıldan fazla süreye ilişkin deneyiminin ortaya konması adına oldukça önem arz etmektedir. Çalışmada, büyükşehir belediyesi hizmet alanının genişletilmesine açık bir eleştiri getirilmekte ve "Muğla'da bazı belde ve köylerin nüfusu merkez ve ilçe nüfusundan fazladır. Merkezdeki belediyenin kilometrelerce ötedeki bir köye, yerleşim alanına ya da yaşayanlara (köyden mahalleye dönüşen) sağlıklı bir hizmet sunmasının imkânsızlığı ortadadır. Adına küçük yerleşim alanları veya mahalle veya köy ya da kırsal yerleşim alanı denilsin bu alanlar halkın yerel ihtiyaçlarının karşılandığı gündelik ihtiyaçların giderildiği, giderilmesi gerektiği birimlerdir. Bu durumda; bürokratik sürecin hüküm sürdüğü bir idare yapılanmasının günlük gereksinimin hızına yetişemeyeceği açıktır" tespiti yapılmaktadır. Merkez ilçe nüfuslarının belde ve köy nüfuslarının toplamının altında olmasından kaynaklı, kentleşmeye çalışan kırsal veya küçük ölçekli belediye

niteliğindeki yerleşme alanlarının bir anda kırın baskısı altında kalıp kırsalın yönetilmesinde enerji harcanacağına dikkat çekilmektedir (Tunçer ve Ünal, 2016, s.337).

Tunçer ve Ünal'ın çalışmasında, Muğla'nın 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi yapılan diğer illerden bir başka farkına yer verilmiştir. Bu farklılık, Muğla'nın birçok turizm beldesindeki belediye ve köylere ilişkin olması önemli bir noktadır. Nüfusları yaz döneminde artan bu yerlerde önceden hizmetler yerinden alınan kararlar ile ivedi bir şekilde sağlanırken artık ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesinden beklenecektir. Araştırmacılar bu noktada nüfusa göre ödenek sağlanması önerisi yapmıştır. Böyle bir ödeneğin, sahil bölgelerinde yaz nüfusunun oldukça fazla olması, ikinci konutların yoğun bulunması gibi sebeplerle muhtarlığa iletilmesinin daha doğru olacağı kanaatini belirtmişlerdir (Tunçer ve Ünal, 2016, s.345).

Tunçer ve Ünal, çalışmanın sonuç bölümünde köylerin mahalleye dönüşmesine ilişkin değerlendirmede etkin ve verimli hizmet verilmesi bir tarafa kamu zararı oluşabileceğine dikkat çekmektedir. Köylerin mahalleye dönüşmesinin doğru bir karar olmadığı, köylerin kapatılmasının etkin bir yerel yönetimin ortadan kalkması anlamına geldiği, kanunla değişiklik yapılmadan önce köylülerin fikrinin alınması gerektiği görüşüne yer vererek köylerin kapatılmasının merkezileşmenin artması olarak yorumlanabileceğini söylemektedir. Büyükşehirlerin fiziksel özellikleri ve büyüme yapıları göz önüne alındığında mekâna yansıyacak olan hizmetlerin etkin ve verimli olarak halka ulaştırılmasının mümkün görülmeyeceğini ve dağınık yerleşim alanlarına sahip büyükşehir belediyelerinde yerleşim alanlarının birbirleri ile etkileşimlerinin zorluğu sebebiyle bütünleşme beklentisinin gerçekleşemeyeceğini öne sürmektedir. Bu durumunda daha çok kaynak israfı getireceği, etkin ve verimli bir hizmet verilemeyeceği ve kamu zararı oluşabileceğini öne sürmektedir (Tunçer ve Ünal, 2016, s.351).

Muhtarlık kurumuna ilişkin değişime yer veren Tunçer ve Ünal, kanun ile özellikle muhafazakâr yerel yönetim değerlerinin uygulanarak mahalle biriminin yeniden parlatılması olgusunun olduğunu söylemektedir. Bu duruma ilişkin, "yasa düzenleyici yüksek olasılıkla maaş uygulamasını da devreye alarak, kent muhtarları

düzleminde bir ağ oluşumunu desteklemekte ve güvenlik sorunları da dâhil olmak üzere, bu birimlerin işbirliğini öne çıkarmaktadır. Toplum polisliği mekanizmasıyla da ilintilendirilen yeni yaklaşım, cumhurbaşkanlığının muhtarlar toplantılarına gösterdiği özenle ve muhtarların maaşlarındaki bariz artışlarla da açığa vurulmaktadır" demektedir (Tunçer ve Ünal, 2016, s.357).

Muğla ölçeğinde yapılan en güncel çalışma niteliği taşıyan Demirkaya ve Koç'un çalışmasında; Muğla'nın 6360 Sayılı Kanun ile kurulan merkez ilçesi Menteşe ile Muğla'ya en uzak mesafede bulunan ve yeni kurulmuş Seydikemer ilçelerinde, mahalleye dönüşen köylerde muhtarların gözüyle katılım açısından muhtarlığa etkisi araştırılmıştır. Çalışmanın 3 yıllık deneyimi ortaya koymaya çalışması gelinen noktayı anlamlandırma açısından önem taşımaktadır. Çalışmada, 6360 Sayılı Kanunun, yasalaşma sürecine kadar halka anlatılmadığı anlaşılmaktadır. Zira bu durumu destekler nitelikte, "araştırma kapsamında görüşülen muhtarların tamamı kanunun hazırlandığını basından öğrendiklerini ve kendilerini herhangi bir şey sorulmadığını belirtmişlerdir" ifadesine yer verilmiştir. Bununla birlikte, görüşülen muhtarların hemen hemen tamamının, eğer görüşleri alınsaydı, Muğla'nın kesinlikle büyükşehir olmaması gerektiğini söyleyeceklerini özellikle belirtmeleri tespiti dikkat çekicidir (Demirkaya ve Koç, 2017, s.140).

Çalışmada dikkat çeken bulgulardan bir tanesi, muhtarların yönetime katılmaları ve karar alma süreçlerine etkilerinin azalma göstermesidir. Bu duruma ilişkin olarak, "özellikle, kanun ile birlikte gelen değişiklikler sonrası büyük önem arz eden, kent konseyleri, sivil toplum kuruluşları, kalkınma ajansı, odalar ve belediye meclislerinde yer alma oranları oldukça düşük kalmıştır. Muhtarların bu araçların işlevine ilişkin beklentilerinin olmaması da oldukça dikkate değerdir. Diğer taraftan büyükşehir/ilçe belediye başkanları ve vali/kaymakam ile yapılan toplantılara katılım oranının yüksek olması sorunların çözümünde etkili gördüklerini göstermektedir. Muhtarların sorun ve taleplerin iletilmesinde yeni iletişim araçları yerine birebir görüşmeyi tercih etmesi de geleneksel anlayışın devam ettiğini göstermektedir" denilmiştir.

3 yıllık büyükşehir belediyesi sürecinde muhtarlığın yeni durumuna ilişkin bulguların elde edildiği çalışmada muhtarlığın kolaylaştığı tespiti önemlidir. Çalışmada,

kolaylaşmanın temelinde köyden mahalleye dönüşüm ile birlikte eski köylü yeni mahallelinin muhatabı yeni iki belediye gelmesi ve hatta yeni ilçelerin yeniden yapılanması ile merkezi yönetim kurumlarına yakınlaşmanın olmasının etkili olduğu gösterilmiştir (Demirkaya ve Koç, 2017, s.146).

Demirkaya ve Koç, çalışmanın sonunda, "bu çalışma ile elde edilen veri analizlerine göre; gerek tarihsel değeri, gerekse ülkemizin mevcut koşulları mahalleyi ve muhtarlığı yapılacak düzenlemelerin temelinde konumlandırmaktadır. Halkın yönetime katılımının arttırılması, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sağlanması, yerinden yönetimin günümüz koşullarında en üst seviyede gerçekleştirilebilmesi için muhtarlığın, büyükşehir/bütünşehir gelişim süreci ile birlikte sahadaki etkileri dikkate alınarak, yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Ayrıca köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının makul gerekçeleri henüz ortaya konulamamıştır. Köylerin hem tüzel kişilikleri devam edebilir, hem de mahalle statüsünde büyükşehir içinde yer alabilirlerdi. Köylerin birer yerel yönetim birimi olarak tüzel kişiliklerinin güçlendirilmesi ve köy isminin bir şekilde muhafaza edilmesi köklü bir yönetim geleneğinin muhafazası adına önemlidir" değerlendirmesini yapmaktadır (Demirkaya ve Koç, 2017, s.146).

Sonuç olarak, 6360 Sayılı Kanunun, önemli bölümünün yürürlüğe girdiği 2014 yılı Nisan ayı dikkate alındığında, 4 yıla yaklaşan bir deneyimi oluşmuştur. Bu deneyimin saha çalışmaları ile değerlendirildikten sonra, ortaya çıkan sonuçlar ışığında yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmaz olacaktır.

1. Muğla'nın İlçeleri ve Mahalleye Dönüşen Köyler

Muğla'da 6360 Sayılı Kanun öncesi; il merkezi ve Bodrum, Dalaman, Datça, Fethiye, Kavaklıdere, Köyceğiz, Ortaca, Marmaris, Milas, Ula, Yatağan ilçeleri bulunuyordu. Muğla'ya 6360 Sayılı Kanun ile birlikte 2 yeni ilçe eklenmiş ve ilçe sayısı 13 olmuştur. Çalışma kapsamında incelenecek sekiz ilçe ve yeni mahalleler hakkında genel bilgiler ve mahalleye dönüşen köylerin nüfus, ilçe merkezine ve il merkezine

uzaklıkları aşağıda sunulmuştur. İl ve ilçe merkezine mesafe bilgileri Karayolları Genel Müdürlüğü ve Muğla Büyükşehir Belediyesinin internet sitelerinden derlenmiştir.

2. Bodrum İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

İl merkezine 111 km. uzaklıkta bulunan Bodrum ilçesi sınırları içerisinde bulunan 19 köy mahalleye dönüşmüştür. 14 mahallenin muhtarı 6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapmış ve halen devam eden kişilerdir. Muğla'nın yaz mevsiminde nüfus artışının en yüksek olduğu ilçesidir. Bodrum'da belediye başkanlığı 2014 yılı seçim sonuçlarına göre CHP'dedir. Turizmi ile ülkenin önde gelen ilçelerinden birisidir. Bodrum'un Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2016 yılı nüfusu 160002'dir. Bodrum'da köyden mahalleye dönüşen 14 mahallenin listesi nüfusları, ilçe ve il merkezine uzaklığı Tablo 9'da verilmiştir.

Tablo 9: Bodrum İlçesinde Mahalleye Dönüşen 14 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Akyarlar	4099	25 km.	144 km.
2	Bahçeyaka	783	40 km.	120 km.
3	Çamarası	407	35 km.	102 km.
4	Çömlekçi	695	42 km.	121 km.
5	Gürece	615	15 km.	135 km.
6	Güvercinlik	1428	20 km.	100 km.
7	İslamhaneleri	3430	18 km.	130 km.
8	Kemer	380	24 km.	113 km.
9	Kumköy	340	30 km.	133 km.
10	Peksimet	1983	25 km.	145 km.
11	Pınarlıbelen	933	34 km.	126 km.
12	Sazköy	636	35 km.	128 km.
13	Tepecik	335	24 km.	113 km.
14	Yakaköy	1928	15 km.	135 km.

3. Dalaman İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

İl merkezine 86 km. uzaklıkta bulunan Dalaman ilçesi sınırları içerisinde bulunan 16 köy mahalleye dönüşmüştür. 8 mahallenin muhtarı tekrar seçilmiştir. Dalaman Kâğıt Fabrikası ile bilinen ilçede narenciye üretimi başta olmak üzere tarım yapılmaktadır. Belediye Başkanlığı CHP'dedir. Dalaman'ın Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2016 yılı nüfusu 37364'tür. Dalaman ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 10'da verilmiştir.

Tablo 10: Dalaman İlçesinde Mahalleye Dönüşen 16 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Bozbel	268	44 km.	129 km.
2	Darıyeri	137	45 km.	124 km.
3	Gürköy	775	5 km.	91 km.
4	Kavacık	266	30 km.	114 km.
5	Kayadibi	365	15 km.	100 km.
6	Narlı	521	70 km.	152 km.
7	Sabunlu	331	29 km.	112 km.
8	Taşbaşı	418	38 km.	123 km.

4. Fethiye İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

İl merkezine 124 km. uzaklıkta bulunan Fethiye ilçesi sınırları içerisinde bulunan 20 köy mahalleye dönüşmüştür. 14 mahallenin muhtarı tekrar seçilmiştir. Belediye başkanlığı mecliste gurubu bulunmayan partilerden DP'dedir. Fethiye seracılık başta olmak üzere tarım ve turizm ile bilinmektedir. Fethiye'nin Adrese Dayalı Nüfus

Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2016 yılı nüfusu 151474'tür. Fethiye ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 11'da verilmiştir.

Tablo 11: Fethiye İlçesinde Mahalleye Dönüşen 14 Köyün Nüfusu, İlçe ve İl Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Çenger	4099	25 km.	155 km.
2	Eldirek	783	10 km.	135 km.
3	Gökben	407	15 km.	140 km.
4	Gökçeovacık	695	42 km.	172 km.
5	İnlice	615	22 km.	102 km.
6	Karaağaç	1428	35 km.	165 km.
7	Karacaören	3430	51 km.	100 km.
8	Karakeçililer	380	6 km.	136 km.
9	Kargı	340	8 km.	116 km.
10	Kızılbel	1983	25 km.	161 km.
11	Koruköy	933	20 km. (Yayla 40)	150 km.
12	Nif (Arpacık)	636	35 km.	165 km.
13	Söğütlü	335	33 km.	163 km.
14	Yakacık	1928	25 km.	155 km.

5. Kavaklıdere İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

İl merkezine 53 km. uzaklıkta bulunan Kavaklıdere ilçesi sınırları içerisinde bulunan 8 köy mahalleye dönüşmüştür. 2 mahallenin muhtarı tekrar seçilmiştir. Kavaklıdere'de 2014 yılı seçim sonuçlarına göre belediye başkanlığını Ak Parti almıştır. Muğla'nın en az nüfusa sahip ilçesi Kavaklıdere mermercilik ile bilinmektedir. Kavaklıdere'nin Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2016 yılı nüfusu

10780’dir. Kavaklıdere ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 12’de verilmiştir.

Tablo 12: Kavaklıdere İlçesinde Mahalleye Dönüşen 2 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Derebağ	378	7 km.	60 km.
2	Kurucaova	305	19 km.	70 km.

6. Köyceğiz İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

İl merkezine 58 km. uzaklıkta bulunan Köyceğiz ilçesi sınırları içerisinde bulunan 19 köy mahalleye dönüşmüştür. 9 mahallenin muhtarı tekrar seçilmiştir. Köyceğiz tarım ve özellikle narenciye üretimi ile bilinmektedir. Köyceğiz belediye başkanlığı Ak Parti’dedir. Köyceğiz’in Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2016 yılı nüfusu 34942’dir. Köyceğiz’de köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 13’de verilmiştir.

Tablo 13: Köyceğiz İlçesinde Mahalleye Dönüşen 16 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Balcılar	190	35 km.	45 km.
2	Çandır	381	40 km.	100 km.
3	Döğüşbelen	1447	10 km.	50 km.
4	Hamitköy	1222	6 km.	56 km.
5	Kavakarası	648	12 km.	67 km.
6	Pınar	3154	15 km.	71 km.
7	Sazak	360	40 km.	96 km.
8	Yangı	1452	3 km.	61 km.

9	Zaferler	575	10 km.	65 km.

7. Menteşe İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

6360 Sayılı Kanun ile Muğla 750 bin olan nüfus kriterini aştığı için büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu kanunla Muğla'da il merkezinde Menteşe ilçesi kurulmuştur. Menteşe'de 48 köy mahalleye dönüşmüştür. 25 mahallede görev yapan muhtarlar 6360 Sayılı Kanun öncesi dönemde köy muhtarı olarak görev yapmış kişilerdir. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2016 yılı nüfusu 108068'dir. Menteşe ilçesinde çalışma kapsamına giren 25 mahallenin nüfusu ve ilçe merkezine uzaklıkları Tablo 14'de verilmiştir.

Tablo 14: Menteşe İlçesinde Mahalleye Dönüşen 25 Köyün Nüfusu ve İlçe Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Akyer	**54**	48 km.	48 km.
2	Avcılar	**265**	53 km.	53 km.
3	Bozyer	**217**	50 km.	50 km.
4	Çamoluk	**377**	60 km.	60 km.
5	Çırpı	**231**	30 km.	30 km.
6	Derinkuyu	**416**	25 km.	25 km.
7	Doğan	**723**	12 km.	12 km.
8	Fadıl	**253**	40 km.	40 km.
9	Gazeller	**462**	55 km.	55 km.
10	Gülağzı	**1000**	8 km.	8 km.
11	Karacaören	**82**	50 km.	50 km.
12	Kozağaç	**283**	12 km.	12 km.
13	Kuyucak	**376**	26 km.	26 km.

14	Meke	**278**	30 km.	30 km.
15	Ortaköy	**1579**	7 km.	7 km.
16	Paşapınarı	**362**	15 km.	15 km.
17	Salihpaşalar	**484**	13 km.	13 km.
18	Sarnıç	**416**	36 km.	36 km.
19	Sungur	**255**	64 km.	64 km.
20	Şenyayla	**206**	40 km.	40 km.
21	Taşlı	**595**	65 km.	65 km.
22	Yaraş	**796**	15 km.	15 km.
23	Yeniköy	**2587**	9 km.	9 km.
24	Yörükoğlu	**493**	60 km.	60 km.
25	Zeytin	**276**	44 km.	44 km.

8. Seydikemer İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

Muğla'nın nüfus açısından en büyük ilçesi olan Fethiye 6360 Sayılı Kanun ile birlikte Fethiye ve Seydikemer olarak iki ayrı ilçe olmuştur. Seydikemer ilçesi sınırları içerisinde bulunan 49 köy mahalleye dönüşmüştür. 22 mahallenin muhtarı 6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapmış kişilerdir. Tarım üretimi ile bilinen ilçede belediye başkanlığı Ak Parti'dedir. Muğla'nın il merkezine en uzak ilçesi (147 km.) Seydikemer'de köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 15'de verilmiştir.

Tablo 15: Seydikemer İlçesinde Mahalleye Dönüşen 22 Köyün Nüfusu, İlçe ve İl Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Arifler	179	24 km.	175 km.
2	Arsaköy	1441	32 km.	180 km.
3	Çatak	380	11 km.	168 km.

4	Çayan	365	18 km.	178 km.
5	Çökek	255	40 km.	195 km.
6	Çukurincir	699	36 km.	185 km.
7	Demirler	580	32 km.	175 km.
8	Dodurga	448	45 km.	200 km.
9	Döğer	1024	13 km.	165 km.
10	Girmeler	970	8 km.	160 km.
11	Gölbent	1415	32 km.	185 km.
12	Hacıosmanlar	316	25 km.	177 km.
13	İzzetinköy	747	33 km.	185 km.
14	Kabaağaç	963	22 km.	170 km.
15	Karaköy	1062	42 km.	190 km.
16	Kayabaşı	293	56 km.	220 km.
17	Kıncılar	948	4 km.	151 km.
18	Paşalı	614	13 km.	160 km.
19	Seydiler	680	3 km.	150 km.
20	Yakabağ	549	7 km.	180 km.
21	Zorlar	1518	6 km.	160 km.
22	Yayla Patlangıç	329	55 km.	200 km.

9. Yatağan İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

Yatağan'ın il merkezine uzaklığı 28 km.'dir. Yatağan ilçesi sınırları içerisinde bulunan 39 köy mahalleye dönüşmüştür. 23 mahallenin muhtarı 6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapmış kişilerdir. Yatağan Termik Santrali ile bilinen ilçede 2014 yılı seçim sonuçlarına göre belediye başkanlığı CHP'dedir. Yatağan'ın Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre, 2016 yılı nüfusu 44504'tür. Yatağan'da köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 16'da verilmiştir.

Tablo 16: Yatağan İlçesinde Mahalleye Dönüşen 23 Köyün Nüfusu, İlçe ve İl Merkezine Uzaklıkları

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı	İl Merkezine Uzaklığı
1	Alaşar	384	12 km.	27 km.
2	Bahçeyaka	578	12 km.	20 km.
3	Çakırlar	546	18 km.	44 km.
4	Doğanköy	216	11 km.	38 km.
5	Elmacık	663	13 km.	38 km.
6	Esenköy	259	11 km.	37 km.
7	Gökgedik	359	20 km.	45 km.
8	Hacıbayramlar	538	16 km.	46 km.
9	Hacıveliler	306	26 km.	53 km.
10	Kadıköy	591	18 km.	50 km.
11	Kafacakaplancık	849	10 km.	39 km.
12	Katrancı	709	26 km.	52 km.
13	Kırıkköy	186	18 km.	46 km.
14	Kozağaç	434	16 km.	40 km.
15	Köklük	466	13 km.	40 km.
16	Madenler	1703	2 km.	29 km.
17	Şahinler	574	5 km.	30 km.
18	Turgutlar	323	25 km.	53 km.
19	Yayla	241	13 km.	39 km.
20	Yenikarakuyu	233	7 km.	22 km.
21	Yeniköy	310	5 km.	31 km.
22	Yeşilköy	147	15 km.	41 km.
23	Yukarıyayla	352	26 km.	50 km.

II. ALAN ARAŞTIRMASI BULGULARI

A. DEMOGRAFİK BULGULAR

Muğla ilinde örneklem olarak seçilen sekiz ilçede, görüşülen muhtarların yaş, meslek, eğitim durumları ve seçilme sayıları incelenmiştir. Araştırma evreninde köyden mahalleye dönüşmüş yerlerde kadın muhtar olmadığı görülmüştür. Yine muhtarlar arasında lisans düzeyinde öğrenim yapmış muhtar bulunmamaktadır. Sadece bir muhtar önlisans mezunudur. Muhtarlara ilişkin bilgiler; Tablo 16, Tablo 17, Tablo 18 ve Tablo 19'da verilmiştir.

1. Muhtarların Yaşı

Türkiye'de muhtar adayı olmak için alt yaş sınırı 25'tir. Belediye başkanı seçilme yaşının 32'lere indiği dikkate alındığında, köylerde 25-40 yaş arası muhtar olmaması oldukça dikkat çeken bir durumdur. Gruplandırma yapılırken Cumhurbaşkanı adaylığı ve üst kurullar için asgari yaş sınırının 40 olması dikkate alınmıştır. Muhtarların yaşı Tablo 17'de sunulmuştur.

Tablo 17: Muhtarların Yaşı

İLÇELER	**25-40**	**41-50**	**51-65**	**65 +**
Bodrum	0	5	7	0
Dalaman	0	2	4	0
Fethiye	0	2	5	4
Kavaklıdere	0	0	2	0
Köyceğiz	0	4	1	1
Menteşe	0	3	12	1
Seydikemer	0	6	7	2
Yatağan	0	1	6	6
TOPLAM	**0**	**23**	**44**	**14**
	% 0	% 29	% 54	% 17

En yaşlı muhtar (82) Yatağan ilçesinde, en genç muhtar (41) ise Fethiye ilçesinde görev yapmaktadır. Muhtarların yarıdan fazlasının 51-65 yaş aralığında olduğu görülürken, 25-40 yaş aralığında muhtar bulunmamaktadır. Türkiye'de kamuda zorunlu emeklilik yaşının 65 olduğu göz önüne alındığında 65 ve üzeri yaş gurubu muhtarın en fazla Yatağan ilçesinde olduğu görülmektedir. Yatağan'ı Fethiye takip etmektedir.

2. Muhtarların Meslekleri

Çalışma kapsamında görüşülen muhtarların büyük çoğunluğu çiftçi ve esnaftır. Memur ve işçi emeklileri diğer kategorisinde değerlendirilmiştir. Muhtarların bazıları seçildikleri dönem içerisinde muhtarlık dışında başka bir işle meşgul olmadıklarını belirtmişlerdir. Muhtarların emekli olma oranı en yüksek ilçe; yaş grubunda olduğu gibi Yatağan'dır. Fethiye ilçesinde de emekli muhtarların oranı yüksektir. Muhtarların meslekleri Tablo 18'de sunulmuştur.

Tablo 18: Muhtarların Meslekleri

İLÇELER	**Çiftçi**	**Şoför**	**Esnaf**	**Diğer** (Emekli, işçi vb.)
Bodrum	1	1	8	2
Dalaman	1	1	3	1
Fethiye	0	1	3	7
Kavaklıdere	1	0	0	1
Köyceğiz	4	0	2	0
Menteşe	5	1	3	7
Seydikemer	9	2	2	2
Yatağan	2	1	1	9
TOPLAM	**23**	**7**	**22**	**29**

3. Eğitim Durumu

Çalışma kapsamında; muhtarların eğitim durumları incelenmiştir. Muhtarların özellikle eğitim durumları vatandaşlarla ve kurumlarla iletişimde yeni iletişim teknolojilerinin kullanımı açısından önemlidir. Bu ilişkiyi ortaya çıkarmak amacıyla mezun oldukları okul düzeyleri ilkokul, ortaokul, lise ve önlisans olarak gruplandırılmıştır. Tablo 19'da muhtarların eğitim durumuna ilişkin veriler sunulmuştur.

Tablo 19: Muhtarların Eğitim Durumu

İLÇELER	İlkokul	Ortaokul	Lise	Üniversite
Bodrum	8	3	0	1
Dalaman	6	0	0	0
Fethiye	6	0	5	0
Kavaklıdere	2	0	0	0
Köyceğiz	3	2	1	0
Menteşe	11	4	1	0
Seydikemer	10	3	2	0
Yatağan	10	2	1	0
TOPLAM	**56**	**14**	**10**	**1**
	69,1	12,3	17,3	1,2

Muhtarların Ege bölgesinin eğitim seviyesinin yüksek olduğu algısına rağmen çoğunluğunun ilkokul mezunu olduğu, halkın da muhtarlık seçimlerinde mezuniyete bakmadığına ilişkin ortaya çıkan bulgu dikkat çekicidir. Üniversite eğitimi (önlisans) almış bir muhtar Bodrum ilçesinde muhtarlık görevinde bulunmaktadır. İlkokul mezunu olanların oranı % 69,1 ile oldukça yüksek çıkmıştır. Muhtarların ortaokul mezunu olanlarının oranı % 12,3 ve lise mezunu olanların oranı ise % 17,3 çıkmıştır. Muhtarların eğitim seviyesinde ilkokulun yüksek çıkmasında çalışmanın yapıldığı alanın köyden mahalleye dönüşen yerler olmasının etkili olduğu öne sürülebilir.

4. Muhtarların Muhtarlığa Seçilme Sayıları

Türkiye'de muhtarlığın özellikle 2017 yılı içerisinde yapılan düzenlemeler sonrası oldukça popüler hale geleceği açıktır. Muhtarların maaşları yükseltilmiş ve sigorta primleri devlet tarafından yatırılmaya başlanmıştır. Çalışma kapsamında görüşülen muhtarların tamamı en azından ikinci kez muhtarlık yapanlardır. Bazı muhtarların altıncı kez seçilerek muhtarlık görevlerine devam ettikleri görülmüştür. Muhtarların kaç dönem seçildiklerine ilişkin veriler Tablo 20'de verilmiştir.

Tablo 20: Muhtarların Seçilme Sayıları

İLÇELER	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. + Dönem
Bodrum	3	8	1	0
Dalaman	3	1	1	1
Fethiye	5	3	1	2
Kavaklıdere	0	1	1	0
Köyceğiz	2	2	1	1
Menteşe	6	8	0	2
Seydikemer	7	7	1	0
Yatağan	8	2	3	0
TOPLAM	**34**	**32**	**9**	**6**
	% 42	% 40	% 11	% 7

Muhtarlar arasında Menteşe ilçesinde 6 dönemdir muhtarlık yapan muhtarlar bulunmaktadır. Yine Fethiye ilçesinde 5 dönemdir muhtarlığa devam eden muhtarlar vardır. Muğla ili geneline bakıldığında ise ikinci dönemine devam eden muhtarların oranı % 42 ile yarıya yakındır. % 40 ile üçüncü dönemini çalışan muhtarların oranı bulunurken, dördüncü dönemine devam edenlerin oranı % 11'dir. 6 muhtarın 5. ve 6. dönemlerinde muhtarlık yapmaya devam etmeleri dikkat çekicidir.

B. KATILIMA İLİŞKİN BULGULAR

1. Yasalaşma Sürecinde Katılım

Muğla'da 6360 Sayılı Kanun ile 2012 yılında önemli değişiklikler gerçekleşmiş ve büyükşehir belediyesi süreci başlamıştır. Kanunun hazırlanma sürecinde muhtarlara görüşlerinin alınıp alınmadığı sorulmuştur. Kanunun uygulanacağı sahada kanundan etkilenecek olanların görüşüne başvurulması ve onların kanunun hazırlanma sürecine katılımlarının gerekliliği ortadadır. Araştırma kapsamında görüşülen muhtarlar büyük bir oranda kanunun hazırlandığını basından öğrendiklerini ve kendilerini herhangi bir şey sorulmadığını belirtmişlerdir. Sadece dört muhtar görüşünün alındığını ifade etmiştir. Bu muhtarlar üyesi oldukları siyasi parti vasıtası ile bilgi sahibi olduklarını ve görüşlerine burada başvurulduğunu belirtmişlerdir. Görüşlerinin alınmadığını söyleyen muhtarların hemen hemen tamamının, eğer görüşleri alınsaydı; "Muğla'nın kesinlikle büyükşehir olmaması gerektiğini" söyleyeceklerini özellikle belirtmeleri dikkat çeken önemli bir bulgudur.

6360 Sayılı Kanun'un 12 Kasım 2012 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanması ile birlikte bazı maddeleri yürürlüğe girmiş ancak köylerin mahalleye dönüşmesini sağlayan madde, yapılan ilk mahalli idare seçimleri ile birlikte, 30 Mart 2014 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Aradaki süreyi geçiş süreci olarak değerlendirmek kanunun amacının ve ileriye dönük işleyişine ilişkin bilgilendirme açısından bir fırsat olarak görmek mümkündür. Bu dönemde muhtarlara bilgilendirme yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Muğla genelinde muhtarların % 59'u bilgilendirildiklerini % 41'i ise bilgilendirilmediklerini ifade etmişlerdir (Tablo 21). Bilgilendirildiklerini söyleyen muhtarların bir kısmı valilik-kaymakamlık aracılığıyla, bazıları da bağlanacakları ilçe belediyesi tarafından kanuna ilişkin bilgi aldıklarını belirtmişlerdir. Resmi olarak bilgilendirilmediklerini ifade eden muhtarların bazılarının toplantı düzenlendiğini ancak kendisinin gidemediğini belirtmesi bilgilendirme amaçlı toplantı yapıldığını göstermektedir. İlçeler arasında bilgilendirilme oranı en yüksek ilçeler Kavaklıdere ve Köyceğiz ilçeleri olurken en düşük bilgilendirilme oranı Menteşe ve Fethiye ilçelerinde olmuştur. Bilgilendirme oranlarında Kavaklıdere ve Köyceğiz ilçelerinin yüksek çıkmasının bu iki ilçede belediye başkanlıklarının iktidarda bulunan (AKP) partiden

olması ve hükümetin büyükşehir sürecinin anlatılması için parti olarak gösterdiği çaba ile ilişkilendirilebilir.

Tablo 21: Muhtarların Kanun Çıktından Sonra Bilgilendirilme Oranları

İLÇELER	Evet	%	Hayır	%
Bodrum	8	67	4	33
Dalaman	4	67	2	33
Fethiye	5	45	6	55
Kavaklıdere	2	100	0	0
Köyceğiz	6	100	0	0
Menteşe	7	44	9	56
Seydikemer	7	47	8	53
Yatağan	9	69	4	31
TOPLAM	**48**	% 59	**33**	% 41

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan ve büyükşehir belediyesi ile ilk kez tanışan Muğla'da köyden mahalleye dönüşen yerler ilçe belediyeleri ile tanışmıştır. Bu belediyelerin kırsal alanı tanımaları ve yapılanmaları için belirli bir süre gereklidir. Diğer taraftan halkında yeniden yapılanan belediye ve bağlı kuruluşlarını tanımaları zaman alacaktır. Bu süreçte görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin sorunların çıkması da muhtemeldir. Köyde eski durumda "köyün başı" konumundaki muhtarın yeni durumda da bir süre bu konumunu devam ettirmesi beklenen bir durumdur. Görüşmelerde muhtarların bazıları bu durumun 3 yıllık büyükşehir döneminde aynen devam ettiğini belirtmiştir. Görüşülen muhtarların bazıları; "vatandaşın büyükşehir olduğumuzdan haberi yok. Hala eskiden olduğu gibi köy olduğumuzu zannediyorlar" demiştir. Gerek halkın eski alışkanlıklara bağlı ileteceği, gerekse muhtarın karşılaşacağı "yeni duruma ilişkin" sorunlarda başvuracağı kurum belediyeler ve kaymakamlıklar olacaktır. Çalışma kapsamında muhtarlara bu tür durumlarda nereye başvuracakları sorulmuştur. Muhtarların bir kısmı önce kaymakamlığa bir kısmı da belediyelere

başvuracağını, bazıları da işin durumuna göre her ikisine de başvurarak çözüm arayacaklarını ifade etmişlerdir.

2. Yönetime Katılım

Çalışma kapsamında; muhtarlara katılımın en yaygın araçları olan sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler ve kent konseylerinde yer alıp almadıkları sorulmuştur. Mahalleyi temsilen mahalli idareler genel seçimleriyle göreve gelen muhtarların siyasal katılım mekanizmalarında yer almaları oldukça önemlidir. Tüm halkın katılımının mümkün olmadığı günümüzde onların oylarıyla seçilen muhtarların katılımda rolü çok daha anlamlı hale gelmektedir. Bodrum, Dalaman, Fethiye, Kavaklıdere, Köyceğiz, Menteşe, Seydikemer ve Yatağan ilçelerinde görüşülen muhtarlara üye oldukları dernek/vakıf olup olmadığı sorulmuştur. Muhtarların bu soruya ilişkin ilk verdikleri cevap, ilçelerde yeni kurulmuş veya kurulum ve yapılanma süreci devam eden Muhtarlar Dernekleri olmuştur. Bodrum, Fethiye ve Menteşe ilçelerinde muhtarların tamamı Muhtarlar Derneği üyesidir. Seydikemer'de 1 muhtar, Dalaman'da 4 muhtar, Köyceğiz'de 1 muhtar, Seydikemer'de 1 muhtar ve Yatağan'da yine 1 muhtar üye olmadığını ve henüz düşünmediğini belirtmiştir. Kavaklıdere'de Muhtarlar Derneği kurulmamıştır. İlçede muhtarların sayısı dernek kurmak için yeterli değildir. Muhtarlardan Muhtarlar Derneği dışında derneklere üye olanlar bulunmaktadır. Ancak herhangi bir analize tabi veri elde edilmemiştir. Muğla genelinde vakıf sayısının da yok denecek kadar az olduğu görülmüştür. Muhtarlardan sadece Fethiye ilçesinde 1 ve Seydikemer ilçesinde 1 muhtarın vakıf üyesi olması, vakıf kültürünün ve anlayışının yerleşmediğini göstermektedir. Muhtarların Muğla geneli katılım araçlarını kullanımına ilişkin veriler Tablo 22'de sunulmuştur.

Tablo 22: Muğla İli Geneli Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları		Muğla	
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	72	**89**
(Genellikle muhtar dernekleri)	Hayır	9	**11**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek	Evet	14	**17**

veya vakıf	Hayır	67	**83**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	35	**43**
	Hayır	45	**56**
	*	1	**1**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	36	**44**
	Hayır	45	**56**

Bodrum ilçesinde muhtarların tamamının Bodrum Muhtarlar Derneği üyesi olduğu görülmüştür. Muhtarlar Derneği dışında üye oldukları dernekler bulunmaktadır. Bodrum'da 2 mahallede mahalle adına dernek olduğu belirtilmiştir. Siyasi parti üyesi olma oranı % 42 çıkan Bodrum'da parti üyesi olan muhtarlar parti ismi vermemişlerdir. Bodrum Kent Konseyine muhtarların katılım oranı diğer ilçelere göre % 83 ile oldukça yüksek çıkmıştır. Bodrum İlçesinde Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı Tablo 23'de sunulmuştur.

Tablo 23: Muhtarların Bodrum'da Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı

Katılım Araçları	**Bodrum**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	12	**100**
	Hayır	0	**0**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	2	**17**
	Hayır	10	**83**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	5	**42**
	Hayır	7	**58**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	10	**83**
	Hayır	2	**17**

Dalaman'da muhtarların dernek/vakıf üyelikleri % 33 gibi düşük bir oranda çıkmıştır. 1 mahallede mahalle adına dernek kurulduğu görülmüştür. Muhtarların siyasi parti üyesi olma oranı da oldukça düşüktür. 1 muhtarın siyasi parti üyeliği

bulunmaktadır. % 33 olan kent konseyine katılım oranı ile birlikte Dalaman ilçesinde muhtarların yönetime katılım araçlarına katılmadıkları söylenebilir. Dalaman İlçesinde Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı Tablo 24'de verilmiştir.

Tablo 24: Muhtarların Dalaman'da Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Dalaman**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	2	**33**
	Hayır	4	**67**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	1	**17**
	Hayır	5	**83**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	1	**17**
	Hayır	5	**83**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	2	**33**
	Hayır	4	**67**

Fethiye ilçesinde muhtarların tamamı Muhtarlar Derneği üyesidir. Muhtarlar Derneği dışında derneklere üyelikleri de bulunmaktadır. Mahallede kurulmuş dernek oranı da diğer ilçelere göre yüksektir. 3 mahallede dernek kurulmuş ve faaliyetlerine devam ettikleri belirtilmiştir. Siyasi partiye üyelik durumu yarı yarıyadır. Muhtarların çoğu üye oldukları partiyi açıklamamışlardır. Kent konseyine katılım oranı Fethiye'de % 45 çıkmıştır. Fethiye İlçesinde Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı Tablo 25'de sunulmuştur.

Tablo 25: Muhtarların Fethiye'de Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Fethiye**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	11	**100**
	Hayır	0	**0**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek	Evet	3	**27**

veya vakıf	Hayır	8	**73**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	6	**55**
	Hayır	5	**45**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	5	**45**
	Hayır	6	**55**

Muğla ilçeleri arasında nüfusu en az olan Kavaklıdere'de görüşülen muhtarların dernek üyelikleri olmadığı görülmüştür. 1 muhtar siyasi parti üyesidir. Muhtarlar kent konseyine katıldıklarını belirtmişlerdir. Kavaklıdere İlçesinde Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı Tablo 26'da sunulmuştur.

Tablo 26: Muhtarların Kavaklıdere'de Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Kavaklıdere**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	0	**0**
	Hayır	2	**100**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	0	**0**
	Hayır	2	**100**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	1	**50**
	Hayır	1	**50**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	0	**0**
	Hayır	2	**100**

Köyceğiz ilçesinde muhtarların, 1 muhtar hariç, Muhtarlar Derneği üyesi oldukları görülmüştür. Köyceğiz'de mahalle adına kurulmuş dernek sayısı diğer birçok ilçeye göre yüksek çıkmıştır. 3 mahallede turizm geliştirme, dayanışma ve cami dernekleri kurulmuştur. Siyasi parti üyeliği oranı da yüksek bir ilçe olan Köyceğiz'de muhtarların diğer ilçelerde olduğu gibi parti ismi vermek istememeleri dikkat çekicidir. Köyceğiz'de kent konseyine katılım yüksek değildir. Katılanların katılma oranları da

oldukça düşüktür. Bazıları ikinci kez gitmediklerini ifade etmişlerdir. Katılan bir muhtar ise kendisi açısından verimli geçtiğini ifade etmiştir. Köyceğiz İlçesinde Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı Tablo 27'de verilmiştir.

Tablo 27: Muhtarların Köyceğiz'de Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Köyceğiz**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	5	**83**
	Hayır	1	**17**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	3	**50**
	Hayır	3	**50**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	5	**83**
	Hayır	1	**17**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	2	**33**
	Hayır	4	**67**

Menteşe ilçesinde muhtarların tamamı Muhtarlar Derneği üyesidir. Muhtarların mahalleleri adına kurulmuş kültür, dayanışma, yardımlaşma vb. derneği olup olmadığı sorusuna ise 2 muhtar olumlu cevap vermiştir. Menteşe ilçesinde parti üyeliği oranı % 44 çıkmıştır. Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığının ve Menteşe ilçe belediye başkanlığının CHP'de olmasına rağmen köyden mahalleye dönüşen yerlerde muhtarların parti üyeliği konusunda oranın düşük çıkması dikkat çekicidir. Menteşe ilçesinde kent konseyine katılım % 44 oranında kalmıştır. Menteşe ilçesinin Muğla'nın merkezinde olduğu göz önüne alınırsa bu oranın da oldukça düşük olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan görüşülen muhtarların büyük çoğunluğunun bir kez gittikleri kent konseyi toplantılarına bir daha gitmediklerini söylemeleri dikkat çekici bir durumdur.

Menteşe'de muhtarlar bu duruma gerekçe olarak kent konseyi toplantılarının "yapılmış olmak için yapıldığını" söylemişlerdir. Kent konseyinin hiçbir yaptırımının

olmamasını öne sürmüşlerdir. Menteşe İlçesinde Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımını gösteren veriler Tablo 28'de sunulmuştur.

Tablo 28: Muhtarların Menteşe'de Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Menteşe**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	16	**100**
	Hayır	0	**0**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	2	**13**
	Hayır	14	**87**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	7	**44**
	Hayır	9	**56**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	7	**44**
	Hayır	9	**56**

Seydikemer ilçesinde 1 muhtar hariç muhtarların tamamı dernek üyesidir. Üye olunan dernek Muhtarlar Derneğidir. Mahalle adına sadece 1 dernek kurulmuştur. Muhtarlardan bazılarının okul aile birliği başkanı ve çeşitli birliklerde başkan veya yönetim kurulu üyesi oldukları belirtilmiştir. 6 muhtarın parti üyesi olduğu, 8 muhtarın üye olmadığı Seydikemer'de bir muhtar bilgi vermek istememiştir. Seydikemer ilçesinde çalışmanın yapıldığı dönemde henüz kent konseyinin kurulmadığı görülmüştür. Seydikemer ilçesinde muhtarların yönetime katılım araçlarına katılımı Tablo 29'de sunulmuştur.

Tablo 29: Muhtarların Seydikemer'de Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Seydikemer**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	14	**93**
	Hayır	1	**7**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek	Evet	1	**7**

veya vakıf	Hayır	14	**93**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	6	**40**
	Hayır	8	**53**
	*	1	**7**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	0	**0**
	Hayır	15	**100**

Yatağan ilçesinde görüşülen muhtarların biri hariç tamamı Muhtarlar Derneği üyesidir. Üye olmayan 1 muhtarda üye olmayı kesinlikle düşünmediğini ifade etmiştir. Muhtarlar derneği dışında sadece 1 muhtarın mahalle adına kurulmuş derneği olduğu ve kendi döneminde kurulduğu ve halen bu derneğe üyeliği olduğu görülmüştür. Siyasi parti üyeliğine ilişkin 5 muhtar üye olduğunu 8 muhtar ise olmadığını belirtmiştir. Parti üyesi muhtarlardan ikisi üye olduğu partiyi açıklarken diğerleri belirtmemeyi tercih etmişlerdir. Yatağan Kent Konseyi toplantılarına 10 muhtar katıldığını belirtmiş 3 muhtar katılmadığını ifade etmiştir. Kent konseyi toplantılarına katılım sayıları oldukça düşüktür. Yatağan ilçesinde muhtarların yönetime katılım araçlarına katılımı Tablo 30'da sunulmuştur.

Tablo 30: Muhtarların Yatağan'da Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

Katılım Araçları	**Yatağan**		
		Sayı	**Yüzde**
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	12	**92**
	Hayır	1	**8**
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	1	**8**
	Hayır	12	**92**
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	5	**38**
	Hayır	8	**62**
	*	0	**0**
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	10	**77**
	Hayır	3	**23**

6360 Sayılı Kanun ile birlikte köyden mahalleye dönüşen yerlerin yerel hizmetlerini sağlamakla görevli büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin yeni alanları tanımaları ve hizmet üretim kapasitelerini arttırmaları zaman alacaktır. Yeni dâhil edilen alanlarla birlikte ilçe ve il geneli bir bütün olarak değerlendirildiğinde belediyeler için öncelikler başta olmak üzere hizmetlerin planlanması büyük önem arz edecektir. Belediye meclisi toplantıları bu anlamda uygun bir araç olarak değerlendirilebilir. Yeni mahalleleri temsilen muhtarlarında meclis toplantılarına katılımı oldukça yararlı olacaktır. Çalışma kapsamında görüşülen muhtarlara mahallelerine ilişkin herhangi bir konuda belediye meclisi ya da meclis komisyon toplantılarına katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Katıldığını belirten muhtarlara kaç kez katıldıkları sorulmuştur.

Bodrum ilçesinde bir muhtar mahallesini ilgilendiren konu olmasa da genel olarak belediye meclis toplantılarına katıldığını söylerken katıldığını söyleyen diğer muhtarlar ara sıra katıldıklarını belirtmişlerdir. Dalaman ilçesinde muhtarlar belediye meclisi toplantısına ya da belediye meclis komisyon toplantılarına hiç katılmadıklarını ifade etmişlerdir. En yüksek katılımın olduğu Kavaklıdere ilçesinde bir muhtar yılda yaklaşık 3 kez diğer muhtar ise yılda yaklaşık 7 kez katıldığını belirtmiştir. Diğer ilçelerde katılım 1'i geçmezken görüşülen muhtarların çoğu hiç katılmadıklarını ifade etmişlerdir.

Tablo 31: Muhtarların Belediye Meclisi/Komisyon Toplantılarına Katılımı

İLÇELER	**Verilen Cevaplar**		**Ortalama Sayısı (Yılda)**
Bodrum	**Evet**	**4**	Düzenli değil
	Hayır	8	
Dalaman	**Evet**	**0**	**0**
	Hayır	6	
Fethiye	**Evet**	**3**	**1**

	Hayır	8	
Kavaklıdere	**Evet**	**2**	**5**
	Hayır	0	
Köyceğiz	**Evet**	**1**	**1**
	Hayır	5	
Menteşe	**Evet**	**3**	**2**
	Hayır	13	
Seydikemer	**Evet**	**2**	**2**
	Hayır	13	
Yatağan	**Evet**	**1**	**1**
	Hayır	12	
Toplam	**Evet**	**16**	**1**
	Hayır	65	

Üç yıllık Büyükşehir Belediyesi sürecinde, belediye meclisi toplantılarına muhtarların katılımı oldukça düşüktür. Az sayıda muhtarın belediye meclisi toplantısına katılmış olması yeni mahallelerin temsili açısından katılımın yetersiz olduğunu göstermektedir. Katılımın düşük olmasına ilişkin öne sürülen gerekçe oldukça dikkat çekicidir. Muhtarlardan bazıları "oy hakkı olmadan katılımın" bir anlam ifade etmeyeceğini belirtmeleri katılımın niteliği açısından önemlidir.

Muhtarlara; Muğla, Denizli ve Aydın illerini kapsayan GEKA (Güney Ege Kalkınma Ajansı) tarafından mahallelerine ilişkin herhangi bir çalışma yürütülüp yürütülmediği ve ajansın toplantılarına katılımları sorulmuştur. Görüşülen muhtarlardan, Bodrum ve Kavaklıdere ilçelerinden, GEKA toplantısına katılan

olmamıştır. Dalaman, Fethiye ve Köyceğiz ilçelerinden birer muhtar, Yatağan ve Menteşe ilçelerinden 2 muhtar katıldığını belirtmiştir. Menteşe ve Yatağan ilçelerinden katılan muhtarlar mahallelerini ilgilendiren herhangi bir proje çalışması yapılmadığını belirtmişlerdir. En yüksek katılım oranı Seydikemer'de görülmüştür. Seydikemer ilçesinde 5 muhtar GEKA toplantılarına katıldığını belirtmiştir. 2 muhtar ajansın mahallelerinde (Alabalık yetiştiriciliği üzerine) proje çalışması yaptığını ifade etmiştir.

Muhtarlara, ticaret ve sanayi odaları, esnaf odaları, dernek ve vakıfların mahallelerinde mahalleye ilişkin herhangi bir konuda çalışma yapıp yapmadıkları sorulmuştur. Muhtarların katılımı oldukça düşüktür. Bodrum, Kavaklıdere, Menteşe ve Yatağan'da 1 muhtar, Fethiye'de 2 muhtar, Seydikemer'de 3 muhtar bu tür toplantılara katıldığını söylemiştir. Katılan muhtarların katılım sayıları oldukça düşüktür. Dalaman ve Köyceğiz'de bu tür bir toplantıya katıldığını belirten muhtar olmamıştır.

Görüşülen muhtarlara mahallelerine yerel hizmetleri getirmekle görevli Muğla Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyesi başkanları ile protokol ve açılış toplantıları dışında sorunları görüştükleri toplantılara katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Muhtarların hepsinin belediye başkanları ve kaymakam/vali ile bu tür toplantılara katıldıkları görülmüştür. Bodrum ilçesinde ilçe belediye başkanının her ay düzenli olarak muhtarlarla toplantı gerçekleştirdiği görülmüştür. Diğer ilçelerde sistemli bir katılım görülmemektedir. Muhtarlardan bazıları bu toplantılarda dile getirdikleri sorunların çözülmediğini belirtmişlerdir. Muhtarların bu toplantılara katılımına ilişkin veriler, ilçe ilçe Tablo 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 ve 39'da sunulmuştur.

Tablo 32: Muhtarların Bodrum İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		**Ortalama Sayı (Yılda)**
GEKA toplantısına katılım	Evet	0	0
	Hayır	12	
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	1	1
	Hayır	0	
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	12	12

	Hayır	0	
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	12	6
	Hayır	0	

Tablo 33: Muhtarların Dalaman İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		Ortalama Sayı (Yılda)
GEKA toplantısına katılım	Evet	1	1
	Hayır	5	
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	0	0
	Hayır	6	
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	4	2
	Hayır	2	
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	6	1
	Hayır	0	

Tablo 34: Muhtarların Fethiye İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		Ortalama Sayı (Yılda)
GEKA toplantısına katılım	Evet	1	1
	Hayır	10	
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	2	1
	Hayır	9	
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	11	2
	Hayır	0	
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	11	2
	Hayır	0	

Tablo 35: Muhtarların Kavaklıdere İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		Ortalama Sayı (Yılda)
GEKA toplantısına katılım	Evet	0	0
	Hayır	2	
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	0	0
	Hayır	2	
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	2	3
	Hayır	0	
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	2	3
	Hayır	0	

Tablo 36: Muhtarların Köyceğiz İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		Ortalama Sayı (Yılda)
GEKA toplantısına katılım	Evet	5	2
	Hayır	10	-
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	3	2
	Hayır	11	-
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	12	3
	Hayır	3	-
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	14	4
	Hayır	1	-

Tablo 37: Muhtarların Menteşe İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		Ortalama Sayı (Yılda)
GEKA toplantısına katılım	Evet	2	1
	Hayır	14	-

Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	1	1
	Hayır	15	-
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	15	3
	Hayır	1	-
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	13	4
	Hayır	3	-

Tablo 38: Muhtarların Seydikemer İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		**Ortalama Sayı (Yılda)**
GEKA toplantısına katılım	Evet	5	2
	Hayır	10	-
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	3	2
	Hayır	11	-
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	12	3
	Hayır	3	-
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	14	4
	Hayır	1	-

Tablo 39: Muhtarların Yatağan İlçesinde Toplantılara Katılımı

	Verilen Cevaplar		**Ortalama Sayı (Yılda)**
GEKA toplantısına katılım	Evet	2	1
	Hayır	11	
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	1	1
	Hayır	12	
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	12	2
	Hayır	0	
Kaymakam/Vali ile toplantı	Evet	12	3

	Hayır	0	

Kaymakam ve Vali ile yapılan toplantılar köyden mahalleye dönüşen yerlerde büyük önem taşımaktadır. Büyükşehir süreci öncesinde muhtarların köye ilişkin sorunların çözümünde başvurdukları ilk merciinin kaymakamlık olması bunda etkilidir. Her iki ilçe de vali ve kaymakamların il ve ilçe müdürleri ile birlikte yaptıkları toplantılara katılımın yüksek olduğu görülmüştür. Katılım ortalaması yılda en az 3 defa olmuştur.

Yönetime katılımın yaygın araçlarından birisi de anket ve referandumlardır. Çalışma kapsamında muhtarlara mahallelerinde mahalleye ilişkin bir sorun ya da yatırım planlamasına ilişkin bir konuda anket/referandum yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Bodrum, Dalaman, Fethiye, Kavaklıdere, Köyceğiz ve Menteşe ilçelerinde muhtarlar tarafından mahallelerine ilişkin anket/referandum çalışması yapılmadığı ifade edilmiştir. Seydikemer'de ise GEKA projesi kapsamında 2 muhtar anket çalışması yapıldığını belirtmiştir. Yatağan'da 1 ise 1 muhtar bir kez Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından anket çalışması yapıldığını ifade etmiştir. Bu çalışmaya rehberlik etmek üzere yapılan ön hazırlık çalışmasında Muğla'da kapsam dışında olan bazı yerlerde mahallelerin isimlerinin değiştirilmesine ilişkin referandum yapıldığı öğrenilmiştir. Ancak bu yöntemin çok da tercih edilmediği ortaya çıkan sonuçlardan açıkça görülmektedir.

3. Yeni Katılım Araçları

Çalışma kapsamında görüşülen muhtarların tamamı Muhtar Bilgi Sisteminden haberdar olduklarını ifade etmişlerdir. Ancak sistemin muhtarlar tarafından kullanım oranı oldukça düşük çıkmıştır. Muhtarların % 20'si sistemi kullandıklarını, % 80'i ise kullanmadıklarını belirtmişlerdir. Sistemi kullanım oranı en yüksek ilçe Köyceğiz, en düşük ilçe ise Kavaklıdere olmuştur. Sistemin kullanma oranının düşük çıkmasında muhtarların yaşı ve eğitimi durumunun etkili olduğu söylenebilir. Bu durumu desteklemek için; Yatağan ilçesinde görüşülen muhtarların hemen hemen tamamının elli ve üzeri yaş gurubunda olması ve sistemi kullanma oranının da %15 çıkması (kullanım

oranı en düşük 3. ilçe) gösterilebilir. Sistemin kullanımında eğitim durumunun da etkili olduğu söylenebilir. Görüşülen muhtarlardan büyük çoğunluğu ilkokul olan Seydikemer'de kullanım oranı % 7 çıkmıştır. Kavaklıdere ilçesinden sonra oranın en düşük olduğu 2. ilçedir. Muhtar Bilgi Sisteminin kullanımına ilişkin oranlar Tablo 40'da verilmiştir.

Tablo 40: Muhtarların Muhtar Bilgi Sistemini Kullanım Oranları

	Evet	**Yüzde**	**Hayır**	**Yüzde**
Bodrum	2	% 17	10	% 83
Dalaman	2	% 33	4	% 67
Fethiye	3	% 27	8	% 73
Kavaklıdere	0	% 0	2	% 100
Köyceğiz	3	% 50	3	% 50
Menteşe	3	% 19	13	% 81
Seydikemer	1	% 7	14	% 93
Yatağan	2	% 15	11	% 85
TOPLAM	16	**% 20**	65	**% 80**

Sistemi kullanmayan muhtarların çoğu herhangi bir sonuca ulaşamayacaklarına inandıkları için kullanmadıklarını ifade etmişlerdir. Bazı muhtarlarda bilgisayar ve internet sistemine sahip olmadıklarını, bazıları da olsa da kullanamayacaklarını belirtmişlerdir. Sistemi kullanarak sorun ve talep ilettiğini ancak herhangi bir sonuç alamadığını söyleyen muhtarlardan bazıları bürokratik aşamalardan dolayı herhangi bir olumlu sonuç beklemediklerini vurgulamıştır. Muhtar Bilgi Sisteminin, merkezi yönetime ait bir sistem olması sebebiyle, merkezi yönetim birimlerine bağlı kurumlarda dikkate alınıp, belediyelerde ise çok fazla dikkate alınmayacağının iddia edilmesi ise sistemin işleyişine ilişkin oldukça dikkat çeken bir ayrıntıdır. Burada, merkezi yönetim aracılığı ile belediyelere iletilen sorun ve taleplerin bürokratik aşamalar nedeniyle gecikmesinin de etkili olduğu düşünülebilir. Yerel hizmetlerin yürütülmesinde merkezi ve yerel yönetim ayrımının muhtarların büyük bir çoğunluğu tarafından belirgin bir şekilde yapılıyor olması üzerinde durulması gereken bir husus olmasına rağmen bu

çalışma kapsamında dikkate alınmamış ve muhtarlara bu yönde ilave soru sorulmamıştır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulan Muhtarlar Masasına erişim yöntemi Muhtar Bilgi Sistemine göre daha çeşitlidir. Muhtar Bilgi Sistemine sorun ve talep iletmek için internet bağlantısı olan bir cep telefonu veya bilgisayar gerekli iken Muhtarlar Masasına başvurmak için telefon yeterli olmaktadır. Elektronik posta ve Whatsapp uygulaması ile de sorun ve talep iletilebilmektedir. Görüşülen muhtarların Muhtarlar Masasına müracaat oranları oldukça yüksek çıkmıştır. Muhtarların % 87,7'si bu yolla sorun ve talep ilettikleri ifade etmişlerdir. Kullanmadığını belirten muhtarların oranı % 12,3 çıkmıştır. Kavaklıdere, Seydikemer ve Köyceğiz'de kullanmayan muhtar bulunmaz iken, kullanmayanların en yüksek olduğu ilçe Fethiye olmuştur. Muhtarların büyük bir oranı yaptıkları başvuruların olumlu sonuçlandığını söylerken bazıları da siyasi sebeplerle olumlu sonuç alamadıklarını ifade etmişlerdir. Muhtarların çoğunluğu ilettikleri taleplerin içme suyuna ilişkin olduğunu ifade etmişlerdir. Muhtarlar Masasının kullanımına ilişkin oranlar Tablo 41'de verilmiştir. Çalışma kapsamında görüşülen Muğla Büyükşehir Belediyesi Muhtarlar Masası yetkilileri kendilerine muhtarlardan günlük ortalama en az 15 en fazla ise 40 talep geldiğini belirtmiştir. Taleplerde ise ilk iki sırayı il merkezine en uzak iki ilçe Fethiye ve Seydikemer'in aldığına dikkat çekilmiştir.

Tablo 41: Muhtarların Muhtar Masasını Kullanım Oranları

İlçeler	Evet	Yüzde	Hayır	Yüzde
Bodrum	11	% 92	1	% 8
Dalaman	5	% 83	1	% 17
Fethiye	8	% 73	3	% 27
Kavaklıdere	2	% 100	0	% 0
Köyceğiz	6	% 100	0	% 0
Menteşe	13	% 81	3	% 19
Seydikemer	15	% 100	0	% 0
Yatağan	11	% 85	2	% 15
TOPLAM	**71**	**% 87,7**	**10**	**% 12,3**

Muhtarlar Masasının tercih edilmesinde yaygın olarak kullanılan telefonun etkisinin büyük olduğu tartışılmaz. Burada, muhtarların yaş, meslek ve eğitim durumlarından çok mahalleye ilişkin hizmetlerin sağlanmasının yerel yönetimlerce gerçekleştirileceğinin etkili olduğu söylenebilir. Köyden mahalleye dönüşen yerlerin hizmet beklentilerinin büyük bir oranının belediyelerin görevi olduğu ortadadır. Muhtarların da sorunların çözümünde ve mahallelerine ilişkin hizmet taleplerinde belediyeye ulaşmaya çalışmaları beklenen bir durumdur.

Çalışma kapsamında görüşülen muhtarların kendilerine sunulan iletişim araçlarının yanı sıra geleneksel yöntemleri tercih ettikleri görülmüştür. Muhtar Bilgi Sisteminin ve Muhtarlar Masasını tercih etmeyen muhtarlar olduğu gibi bunlarla birlikte geleneksel yöntemlerle de sorun ve talepleri ilettiklerini ifade eden muhtarlar olmuştur. Muhtarların, özellikle yaşı yüksek olanlarının, birebir görüşmenin dışında etkili bir yol olmayacağını iddia etmeleri de dikkat çekicidir. Muhtarların merkezi ve yerel yönetim birimlerine mahallelerine ilişkin sorunların ve taleplerin iletilmesinde internet ve sosyal medyayı kullanma oranları oldukça düşüktür. Muhtarlar Muhtar Bilgi Sistemi ve Muhtarlar Masası dışında aşağıdaki yöntemleri tercih etmektedir. Bu tercihlere ilişkin oranlar Tablo 42'de verilmiştir.

- Bulunduğum ortamlarda anlatarak,

- İmza toplayarak,

- Basın yayın yoluyla (gazete ve televizyonların aranarak davet edilmesi),

- İnternet ve sosyal medya.

Tablo 42: Muhtarların Kullandığı Geleneksel Yöntemler

İlçeler	Bulunduğum Ortamlarda Anlatarak	İmza Toplayarak	Basın Yayın Yoluyla	İnternet ve Sosyal Medya
Bodrum	8	2	1	0

Dalaman	2	2	2	0
Fethiye	3	4	1	0
Kavaklıdere	1	1	0	0
Köyceğiz	5	0	0	1
Menteşe	14	1	1	0
Seydikemer	6	4	4	1
Yatağan	6	5	0	0
TOPLAM	**45** **% 60**	**19** **% 25**	**9** **% 12**	**2** **% 3**

Çalışma kapsamında, muhtarların % 60'nın başta belediye başkanları ve kaymakamlar olmak üzere sorun ve taleplerin iletilmesinde en yetkili kişilerle görüşmeye çalıştıkları gözlemlenmiştir. Çözüme ulaşamadıkları sorunlarda gittikleri yerlerde anlatarak gündem oluşturmaya çalıştıklarını ifade etmişlerdir. İmza toplayan muhtarların oranı % 25 çıkarken, basın yayını tercih edenlerin oranı % 12'dir. İnternet ve sosyal medya aracılığıyla sorunların ve taleplerin duyurulması oranı ise oldukça düşüktür. Bunda yaş, meslek ve eğitimin yanı sıra teknolojik altyapı ve donanım eksikliğinin etkili olduğu söylenebilir.

Muhtarlara yerel hizmetlere ilişkin ilettikleri sorunların çözümünde ilçe belediyesinin yardımcı olup olmadığına ilişkin görüşleri sorulmuştur. "Mahallenin yerel hizmetlere ilişkin iletilen sorunlarının çözümünde ilçe belediyesi yardımcı olur" ifadesine beşli likert ölçeğine göre; "hiç katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve tamamen katılıyorum" seçeneklerinden biri ile cevapları istenmiştir. Sonuçlar Tablo 43'de verilmiştir. Bodrum ilçesinde muhtarların iletilen sorunların çözümünde % 83 oranında olumlu cevap verdikleri ve % 17 oranında olumsuz cevap verdikleri görülmüştür. "Kararsızım" diyen muhtar olmamıştır. Dalaman ilçesinde de Bodrum ile benzer sonuçlar çıkmıştır. İlçe belediyesinin iletilen sorunlara yardımcı olduğunu söyleyen muhtarların oranı % 83 gibi yüksek bir oran çıkmıştır. Olumsuz cevap oranı % 17 olmuştur.

Fethiye ilçesinde muhtarların tamamı olumlu cevap vermiş, "tamamen katılıyorum" diyenlerin oranı % 27 çıkmıştır. Kavaklıdere ilçesinde de oranlar Fethiye ilçesinde olduğu gibi tamamı olumlu olmuştur. "Tamamen katılıyorum" diyenlerin oranı da % 50 çıkmıştır. Köyceğiz ilçesinde de Fethiye ve Kavaklıdere ilçeleri gibi olumsuz cevap verilmemiştir. "Tamamen Katılıyorum" diyenlerin oranı % 33 çıkmıştır. Menteşe ilçesinde diğer ilçelerin aksine olumsuz cevap oranı % 50 çıkmıştır. "Kararsızım" diyen muhtarların oranı % 19'dur. Olumlu cevap verenlerin oranı % 31 çıkmıştır. Seydikemer ilçesinde % 7 olumsuz çıkarken % 7 kararsız ve %86 olumlu çıkmıştır. İlçe belediyeleri arasında muhtarların gözüyle en yüksek ilçe Seydikemer olarak görülmektedir. Yatağan ilçesinde % 46 olumsuz görüş belirtilirken, % 31 kararsız ve % 23 olumlu sonuç çıkmıştır.

Muğla geneline bakıldığında ise ilçe belediyelerinin muhtarların ilettikleri sorunlara ilişkin yardımcı olma durumunda; % 24 olumsuz, % 66 olumlu ve % 10 kararsız görülmektedir.

Tablo 43: Muhtarların İlçe Belediyelerinden İlettikleri Taleplere İlişkin Yardımcı Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	Sayı	0	2	0	8	2	12
	Yüzde	**% 0**	**% 17**	**% 0**	**% 66**	**%17**	**% 100**
Dalaman	Sayı	1	1	0	4	0	6
	Yüzde	**% 0**	**% 17**	**% 0**	**% 66**	**% 17**	**% 100**

Fethiye	Sayı	0	0	0	8	3	11
	Yüzde	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 73**	**% 27**	**% 100**
Kavaklıdere	Sayı	0	0	0	1	1	2
	Yüzde	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 50**	**% 50**	**% 100**
Köyceğiz	Sayı	0	0	0	4	2	6
	Yüzde	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 67**	**% 33**	**% 100**
Menteşe	Sayı	0	8	3	4	1	16
	Yüzde	**% 0**	**% 50**	**% 19**	**% 25**	**% 6**	**% 100**
Seydikemer	Sayı	0	1	1	12	1	15
	Yüzde	**% 0**	**% 7**	**% 7**	**% 79**	**% 7**	**% 100**
Yatağan	Sayı	2	4	4	3	0	13
	Yüzde	**% 15**	**% 31**	**% 31**	**% 23**	**% 0**	**% 100**
TOPLAM	Sayı	**3**	**16**	**8**	**44**	**10**	**81**
	Yüzde	**% 4**	**% 20**	**% 10**	**% 54**	**% 12**	**% 100**

Muhtarlara yerel hizmetlere ilişkin ilettikleri sorunların çözümünde büyükşehir belediyesinin yardımcı olup olmadığına ilişkin görüşleri sorulmuştur. "Mahallenin yerel hizmetlere ilişkin iletilen sorunlarının çözümünde büyükşehir belediyesi yardımcı olur" ifadesine beşli likert ölçeğine göre; "Hiç Katılmıyorum, Katılmıyorum, Kararsızım, Katılıyorum ve Tamamen Katılıyorum" seçeneklerinden biri ile cevapları istenmiştir. Çıkan sonuçlar Tablo 44'de verilmiştir.

Bodrum ilçesinde muhtarlar verilen ifadeye % 33 olumsuz cevap vermiş ve % 67 olumlu cevap vermiştir. "Hiç katılmıyorum, kararsızım ve tamamen katılıyorum" cevapları verilmemiştir. Dalaman ilçesinde % 17 katılmadığını söylerken % 83 olumlu cevap vermiştir. Fethiye ilçesinde % 18 olumsuz cevap vermiş, "kararsızım" diyen olmamış ve % 82 olumlu cevap vermiştir. Kavaklıdere ilçesinde görüşülen iki muhtarda ifade "katılıyorum" demiştir. Köyceğiz ilçesinde % 17 olumsuz, % 0 kararsız ve % 83 olumlu cevap gelmiştir. Muğla merkezinde bulunan Menteşe ilçesi ifadeye katılmadığını söyleyen muhtarların oranı % 50 ile en yüksek çıkan ilçe olmuştur. "Kararsızım" ifadesinin de en yüksek olduğu ilçede bu oran % 25'tir. İfadeye "katılıyorum" oranı % 25 ile en düşük yine Menteşe'dir. Seydikemer'de "Mahallenin yerel hizmetlere ilişkin iletilen sorunlarının çözümünde büyükşehir belediyesi yardımcı olur" ifadesine olumsuz cevap verilmemiştir. %93 "Katılıyorum" derken, % 7 "Tamamen Katılıyorum" demiştir. Yatağan ilçesinde olumsuz cevaplar % 23, "Kararsızım" cevabı % 8 ve olumlu cevap verenlerin oranı ise % 69 olmuştur.

Muğla genelinde; "Mahallenin yerel hizmetlere ilişkin iletilen sorunlarının çözümünde büyükşehir belediyesi yardımcı olur" ifadesine verilen olumlu cevapların oranı % 70, olumsuz cevapların oranı % 24, "Kararsızım" diyen muhtarların oranı % 6 olmuştur.

Tablo 44: Muhtarların Muğla Büyükşehir Belediyesinden İlettikleri Taleplere İlişkin Yardımcı Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	Sayı	0	4	0	8	0	12
	Yüzde	**% 0**	**% 33**	**% 0**	**% 67**	**% 0**	**% 100**
Dalaman	Sayı	0	1	0	4	1	6
	Yüzde	**% 0**	**% 17**	**% 0**	**% 66**	**% 17**	**% 100**
Fethiye	Sayı	0	2	0	8	1	11
	Yüzde	**% 0**	**% 18**	**% 0**	**% 73**	**% 9**	**% 100**
Kavaklıdere	Sayı	0	0	0	2	0	2
	Yüzde	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 100**	**% 0**	**% 100**
Köyceğiz	Sayı	0	1	0	5	0	6
	Yüzde	**% 0**	**% 17**	**% 0**	**% 83**	**% 0**	**% 100**
Menteşe	Sayı	0	8	4	4	0	16
	Yüzde	**% 0**	**% 50**	**% 25**	**% 25**	**% 0**	**% 100**

Seydikemer	Sayı	0	0	0	14	1	15
	Yüzde	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 93**	**% 7**	**% 100**
Yatağan	Sayı	0	3	1	8	1	13
	Yüzde	**% 0**	**% 23**	**% 8**	**% 61**	**% 8**	**% 100**
TOPLAM	Sayı	0	19	5	53	4	81
	Yüzde	**% 0**	**% 24**	**% 6**	**% 65**	**% 5**	**% 100**

Muhtarlara mahallelerine yapılacak yatırımlarda ve ilettikleri sorunların çözümünde ilçe belediyesi tarafından partizanca bir yaklaşım sergilenip sergilenmediği ve hizmetlerin sunumunda öncelik sırasının belirlenmesinde bu durumun etkili olup olmadığı sorulmuştur. Muhtarlara bu aşamada çalışmanın herhangi bir siyasi parti boyutu olmadığı vurgulanarak; "iletilen talep ve yatırımlarda ilçe belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için) öncelik veriliyor" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Bodrum ilçesinde muhtarların % 84 gibi büyük bir oranı bu ifadeye katılmadıklarını ve Bodrum ilçe belediyesi için geçerli olmadığı belirttiler. Bodrum'da görüşülen muhtarların çoğu Bodrum Belediyesine ilettikleri talep ve sorunlarla ilgilenildiğini söylerken % 16'sı bu ifadeye katıldıklarını söylediler. Bu ifade için "kararsızım" şeklinde görüş belirten muhtar olmaması da dikkat çekicidir. Dalaman ilçesinde bu ifadeye katılmıyorum diyenlerin oranı % 33, katılıyorum diyenlerin oranı ise % 67 çıkmıştır.

Fethiye ilçesinde muhtarlar ilçe belediyesi ile ilgili olarak Bodrum ile hemen hemen aynı oranda % 82 ile bu ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Fethiye ilçesinde bu ifadeye olumlu cevap verenlerin oranı % 18 çıkmıştır. Kavaklıdere ilçesinde %50 olumlu % 50 olumsuz çıkmıştır. Köyceğiz ilçesinde de Kavaklıdere ile benzerlik göstermiş ve olumlu ve olumsuz oranlar % 50 çıkmıştır. Muhtarlar ilçe

belediyelerinin hizmet önceliğinde oy kaygısı ile hareket ettiklerini ilişkin birçok gerekçe saymışlar ve örnekler vermişlerdir. Muğla'nın merkez ilçesi Menteşe'de ilçe belediyesi ile ilgili ifadeye katılmayan muhtarların oranı % 25 ile düşük kalmıştır. Diğer ilçelerin aksine "Kararsızım" diyen muhtar da olmuştur. Bu ifadeye katıldığını belirten muhtarların Menteşe ilçesinde oranı % 69 ile en yüksek ilçe olmuştur. Seydikemer ilçesinde "yatırımlarda ilçe belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için) öncelik veriliyor" ifadesine katılmadığını söyleyen muhtarların oranı % 73 olurken katıldığını söyleyenlerin oranı % 27 çıkmıştır. Yatağan ilçesinde verilen ifadeye katılmayan muhtarların oranı % 38, "Kararsızım" % 8 ve katılıyorum diyenlerin oranı % 54 ile Menteşe'yi takip eden ikinci ilçe olmuştur.

Muğla geneline bakıldığında; "hiç katılmıyorum" % 21, "Katılmıyorum" % 36, "Kararsızım" % 3, "Katılıyorum" % 33 ve "Tamamen Katılıyorum" % 7 çıkmıştır. İlçe belediyelerinin oy kaygısı ile bazı mahallere öncelik verdiği ifadesine katılmayanların oranının % 57 ile yüksek çıkması neticesinde bu durumun Muğla'da geçerli olmadığı söylenebilir.

Tablo 45: Muhtarların İlçe Belediyesine İlettikleri Taleplerin Karşılanmasında Oy Kaygısının Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	Sayı	6	4	0	1	1	12
	Yüzde	**% 50**	**% 34**	**% 0**	**% 8**	**% 8**	**% 100**
Dalaman	Sayı	0	2	0	3	1	6

	Yüzde	**% 0**	**% 33**	**% 0**	**% 50**	**% 17**	**% 100**
Fethiye	Sayı	2	7	0	1	1	11
	Yüzde	**% 18**	**% 64**	**% 0**	**% 9**	**% 9**	**% 100**
Kavaklıdere	Sayı	1	0	0	1	0	2
	Yüzde	**% 50**	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 50**	**% 100**
Köyceğiz	Sayı	0	4	0	1	1	6
	Yüzde	**% 0**	**% 50**	**% 0**	**%25**	**% 25**	**% 100**
Menteşe	Sayı	1	3	1	10	1	16
	Yüzde	**% 6**	**% 19**	**% 6**	**% 63**	**% 6**	**% 100**
Seydikemer	Sayı	3	8	0	3	1	15
	Yüzde	**% 20**	**% 53**	**% 0**	**% 20**	**% 7**	**% 100**
Yatağan	Sayı	2	3	1	7	0	13
	Yüzde	**% 15**	**% 23**	**% 8**	**% 54**	**% 0**	**% 100**
TOPLAM	Sayı	**17**	**29**	**2**	**27**	**6**	**81**
	Yüzde	**% 21**	**% 36**	**% 3**	**% 33**	**% 7**	**% 100**

Muhtarlara ilçe belediyesi için; mahallelerine yapılacak hizmetlerde ve ilettikleri sorunların çözümünde ilçe belediyesi tarafından partizanca bir yaklaşım sergilenip sergilenmediği öncelik sırasının belirlenmesinde bu durumun etkili olup olmadığı sorusu büyükşehir belediyesi için de sorulmuştur. "İletilen talep ve yatırımlarda büyükşehir belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için) öncelik veriliyor" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

Tablo 46: Muhtarların Muğla Büyükşehir Belediyesine İlettikleri Taleplerin Karşılanmasında Oy Kaygısının Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	Sayı	2	6	2	1	1	12
	Yüzde	**% 50**	**% 34**	**% 0**	**% 8**	**% 8**	**% 100**
Dalaman	Sayı	2	1	0	2	1	6
	Yüzde	**% 33**	**% 17**	**% 0**	**% 33**	**% 17**	**% 100**
Fethiye	Sayı	2	6	2	1	0	11
	Yüzde	**% 18**	**% 55**	**% 18**	**% 9**	**% 0**	**% 100**
Kavaklıdere	Sayı	1	1	0	0	0	2
	Yüzde	**% 50**	**% 50**	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 100**
Köyceğiz	Sayı	0	4	0	2	0	6

	Yüzde	**% 0**	**% 67**	**% 0**	**%33**	**% 0**	**% 100**
Menteşe	Sayı	1	3	1	11	0	16
	Yüzde	**% 6**	**% 19**	**% 6**	**% 63**	**% 6**	**% 100**
Seydikemer	Sayı	5	8	0	1	1	15
	Yüzde	**% 20**	**% 53**	**% 0**	**% 20**	**% 7**	**% 100**
Yatağan	Sayı	6	5	0	2	0	13
	Yüzde	**% 46**	**% 39**	**% 0**	**% 15**	**% 0**	**% 100**
TOPLAM	Sayı	**19**	**34**	**5**	**20**	**3**	**81**
	Yüzde	**% 23**	**% 42**	**% 6**	**% 25**	**% 4**	**% 100**

"İletilen talep ve yatırımlarda büyükşehir belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için) öncelik veriliyor" ifadesine Bodrum ilçesinde olumsuz cevap veren muhtarların oranı % 84 ile oldukça yüksek çıkmıştır. Bu durum Bodrum ilçesinde muhtarların hem ilçe hem de büyükşehir belediyesinden memnun olduklarını göstermektedir. Bu ifadeye katılanların oranı ise % 16 çıkmıştır. Dalaman ilçesinde bu ifadeye katılmadığını söyleyen muhtarların oranı % 50 çıkmıştır. Katıldığını söyleyen muhtarların oranının da % 50 olduğu dikkate alındığında Bodrum ilçesi kadar Dalaman ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerin muhtarları memnun olmadıkları ortadadır. Burada dikkat çeken her iki ilçenin belediye başkanlığının büyükşehir belediyesi ile aynı partide olmasına rağmen sonucun farklı çıkmasıdır. Fethiye ilçesinde % 73 ile bu ifadeye katılmayanların oranı yüksek çıkmıştır. "Kararsızım" diyenlerin oranı % 18,

“Katılıyorum” diyenlerin oranı % 9 çıkmıştır. Fethiye ilçesinde ilçe belediye başkanlığının büyükşehir belediyesinden farklı bir partide olması burada dikkate alınması gereken bir husustur. Dalaman ile karşılaştırıldığında sonuçlar başka bir araştırma konusu olabilecek nitelikte ilginçtir. Kavaklıdere’de bu ifadeye muhtarlar katılmadıklarını ve % 100 oranı ile memnun olduklarını partizanca yaklaşım olmadığını belirtmişlerdir. Köyceğiz ilçesinde % 67 olumlu, % 33 olumsuz cevap verilmiştir. Köyceğiz’de de yatırımlarda oy kaygısı ile hareket edilmediği söylenebilir. Menteşe ilçesinde muhtarların % 25’i ifadeye katılmadıklarını söylemiştir. Merkez ilçe olan Menteşe’de bu oranın düşük kalması özellikle ilçe belediyesi ile aynı parti olması göz önüne alındığında dikkat çeken bir durumdur. Menteşe’de bu ifadeye katıldıklarını söyleyenlerin oranı % 69 ile yüksek çıkmıştır. % 6 oranında ise “Kararsızım” görüşü belirtilmiştir. Seydikemer ilçesinde bu ifadeye katılmayanların oranı Menteşe’nin aksine % 73 ile olumsuz çıkmıştır. % 27 bu ifadeye katıldığını söylemiştir. Seydikemer’de ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesinden farklı bir partide olması burada dikkat çeken önemli bir husustur. Yatağan ilçesinde “iletilen talep ve yatırımlarda büyükşehir belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için) öncelik veriliyor” ifadesine katılmayanların oranı % 85, katılanların oranı % 15 çıkmıştır. Muğla toplamına bakıldığında muhtarlarca “iletilen talep ve yatırımlarda büyükşehir belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için) öncelik veriliyor” ifadesine katılmayanların oranı % 65 çıkarken katılanların oranı % 29, “kararsızım” diyenlerin oranı % 6 çıkmıştır.

Muhtarlara talep ettikleri hizmetlere ilişkin ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında hangi belediye tarafından yerine getirileceğine ilişkin belirsizlik olup olmadığı sorulmuştur. Muhtarların büyük çoğunluğu birinci yılda bu tür sorunlarla sık sık karşılaştıklarını ifade etmişlerdir. Zaman zaman kendilerinin çaresiz kaldıklarını belirtmişlerdir. Bodrum, Dalaman ve Köyceğiz ilçelerinde belediyeler arasında hangi hizmetin hangisi tarafından verileceği konusunda sorun çıktığını söyleyen muhtarların oranı %50 çıkmıştır. Bu oranın en yüksek çıktığı ilçe % 73 ile Fethiye olmuştur. Fethiye’yi % 54 ile Yatağan takip etmektedir. Bu oranın en düşük olduğu ilçe merkez ilçe Menteşe olmuştur. Muhtarların sadece % 19’u belirsizlik olduğunu ve sorun çıktığını belirtmiştir. Genele bakıldığında ise % 43 belirsizlik ve bundan kaynaklı sorunlar olduğunu söylerken % 57 hayır cevabını vermiştir.

Tablo 47: Muhtarların İlçe Belediyesi ile BŞB Arasında Hizmetlerin Hangi Belediye Tarafından Yapılacağı Konusunda Belirsizlik Olup Olmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Evet	Yüzde	Hayır	Yüzde
Bodrum	6	% 50	6	% 50
Dalaman	3	% 50	3	% 50
Fethiye	8	% 73	3	% 27
Kavaklıdere	1	% 50	1	% 50
Köyceğiz	3	% 50	3	% 50
Menteşe	3	% 19	13	% 81
Seydikemer	4	% 27	11	% 73
Yatağan	7	% 54	6	% 46
TOPLAM	35	**% 43**	46	**% 57**

6360 Sayılı Kanunun Geçici 1. Maddesinin 24. Fıkrasında "İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırır ve kullanırlar" denilmektedir. Muhtarlara bu hükme bağlı olarak altyapı hizmetlerinin planlanmasında görüşlerinin alınıp alınmadığı sorulmuştur. Muhtarların sadece % 6'sı bu konuda görüşlerinin alındığını söylerken % 94'ü görüşlerinin alınmadığını ifade etmiştir.

Tablo 48: Belediye Sınırlarına Dâhil Olan Yerlerde Belediyelerce Altyapı Hizmetleri İçin Yatırım Bütçesinden % 10 Ayrılmasında İstişare Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Evet	Yüzde	Hayır	Yüzde
Bodrum	0	% 0	12	% 100
Dalaman	0	% 0	6	% 100
Fethiye	0	% 0	11	% 100

Kavaklıdere	1	% 50	1	% 50
Köyceğiz	1	% 17	5	% 83
Menteşe	1	% 6	15	% 94
Seydikemer	1	% 7	14	% 93
Yatağan	1	% 8	12	% 92
TOPLAM	5	**% 6**	76	**% 94**

Muhtarların birçoğu böyle bir maddeden haberlerinin olmadığını özellikle belirtmiştir. Kanuna konulan maddeye rağmen belediyelerin bu konuda muhtarlarla irtibata geçmemiş olması oldukça dikkat çekici bir durumdur. İlçeler ile birlikte muhtarların vermiş olduğu cevaplar Tablo 48'de verilmiştir.

C. ETKİNLİK VE VERİMLİLİĞE İLİŞKİN BULGULAR

6360 Sayılı Kanunun gerekçelerinden birisi olan hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin ne ölçüde sağlandığı, beklentilerin gerçekleşip gerçekleşmediği, muhtarların gözüyle ortaya çıkarılmaya çalışılmış ve buna ilişkin sorular yöneltilmiştir. Muhtarlara "6360 Sayılı Kanun ile birlikte hizmet alanının artması ve il sınırına genişlemeden dolayı yeterli hizmet almakta zorlanıyoruz" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Nitel değerlendirmelerin yanı sıra bu soruya; "hiç katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve tamamen katılıyorum" seçeneklerinden biri ile cevap vermeleri istenmiştir. Muhtarların görüşlerinden oluşan veriler Tablo 49'da sunulmuştur.

Bodrum ve Dalaman ilçelerinde muhtarların % 67'si bu ifadeye katıldığını belirtmiştir. Her iki ilçede de "kararsızım" diyen muhtar olmaz iken, katılmadığını söyleyen muhtarların oranı % 33 çıkmıştır. Bodrum ilçesinde muhtarların aldıkları hizmetleri yeterli görmediklerini söylemek yerinde olacaktır. Muhtarların bazıları Muğla'nın çok geniş alanı nedeniyle zaten yeterli hizmet beklentisi içine girmediklerini ifade etmişlerdir. Fethiye ilçesinde ifadeye katılanların oranı % 27 ile diğer ilçelere göre

düşük çıkmıştır. Kararsızım diyenlerin oranı % 27, bu ifadeye katılmıyorum diyenlerin oranı % 46 olmuştur. Diğer ilçelere göre Fethiye ilçesinde muhtarların yarıya yakınının hizmetleri yeterli gördükleri söylenebilir. Kavaklıdere ilçesinde görüşülen muhtarlar mahallelerinin yeterli hizmeti aldığını belirterek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Köyceğiz ilçesinde % 34'ü katıldığını söylemiş, % 17'si kararsız olduğunu ifade etmiştir. Katılmadığını söyleyen muhtarların oranı ise Fethiye'ye yakın oranda % 49 çıkmıştır. Merkezde bulunan ilçe Menteşe'de de Bodrum ve Dalaman gibi ifadeye katılanların oranı yüksek çıkmıştır. % 62 katılıyorum derken, % 19 kararsız ve % 19 katılmıyorum demiştir. Yatağan ilçesinde % 54 katılıyorum derken, % 38 katılmadığını ve % 8 kararsız olduğunu ifade etmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte hizmet alanının artması ve il sınırına genişlemeden dolayı yeterli hizmet almakta zorlandıklarını belirten muhtarların oranı genel toplamda % 49 olurken, % 12 kararsız olduğunu söylemiştir. % 39 oranında ise muhtarlar yeterli hizmeti almakta zorlanmadıklarını ifade etmişlerdir.

Tablo 49: Muhtarların Yeterli Hizmet Alınıp/Alınmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	4	0	8	0	12
	% 0	***% 33***	***% 0***	***% 67***	***% 0***	***% 100***
Dalaman	0	2	0	4	0	6
	% 0	***% 33***	***% 0***	***% 67***	***% 0***	***% 100***
Fethiye	1	4	3	3	0	11
	% 9	***% 37***	***% 27***	***% 27***	***% 0***	***% 100***

Kavaklıdere	0	2	0	0	0	2
	% 0	***% 100***	***% 0***	***% 0***	***% 0***	***% 100***
Köyceğiz	0	3	1	1	1	6
	% 0	***% 49***	***% 17***	***% 17***	***% 17***	***% 100***
Menteşe	0	3	3	10	0	16
	% 0	***% 19***	***% 19***	***% 62***	***% 0***	***% 100***
Seydikemer	2	5	2	6	0	15
	% 13	***% 34***	***% 13***	***% 40***	***% 0***	***% 100***
Yatağan	0	5	1	7	0	13
	% 0	***% 38***	***% 8***	***% 54***	***% 0***	***% 100***
TOPLAM	**3**	**28**	**10**	**39**	**1**	**81**
	% 4	***% 35***	***% 12***	***% 48***	***% 1***	***% 100***

Muhtarlara "6360 Sayılı Kanun ile birlikte hizmet alanının artması ve il sınırına genişlemeden dolayı talepte bulunduğumuz hizmeti zamanında alamıyoruz" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Muhtarlardan nitel değerlendirmelerinin yanı sıra bu soruya; "hiç katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve tamamen katılıyorum" seçeneklerinden biri ile cevap vermeleri istenmiştir. . Muhtarların görüşlerinden oluşan veriler Tablo 50'de sunulmuştur. Bodrum ve Dalaman ilçelerinde bu soruya verilen cevaplar bir önceki soruya verilen cevaplar ile benzerlik taşımaktadır. Muhtarların bazılar yaptıkları talebin üzerinden çok zaman geçtikten sonra kendilerine ulaşıldığını ya da hizmetin sağlandığını belirtmişlerdir. İfadeye katılıyorum diyenlerin oranı % 67, katılmıyorum diyenlerin oranı % 33 çıkmıştır. Fethiye ilçesinde bir önceki soruya göre katılmıyorum diyenlerin oranı azalmıştır. % 46 verilen ifadeye katıldığını belirtmiş, % 27 kararsız olduğunu, % 27'de ifadeye katılmadığını

belirtmiştir. Kavaklıdere ilçesinde bir önceki soruda olduğu gibi muhtarlar zamanında hizmet aldıklarını ve ifadeye katılmadıklarını söylemişlerdir. Köyceğiz ilçesinde bu ifadeye katılanların oranı % 50 çıkmış ve bu % 50'nin % 17'sini "tamamen katılıyorum" tercihi oluşturmuştur. Diğer ilçelerde "hiç katılmıyorum" ve "tamamen katılıyorum" tercihleri yapılmamıştır. Menteşe ilçesinde bir önceki soru ile benzer sonuçlar çıkmıştır. % 62 talepte bulunduğu hizmeti zamanında alamadığını söylemiştir. % 19 kararsız, %19 aldığını belirtmiştir. Seydikemer ilçesinde bir önceki sorudan farklı sonuçlar çıkmıştır. Muhtarların % 47'si ifadeye katıldıklarını ve zamanında talepte bulundukları hizmeti alamadıklarını söylemişlerdir. % 13 kararsız olduğunu söylerken olumlu cevap verenlerin oranı Kavaklıdere ve Köyceğiz'den sonra en yüksek çıkan oran olan % 40 çıkmıştır. Yatağan ilçesinde % 54 ifadeye katıldığını belirtmiş, % 11 kararsız olduğunu % 35'de katılmadığını söylemiştir.

Bu ifadeye Muğla genelinde ise katılanların oranı % 54, kararsızların oranı % 11 ve katılmıyorum diyenlerin oranı % 35 çıkmıştır. Bir önceki soruda % 39 olan oranın % 35'e düşmesi hizmeti aldığını söyleyenlerden bazılarının zamanında alamadığını belirtmesi sonucu olduğu söylenebilir.

Tablo 50: Muhtarların Zamanında Hizmet Alınıp/Alınmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	4	0	8	0	12
	% 0	***% 33***	***% 0***	***% 67***	***% 0***	***% 100***
Dalaman	0	2	0	4	0	6
	% 0	***% 33***	***% 0***	***% 67***	***% 0***	***% 100***
Fethiye	0	3	3	5	0	11

	% 0	***% 27***	***% 27***	***% 46***	***% 0***	***% 100***
Kavaklıdere	0	2	0	0	0	2
	% 0	***% 100***	***% 0***	***% 0***	***% 0***	***% 100***
Köyceğiz	0	3	0	2	1	6
	% 0	***% 50***	***% 0***	***% 33***	***% 17***	***% 100***
Menteşe	0	3	3	10	0	16
	% 0	***% 19***	***% 19***	***% 62***	***% 0***	***% 100***
Seydikemer	0	6	2	7	0	15
	% 0	***% 40***	***% 13***	***% 47***	***% 0***	***% 100***
Yatağan	0	5	1	7	0	13
	% 0	***% 38***	***% 8***	***% 54***	***% 0***	***% 100***
TOPLAM	**0**	**28**	**9**	**43**	**1**	**81**
	% 0	***% 35***	***% 11***	***% 53***	***% 1***	***% 100***

Muhtarların kaynakların israf edilmeden tek elden yapılıp yapılmadığına ilişkin görüşleri alınmıştır. Bu amaçla muhtarlara; "6360 Sayılı Kanun öncesi her köy kendi işini (su, yol, ulaşım vb.) kendi yapmaya çalışırken şimdi tek elden kaynak israfı olmadan, verimli bir şekilde yapılıyor" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. "Hiç katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve tamamen katılıyorum" seçeneklerinden biri ile cevap vermeleri istenmiştir. Toplanan veriler Tablo 51'de sunulmuştur.

Tablo 51: Muhtarların Verimliliğe İlişkin Görüşleri

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	6	2	4	0	12
	% 0	***% 50***	***% 17***	***% 33***	***% 0***	***% 100***
Dalaman	1	1	0	3	1	6
	% 17	***% 17***	***% 0***	***% 49***	***% 17***	***% 100***
Fethiye	0	2	2	6	1	11
	% 0	***% 18***	***% 18***	***% 55***	***% 9***	***% 100***
Kavaklıdere	0	0	0	2	0	2
	% 0	***% 0***	***% 0***	***% 100***	***% 0***	***% 100***
Köyceğiz	0	3	0	3	0	6
	% 0	***% 50***	***% 0***	***% 50***	***% 0***	***% 100***
Menteşe	0	10	2	3	1	16
	% 0	***% 62***	***% 13***	***% 19***	***% 6***	***% 100***
Seydikemer	0	6	1	8	0	15
	% 0	***% 40***	***% 7***	***% 53***	***% 0***	***% 100***
Yatağan	1	3	2	7	0	13
	% 8	***% 23***	***% 15***	***% 54***	***% 0***	***% 100***

TOPLAM	**2**	**31**	**9**	**36**	**3**	**81**
	% 3	***% 38***	***% 11***	***% 44***	***% 4***	***% 100***

Bodrum ilçesinde muhtarların 6360 sayılı Kanun ile birlikte hizmetlerin tek elden kaynak israfı olmadan verimli bir şekilde yapıldığı ifadesine katılan muhtarların oranı % 33 çıkmıştır. % 17 kararsızım derken % 50'si bu ifadeye katılmadığını söylemiştir. Dalaman ilçesinde bu ifadeye katılanların oranı % 66 ile Kavaklıdere'den sonra en yüksek ilçe oranı olmuştur. Muhtarlar özellikle içme suyu konusunda, Muğla Büyükşehir Belediyesine bağlı MUSKİ'den memnuniyetlerini dile getirmiştir. Dalaman'da kararsız olduğunu söyleyenler % 17, katılmıyorum diyenlerin oranı da % 17 olmuştur. Fethiye ilçesi ifadeye katıldığını söyleyen muhtarların % 64 oranı ile yüksek çıkan ilçelerden birisi olmuştur. "Kararsızım" diyen muhtarların oranı % 18, katılmıyorum diyen muhtarların oranı da % 18 çıkmıştır. Kavaklıdere'de görüşülen muhtarlar bu ifadeye katıldıklarını söylemişlerdir. Köyceğiz ilçesinde %50 ifadeye katıldığını belirten muhtarlar ve % 50 katılmadığını söyleyen muhtarlar olmuştur. Menteşe ilçesi, "6360 Sayılı Kanun öncesi her köy kendi işini (su, yol, ulaşım vb.) kendi yapmaya çalışırken şimdi tek elden kaynak israfı olmadan, verimli bir şekilde yapılıyor" ifadesine katılanların oranı en düşük çıkan ilçedir. Muhtarların sadece % 25'i katıldığını belirtmiştir. % 13'ü kararsız olduğunu söylerken, % 62'si bu ifadeye katılmadığını söylemiştir. Merkeze yakın mahallelerde bu sonuçların çıkması dikkat çekicidir. Seydikemer ilçesinde % 53 ifadeye katıldığını söylemiş, % 7 kararsız olduğunu ve % 40'da katılmadığını belirtmiştir. Yatağan ilçesinde % 54 katıldığını söylerken, % 15 kararsız olduğunu söylemiştir. Yatağan'da muhtarların % 31'i kaynak israfı olmadan verimli bir şekilde hizmetlerin sağlandığı görüşüne katılmadıklarını belirtmiştir.

Muğla genelinde ise % 48 ifadeye katıldığını söylemiş ve bu oranın % 4'ünü "tamamen katılıyorum" diyenler oluşturmuştur. Kararsızlar % 11 çıkarken, ifadeye katılmadığını söyleyenlerin oranı % 41 olmuştur. Muğla genelinde muhtarlar tarafından

söylenen “6360 Sayılı Kanunun yararı en çok içme suyu konusunda olmuştur” ifadesi dikkat çeken önemli bir noktadır.

6360 Sayılı Kanun öncesi köy olan yeni mahallelerde muhtarların hemen hemen tamamı İl Özel İdaresi ve Köylere Hizmet Götürme Birliğinden destek aldıklarını ifade etmişlerdir. Muhtarlara Muğla Büyükşehir Belediyesinin hizmeti eskiye göre daha iyi getirip getiremediği sorulmuştur. “6360 Sayılı Kanun öncesi İl Özel İdaresi ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerine göre büyükşehir belediyesi daha güçlü ve hizmeti daha hızlı getirebiliyor” ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Muhtarların nitel değerlendirmeler yanında bu ifadeye “Hiç katılmıyorum”, “katılmıyorum”, “kararsızım”, “katılıyorum” ve “tamamen katılıyorum” seçeneklerinden biri ile cevap vermeleri istenmiştir. Veriler Tablo 52’de sunulmuştur.

Tablo 52: Muhtarların Eski ve Yeni Durumda Hizmetin Güçlü ve Hızlı Bir Şekilde Sağlanıp Sağlanmadığına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	6	3	3	0	12
	% 0	***% 50***	***% 25***	***% 25***	***% 0***	***% 100***
Dalaman	1	2	1	1	1	6
	% 17	***% 17***	***% 17***	***% 32***	***% 17***	***% 100***
Fethiye	0	1	2	8	0	11
	% 0	***% 9***	***% 18***	***% 73***	***% 0***	***% 100***
Kavaklıdere	0	0	0	1	1	2
	% 0	***% 0***	***% 0***	***% 50***	***% 50***	***% 100***

Köyceğiz	0	3	0	3	0	6
	% 0	***% 50***	***% 0***	***% 50***	***% 0***	***% 100***
Menteşe	0	10	2	3	1	16
	% 0	***% 62***	***% 13***	***% 19***	***% 6***	***% 100***
Seydikemer	0	5	1	7	2	15
	% 0	***% 33***	***% 7***	***% 47***	***% 13***	***% 100***
Yatağan	0	4	1	8	0	13
	% 0	***% 31***	***% 8***	***% 61***	***% 0***	***% 100***
TOPLAM	**1**	**31**	**10**	**34**	**5**	**81**
	% 1	***% 38***	***% 13***	***% 42***	***% 6***	***% 100***

Muhtarlar, "6360 Sayılı Kanun öncesi İl Özel İdaresi ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerine göre büyükşehir belediyesi daha güçlü ve hizmeti daha hızlı getirebiliyor" ifadesine Bodrum ve Menteşe ilçelerinde % 25 katıldıklarını belirtmişlerdir. Bu oran Dalaman ilçesinde % 49 olmuştur. Bodrum'da "kararsızım" diyen muhtarların oranı % 25, Menteşe'de % 13 Dalaman'da ise % 17 olmuştur. Bu ifadeye katılmadıklarını söyleyen muhtarların oranları bu üç ilçede; Bodrum'da % 50, Menteşe'de % 62 ve Dalaman'da % 34 olarak çıkmıştır. Fethiye ilçesi ifadeye katılanların oranının en yüksek olduğu ilçedir. % 73 bu ifadeye katıldığını belirtmiştir. Muhtarlar mahallelerinin yolları ve içme suyu konusunun bu görüşlerinde etkili olduğuna dikkat çekmişlerdir. Fethiye'de kararsız % 18 ve ifadeye katılmayanların görüşü % 9 olmuştur. Kavaklıdere'de görüşülen muhtarlar ifadeye katıldıklarını belirtmişlerdir. Bu ilçede oran % 100'dür. Köyceğiz'de % 50 oranında olumlu görüş belirtilirken kararsızım diyen olmamıştır. % 50'de katılmadığını belirtmiştir. Seydikemer ilçesinde muhtarlar % 60 oranında ifadeye katıldıklarını söylemiştir. % 7 kararsızım derken % 33 katılmadığını belirtmiştir. Yatağan ilçesi Seydikemer ile

benzerlik göstermektedir. % 61 ifadeye katıldığını söylemiştir. % 8 kararsız kalırken % 31 katılmadığını belirtmiştir.

Hizmetin eskiye göre daha güçlü ve hızlı geldiğini düşünen muhtarların Muğla genelindeki oranı % 48 çıkmıştır. % 13 kararsız olduğunu söylerken muhtarların % 39'u büyükşehir belediyesinin eskiye göre daha güçlü ve hizmeti hızlı getirdiği görüşüne katılmadıklarını belirtmişlerdir.

D. MERKEZİLEŞME/YERELLEŞME BAĞLAMINDA BULGULAR

6360 Sayılı Kanunun köyden mahalleye dönüşen yerlerde yerelleşmeye etkisini ortaya koymak amacıyla muhtarlardan, özellikle 6360 Sayılı Kanun öncesi durum ile mevcut durumu karşılaştırarak değerlendirme yapmalarını sağlayacak sorular yapılandırılmıştır. Eski durumda köylere hizmet götürmekle görevli İl Özel İdareleri ve bağlı kuruluşlarının boşluğunun doldurulup doldurulmadığının tespiti ve mahalle muhtarlığının yerel nitelikli işlere mi yoksa merkezi yönetime ilişkin işlere mi yoğunlaştığının tespiti öne çıkarılmıştır.

Muhtarlara 6360 Sayılı Kanun ile birlikte bürokrasinin artıp artmadığına ilişkin görüşleri sorulmuştur. "6360 Sayılı Kanun sonrası bürokrasinin arttığını düşünüyorum" ifadesine beşli likert ölçeğine göre; "hiç katılmıyorum (bürokrasi hiç artmamıştır), katılmıyorum (bürokrasi artmamıştır), kararsızım (henüz fikrim yok), katılıyorum (bürokrasi artmıştır) ve tamamen katılıyorum (bürokrasi tamamen artmıştır)" seçeneklerinden biri ile cevapları istenmiştir. Çıkan sonuçlar yüzdeleri ile birlikte ilçe bazında ve toplam olarak Tablo 53'de sunulmuştur.

Tablo 53: Muhtarların Bürokrasinin Artıp Artmadığına İlişkin Algısı

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	8	1	3	0	12
	% 0	**% 67**	**% 8**	**% 25**	**% 0**	**% 100**
Dalaman	0	3	1	2	0	6
	% 0	**% 50**	**% 17**	**% 33**	**% 0**	**% 100**
Fethiye	1	5	2	2	1	11
	% 9	**% 46**	**% 18**	**% 18**	**% 9**	**% 100**
Kavaklıdere	0	2	0	0	0	2
	% 0	**% 100**	**% 0**	**% 0**	**% 0**	**% 100**
Köyceğiz	0	5	0	0	1	6
	% 0	**% 83**	**% 0**	**% 0**	**% 17**	**% 100**
Menteşe	0	5	5	6	0	16
	% 0	**% 31**	**% 31**	**% 38**	**% 0**	**% 100**
Seydikemer	0	9	2	4	0	15
	% 0	**% 60**	**% 13**	**% 27**	**% 0**	**% 100**
Yatağan	1	6	4	2	0	13
	% 8	**% 46**	**% 31**	**% 15**	**% 0**	**% 100**
TOPLAM	**2**	**43**	**15**	**19**	**2**	**81**

	% 3	**% 53**	**% 18**	**% 23**	**% 3**	**% 100**

Muhtarlar 6360 Sayılı Kanun sonrası bürokrasinin arttığı ifadesine Bodrum ilçesinde % 67 oranında katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 8'i bu konuda çok net bir karar veremediğini söylerken, % 25 arttığını söylemiştir. Dalaman ilçesinde muhtarların %50'si katılmadıklarını söylerken, % 17'si kararsız ve % 33'ü ifadeye katıldıklarını belirtmişlerdir. Fethiye ilçesinde bürokrasinin artmadığını söyleyenlerin oranı % 55, olurken % 18 kararsız ve % 27 arttığını söyleyenlerin oranı çıkmıştır. Kavaklıdere ilçesinde muhtarların bürokrasinin artmadığını düşünmektedirler. Menteşe ilçesinde bürokrasinin artışına ilişkin net bir şey söyleyemeyeceklerini ifade eden muhtarların oranı yüksektir. Yatağan ile birlikte bu iki ilçede "kararsızım" diyenlerin oranı % 31 gibi diğer ilçelere göre yüksek bir oran çıkmıştır. Menteşe'de artmadığını söyleyenlerin oranı % 31, arttığını söyleyenlerin oranı % 38 olmuştur. Seydikemer ilçesinde % 60 bürokrasi artışı olmadığını söylerken % 27 artış olduğunu belirtmiştir. % 13 "kararsız" olduğunu söylemiştir. Yatağan ilçesinde % 56 artmamıştır derken % 26 artış olduğunu söylemiştir.

Muğla genel olarak değerlendirildiğinde, "6360 Sayılı Kanun sonrası bürokrasinin arttığını düşünüyorum" ifadesine katılmayanların oranı % 56 olurken, katılıyorum diyenlerin oranı % 26, kararsızların oranı da % 18 çıkmıştır. Bürokrasinin arttığını ifade eden muhtarların oranı düşük çıkmıştır. Yapılan görüşmelerde de imar planı süreçleri dışında muhtarlardan bürokrasiye ilişkin serzenişlere rastlanmamıştır.

Çalışma kapsamında, 6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapanların seçilmesi karşılaştırma yapılması açısından büyük öneme haizdir. Muhtarların çoğu İl Özel İdareleri ve bağlı olarak çalışan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinden hizmet almış ve hatta bu tür kurumlarda görev almışlardır. Muhtarlara; "İl Özel İdarelerinin kaldırılmasının eksikliğini hissediyoruz" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

Tablo 54: Muhtarların İl Özel İdarelerine İlişkin Algıları

İlçeler	Evet	Yüzde	Hayır	Yüzde
Bodrum	8	% 85	4	% 15
Dalaman	4	% 67	2	% 33
Fethiye	4	% 36	7	% 64
Kavaklıdere	1	% 50	1	% 50
Köyceğiz	3	% 50	3	% 50
Menteşe	15	% 94	1	% 6
Seydikemer	8	% 53	7	% 47
Yatağan	11	% 85	2	% 15
TOPLAM	54	**% 67**	27	**% 33**

Muhtarlar İl Özel İdarelerin kaldırılması sonrası eksikliğinin hissedilip hissedilmediğini ilişkin soruya Bodrum ilçesinde % 85 oranında evet cevabını vermişlerdir. Yapılan görüşmelerde muhtarlardan bazıları İl Özel İdaresinden hangi hizmetleri köyüne getirdiğini sıralamıştır. Bodrum ilçesi Yatağan ilçesi ile birlikte, Menteşe ilçesinden sonra, İl Özel İdare ve bağlı birliklerin dönemini arayan muhtarların oranının en yüksek olduğu iki ilçe olmuştur. Menteşe ilçesi bu soruya % 94 ile en yüksek oranın çıktığı ilçedir. Merkeze yakın köylerin İl Özel İdaresi döneminde iyi hizmet aldığını sonrasında ise aynı oranda destek alamadığı için muhtarların böyle bir algıya sahip oldukları söylenebilir. Dalaman ve Köyceğiz'de bu oranlar % 50 ile benzerlik göstermektedir. İl Özel İdaresi ve bağlı birliklerin fazla eksikliğinin hissedilmediğinin ifade edildiği ilçe Fethiye ve Seydikemer olmuştur. Fethiye'de "hayır eksikliğini hissetmiyoruz" diyenlerin oranı Fethiye'de % 64, Seydikemer'de % 47 çıkmıştır.

Muğla geneline bakıldığında ise İl Özel İdaresi ve bağlı birliklerinin eksikliğini hissettiğini belirten muhtarların oranı % 67 diğerlerinin oranı ise % 33 çıkmıştır. Muğla'da muhtarların İl Özel İdare ve bağlı birliklerinin dönemini özellikle merkeze yakın yerlerin aradığı söylenebilir.

Muhtarlara önceden köy muhtarı olarak çözebildikleri birçok sorunun köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sonrası, ilçe ya da büyükşehir belediye meclisinde tartışılıp çözüm aranıp aranmadığına ilişkin görüşleri sorulmuştur. "Önceden köy muhtarı olarak köye ilişkin aldığımız kararlar ya da çözebildiğimiz sorunlar artık ilçe/BŞB meclislerinde tartışılıyor" ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. İfadeye "hiç katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve tamamen katılıyorum" seçeneklerinden biri ile cevap vermeleri istenmiştir. İlçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi ayrımı yapılmamıştır. Çıkan sonuçlar Tablo 55'de sunulmuştur.

Tablo 55: Muhtarların Mahallenin Sorunlarının İlçe/BŞB Meclislerinde Tartışılmasına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	6	2	4	0	12
	% 0	***% 50***	***% 17***	***% 33***	***% 0***	***% 100***
Dalaman	1	2	0	3	0	6
	% 17	***% 33***	***% 0***	***% 50***	***% 0***	***% 100***
Fethiye	3	1	3	4	0	11
	% 27	***% 9***	***% 27***	***% 37***	***% 0***	***% 100***
Kavaklıdere	0	1	0	1	0	2
	% 0	***% 50***	***% 0***	***% 50***	***% 0***	***% 100***
Köyceğiz	0	1	1	4	0	6
	% 0	***% 17***	***% 17***	***% 66***	***% 0***	***% 100***

Menteşe	0	6	6	4	0	16
	% 0	***% 38***	***% 38***	***% 24***	***% 0***	***% 100***
Seydikemer	0	1	6	6	2	15
	% 0	***% 7***	***% 40***	***% 40***	***% 13***	***% 100***
Yatağan	2	5	2	4	0	13
	% 15	***% 39***	***% 15***	***% 31***	***% 0***	***% 100***
TOPLAM	**6**	**23**	**20**	**30**	**2**	**81**
	% 7	***% 28***	***% 25***	***% 37***	***% 3***	***% 100***

Muhtarların önceden köy muhtarı olarak çözebildikleri sorunların mahalle olduktan sonra ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediye meclisinde tartışılıp çözüm aranıp aranmadığına ilişkin Bodrum ilçesinde % 33 katıldığını belirten olumlu cevap verirken, % 50 olumsuz cevap vermiştir. "Kararsızım" diyenlerin oranı % 17 çıkmıştır. Dalaman ilçesinde Kavaklıdere ilçesi ile birlikte kararsız olmayıp, % 50 olumlu % 50 olumsuz cevap verilmiştir. Fethiye ilçesinde olumlu görüş belirtenler % 37 çıkarken, "kararsızım" diyenlerin de oranı % 27, olumlu diyenlerin oranı % 36 olmuştur. Köyceğiz ilçesinde ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediye meclisinde tartışılıp çözüm arandığını ifade eden muhtarların oranı % 66 ile en yüksek çıkan ilçe olmuştur. % 17 kararsız olduğunu belirtirken, % 17 olumsuz görüş belirtmiştir. Menteşe ve Seydikemer ilçelerinde "kararsızım" diyen muhtarların oranı diğer ilçelere göre oldukça yüksektir. Bu oranlar Menteşe'de % 38, Seydikemer'de % 40 çıkmıştır. Menteşe'de % 24 olumlu cevap verirken % 38 olumsuz cevap vermiştir. Yatağan ilçesinde muhtarların % 31'i olumlu cevap vermiş % 44'ü ise olumsuz cevap vermiştir.

Muğla genelinde ise muhtarlardan olumlu cevap verenlerin oranı % 40, olumsuz cevap verenlerin oranı % 35 ve "kararsızım" diyenlerin oranı % 25 olmuştur.

Muhtarlar hem merkezi yönetime ait hem de yerele ait işleri yürütmektedir. Muhtarlara yeni durumda muhtarlığın hangisine daha fazla hitap ettiği sorulmuştur. "Mahalle muhtarlığının hangi hizmetlere daha fazla hitap ettiğini düşünüyorsunuz?" sorusuna;

a) Yerel nitelikli işler: içme suyu, yol, cami, okul, düğün salonu vb. işler.

b) Merkezi yönetime ilişkin işler: kaymakamlık ve birim ilçe müdürlüklerinden gelen talepleri karşılamak ve yardımcı olmak, askerlik işleri, seçim işleri, duyurular vb.

Cevaplarından birisini tercih etmeleri istenmiştir. Muhtarların çalışmaya nitel olarak en fazla katkı sağladıkları sorulardan birisi bu olmuştur. Muhtarlar vatandaşların çoğunun eski köy oldukları dönem alışkanlıklarından vazgeçmediklerini ve ilk muhatap olarak kendilerini gördüklerini ifade etmişlerdir. Kız istemeden, nişan yüzüğü takmaya, su kesintisinden elektrik problemine kadar ilk kendilerine geldiklerini belirtmişlerdir. Muhtarlardan bazıları birbirine benzer olarak muhtarların tarım, sağlık, posta icra tebliği başta olmak üzere her türlü iş ile ilgili olduklarını ifade etmişlerdir. Muhtarların bazıları da "herhangi bir saat kavramımız yok. Günün her saati bize ulaşmak istiyorlar. Biz şunu biliyoruz ki muhtarın saati olmaz" şeklinde duruma ilişkin özet yapmıştır. Muhtarlar mahallelerinde çoğunlukla imara ilişkin sorunlar olduğunu ve belediyeden önce vatandaşın kendilerine müracaat ettiğini ifade etmiştir. Nicel olarak bu soruya ilişkin veriler Tablo 56'de verilmiştir.

Tablo 56: Mahalle Muhtarlığının Merkezi/Yerel İşler Ayrımına İlişkin Görüşleri

İlçeler	**Yerel Nitelikli İşler**		**Merkezi Yönetime İlişkin İşler**		
	Sayı	%	Sayı	%	
Bodrum	4	*33*	8	*67*	12
Dalaman	6	*100*	0	*0*	6

Fethiye	11	*100*	0	*0*	11
Kavaklıdere	0	*0*	2	*100*	2
Köyceğiz	2	*33*	4	*67*	6
Menteşe	11	*69*	5	*31*	16
Seydikemer	12	*80*	3	*20*	15
Yatağan	9	*69*	4	*31*	13
Toplam	**55**	***68***	**26**	***32***	81

Bodrum'da muhtarların % 67'si mahalle muhtarlığının merkezi yönetime ilişkin işlerle meşgul olduğunu ve buna hitap ettiğini ifade etmiştir. Dalaman ve Fethiye ilçelerinde ise Bodrum'un aksine % 100 oranında yerel nitelikli işlere hitap ettiği ifade edilmiştir. Kavaklıdere ilçesinde Bodrum ile benzerlik göstererek % 100 merkezi yönetime ilişkin işler olduğu belirtilmiştir. Köyceğiz ilçesinde % 33 yerel nitelikli işler derken % 67'si merkezi yönetime ait işler demiştir. Menteşe'de muhtarların mahalle muhtarlığının % 69 yerel ve % 31 merkezi işlerle meşgul olduğunu ifade etmiştir. Seydikemer ilçesi de yerel nitelikli işlere hitap ettiğini belirten muhtarlarının oranının yüksek çıktığı ilçe olmuştur. Muhtarların % 80'i yerel işlere % 20'si merkezi işlere ait olduğunu ifade etmiştir. Yatağan ilçesi Menteşe ile benzer oranlara sahiptir. Yerel nitelikli işler % 69 ve merkezi yönetime ilişkin işler % 31 çıkmıştır. Bu sonuçların farklılık göstermesi olağandır. Çünkü yeni mahallelerin konumları, özellikleri vb. farklıdır. Hepsi kırsal değildir. Bodrum'da denize sıfır olanda vardır. Seydikemer'de dağ köyü olan da vardır.

Muğla geneli değerlendirildiğinde % 68 yerel nitelikli işler ve % 32 merkezi yönetime ilişkin işler olduğu ortaya çıkmıştır. Bu sonuca bakarak Muğla'da muhtarların yerel hizmetlere ilişkin talep ve sorunlarla daha fazla uğraştığı söylenebilir.

E. MUHTARLIĞA İLİŞKİN ÖNGÖRÜLER

Muhtarların muhtarlığa ilişkin görüşleri anket formu yardımıyla nicel hem de gelişen durumlara göre nitel olarak alınmıştır. Verilen cevaplara göre ilave sorular sorularak bölüm geliştirilmiştir. Bu kapsamda muhtarlara:

"Mahallede hem yerel yönetim birimi temsilcisi hem devletin temsilcisisiniz. Muhtarlığın hangisine bağlanmasını isterdiniz? (Hangisini temsil etmelidir?)" sorusu sorulmuş ve aşağıdaki seçeneklerden birisini tercih etmesi istenmiştir.

a) Kaymakamlığa

b) İlçe Belediyesine

c) Büyükşehir Belediyesine

d) Aynen kalsın.

e) Yakın muhtarlıklar arasında bölgesel birlikler kurabilmeli.

Bodrum ilçesinde muhtarların büyük bir kısmı muhtarlığın aynen kalması gerektiğini söylerken bir kısmı da doğrudan kaymakamlığa bağlı çalışması gerektiği görüşünü ifade etmiştir. Muhtarların bazıları, görüşmenin devamında gelecek "önceki durumu mu tercih edersiniz, yeni durumu mu?" sorusu sorulmadan, eski köy muhtarlığını tercih edeceklerini ifade etmişlerdir. Aynen kalması gerektiğini ifade eden muhtarların çoğunluğunun mahallenin önemli ihtiyaçlarını (meydan, toplantı ve düğün salonu, cami, pazaryeri vb.) köy oldukları dönemde tamamladıkları gözlemlenmiştir. Muhtarlardan bazıları gerekçe olarak da bu durumu açıklıkla ifade etmişlerdir. Bodrum'da muhtarlar ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediyesi yanı sıra yakın muhtarlıkların bir araya gelmesi ile bölgesel birlik kurması fikrine de sıcak bakmamışlar ve tercih etmemişlerdir.

Dalaman ilçesinde muhtarların bir kısmı kaymakamlık ve birim amirlerinden gelen işlerin vakitlerinin çoğunu aldığını söyleyerek kaymakamlığa doğrudan bağlanmalarının yerinde olacağını ifade ederken bir kısmı da aynen kalsın görüşünü

belirtmiştir. İlçe belediyesi yanı sıra yakın muhtarlıkların bir araya gelmesi ile bölgesel birlik kurulması fikrini kabul eden muhtar olmamış, bir muhtar büyükşehir belediyesinin imkânları fazla olduğu için iyi hizmet alabileceklerini söyleyerek büyükşehir belediyesine bağlanmayı tercih ettiğini söylemiştir. Fethiye'de Bodrum ve Dalaman'dan farklı olarak ilçe belediyesine bağlanmak isteyen muhtarlar olmuştur. Kaymakamlığa bağlı olmayı ve aynen kalmasını isteyen muhtarların sayısı aynı olmuştur. Kavaklıdere'de bir muhtar büyükşehir belediyesine bağlanmanın kendisi için iyi olacağını ifade ederken diğer muhtar aynen kalmayı savunmuştur. Köyceğiz ilçesinde muhtarların yarısı kaymakamlık ile işlerin çözüldüğünü ve oraya bağlanmayı tercih ettiğini ifade ederken diğer yarısı mevcut durumda çalışmaya devam etmeyi tercih etmişlerdir. Menteşe ilçesinde kaymakamlığa bağlanmasının doğru olacağını belirten muhtarlar büyük bir çoğunluğu oluştururken aynen kalmasını isteyenler de olmuştur. Bir muhtar ilçe belediyesine bağlanma tercihi yaparken bazı muhtarlarda kesinlikle eski durumun dışında başka bir çözüm olmadığını ifade ederek görüş belirtmemişlerdir. Seydikemer'de Bodrum ilçesine benzerlik gösteren görüşler ortaya çıkmıştır. Köyün sorunlarının büyük oranda çözüldüğünü söyleyen muhtarların çoğunluğu mevcut durumun devam edebileceğini belirtmişlerdir. Bazıları da kaymakamlığa bağlanmanın uygun olacağını ifade etmişlerdir. Yatağan ilçesinde muhtarların yarısı "mevcut durum aynen devam etsin" derken bir kısmı kaymakamlığı tercih etmiştir. Yatağan ilçesinde diğer ilçelerden farklı olarak büyükşehir belediyesine bağlı olarak çalışmalarının daha iyi olacağını söyleyen muhtarlar olmuştur.

Muğla geneline bakıldığında muhtarların % 38'i kaymakamlığa bağlı çalışmayı tercih ederken, % 5'i ilçe belediyesi, % 7'si de büyükşehir belediyesini tercih etmiştir. Aynen kalsın diyenlerin oranı % 47 çıkarken yakın muhtarlıklar birleşerek bölgesel birlik oluştursun diyenlerin oranı (Seydikemer ve Yatağan ilçelerinden muhtarların tercihi ile) % 3 olarak kalmıştır. Muhtarların tercihlerine ilişkin veriler Tablo 57'de sunulmuştur.

Tablo 57: Muhtarların Muhtarlığın Konumuna İlişkin Görüşleri

İlçeler	Kaymakamlığa	İlçe Belediyesine	Büyükşehir Belediyesine	Aynen Kalsın	Muhtarlıklar Bölgesel Birliği
Bodrum	5	0	0	7	0
Dalaman	3	0	1	2	0
Fethiye	4	3	0	4	0
Kavaklıdere	0	0	1	1	0
Köyceğiz	3	0	0	3	0
Menteşe [25]	7	1	0	3	0
Seydikemer	4	0	0	10	1
Yatağan	3	0	3	6	1
TOPLAM	**29**	**4**	**5**	**36**	**2**
	% 38	*% 5*	*% 7*	*% 47*	*% 3*

Muhtarlara "6360 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonrası muhtarın etkisi azalmıştır" ifadesi için yerel hizmetlere ve merkezi yönetime ait işlere ilişkin ayrı ayrı görüşleri sorulmuş ve aşağıdaki seçenekler sunulmuştur.

a) Hiç katılmıyorum (kesinlikle azalmamıştır).

b) Katılmıyorum (azalmamıştır).

c) Kararsızım (henüz fikrim yok)

[25] Menteşe'de muhtarların bazıları görüş belirtmemiştir.

d) Katılıyorum (azalmıştır).

e) Tamamen katılıyorum (Kesinlikle azalmıştır). (Bu seçeneğe ilişkin "Kaldırılmalı mı?" Sorusu)

Muhtarlar 6360 Sayılı Kanun sonrası muhtarın etkisinin azalıp azalmadığına ilişkin olarak görüşülen muhtarların çoğu hemen hemen ilçelerin tamamında muhtarın yapılan değişiklikler sonrası para toplama ve harcama yetkilerinin olmaması nedeniyle vatandaş nezdinde itibarlarının azaldıklarını ifade etmişlerdir. Bazı muhtarların ilçe müdürlüklerinde de eskisi gibi muamele görmediklerini itibarlarının azaldığını düşündüklerini ifade etmişlerdir. Bodrum ilçesinde muhtarların % 83 gibi büyük bir çoğunluğu muhtarın etkisinin azaldığını söylemiş ve yukarıda verilen benzer düşünceleri paylaşmışlardır. Azalmadığını düşünenlerin oranı % 17 çıkmıştır. Dalaman ve Köyceğiz ilçelerinde "evet azalmıştır" diyenlerin oranı % 67, "hayır azalmamıştır" diyenlerin oranı % 33 çıkmıştır. Fethiye ilçesinde diğer ilçelerden farklı olarak "azalmıştır" diyenlerin oranı en düşük çıkmıştır. % 45 evet derken, % 55 azalmadığını ifade etmiştir. Kavaklıdere ilçesinde oranlar eşit olarak % 50'dir. Seydikemer ve Menteşe ilçelerinde Bodrum'a benzer olarak etkisinin azaldığını söyleyen muhtarların oranı yüksek çıkmıştır. Seydikemer'de % 80 ve Menteşe'de % 75 azalmıştır demiştir. Seydikemer'de etkilerinin azalmadığını söyleyenlerin oranı %20 Menteşe'de % 25 olarak ortaya çıkmıştır. Yatağan'da muhtarlar etkilerinin eskiye göre azaldığını söylemiştir. Bu ilçede azalmıştır diyenlerin oranı % 62 azalmamıştır diyenlerin oranı % 38'dir.

Muğla genelinde ise muhtarların etkisinin azaldığını söyleyen muhtarların oranı % 69 çıkmış ve azalmadığını söyleyenlerin oranı % 31 çıkmıştır. Bu sonuçla muhtarların büyük oranda muhtarlığın etkisinin eskiye nazaran azaldığını söylemek mümkündür. Muhtarların etkisinin azaldığını söyleyen muhtarlara cevabı müteakiben muhtarlığın kaldırılmasını uygun bulup bulmayacakları sorulmuştur. Muhtarların hemen hemen tamamına yakını "kesinlikle kaldırılmamalı" şeklinde görüş belirtmiştir. Sadece üç muhtar kaldırılması gerektiğine ve ilçe belediyelerinin mevcut görevleri üstlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Muhtarların bazıları da muhtarlığın statüsünün net olarak

belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Muhtarların tercihlerine ilişkin veriler Tablo 58'de sunulmuştur.

Tablo 58: Muhtarın Etkisinin Azalmasına İlişkin Görüşler

İlçeler	**Evet**	***Yüzde***	**Hayır**	***Yüzde***
Bodrum	10	*% 83*	2	*% 17*
Dalaman	4	*% 67*	2	*% 33*
Fethiye	5	*% 45*	6	*%55*
Kavaklıdere	1	*% 50*	1	*% 50*
Köyceğiz	4	*% 67*	2	*% 33*
Menteşe	12	*% 75*	4	*% 25*
Seydikemer	12	*% 80*	3	*% 20*
Yatağan	8	*% 62*	5	*% 38*
TOPLAM	56	***% 69***	25	***% 31***

Muhtarlara "6360 Sayılı Kanun ile belediyelerin sürece dâhil olmasıyla birlikte vatandaşın muhatabı artmış ve muhtarlık görevleri daha kolay yürütülür hale gelmiştir" ifadesine ilişkin görüşleri sorulmuştur. Aşağıda verilen seçeneklerden uygun olanı tercih etmeleri istenmiştir.

a) Hiç katılmıyorum.

b) Katılmıyorum.

c) Kararsızım.

d) Katılıyorum.

e) Tamamen katılıyorum.

Muhtarlar ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olunduktan sonra muhtarlığın kolaylaşmasına ilişkin olarak farklı görüşler ifade etmişlerdir. Bazı muhtarlar alana yabancı olan belediyelerin temel yerel hizmetleri bile yeni yeni

yapmaya başladıklarına dikkat çekmiştir. Bodrum ilçesinde muhtarlığın kolaylaştığı ifadesine katılan muhtarların oranı % 67 çıkmıştır. % 8 kararsız olduğunu söylerken % 25 katılmadığını belirtmiştir. Dalaman ilçesinde bu ifadeye katıldığını söyleyen muhtarların oranı % 66 ile Bodrum'a yakın bir oranı çıkmıştır. % 17 kararsız olduğunu söylerken katılmadığını söyleyenlerin oranı % 17 olmuştur. Fethiye ilçesinde muhtarlığın kolay yürütüldüğü ifadesine katılanların oranı Bodrum ve Dalaman'a göre düşük çıkmış ve % 45 olmuştur. Kararsızın olmadığı Fethiye'de % 55 verilen ifadeye katılmadığını belirtmiştir. Kavaklıdere ilçesinde % 50 katılırken % 50 katılmadığını belirtmiştir. Köyceğiz ilçesinde Bodrum ilçesinde olduğu gibi katılanların oranı % 67 çıkmıştır. Kararsız olduğunu söyleyen olmaz iken % 25 verilen ifadeye katılmadığını belirtmiştir. Menteşe ilçesinde muhtarlığın kolay yürütülür hale geldiğini düşünen muhtarların oranı diğer ilçelere göre en yüksek çıkan ikinci ilçedir. % 82 kolaylaştırdığını düşünürken, % 6 kararsız, % 12'de ifadeye katılmadığını söylemiştir. Seydikemer ilçesinde % 60 kolay yürütülür hale geldiğini söylerken % 40 öyle düşünmediğini belirtmiştir. Yatağan ilçesi ifadeye % 84 oranında olumlu cevap ile bu oranın en yüksek çıktığı ilçe olmuştur. Kararsız bulunmaz iken % 16 oranında muhtar kolaylaştığı fikrine katılmadığını ifade etmiştir.

Muğla genelinde "6360 Sayılı Kanun ile belediyelerin sürece dâhil olmasıyla birlikte vatandaşın muhatabı artmış ve muhtarlık görevleri daha kolay yürütülür hale gelmiştir" ifadesine katıldığını söyleyen muhtarların oranı % 67, kararsızım diyenlerin oranı % 4 çıkmıştır. Katılmayan muhtarların oranı % 29 olarak görülmektedir. Muğla'da muhtarların büyük oranda 6360 Sayılı Kanun sonrası muhtarlığın kolaylaştığı görüşüne katıldıkları söylenebilir. Muhtarlardan bazıları muhtarlığın yeni durum sonrası kolaylaştığını ancak yetkileri olmadığı için "sinir ve streslerinin" arttığını söylemiştir. Muhtarlar yeni durumda sadece aracı olduklarını belirtirken bazı muhtarlar bu durumdan memnun olduğunu bazıları da yetkileri olmadan muhtarlığın hiçbir şekilde anlamı olmayacağını ifade etmişlerdir. Muhtarların bazıları da yasal durum ne olursa olsun mahalleleri için çok çalışmaları gerektiğine inandıklarını vatandaşın kendilerine bu beklentiyle oy verdiklerini ifade etmişlerdir. Bir muhtar; "eskiden köy olmamıza rağmen belediye gibi çalışıyorduk. Çok iş yükümüz vardı ama işler yürüdüğü için sıkıntı olmuyordu" diyerek durumu özetlemiştir. Veriler Tablo 58'da sunulmuştur.

Tablo 59: Muhtarların Muhtarlığın Kolaylaşmasına İlişkin Görüşleri

İlçeler	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	TOPLAM
Bodrum	0	3	1	6	2	12
	% 0	***% 25***	***% 8***	***% 50***	***% 17***	***% 100***
Dalaman	0	1	1	3	1	6
	% 0	***% 17***	***% 17***	***% 49***	***%17***	***% 100***
Fethiye	1	5	0	4	1	11
	% 9	***% 46***	***% 0***	***% 36***	***% 9***	***% 100***
Kavaklıdere	1	0	0	0	1	2
	% 50	***% 0***	***% 0***	***% 0***	***%50***	***% 100***
Köyceğiz	0	2	0	3	1	6
	% 0	***% 33***	***% 0***	***% 50***	***% 17***	***% 100***
Menteşe	1	1	1	11	2	16
	% 6	***% 6***	***% 6***	***% 69***	***% 13***	***% 100***
Seydikemer	3	3	0	8	1	15
	% 20	***% 20***	***% 0***	***% 53***	***% 7***	***% 100***
Yatağan	1	1	0	5	6	13
	% 8	***% 8***	***% 0***	***% 38***	***% 46***	***% 100***

TOPLAM	**8**	**15**	**3**	**40**	**15**	**81**
	% 10	***% 19***	***% 4***	***% 48***	***% 19***	***% 100***

Muhtarlara; 6360 Sayılı Kanun sonrası mahallelerine ilişkin birçok konunun dile getirilmesi başta olmak üzere, mahalleyi temsilen belediye meclisinde yer almalarının gerekli olup olmadığı sorulmuştur. "Mahalle muhtarları belediye meclisinde yer almalı mıdır?" sorusuna;

a) Hayır almamalı.

b) Evet, yer almalıdır cevaplarından birisini vermesi istenmiştir. "Evet" cevabı verenlere devamında "nasıl?" sorusu yöneltilmiştir.

Muhtarlar belediye meclisinde oy hakkı olmadan yer almanın ya da temsil edilmenin bir etkisi olmayacağını ifade etmişlerdir. Muhtarlardan bazıları her ilçeden en çok oyu alan muhtarın muhtarları temsilen oy hakkı ile birlikte belediye meclisinde yer alması gerektiğini ifade etmiştir. Bazı muhtarlarda kendilerinin seçeceği en az 3 muhtarın doğrudan belediye meclisinde yer alması gerektiğini ifade etmiştir. Bazı muhtarlarda her muhtarın belediye meclisinde yer alması gerektiğini belirtmiştir. Muhtarların belediye meclisinde yer almalı sorusuna verdikleri cevaplara ilişkin veriler Tablo 60'da sunulmuştur.

Tablo 60: Muhtarların Belediye Meclisinde Yer Almasına İlişkin Görüşler

İlçeler	**Evet**	***Yüzde***	**Hayır**	***Yüzde***
Bodrum	8	*% 67*	4	*% 33*
Dalaman	6	*% 100*	0	*% 0*
Fethiye	11	*% 100*	0	*% 0*
Kavaklıdere	2	*% 100*	0	*% 0*
Köyceğiz	4	*% 67*	2	*% 33*
Menteşe	15	*% 94*	1	*% 6*

Seydikemer	12	*% 80*	3	*% 20*
Yatağan	13	*% 100*	0	*% 0*
TOPLAM	71	***% 88***	10	***% 12***

Bodrum ve Dalaman ilçelerinde muhtarların % 67'si "evet" mecliste yer almalı derken % 33'ü "hayır almamalı" demiştir. Dalaman, Fethiye, Kavaklıdere ve Yatağan ilçelerinde ise muhtarların tamamı muhtarların belediye meclislerinde olması gerektiğini ifade etmiştir. Menteşe ilçesinde muhtarların % 94'ü evet derken % 6'sı hayır demiştir. Seydikemer ilçesinde muhtarların belediye meclisinde yer almasına ilişkin olarak % 80 almalı, % 20 ise hayır almamalı demiştir.

Muğla genelinde ise muhtarların belediye meclisinde yer alması gerektiğini düşünen muhtarların oranı % 88 gibi oldukça yüksek bir rakam çıkmıştır. Yer almaması gerektiğini düşünen muhtarların oranı % 12'de kalmıştır. Bu sonuçla Muğla'da muhtarların belediye meclisinde temsil edilmeleri gerektiğini düşündükleri söylenebilir.

Muhtarlardan cevapladıkları sorularla birlikte; 3 yıllık yeni durumu bir bütün olarak eski dönemlerle birlikte değerlendirmeleri istenmiştir. "Elinizde yetki olsa hangi durumu tercih ederdiniz? 6360 öncesi bağımsız köy muhtarlığını mı? Belediyelere bağlı mahallenizin muhtarlığını mı?" sorusu yöneltilerek,

a) Bağımsız köy muhtarlığını

b) Mevcut mahalle muhtarlığını mı?

Hangisini seçecekleri sorulmuştur. Muhtarların çoğunluğu eski köy muhtarlığında yaptıkları işleri anlatarak başladıkları bu soru için önceki durumu tercih ettiklerini belirtmiştir. Muhtarlardan bazıları da son bir yıldır hizmet almaya başladıklarını ve yeni durumun ilerleyen dönemlerde daha iyi olacağını belirtmiştir. Muhtarlardan bazıları da; "yeni durum devam etsin, razıyım. Ancak bize tüzel kişiliğimiz ile birlikte nüfusumuza göre bütçe sağlansın. Mahallemizin ufak tefek işlerini kendimiz halledelim" demiştir. Muhtarların tercih hakları olsaydı önceki durum

mu sonraki durum mu sorusuna verdikleri cevaplara ilişkin veriler Tablo 61'de sunulmuştur.

Tablo 61: Muhtarların Tercihlerine İlişkin Görüşleri

İlçeler	**Köy Muhtarlığını**	***Yüzde***	**Mevcut Mahalle Muhtarlığını**	***Yüzde***
Bodrum	8	*% 67*	4	*% 33*
Dalaman	5	*% 83*	1	*% 17*
Fethiye	8	*% 73*	3	*% 27*
Kavaklıdere	2	*% 100*	0	*% 0*
Köyceğiz	4	*% 67*	2	*% 33*
Menteşe	12	*% 75*	4	*% 25*
Seydikemer	10	*% 67*	5	*% 33*
Yatağan	11	*% 85*	2	*% 15*
TOPLAM	60	***% 74***	21	***% 26***

Muhtarlardan eski duruma dönmek isteyenlerinin hemen hemen tamamı hiç düşünmeden sorunun cevabını vermiştir. Bodrum, Köyceğiz ve Seydikemer ilçelerinde eski bağımsız köy muhtarlığını tercih edenlerin oranı % 67 çıkmıştır. Mevcut mahalle muhtarlığında bir sıkıntısının olmadığını ve belediyelerden hizmet alabildiğini söyleyen muhtarlar olmuştur. 6360 Sayılı Kanun sonrası mahalle muhtarlığını seçenlerin oranı % 33 çıkmıştır. Dalaman ilçesinde eski durumu seçenlerin oranı % 83, mevcut durumu seçenlerin oranı % 17 olmuştur. Fethiye ilçesinde eski köy muhtarlığını seçenlerin oranı % 73, mevcut mahalle muhtarlığını seçenlerin oranı % 27 olmuştur. Kavaklıdere'de görüşülen muhtarların ikisi de eski köy muhtarlığını tercih etmiştir. Menteşe ilçesinde % 75 eski köy muhtarlığını tercih ederken % 25 yeni durumu tercih ettiğini ifade etmiştir. Yatağan ilçesinde % 85 oranında muhtar eski durumu tercih ettiğini belirtirken yeni durumu tercih edenlerin oranı % 15 olmuştur. Muğla genelinde ise % 71 eski durumu % 26 yeni durumu tercih ettiğini ifade etmiştir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yerel yönetimler ya da diğer bir ifadeyle mahalli idareler, ülke sınırları içinde varolan değişik büyüklükteki köy, kasaba ve kent gibi yerleşim yerlerinde yaşayan insanların yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kanunlar doğrultusunda oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır. Merkezi yönetimin ötesinde, yerel yönetimler halka en yakın birimler olmaları ve yerel halkın ihtiyaçlarını yerinde tespit ederek ikame edebilmeleri sebebiyle kamu hizmeti üretiminde önemli bir yere sahiptirler. Dünyada yaşanan gelişmeler, her geçen gün çeşitlenen bilgi ve bu ikisindeki değişimden etkilenerek beklentileri her geçen gün farklılık gösteren insanların ihtiyaçları olan kamu hizmetlerini sunmakla görevli yerel yönetimlerin yapısı da doğal olarak değişmektedir.

Son yıllarda yaşanan değişimlerin etkisiyle Türkiye'de çokça gündeme gelen kavramların başında katılım gelmektedir. Katılım ile birlikte kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ve beraberinde hizmetlerin mümkün olduğunca yerel boyutta sağlanması diğer öne çıkan ilkeler olmuştur. Türkiye'de demokrasinin güçlendirilmesi, yerel hizmetlerde kalitesinin artırılması amacıyla yapılan düzenlemelerde bu üç ilkeye vurgu sıkça yapılmaya başlanmış ve tavandan tabana hizmetler bu minvalde değerlendirilir hale gelmiştir.

2012 yılında, TBMM tarafından yasalaşma süreci tamamlanarak yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanunun getirdiği değişiklikler büyükşehir yönetimi yapılanması ve ilgili bileşenleri üzerine olmuştur. Önceki düzenlemelerin aksine radikal sayılabilecek bir tutum ile köklü yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Neticede, büyükşehir belediyesi olan il sayısı otuza çıkmış, bu illerde il özel idareleri kaldırılmış, Yatırımları İzleme ve Koordinasyon başkanlıkları kurulmuş, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliği sonlandırılarak bağlı bulundukları ilçelerin mahallelerine dönüştürülmüştür.

Yönetim geleneğimizde müstesna yeri bulunan köyler, yaşanan dönüşüm ile birlikte, sahip oldukları yönetim organları olan köy muhtarlığını ve beraberinde tüzel kişilik kaynaklı haklarını kaybetmişlerdir. Daha önce köyde yetki ve sorumluluğu ile en başta gelen muhtarlar, köylerini henüz tanımayan ve artık önceki hizmetleri sağlamakla

görevli ilçe ve büyükşehir belediyelerine talep ve sorunları ileten aracı konumuna düşmüşlerdir. Köyün adı, yeri, fiziki yapısı, doğal örtüsü ve nüfusu değişmemiş iken yönetsel niteliği değişmiş ve mahalle olmuştur. Bu değişime gerek vatandaşlar gerekse merkezi yönetim boyutuyla tanıklık edenler, hem eski durumu yaşamış hem de yeni durumda halen göreve devam eden muhtarlardır.

Katılım sürecinin katılımdan etkilenenlerin görüşlerini almakla başlayacağı göz önüne alındığında, 6360 Sayılı Kanunun hazırlanmasında bu sürecin sağlıklı işlemediğini söylemek mümkündür. Diğer taraftan, muhtarların görüşlerinin alınması durumunda kabul etmeyeceklerini ifade ettiklerinin Muğla özelinde bu çalışmada ortaya çıkması, kanunu çıkaran hükümetin bundan habersiz olamayacağından hareketle, seçimler yoluyla almış olduğu ülkeyi yönetme ve kanunları tanzim etme yetkisini açıkça kullandığı söylenebilir. Demokratik teamüller ve yaygın yönetim anlayışında bu tavrın yadsınamayacağı ortadadır. Nitekim öyle de olmuştur. Kanunun çıktığı dönemdeki tepki ve serzenişler zayıflamış, Anayasa Mahkemesine açılan iptal davasının da reddedilmesiyle birlikte kabullenme ve gereğini yapma sürecine girilmiştir.

Kanunun 2012 yılı sonu itibarıyla yasalaşma süreci başlamıştır. Bu dönem beraberinde kanundan etkilenecek yerel aktörler başta olmak üzere ilgililere ve halka merkezi ve yerel yönetim yetkililerince izah edilmeye başlanmıştır. Muğla genelinde muhtarların büyük oranda bilgilendirildiklerini ifade etmiş olması, kanun öncesi yapılan hataya kanun çıktıktan sonra düşülmediğini göstermek açısından önemli görülebilir. Kanunun işlerlik kazanması ile birlikte dönüşüm sürecinde öngörülmeyen aksaklıkların çıkması muhtemeldir. Bu süreçte, eski köy yeni mahalle muhtarlarının, önceki dönem deneyimleri ile ilçe mülki idare amiri kaymakama ve bağlandıkları belediyeye müracaat ederek sorunları çözme gayreti içinde olmaları anlamlıdır. Ancak bu durumun da deneyimleri ve kişisel becerileri ile sınırlı olması sürecin olumsuz bir boyutu olarak kalacaktır.

Tüzel kişiliğini kaybeden köylerin bazılarının belirli parasal ilişkilerini meşru zeminde sürdürebilmek amacıyla mahalleleri adına dernek veya vakıf kurdukları araştırmada elde edilmiş önemli sayılabilecek bir bulgudur. Ancak bu yöntemi tercih eden mahalle muhtarı yok denecek kadar az çıkmıştır. Bunda da dernek ve vakıf

işlemlerinde gerekli zorunlu mevzuat ve bürokratik aşamalar etkili olmuş olabilir. Diğer taraftan muhtarların öğrenim durumlarına ilişkin bulgular göz önüne alınırsa burada anlamlı bir ilişki olduğu söylenebilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının (seçimler dışında) önde gelen katılım mekanizmaları açısından Muğla ilinin oldukça avantajlı illerden birisi olduğu söylenebilir. Kent konseyleri, odalar, dernekler ve diğer sivil toplum kuruluşları sayısı bakımından görülen zenginlik, muhtarların bu mekanizmalara katılımına yansıdığı söylenemez. Ancak burada mecburi dayanışma ortamı gibi görülebilecek Muhtarlar Derneklerini dış tutmak gerekir. Muhtarların hemen hemen tamamına yakını katılım göstermektedir. İlçeler arasında bir ilişki tespit edecek kadar farklılık bulunmamaktadır. Muhtarların, Türkiye'de en yaygın ve en meşru katılım zemini olan siyasi partilere üyelikleri Muğla ölçeğinde düşük kalmıştır. Bu durum, rahatlıkla, büyükşehir belediyesinde farklı bir siyasi parti, ilçe belediyesinde farklı bir siyasi parti, ülke yönetiminde ise farklı bir parti olması ile açıklanabilir. Özellikle Muğla'da, büyükşehir belediyesinin CHP'de, ilçe belediyelerinde Ak Parti, CHP, DP olması ve ülke iktidarında Ak Parti olması, her kesimle barışık olmak zorunda olduklarını düşünen ve bunu açıkça ifade eden muhtarlar açısından üyelik konusunda geri durmada etkili olmaktadır. Bu durumu destekleyici nitelikte, siyasi parti üyesi olanlarında üye olduğu partinin ismini vermek istememesi gösterilebilir.

Kent konseylerine katılımda mevzuatta muhtarlara özellikle yer verilmesine rağmen Muğla ölçesinde katılımın yüksek olmadığı görülmektedir. Kent konseylerinin çoğunun bir türlü yapılanmalarını tamamlayamamış olması ile birlikte muhtarların yıllar içinde işlevsiz olduğunu deneyimledikleri bu zemine ilgi göstermemelerinde etkili olmaktadır. Belediye başkanlarının istişare etmekten ziyade bilgilendirme ve istişare ediyormuş gibi görünmek için kullandıkları ve işlevsiz oldukları gibi, kent konseylerine yapılan geleneksel eleştirilerin Muğla'da da yapılması ve muhtarlarca açıkça ifade ediliyor olması önemli bulgulardan birisi olarak dikkat çekmiştir.

Köyden mahalleye dönüşen yerlerde yerel hizmetleri sağlamakla görevli büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin yeni alanları tanımaları ve hizmet üretim kapasitelerini arttırmaları zaman alacaktır. Muğla gibi kırsal alanı kentsel alandan daha

fazla olan yerlerde bu zaman tanıma süreci daha geniş boyutta gerçekleşeceğinden daha fazla zaman alacaktır. Bu süreçte muhtarların ilçe ve belediye meclis toplantılarına katılımının önemi artacaktır. Muğla'da muhtarların bu yolu çok fazla tercih etmedikleri görülmüştür. Buna gerekçe olarak, oy hakkı olmadan yapılan katılımın bir anlam ifade etmemesini göstermeleri makul karşılanabilecektir. Bu duruma ilişkin olarak muhtarların deneyimleri, özellikle 5 ya da 6 dönemdir muhtarlık yapanların yaptığı değerlendirmeler haksız da sayılmayacakları anlamında gerekçe olarak gösterilebilir.

Muğla'da, GEKA yanı sıra ticaret odaları, esnaf odaları dernek ve vakıf benzeri yapılanmalarla işbirliği oranın çok düşük çıkması üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Taraflar açısından bu durumun bertaraf edilmesi ve projeler başta olmak üzere çeşitli mahalleye ilişkin çalışmaların yapılmasının gerekliliği nettir. Ancak Muğla ilinde 566 olan mahalle sayısının yüksekliği işbirliği sayısını yükseltmenin zorluğunu göstermesi açısından yeterli görülebilir.

Muğla'da muhtarların belediye başkanları, kaymakamlar ve vali ile sık sık toplantılarda bir araya geldikleri görülmüştür. Bir ilçede düzenli olarak her ay yapıldığı görülen bu toplantıların yapılma sıklığının keyfiyete değil yasal bir zarurete kavuşturulması gerektiği açıktır.

Yönetime katılımın yaygın araçlarından olan anket ve referandumların az sayıda da olsa Muğla ölçeğinde yapıldığı görülmektedir. Ancak burada da belediye başkanları, kaymakamlar ve vali ile yapılan toplantılar gibi ihtiyari değil zaruri olması gerektiği, özellikle Muğla gibi dağınık yapıya sahip yerlerde kararların sağlıklı alınabilmesi adına gerekli bir araç olarak görülmeli ve kullanılmalıdır.

Gelişen teknolojik araçların insanlar arasında olduğu kadar kurumlarla kurulacak iletişim de kolaylıklar sağladığı malumdur. Muhtarların merkezi yönetim birimleri ve belediyelere ulaşmalarında işlerini kolaylaştıracak yeni iletişim teknolojisi araçların kullanıma sunulmasının yeterli olmayacağı, sunulan iletişim olanaklarının hedef kitlenin teknik imkânlarının kısıtlılığı ve bireysel kapasite yetersizlikleri nedeniyle tam ve verimli olarak kullanılamadığı ortaya çıkan bir gerçektir. Muğla ölçeğinde muhtarların yaşları ve bu araçları kullanma oranlarının düşük çıkması arasında anlamlı bir ilişki

olduğu söylenebilir. Zira Muğla'da sadece internet ortamından erişim sağlanan Muhtar Bilgi Sistemine katılım düşük çıkarken, Muğla Büyükşehir Belediyesinin Muhtarlar Masasına başvurunun yüksek çıkması, Muhtarlar Masasının internet ile birlikte telefon ile de ulaşım imkânı sunması dikkate alınırsa, destekler nitelikte olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan, muhtarların mahallelerine ilişkin talep ve sorunlarda ulaşmada geleneksel yöntemleri tercih etmeleri ile muhtarların yaş ve eğitim durumları arasında anlamlı bir ilişki kurulabilir. Muhtarların bu tür durumlarda belediye başkanı, kaymakam, vali ya da ilçe idare amirleriyle birebir görüşme çabasında olmaları bu durumun açık bir göstergesi olarak görülebilir.

Vatandaşların talep ve sorunlarının çözümünde yerel yönetim birimleriyle aracı konumda bulunan muhtarların, belediyelerin sorunların çözümünde ne ölçüde yardımcı olduklarına ilişkin algıları, 6360 Sayılı Kanunun 3 yıllık süreci açısından önemlidir. Muğla ölçeğinde, muhtarların yüksek sayılabilecek oranlarda hem ilçe hem de büyükşehir belediyelerinin yaklaşımlarına ilişkin olarak olumlu algı taşımaları kanunun hedefleri açısından olumlu sonuca örnek gösterilebilir. Bu noktada muhtarların bu olumlu algıyı destekleyecek örnekler vermeleri, muhtarların bu yönetimlere ilişkin olumsuz beyanda bulunamayacakları eleştirisini bertaraf edecek niteliği taşımaktadır.

Belediyelerce yatırımların planlanmasında siyasi kaygılarla birlikte, partizan ve rant kaygılı yaklaşımların olması muhtemeldir. Kaldı ki bu yaklaşımlar ülkemize maalesef hiç yabancı değildir. Muğla'da muhtarların ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi tarafından bu anlamda olumlu algıya sahip olmaları oldukça önemlidir. İlçe belediyeleri açısından kabul edilebilir görülebilecek bu durumun büyükşehir belediyesi için de aynı oranda yüksek çıkması, özellikle büyükşehir belediyesini elinde bulunduran parti ile ilçe belediye başkanlıklarını elinde bulunduran partilerin farklı olması dikkate alınırsa, önemi daha da büyük olacaktır. Bu araştırmanın önemli bulgularından birisi sayılabilecek bu algının oluşması kadar sürdürülebilirliği de aynı derecede önemlidir.

6360 Sayılı Kanun sonrası belde ve köylerin kapatılması sonrası alana yeni gelen iki ilçe belediyesi arasında hizmetlerin paylaşımı konusunda sorun çıkması beklenen bir durumdur. Muğla ölçeğinde, muhtarlardan elde edilen bulgularda birbirine yakın

sayılabilecek bir oran bulunmasına rağmen belirsizlik ve sorun çıkmadığına ilişkin oran yüksektir. Belediyelerce alanı tanıma döneminde bile bu oranın yüksek çıkmaması bundan sonraki süreçte daha da düşerek, bu anlamda bir sorunun yaşanmayacağı söylenebilir.

6360 Sayılı Kanun'da kentsel alan dışındaki yerlerin, köylerin kapatılarak, belediye hizmet sınırları içine alınması ile birlikte, on yıl süre ile bu alanların alt yapı yatırımları için, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerince, % 10 pay ayrılacağının yer alması kırsal alanlar adına oldukça yerinde bir karar olmuştur. Ancak bu hükmün sahaya yansımadığı bu çalışmada elde edilen önemli bulgulardan bir diğeridir. Muhtarların hemen hemen tamamına yakını sayılabilecek bir oranda, bu hüküm doğrultusunda, görüşlerinin alınmamış olması bu düzenlemeyi getirenlerin denetim ve takibi noktasında da gerekli önlemleri alması gerektiğini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte, özellikle belediye sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi, köy ve beldelerin kapatılmasından hareketle merkezileşmenin arttığına ilişkin tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. En köklü ve en yaygın yerleşim birimleri olan köylerin yöneticisi muhtarların özellikle kanunun öncesi ve sonrası bağlamında deneyimleri önemli hale gelmiştir. Mahalleye dönüşüm ile birlikte mahalle muhtarı olarak yaptıkları işlerin merkezi ve yerel niteliklere hangi oranda evrildiği ve ağırlık kazandığı sürecin görülebilmesi adına belirleyici olacaktır.

Muğla ölçeğinde muhtarların, muhtarlığa yerel nitelikli işlerin daha fazla hitap ettiği değerlendirmesini yapması ve yerel nitelikli işlerin merkezi yönetime ilişkin işlere göre oran olarak fazla çıkması iki şekilde yorumlanabilir. Birincisi, vatandaşlar yasanın 3 yılı dolarken, hala eski köy oldukları dönem alışkanlıklarından vazgeçmediklerini ve ilk muhatap olarak muhtarları görmektedirler. İkincisi de belediyelerin henüz alana hâkim olamadıklarını ve yerel hizmetleri götürmede henüz yeterli olamadıklarıdır. Her iki değerlendirmenin yanı sıra mahalleye dönüşen bu köylerin kent mahallesine dönüşme noktasında daha çok süreye ihtiyaçları olduğudur. Ancak burada bunun gerçekten gerekli olup olmadığı da başka bir tartışma ve araştırma konusu olarak not edilmelidir.

Yerel hizmetlerin yerinde ikame edilememesi, merkezi yönetim birimlerine havale edilmesi beraberinde bürokratik bir süreci de getirecektir. İl ölçeğinde genişleyen belediye hizmet sınırları, il merkezinden yönetilen bir büyükşehir belediyesi birlikte düşünüldüğünde beraberinde resmi iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında bürokratik mekanizmaları zorunlu kılacaktır. Bunu aşmak için büyükşehir belediyelerinin karar alma ve onay verme mekanizmaları olmasa bile hizmet sunma noktasında ilçe ve hatta büyük eski köy yeni mahallelerde yapılanması bir çözüm olarak önerilebilir. Muğla ölçeğinde muhtarların yeni süreç ile birlikte bürokrasinin artmadığına ilişkin değerlendirmesi de dikkate alınmalıdır. Bu anlamda yapılan eleştirileri zayıflatması bakımından yine zayıfta olsa bir örnek olarak gösterilebilir.

6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapan muhtarların hepsi en az bir dönem bile olsa il özel idareleri ile köyüne hizmet getirme noktasında bir deneyimi olduğu göz önüne alınırsa muhtarların il özel idarelerine ilişkin değerlendirmeleri oldukça anlamlı hale gelecektir. Muğla ölçeğinde, bu anlamda muhtarların il özel idaresini yüksek oranda arıyor olmaları, kırsal alanlarda il özel idaresi tarafından sağlanan hizmetleri yapacak belediyelerin henüz oluşan boşluğu dolduramadığını göstermektedir. 6360 Sayılı Kanunun yukarıda olumlu çıkan bulgulara göre burada olumsuz çıkması, beklentileri karşılayamadığı düşüncesini destekler nitelikte önemli bir bulgu olmuştur. Bu noktada kırsal alanlara ilişkin düzenlemelerin gözden geçirilmesi gerektiği ve gerekiyorsa tekrar değişiklikler yapılması gerektiği değerlendirmesini yapmak yanlış olmaz.

Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle muhtarı olarak yetkileri kalmayan muhtarların, mahallelerine ilişkin karar alma noktasında ve sorunların çözülmesinde ilçe ya da büyükşehir belediye meclislerinin gündeminde olmalarına ilişkin değerlendirmeleri yetersiz olduğu yönünde olmuştur. Bu da köyde çözülebilecek sorunların diğer köylerin sorunları ile birlikte karar organı olan ve ayda bir olağan toplanan belediye meclislerinin iş yüklerinin artması anlamına gelecektir. Bu da yerelleşmenin zayıflatılması ve merkezin iş yükünün arttırılması olarak yorumlanabilecektir.

6360 Sayılı Kanunun temel amaçlarından birisi de hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin arttırılması belirlenmiş ve kanun bu amaca hizmet edecek şekilde yapılandırılmıştır. Muhtarların hizmet alanının il sınırına genişlemesiyle birlikte yeterli hizmetleri almakta zorlanıp zorlandıklarına ilişkin değerlendirmeleri sürece ilişkin bir fikir verebilecektir. Muğla ölçeğinde, ilçelerde farklı çıkmakla birlikte, genelde yarıya yakın bir oranda olumlu çıkması, henüz üç yıllık bir deneyimin yaşandığı da göz önüne alınırsa olumlu olarak görmek mümkün olabilecektir. Aynı minvalde hizmetlerin zamanında alınmasına ilişkin değerlendirmede sonucun daha olumlu olduğu görülmektedir. Bu da geleceğe ilişkin olumlu beklentileri arttırmaktadır.

Köy muhtarlığı döneminde her köyün kendi temel hizmetlerini kendi imkânları ile sağladığı, sağlayamadığı durumlarda il özel idaresi ya da KÖYDES vb. arayışlara girdiği muhtarların değerlendirmeleri yanı sıra literatüre de girmiş bir gerçektir. 6360 Sayılı Kanun ile birlikte bu tür hizmetlerin il ölçeğinde, tek elden verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Muğla'da muhtarların değerlendirmesi yarı olumlu yarı olumsuz çıkmıştır. Olumlu değerlendirmelerin merkezinde MUSKİ tarafından içme suyu konusunda yapılan çalışmalar ile verimlilik sağlandığı algısı hâkimken, olumsuz değerlendirenlerin ise, ağırlıklı olarak, önceden KÖYDES aracılığıyla ya da kendi kişisel girişimleri ile merkezden hizmet alanlardan oluşması dikkat çekici bir ayrıntı olarak görülmektedir.

Benzer bir değerlendirme de hizmetlerin daha güçlü ve hızlı getirilip getirilemediğine ilişkin istenmiş ve burada da oran yarıya yakın çıkmıştır. İkisi birlikte değerlendirildiğinde muhtarların gözüyle beklentilerin henüz karşılanamadığı söylenebilir.

Sahada yapılan araştırmalar ile zenginleştirilen çalışmaların en verimli bölümünün öneriler kısmı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Tespit ve değerlendirmelerin neticesinde sunulacak görüşlerin daha olumlu olmasına katkı sunacak nitelikte olması kaçınılmazdır. 6360 Sayılı Kanun ile birlikte mahalle muhtarlığı büyük ölçüde etkilenmiş ve önemli değişiklikler olmuştur. 3 yıllık sürecin sonunda, öncesi ve sonrasını karşılaştırma ve değerlendirme yapabilme yeterliliği oluşan mahalle muhtarlarının sunacağı görüşler daha anlamlı hale gelecektir.

Mahalle muhtarlarının, muhtarlığın hem yerel yönetim birimi temsilcisi hem de merkezi yönetim temsilcisi olması hasebiyle herhangi bir kuruma bağlanmasına ilişkin yaptıkları değerlendirmeler önemli bulgular sağlamaktadır. Şu ki, özellikle Muğla ölçeğinde, her köyün farklı farklı konumları, özellikleri, gelir kaynakları, sosyolojik yapısı farklıdır. Merkeze yakınlık-uzaklık, temel ortak gereksinime ilişkin altyapı üst yapı hizmetleri tamamlanmış-tamamlanmamış, tarihi, turistik imkânlara sahip olması-olması gibi birçok değişken etkili olmuştur. Merkezi yönetim birimi olarak daha güçlü olacağı algısı ile büyük bir oranın kaymakamlığı tercih ettiğini söylemek çok da yanlış olmaz. Aynen kalsın diyenlerin oranının da yüksek olması kadar, ilçe ya da büyükşehir belediyesine bağlanma tercihlerinin çok düşük çıkması da düşünülmesi gereken bir nokta olarak görülebilir. Diğer taraftan, muhtarların bazılarının "kaymakamlığa, bazılarının ilçe belediyesine, bazılarının büyükşehir belediyesine, bazılarının da aynen kalsın" şeklinde yapmış olduğu değerlendirmelerle örtüşmektedir. Az sayıda muhtarın da yakın yerleşim yerlerinin bölgesel birlikler kurmasını işaret etmesi dikkat çeken bir başka ayrıntı olarak görülebilir.

6360 Sayılı Kanun sonrası muhtarların yetkilerinin alınması ile birlikte etkilerinin azalması beklenen bir durumdur. Muhtarların da bu duruma ilişkin değerlendirmeleri, muhtarlığın etkisinde yüksek oranda zayıflama olduğu yönündedir. Etkisinin azaldığını söyleyen muhtarların yüksek çıktığı ilçelerde muhtarların mahalle muhtarlığının kaldırılması önerisine ise hiç sıcak bakmadıkları dikkat çeken bir durumdur. Diğer taraftan muhtarların bir bölümünün mahalle muhtarlığının statüsünün net olarak belirlenmesi gerektiğine ilişkin değerlendirmesi önemlidir.

Muhtarların, 6360 Sayılı Kanun ile birlikte belediyelerin sürece dâhil olması sonrası yüksek oranda muhtarlığın daha kolay yürütülür hale geldiği değerlendirmesi beklenen bir durumdur. Ancak bazı muhtarların vatandaşın hala eski alışkanlıklar ile yine ilk muhatap kendilerini gördüğünü ve hizmetlerin aksamasında kendilerini sorumlu tuttuklarına ilişkin değerlendirmesi, bu sürecin zaman içinde yerine oturacağı düşüncesini destekler niteliktedir.

Mahalle muhtarlığına ilişkin literatür taramalarında, çoğunlukla, mahalle muhtarlarının belediye meclisinde yer alıp almamasının tartışıldığı görülmektedir.

Mahalle muhtarlığının sorunlarının tartışıldığı çalışmalarda sıkça dile getirilen bu öneriye ilişkin, Muğla ölçeğinde, muhtarların çok büyük bir oranda olumlu değerlendirme yaptığı görülmüştür. Ancak ne şekilde yer alacağına ilişkin görüşler farklılık göstermektedir. Burada öne çıkan bir başka hususta, mahalle muhtarlarının oy hakkı olmadan yer alınacak bir meclis yapılanmasını istememeleri olmuştur.

Mahalle muhtarlığına ilişkin öngörülerin özeti niteliğinde, muhtarlara 6360 öncesi bağımsız köy muhtarlığını mı, belediyelerin gölgesinde mevcut mahalle muhtarlığını tercih edecekleri sorularak değerlendirme yapmaları istenmiş ve muhtarların büyük bir oranda eski durumu tercih ettikleri görülmüştür. Bu tercihin gerekçesi olarak muhtarlarca eski dönem yaptıkları hizmetler gösterilmiştir. Ancak köy döneminde mahallesinin ihtiyaçlarını tamamladığı için mevcut durumdan memnun olduğu değerlendirmesini yapanların tercihi de dikkat çekicidir. Ancak burada; bu çalışmada da yarı yapılandırılmış mülakat yönteminin seçilmesinde de etkili olan gerekçenin de gösterdiği üzere, kamusal hizmetlere ilişkin ister merkezi olsun ister yerel olsun, içinde bulunulan koşullardan bağımsız karar vermekte zorlanıldığı gözlenmektedir. Kanunların hazırlanması sürecinde bu anlayışın benzerini kanun koyucularda da görüldüğünü söylemek mümkündür. Bu da çıkarılan kanunları olumsuz etkilemektedir.

Sonuç olarak, yaşadığımız çağda, teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlarda hızlı ve etkileşimli bir şekilde yaşanmakta ve bu değişim, bireyleri olduğu kadar ülkeleri, resmi özel ayrımı yapmadan kurumları da köklü bir şekilde etkilemekte ve değiştirmektedir. Türkiye'de kamu yönetimi de bu değişimlerden uzak kalamazdı ve öyle de oldu. Kamu yönetiminde hâkim olan katı, merkeziyetçi, hiyerarşik ve bürokratik geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yerini daha esnek, piyasa temelli, müşteri odaklı, katılımcı, etkinliği ve verimliliği temel alan, yerelleşmeyi önemseyen bir yönetim anlayışına doğru bırakmaya başladı. Bu anlayışın bariz yansımaları son yıllarda özellikle yerel yönetimlere ilişkin kanun düzenlemelerinde kendini göstermiştir.

6360 Sayılı Kanun, büyük şehirlerin yönetimine ilişkin köklü değişikler getiren, katılımcılık, hizmetlerde bütünlük, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeleri amaçlamasıyla olumlu karşılanmış ancak kırsal alanları da kentsel alanların yönetimine dâhil etmesiyle

çokça tartışılmış ve halen tartışılmaya devam eden bir kanun olarak 3 yılı aşkın bir süredir uygulanmaktadır. Kırsal alanların kent merkezleri ile birlikte yönetilir hale gelmesiyle birlikte köy tüzel kişilikleri sonlandırılınca, dönüştükleri mahalle yönetimleri ön plana çıkmış ve zaten var olagelen sorunları ile birlikte, kırsal nitelikli yeni sorunlarla daha da büyüyerek çözüm bekleyen bir konuma gelmiştir.

Yapılan araştırmalar ve çalışmalar neticesinde mahalle muhtarlığının yeniden ele alınması gerektiği net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Yerele ilişkin kararların yerelde alınarak, hizmetlerin yerelde sağlanarak etkin ve verimli şekilde sunulmasında bütün unsurları ile birlikte katılımın rolü belirleyici olacaktır. Bu rolde de yükün büyük kısmı mahalle idare seçimleri ile birlikte mahalle adına seçilen muhtar ve ihtiyar heyetinde olacaktır. Mevcut yönetsel yapı içerisindeki yeri tartışılan ve özellikle tüzel kişiliğinin kaldırılması sonrası icracı konumundan aracı durumuna düşen muhtarların bu tabloda yönetime katılım açısından fazla bir katkı sağlamayacağı düşünüldüğünde, muhtarların belediyelerin karar organı olan belediye meclisinde ve hatta encümende bu sıfatıyla doğal üye olarak yer almaları doğru olacaktır. Bu şekilde, belediye tarafından kırsal alana ilişkin hizmetlerin planlanmasında ve yürütülmesinde kırsalın bakış açısı ve deneyimlerinden azami ölçüde faydalanma fırsatı doğmuş olacaktır.

Muhtarların özlük haklarında yapılan iyileştirmeler, maaşlarının yükseltilmesi, sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmeye başlaması ve Cumhurbaşkanı tarafından aylık toplantılara davet edilmeleri toplum nezdinde muhtarlara olan bakış açısını ve muhtarların nüfuzunu olumlu etkilemiştir. Bununla birlikte muhtarlığın etki alanının genişlediği ve belediyeler nezdinde hizmetlerin sağlanmasında ise fazla bir etkisi olmamıştır. Muhtarların, seçildikleri mahallelerinin konum, nüfus, coğrafi alanı, ekonomisi vb. durumları dikkate alınarak, yine belirli mesleki ihtisas kıstasları getirilerek, belediye meclislerinde oy hakkı ile birlikte yer alacağı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Yine, mahalle muhtarlığının belediye ile ilişkileri keyfiyete bırakılmadan belirli zaruretlere tabi kılınmalıdır. Gelir elde edip, harcama yapabilecek ya da nüfus oranında belirli oranda ödenek sağlayacak bir düzenleme mahalle muhtarlığının işlevini ve hizmet kapasitesini arttıracaktır. Böylece, herkesin rahatlıkla ulaşabildiği muhtar, merkezi yönetime ilişkin bir takım işleri yürütme karşılığı aldığı

ödenek ve sigorta desteği ile mahallesine ait küçük yerel hizmetleri de gerçekleştirmiş olacaktır.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda amaç eğer, hizmetlerden yararlananların memnuniyetini arttırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak ise, mahalle ölçekli temsili temel alan bir anlayış doğrultusunda oluşturulmuş belediye yönetimini hâkim kılmak kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete Tarih: 06.12.2012, Sayı: 28489.

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmî Gazete Tarih: 14.03.2013, Sayı: 28595.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarih: Tarih: 13.7.2005, Sayı: 25874.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarih. 23.7.2004, Sayı: 25531.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete Tarih. 04.03.2005, Sayı:25745.

5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu, Resmi Gazete Tarih. 24.12.2003 Sayı: 25326.

Acar ve Koç. **"**6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu; Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme", Kaysem 10 Bildiriler Kitabı, s.177-191, İzmir, 2016.

Adıgüzel, Şenol. "Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetimler Sürecinde İşlevleri Açısından "Yerel Gündem 21 ve Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği ", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:12, Sayı: 1, Ocak 2003.

Adıgüzel, Şenol. "6360 Sayılı Yasanın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", Toplum ve Demokrasi Dergisi, Yıl 6, Sayı 13-14, s.153-176.

Akdoğan, Yalçın, “Yerel Siyaset –Kavramlar”, Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, İstanbul. 1. Baskı, 2008.

Aksu, İsmail Faruk. “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik araştırmalar Vakfı, Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Bilgi Notu:1, Ankara, 2012.

Akıllı, Hüsniye., Özaslan, Rüveyda, "6360 Sayılı Kanun’a İlişkin Literatür Taraması", Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2015, s. 155-184.

Aktan, Coşkun Can, Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

Al, Hamza. Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002.

Alada, Adalet. Osmanlı Türk Şehrinde Mahalle, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 1989.

Alkuş, Oktay. “Kamu Yönetiminde Verimlilik: Aksaray İl Müdürlüklerinde Bir Uygulama”, Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.547-559, Konya, 2015.

Altunışık, Remzi, Recai Coşkun, Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar. Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı, Sakarya Yayıncılık, Sakarya, 2010.

Arıkboğa, Erbay. “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 3, s.103-125, Temmuz, 1999.

Arıkboğa, Erbay. “Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay (Haz.), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi yayını, s. 167–176, Ankara, 2002.

Arıkboğa, Erbay. “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, s.31-51, Ocak, 2007.

Arıkboğa, Erbay. “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi, Cilt 1, Sayı 3, s.48-96, 2013.

Arıkboğa, Erbay. “Büyükşehir Belediye Meclisleri ve Yerel Siyaset”, ”, Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.1381-1395, Konya, 2015.

Arıkboğa, Erbay. “Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri”, Yerel Yönetimler, Editör: Kemal Görmez, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.

Arıkboğa, Erbay. Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, 2015.

Arıkboğa, Erbay. “Editörden”, Marmara Belediyeler Birliği Şehir ve Toplum Dergisi, Sayı:8, Ağustos-Kasım, İstanbul, 2017.

Ateş, Hamza, Es, Muharrem. “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın, 2008.

Ateş, Hamza, Özer Köseoğlu, Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2011.

Başaran, İsmail. Kent ve Yerel Yönetim, İstanbul, Okutan Yayıncılık, 2008.

Bayartan, Mehmet. “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle”, İstanbul Üniversitesi Coğrafya Dergisi, Sayı:13, s.93-107, 2005.

Belli, Aziz, Aydın Abdullah. “6360 Sayılı Yasa ile Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt:9, Sayı:43, Nisan 2016.

Bilgin, Kamil Ufuk. Kamu Performans Yönetimi Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi, TODAİE Yayını, Ankara, 2004.

Bilgin, Kamil Ufuk ve diğerleri. "Mevcut Durum ve Beklentiler Açısından Mahalle Yönetimi", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, s.289-304, 2013.

Bingöl, Yılmaz, Ersin Yazıcı, Tahir Büyükakın. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli-Kocaeli Deneyimi, Kocaeli BŞB, Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Kocaeli, 2013.

Bingöl, Yılmaz, Hami Doruk Köse. "6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Sosyal Belediyecilik: Fırsatlar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Yerel Hizmetler, Editör: Hamza Ateş, Der Yayınları, İstanbul, 2017.

Biricikoğlu, Hale ve Duyar, D. Duygu. "6360 Sayılı Yasanın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik Ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği" Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı:4, s.369-393, 2015.

Bowser, Brandi. "Opening the Windows to On-line Democracy", American City and County, vol. 113, no.1, s.32-38, 1998.

Bozan, Mahmut. "Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu", Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.1212-1228, Konya, 2015.

Bulut, Yakup. Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin (STK, Mahalle…) Katılımı: Gaziantep Büyük Şehir Belediyesi Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 1999.

Bulut, Yakup. "Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 10 Sayı 3, ss.32-51, 2001.

Bulut Yakup ve Kara Mehmet. "Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Yansıması Nasıl Olacak? Hatay'da Bir Uygulama", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, ss.269-288, 2013.

Cansever Niran ve Efe Seda. "Türkiye'de Bir Yerel Siyaset Aktörü Olarak İl Genel Meclisleri: Isparta Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, CIEP Özel Sayısı, ss. 760-784, 2016.

Ceritli, İsmail İ., "Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:11, Sayı:2, Nisan, 2002.

Cevher, Yusuf. "Türkiye'de Yerel Yönetim Yazını 1992-2007 Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Üzerine Bir İnceleme", Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi SBE, Hatay, 2010.

Çadırcı, Musa. "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", Belleten, Cilt 34, Sayı 135, s.409-419, 1970.

Çelik, M. Lamih, Altıparmak Cüneyd, Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

Çiner, Can Umut, Oral Karakaya. "Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C: 68, N: 2, s. 63-93, 2013.

Çitçi, Oya (1996). Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(6), 5-14, 1996.

Çoker, Ziya. "İl Özel İdaresi Nasıl Geliştirilir?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 3, s.13-18, 1987.

Çukurçayır M. Akif. Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.

Çukurçayır M. Akif. Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Yayınevi, Konya, 2012.

Çukurçayır, M. Akif. "Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek", İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül, S: 162, s. 23-27, 2014.

Çelikyay, Hicran. "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası", Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Raporu, Ankara, 2014.

Çevikbaş, Rafet. "Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım", Türk İdare Dergisi, S. 461, Aralık, Ankara, s.71-95, 2008.

Çöpoğlu, Mustafa. 6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları, Der Yayınları, İstanbul, 2017.

Demir, Hakan, Karakütük, Mehmet. "Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi". Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi s. 65-77, 2003.

Demir, Konur Alp. "Coğrafi Alanın Tanımlanması Sorunu: Yerelleşme Bağlamında Mülki İdareden Kopuş Üzerine Kavramsal Bir İnceleme", Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.236-255, Konya, 2015.

Demir, Konur Alp, Hikmet Yavaş, "Kent Konseyleri ile Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme" Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s. 49-62, 2015.

Demirkaya, Yüksel. "Strategic Planning in the Turkish Public Sector," Transylvanian Review of Administrative Sciences, S. l., pp.15-29 (SSCI Indexed, ISSN 1842-2845), 2015.

Demirkaya. Yüksel, Türkiye'de Belediyeler için Performans Yönetimi Arayışı, Demirkaya, Y., (Ed.), Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu, WALD, İstanbul, 2016.

Demirkaya, Yüksel, Mesut Koç. "6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Muhtarlığa Etkisi: Menteşe ve Seydikemer İlçeleri

Üzerinden Bir Değerlendirme", Strategic Public Management Journal, Cilt 3, Sayı 6, s.124-149, 2017.

Denters, Bas ve Lawrence E. Rose, Comparing Local Govarnance Trends and Developments, Palgrave Macmillan Yayınları, New York, 2005.

Doğan, Mehmet. Büyük Türkçe Sözlük, Pınar Yayınları, İstanbul, 2005.

Duben, Alan, Emrealp, Sadun, Urban Management Development, IULA-EMME Publication, İstanbul, 1993.

Dursun, Davut. "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu Ve Siyasi/İdari Gelişme", Türkiye'de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar Ve Yeniden Yapılanma Arayışları, Ed. Davut Dursun, Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

Emini, Filiz Tufan, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, s.36, Nisan, s.43-56, 2013.

Emrealp, Sadun, Yerel Gündem 21 El Kitabı, IULA-EMME(UCLG-MEWA) Yayını, İstanbul, 2005.

Erdagöz, Özcan. "Mahalle Yönetimi ve Geleceği", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, s.1, s.59-101, 2015.

Erdoğan Melike, "Yerel Yönetimlerde Toplumsal Sermayenin Katılımcı Pratikler Açısından Değerlendirilmesi", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, Ankara, ss.165-184, 2013.

Ergin, Osman Nuri. Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihi İnkişafı, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1936.

Eroğlu, Hacer Tuğba. "Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar", Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt 6, Sayı 11, s.200, 2006.

Eryılmaz, Bilal. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

Eryılmaz, Bilal. Kamu Yönetimi, 5. Baskı, Okutman Yayıncılık, Kocaeli, 2012.

Eryiğit, Burak Hamza. "Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, s.283-295, Mart, 2016.

GEKA, Güney Ege Bölgesi Sosyal Durum Raporu, Editör: Emine Aktuğ, 2013.

Genç, Fatma Neval, 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, 2014, Özel Sayı, s.1-29.

Geray, Cevat, "Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:3, Sayı:6, s.3-14, TODAİE, Ankara, 1994.

Geray, Cevat. "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", YTD, S.4, Ankara, 1995.

Geray, Cevat. "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk Biriminin Önemi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 6, s.27-38, 1995.

Gezgüç, Gözde Müşerref, Ceray Aldemir, Turgay Uzun. "6360 Sayılı Kanun ve Muğla Örneği", Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl 3, Sayı 18, s.461-477, Aralık, 2015.

Grindle, Merilee S, Going Local, Princeton University Press, New Jersey, 2007.

Göküş, Mehmet ve Alptürker, Hakan. "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 Sayı: 11, s.67-86, 2016.

Gözübüyük, Şeref. Türkiye'nin İdari Yapısı, TODAİE, Ankara, 1971.

Gözler, Kemal. “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82.

Göymen, Korel, “Önsöz”, Katılımcı Yerel Yönetim, (der. İnan İzci) Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2014.

Gül, Hüseyin ve diğerleri, Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay Yayıncılık, Ankara, 2014.

Gül, Hüseyin ve Batman, Seda, “Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi”, Kayfor 12, Ed. Fatma Neval Genç, s. 322-335, Aydın, 2014.

Güler, Birgül Ayman. Bütünşehir Belediyesi, TBMM Komisyon Konuşmaları, 12, Kasım, Ankara, 2012.

Güler, Ayman, Birgül. “24 Haziran 2004 gün ve 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/ioi-son.pdf, Erişim tarihi (15.01.2018).

Günal, Alpay, Senem Atvur, Kadriye Okudan Dernek. “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 19, S: 3, s.55-70, 2014.

Güneş, İsmail, Tekgül, Yelda Bugay, "Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler", II. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, Küresel Eşitlik Bildiriler Kitabı, s: 325-343. 2005.

Hazman, Gülsüm Gürler. Türkiye’de Yerel Düzeyde Kalkınma Hedefi ve Belediyeler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011.

Ilıman, Tarık, Tekeli Recep, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, Yerel Yönetimler Üzerine, ed. Recep Tekeli, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2015.

İzci, Ferit, Turan Menaf. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, s.117-152, 2013.

İzci, İnan. Katılımcı Yerel Yönetim: Genel Bir Bakış, Katılımcı Yerel Yönetim, (der. İnan İzci), Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Kalabalık, Halil. Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

Kann, Mark ve diğerleri, “The Internet and Youth Political Participation”, First Monday, Vol.12, Number 8, Illinous University, 2007.

Kapani Münci. Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992.

Karakılçık, Yusuf, Burcu Koyuncu. Türkiye’de Yeni Büyükşehir (Bütünşehir) Uygulamasının Yerellik İlkesi ve Yerel Yönetişim Açısından İrdelenmesi”, Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, s.361-371, 2015.

Karakılçık, Yusuf. Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

Karakış, Engin. Küreselleşen Dünya Yönetiminde Yerel Yönetimler Bağlamında Sosyal Politika, Cumhuriyet Üniversitesi SBE, Yüksek Lisans Tezi, 2009.

Kartal, Nazım. İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme, Ankara Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, Ankara, 2010.

Kavruk, Hikmet. Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi, Odak Yayınevi, Ankara, 2004.

Kavruk Hikmet, Tevfik Erdem, Nail Öztaş, İhsan Keleş, Yusuf Pustu, Banu Aktürk. “Türkiye’de Köy Yerleşimi ve Yönetimi, TODAİE, Ankara, 2012.

Kavruk, Hikmet. "Yerellikten Bölgeselliğe, Yerel Demokrasiden Yerel Bürokrasiye: Büyükşehir Yönetimi", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, s.235-246, 2013.

Kaya, Erol ve Diğerleri. Modern Kent Yönetimi I, Okutan Yayıncılık, İstanbul, 2008.

KAYA Raporu. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1992.

Kaypak, Şafak. "Kentsel Güvenlik Açısından Mahallenin Önemi", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, s.249-262, 2013.

Kaypak, Şafak, Kara, Mehmet, "6360 Sayılı Yasa ve Değişen Yerel Çevre Hizmetleri: Hatay'da Bir Uygulama**"**, Kaysem 10 Bildiriler Kitabı, s.268-301, İzmir, 2016.

Keleş, Ruşen. Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Kitabevi, Ankara, 1989.

Keleş, Ruşen. Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 2012.

Keleş, Ruşen. "Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken", GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs- Haziran-Temmuz 2013, s.15-19.

Keleş, Ruşen. "Anakent Yönetimlerini Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü?", Kaysem 10 Bildiriler Kitabı, İzmir, s.19-24, 2016.

Kesgin, Bedrettin, "Etkinlikle Verimlilik Arasında Belediyeler", Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, Sayı:14, s. 157-176, 2015.

Kestellioğlu, Gözde, "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği", Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, s.51-73, Bursa, Mayıs, 2013.

Kızılboğa, Ruveyda, Kamil Özaslan. "İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", Kuramdan

Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, Ankara, s.773-786, 2013.

Koca, Feray. "Sayılarla Muğla", Muğla'da Geçmişin İzleri, Muğla Büyükşehir Belediyesi Kültür Dergisi, Yıl 2, Sayı 3, Ağustos, Muğla, 2016.

Koç, Mesut. "Muğla Büyükşehir Olacak, ya Fethiye?", 12.2.2013; http://www.mesutkoc.com/mugla-buyuksehir-olacak-ya-fethiye/, (ET:12.3.2013)

Koç, Mesut. "Ülkemizde Büyükşehir Belediyeciliği", 2.3.2013, www.mesutkoc.com> Köşe Yazıları, (ET:12.3.2013).

Koç, Mesut. "Mahalle Muhtarlarının Yönetime Katılımda Yeni İletişim Teknolojilerini Kullanımı: Muğla İli Üzerinden Bir Değerlendirme", Kayfor 15 Özetler Kitabı, Isparta, s.484-486, 2017.

Koçak, Yüksel, "Mahalle Yönetiminin Kentsel Sorunların Giderilmesindeki Rolü ve Yeniden Yapılandırılması", Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.1303-1325, Konya, 2015.

Korkmaz, Hatun. "Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Demokrasi Çıkmazı", Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.1358-1369, Konya, 2015.

Koyuncu Emre, Köroğlu, N. Tunga. "Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", TEPAV Yayını, Kasım, 2012.

Köse; H. Ömer. "Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", Sayıştay Dergisi, S.52, Ocak-Mart, s.3-42, 2004.

Kösekahya, Gamze, "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını, Ankara, Ayrıntı Basımevi, 2003.

Mansur, Fatma. "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Temelleri", Mahalli İdareler Hakkında Etüdler, TODAİE, Ankara, 1955.

Marmaris Güncel Haber, “Fethiye ve Muğla Büyükşehir Belediyesi”, http://www.marmarisguncel.com/2012/12/13/fethiye-ve-mugla-buyuksehir-belediyesi/, (ET:12.3.2013).

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2015.

Muğla İlinin Kırsal Kalkınma Potansiyelinin Belirlenmesi Projesi Raporu, Muğla, 2016.

Muratoğlu, Tahir. “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 32, Yıl: 2015.

Mutlu Ahmet, “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütleri Etkileşimi Bakımından Yeni Belediye Yasasının Değerlendirilmesi”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:11, Sayı:2, 25-31. 2006.

Nacak, Osman, “AB Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi ve İdari Denetimi”, Kırıkkale Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2007.

Negiz, Nilüfer, Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, Isparta, 2017

Oktay Ercan, Şerife Pekküçükşen, Selime Yıldırım, “Köy Mahalleye Sığar mı? Köy ve Mahalleye İlişkin Bir Çözümleme”, Kayfor 12, Ed. Fatma Neval Genç, s. 355-370, Aydın, 2014.

Oktay, Tarkan. “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın, 2008.

Oktay, Tarkan. "Belediye Meclisi İmar Komisyonlarının Üye Profili: Marmara Bölgesi Örneği", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Editör: Yakup Bulut, Pegem Akademi, Ankara, ss.202-218, 2013.

Ortaylı, İlber. Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000.

Ortaylı, İlber. Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Editör: V. Akyüz, Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, Cilt:2, s.69-91, İstanbul, 2005.

Ortaylı, İlber. Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat 3. Baskı, Ankara, 2008.

Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak. Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010.

Ömürgönülşen, Uğur, Uğur Sadioğlu. "Mahalle Yönetiminin Dönüşümü ve Bütünşehir Modelinde Yeniden Yorumlanması", Kayfor 12, Ed. Fatma Neval Genç, s. 293-301, Aydın, 2014.

Öner Şerif, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:10, S:2, s.51-68, Nisan, 2001.

Öner, Şerif, "Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.

Öner, Şerif, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

Özaslan, Rüveyda Kızılboğa, Orhan Veli Alıcı. "Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve Yapılan Reformlar Çerçevesinde Mukayesesi", Mustafa Kemal Üniversitesi, SBE Dergisi, Cilt 11, Sayı 26, s.315-342, 2014.

Özaslan, Rüveyda Kızılboğa, Hüsniye Akıllı, Kamil Özaslan. "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesinin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı", Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, s.215-235, 2014.

Özaslan, Rüveyda, Hüsniye Akıllı. "6360 Sayılı Kanun'a İlişkin Literatür Taraması, Akdeniz İİBF Dergisi, Sayı 30, s.155-184, 2015.

Özdemir, Ali Tamer, “Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri”, Sayıştay Dergisi, 83, Ekim-Aralık, s.31-56, 2011.

Özden, Kemal, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2014.

Özmen, Alper. "Türk Kamu Yönetiminde Mahalle Muhtarlıklarının Yeri ve İşlevlerine Yönelik Bir Değerlendirme”, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed. Bulut, Yakup, Pegem Akademi, Ankara, ss.305-310, 2013.

Özsalmanlı, Ayşe Yıldız ve Çiğdem Pank. “Muğla’da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 2, Güz 2012.

Özsalmanlı, Ayşe Yıldız. “Muğla Kenti ve Büyükşehir Belediyesi Yönetimi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Özel Sayı, s.136-159, 2014.

Öztop, Sezai. “Mülki İdare-Belediye İlişkileri”, Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, Editörler: Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoğlu, Der Yayınları, İstanbul, 2017.

Öztürk, Namık Kemal, “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Yıl.76, Sayı.442, Mart, 2004.

Öztürk, Namık Kemal, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, Türk İdare Dergisi, Eylül, 2004.

Parlak, Bekir, Ökmen, Mustafa. Yerel Yönetimler, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

Parlak Bekir. “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkilerinin Yasal ve Kurumsal Perspektifte Analizi”, Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015.

Pektaş, Ethem Kadri, Koçak Hüseyin, “Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği”, Küresel Esintiler

Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi, Ed. Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.

Saatçi, Serhat, "Büyükşehir Belediye Sisteminin Kırsal Alanlar Üzerindeki Etkileri: Ödemiş Örneği", Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2016.

Selçuk Yalçındağ, Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE Yayını, Ankara, s. 130, 1996.

Sezer, Özcan. "Köyler", Yerel Yönetimler, Editör: Kemal Görmez, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.

Sitembölükbaşı, Şaban, "İletişim Teknolojisindeki Yenilikleri ve Temsili Demokrasinin Geleceği", Gazi Üniversitesi, İ. İ. B. F. Dergisi, C.5 sayı 2, s. 193-213, 2003.

Siverekli, Esra, Duman, Aylin Kırcı. "Büyükşehir Belediyelerinde Yönetsel ve Mali Değişim: Özerklikten Söz-Erkliğe Doğru 6360 Sayılı Kanun", Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.1289-1302, Konya, 2015.

Şakar, Ceren, Genç, Fatma Neval, "Avrupa Birliği Reform Süreci Çerçevesinde Türkiye'de Yargı Reformları", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı 3, s.341-359, 2015.

Şahin, Elif Ayşe, "Kamu Mali Karar Alma Süreçlerinin Etkinliği ve İç Denetim Fonksiyonu", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2007.

Şahin, Yusuf. Yerel Yönetimler, Ekin Yayın Dağıtım, Bursa, 2014.

Şat, Nur, "Halkın Yönetime Katılımının Bir Kanalı Sıfatıyla Kent Konseylerinin Değerlendirilmesi", Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, s.113-132, Bursa, Mayıs, 2013.

Şengül, Ramazan. Yerel Yönetimler, Umut Yayınları, Kocaeli, 2014.

Talas, Mustafa, “Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi”, Türklük Bilimi Araştırmaları Dergisi, Sayı:29, ss.387-401, Ankara, 2011.

Tataroğlu, Nihal, Halil Apaydın. “Hukukun Heyulası: Fiili Durumla Hukuki Gerçeklik Arasında Muğla Köyleri”, Kaysem 10 Bildiriler Kitabı, s.246-265, İzmir, 2016.

Tekeli, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Hizmetin Ötesinde Katılımcılık Bulunuyor”, Şehir ve Toplum, Sayı:8, Ağustos-Kasım, İstanbul, 2017.

Toksöz, Fikret, “Katılımcılık Yoluyla Yerelin Güçlendirilmesi”, Demokrasi ve Siyasal Katılım, Uluslararası Konferans, 23-24 Haziran 2012. Editor Nihal Boztekin, Ezgi Ofset, İstanbul, Ağustos 2013. “http://tr.boell.org/tr/2014/06/26/demokrasi-ve-siyasal-katilim” Erişim Tarihi: 17.06.2017.

Tortop, Nuri, İspir, Eyüp G., Özer, Mehmet Akif, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.

Toprak, Zerrin. Yerel Yönetimler, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2014.

Tunçer, A. Serap, Ayşe Ünal. “Kır-Kent İkileminde Büyük Kentler (6360 Uygulaması Sonucu Ankara ve Muğla Metropolitan Bölgelerinde Yaşanan Sektörel ve İdari Sorunlar)”, Kaysem 10 Bildiriler Kitabı, s.323-361, İzmir, 2016.

Uçar, Aslı Yılmaz, Şinik, Bilal, Dik, Esra, “Cumhuriyetin Kuruluş Döneminde (1923-1930) Merkezileşme Süreci: Merkez ile Yerel Yönetimler Arası İlişkiler”, Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin, Mahalli İdareler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2001.

Urhan, Vahide Feyza. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi, Sayı 70, s.85-102, 2008.

Uysal, Yusuf, Mehmet Mecek. “Köylere Sunulan Kamu Hizmetlerinin Nitelik ve Niceliği: Kütahya İli Örneği”, Kayfor 13 Bildiri Kitabı, s.1169-1183, Konya, 2015.

Yalçındağ, Selçuk, Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler, TODAİE Yayınları Yayın no:275, Ankara, 1996.

Yaman, Fatih Turan. Belediyelerde Çalışanların Yönetime Katılımı (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği), Marmara Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, İstanbul, 2010.

Yatkın Ahmet, “Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 6, Sayı: 3, Mart 2001.

Yatkın, Ahmet, “Türkiye’de Demokratikleşme ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 6, Haziran 2002.

Yatkın, Ahmet, “Demokratikleşmede Çözüm: Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 7, Temmuz 2003.

Yaylı, Hasan. “Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi”, Yerel Yönetimler, Editör: Kemal Görmez, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.

Yeşilorman, Mehtap, Hukuka Felsefi ve Sosyolojik Bakışlar Sempozyumu IV, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 22. Sayı, 2008.

Yıldırım, Ali, Hasan Şimşek. Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008.

Yıldırım, İbrahim. “Bürokratik Örgütlerde İsrafla Sonuçlanan Yönetsel Bozukluklar”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi İİBF, Erzurum, 1984.

Yıldırım, İ. Esen. Kamuoyu Araştırmaları ve Su Tüketim Bilinci Üzerine Bir Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

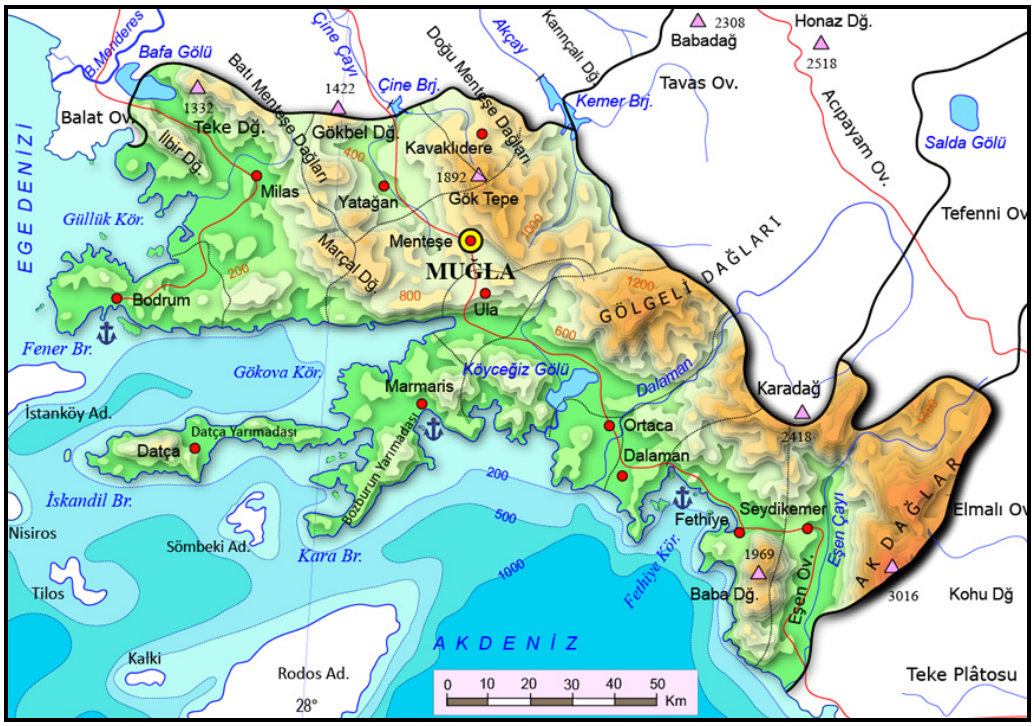
Yıldırım, Uğur, Zehra Gül, Soner Akın. "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:10-2, Sayı: Ağustos, ss.205-230, 2015.

Yılmaz, Cevdet. "Yerel Yönetimlerin Başarısının En Önemli Ön Şartı Kentlerin Ekonomik Gelişimidir" (Röportaj), İller ve Belediyeler Dergisi, (Türkiye Belediyeler Birliği), Ekim-Kasım, Sayı: 774-775, s. 4-7, 2012.

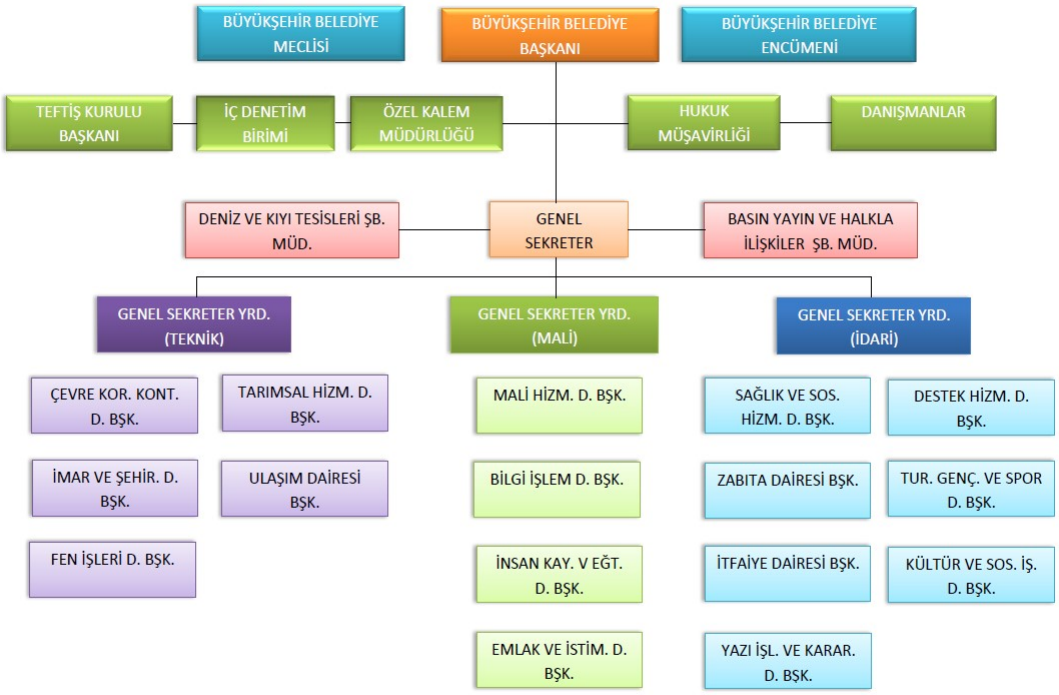
Zengin, Gökhan. "Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi-Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkileri", Kayfor 12 Bildiriler Kitabı, Aydın, 2014.

HARİTALAR

Muğla İli ve İlçeleri Mülki Sınırları ve Fiziki Haritası. (Muğla Turizm ve Tanıtma Derneği tarafından bastırılan harita üzerinden düzenlenmiştir.)



MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEŞKİLAT YAPISI



ANKET FORMU

6360 SAYILI KANUN İLE YENİ BÜYÜKŞEHİRLERDE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE MUHTARLIĞA ETKİSİ

MUĞLA DENEYİMİ

Demografik Bilgiler

İlçe: .....

Mahalle: .....

Adı Soyadı: .....

Doğum Yeri ve Tarihi: ...../.....

Eğitim Durumu: .....

Meslek: .....

Kaç Dönem Muhtarlık Yaptınız? (2009 ve 2014 dönemleri hariç):

.....

Bölüm 1

1. *6360 Sayılı kanunun hazırlandığı (Muğla'nın büyükşehir olduğu) dönemde görüşünüz alındı mı?*

   Evet:..... *Hayır:* .....

2. *6360 sayılı kanuna geçiş sürecinde bilgilendirildiniz mi?*

   Evet:..... *Hayır:* .....

Cevabınız evet ise hangi kurum tarafından

.....

3. *6360 sayılı kanunun işleyişine ilişkin bir sorunun cevabını hangi kuruma sorarsınız?*

.....

Bölüm 2	1. ***Üye olduğunuz vakıf/dernekler*** *var mı? Muhtarlar Derneği ve diğerleri.* *Evet:*..... *Hayır:* .... 2. *Mahalleniz adına kurulmuş* ***dernek/vakıf var mı?*** *Evet:*..... *Hayır:* ..... *Cevabınız evet ise hangi tarihte kuruldu? (Sizin döneminizde mi?)* ..... 3. *Üye olduğunuz* ***siyasi parti var mı****?* *Evet:*..... *Hayır:* ..... *Cevabınız evet ise hangisi? (Açıklamak isterseniz)* ..... 4. ***Kent Konseyi toplantısı****na katıldınız mı?* *Evet:*..... *Hayır:* ..... *Cevabınız evet ise kaç kez?* ..... 5. ***Belediye Meclisi toplantısına*** *ya da meclis komisyonu toplantısına katıldınız mı? (Mahallenize ilişkin bir karar için)* *Evet:*..... *Hayır:* ..... *Cevabınız evet ise kaç kez? (İlçe/BŞB)* ..... 6. ***Kalkınma Ajansı(GEKA) toplantısı****na katıldınız mı? (Mahallenize ilişkin bir proje için)* *Evet:*..... *Hayır:* ..... *Cevabınız evet ise kaç kez?* ..... 7. *Herhangi bir* ***oda/dernek/vakıf toplantısına*** *katıldınız mı? (Mahallenize ilişkin)* *Evet:*..... *Hayır:* ..... *Cevabınız evet ise kaç kez?* .....

8. ***Belediye başkanları ile (ilçe/BŞB)*** *siyasi parti ve protokol toplantıları dışında toplantı yaptınız mı?*

Evet:..... *Hayır: .....*

Cevabınız evet ise kaç kez? (yıl/ay)

.....

9. ***Kaymakam veya vali ile*** *protokol toplantıları dışında* ***toplantı*** *yaptınız mı?*

Evet:..... *Hayır: .....*

Cevabınız evet ise kaç kez? (yıl/ay)

.....

10. *Mahallenizde herhangi bir konuda* ***referandum/anket çalışması*** *yapıldı mı? (Mahallenize ilişkin bir sorun ya da yatırım planlamasına ilişkin)*

Evet:..... *Hayır: .....*

Cevabınız evet ise kaç kez?

.....

11. ***İçişleri Bakanlığı Muhtar Bilgi Sistemini*** *(www.muhtar.gov.tr) kullanarak herhangi bir talep ilettiniz mi?*

Evet:..... *Hayır: .....*

Cevabınız evet ise kaç kez?

.....

12. ***Muğla BŞB Başkanlığı Muhtarlar Masası****na (444 4801) mahalleye ilişkin bir sorun/talep ilettiniz mi?*

Evet:..... *Hayır: .....*

Cevabınız evet ise kaç kez?

.....

13. *Mahallenin yerel hizmetlere ilişkin sorunlarının çözümünde* ***ilçe belediyesi*** *yardımcı olur.*

a) *Hiç katılmıyorum.*
b) *Katılmıyorum.*
c) *Kararsızım.*
d) *Katılıyorum.*
e) *Tamamen katılıyorum.*

	14. *Mahallenin yerel hizmetlere ilişkin sorunlarının çözümünde* ***BŞB belediyesi yardımcı olur.*** *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum.* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* *15. Yetkili makamlarca çözemediğiniz bir sorunu* ***hangi yolla gündeme taşırsınız****?* *a) Bulunduğum ortamlarda anlatarak* *b) İmza toplayarak* *c) Basın yayın yoluyla* *d) İnternet ve sosyal medya aracılığıyla* ***16.*** *Yatırımlarda ilçe belediyesince bazı mahallelere (oy çok çıktığı için)* ***öncelik veriliyor.*** *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum.* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* ***17.*** *Yatırımlarda BŞB ve bağlı kuruluşlarınca bazı mahallelere (oy çok çıktığı için)* ***öncelik veriliyor.*** *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum.* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* ***18.*** *Mahallemizdeki hizmetlerin* ***Büyükşehir Belediyesi veya İlçe Belediyesi*** *tarafından yerine getirileceği konusu belirsiz oluyor. Sorun çıkıyor.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum.* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.*

	19. *Mahallemize yapılacak **yatırımlara ilişkin görüşümüz alınıyor**. (Kanunda öngörülen Kırsal Alanlara %10 pay ayrılması)* *a) Hiç katılmıyorum (hiç alınmıyor).* *b) Katılmıyorum (alınmıyor).* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.*
Bölüm 3	*20. Mahalle muhtarlığının **hangi hizmetlere daha fazla hitap et**tiğini düşünüyorsunuz?* *a) Yerel nitelikli işler (içme suyu, yol, cami, okul, düğün salonu vb. işler)* *b) Merkezi Yönetime ilişkin işler (Kaymakamlık ve birim ilçe müdürlüklerine yardımcı olmak, askerlik işleri, seçim işleri, duyurular vb.)* *21. 6360 Sayılı Kanun sonrası **bürokrasinin arttığını** düşünüyorum.* *a) Hiç katılmıyorum (bürokrasi hiç artmamıştır).* *b) Katılmıyorum (bürokrasi artmamıştır).* *c) Kararsızım (fikrim henüz yok).* *d) Katılıyorum (bürokrasi artmıştır).* *e) Tamamen katılıyorum (bürokrasi tamamen artmıştır).* *22. **İl Özel İdarelerinin kaldırılması**nın eksikliğini hissediyoruz.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* *23. Önceden köy muhtarı olarak aldığımız kararlar ya da çözebildiğimiz sorunlar artık ilçe/BŞB meclislerinde tartışılıyor.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.*

Bölüm 4	24. *6360 sayılı kanun ile birlikte hizmet alanının artması ve il sınırına genişlemeden dolayı **yeterli hizmet almakta** zorlanıyoruz.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* 25. *6360 sayılı kanun ile birlikte hizmet alanının artması ve il sınırına genişlemeden dolayı **talepte bulunduğumuz hizmeti zamanında** alamıyoruz.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* 26. *6360 sayılı kanun öncesi her köy kendi işini (su, yol, ulaşım vb.) kendi yapmaya çalışırken şimdi tek elden kaynak israfı olmadan, **verimli bir şekilde** yapılıyor.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.* 27. *6360 sayılı kanun öncesi İl Özel İdaresi, KÖYDES, Köylere Hizmet Götürme Birliklerine göre BŞB **daha güçlü ve hizmeti hızlı** getirebiliyor.* *a) Hiç katılmıyorum.* *b) Katılmıyorum* *c) Kararsızım.* *d) Katılıyorum.* *e) Tamamen katılıyorum.*

Bölüm 5

28. *Mahallede hem yerel yönetim birimi temsilcisi hem devletin temsilcisisiniz. Muhtarlığın hangisine bağlanmasını isterdiniz? (Hangisini temsil etmelidir?)*
    a) *Kaymakamlığa*
    b) *İlçe Belediyesine*
    c) *Büyükşehir Belediyesine*
    d) *Aynen kalsın.*
    e) *Yakın muhtarlıklar arasında bölgesel birlikler kurabilmeli.*

29. *6360 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonrası muhtarın etkisi azalmıştır. (Yerel hizmetlere ve merkezi yönetime ait işlere ilişkin ayrı ayrı)*
    a) *Hiç katılmıyorum (kesinlikle azalmamıştır).*
    b) *Katılmıyorum (azalmamıştır).*
    c) *Kararsızım (henüz fikrim yok)*
    d) *Katılıyorum (azalmıştır).*
    e) *Tamamen katılıyorum (Kesinlikle azalmıştır). (Bu seçeneğe ilişkin "Kaldırılmalı mı?" Sorusu)*

30. *6360 Sayılı Kanun ile belediyelerin sürece dâhil olmasıyla birlikte vatandaşın muhatabı artmış ve muhtarlık görevleri daha kolay yürütülür hale gelmiştir.*
    a) *Hiç katılmıyorum.*
    b) *Katılmıyorum.*
    c) *Kararsızım.*
    d) *Katılıyorum.*
    e) *Tamamen katılıyorum.*

31. *Mahalle muhtarları belediye meclisinde yer almalı mıdır?*
    a) *Hayır almamalı.*
    b) *Evet, yer almalıdır. (Bu seçeneğe ilişkin "Nasıl?" Sorusu)*

32. *Elinizde yetki olsa hangi durumu tercih ederdiniz? 6360 öncesi bağımsız köy muhtarlığını mı? Belediyelere bağlı mahallenizin muhtarlığını mı?*
    a) *Bağımsız köy muhtarlığını*
    b) *Mevcut mahalle muhtarlığını*