



TARSUS
ÜNİVERSİTESİ

T.C.
TARSUS ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KIRSAL ALANLARA
SUNULAN YEREL HİZMETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ:
ORDU İLİ KUMRU İLÇESİ ÖRNEĞİ

EMRAH AKDUMAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARSUS - 2023

T.C.
TARSUS ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KIRSAL ALANLARA
SUNULAN YEREL HİZMETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ:
ORDU İLİ KUMRU İLÇESİ ÖRNEĞİ**

EMRAH AKDUMAN

Danışman: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARSUS - 2023

Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğüne;

Bu çalışma, jüri tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI

(Danışman)

Üye: Prof. Dr. Hacı KURT

Üye: Dr. Öğretim Üyesi Ahmet YAMAN

Yukarıdaki Jüri kararı Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../2023 tarih ve/.....sayılı kararıyla onaylanmıştır.

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylıyorum.

.../.../2023

Prof. Dr. Osman Murat ÖZKENDİR

Enstitü Müdürü

NOT: Bu tezde kullanılan ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ETİK BEYANI

Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim. 21 / 03 / 2023

İMZA

Emrah AKDUMAN

ÖZET

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KIRSAL ALANLARA SUNULAN YEREL HİZMETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ: ORDU İLİ KUMRU İLÇESİ ÖRNEĞİ

EMRAH AKDUMAN

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI

Mart 2023, 134 sayfa

1982 Anayasası ile büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri teşekkül ettirilebileceği hususunun düzenlenmesi akabinde, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Akabinde de büyükşehir belediyelerinin sayıları artmış, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun da yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediyeleri etkili birer yerel merkez haline getirilmiştir. 2012 yılında kabul edilen ve önemli maddeleri 2014 yılında yapılan mahalli genel seçimlerle beraber yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükseltilmiş, köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş, belediyelerin il ve ilçe mülki sınırları kapsamında hizmet sunması modeline geçilmiştir. Kırsal alana tanınan kimi muafiyet ve indirimlerin ise süresiz hale getirilmesi için kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması modeli de 2020 yılı itibarıyla uygulamaya konulmuştur. Ancak kırsal alanlara yönelik belediyelerin hizmet sunma sürecinde yaşanan bu önemli model değişikliği ile birlikte eski ve yeni uygulamanın kıyaslanması önem kazanmıştır. Bu çalışmada da kırsal mahalle muhtarları ile belediyeler açısından il mülki sınırı uygulamasının yarar ve sakıncalarının belirlenmesi, eski ve yeni uygulamanın mukayese edilmesi ve mevcut modelin iyileştirilmesi maksadıyla alınması gereken aksiyonların tespiti amaçlanmıştır. Çalışma kapsamında nitel yöntem tercih edilmiş olup, konuya dair araştırma soruları baz alınarak Ordu Büyükşehir Belediyesi, Kumru Belediyesi ile kırsal alanlarda bulunan mahalle muhtarları ile belirlenen sorular kapsamında yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Yerel İdareler, Mahalle, Belediye Kanunu, Kırsal Mahalle

ABSTRACT

AN ASSESSMENT OF LOCAL SERVICES PROVIDED TO THE RURAL DISTRICTS IN METROPOLITAN MUNICIPALITIES: THE CASE OF KUMRU DISTRICT AT ORDU PROVINCE

EMRAH AKDUMAN

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration
Supervisor: Assoc. Prof. Orhan Veli ALICI

March 2023, 134 pages

Following the principle of that special administrative bodies could be formed for larger settlements come into force by 1982's Constitution, metropolitan municipalities are instituted at Istanbul Ankara and Izmir consecutively at 1984. Through years, the number of metropolitan municipalities has risen and with the enactment of Metropolitan Municipality Law 5216, metropolitan governments have become efficacious local centers. With the Law No. 6360 accepted at 2012 and its primary articles put into force by 2014 Local Government Elections, the number of metropolitan municipalities updated to the 30; -by legally changing their personalities- villages and townships were turned into the settlements and new form of government model has enacted wherein municipalities have served within the boundaries of whole urban and rural areas. As of the year 2020, the rural neighborhood and rural settled area application model will also be in effect, making some exemptions and reductions offered to rural regions in permanent. But now that governments are shifting to a more model-based approach to providing services to rural areas, it's vital to assess the previous applications against the newly-instituted ones. The goals of this research are to assess the benefits and drawbacks of using the provincial boundary application in terms of rural neighborhood's mukhtars and municipalities, to compare the previous and existing applications, and to identify what needs to be done to improve the current model. Within the scope of the study and based on the research questions regarding to the subject, the qualitative method was conducted performing semi-structured in-depth interviews those of with Ordu Metropolitan Municipality, Kumru Municipality, and neighborhood mukhtars in rural areas.

Keywords: Metropolitan Municipality Law, Local Governments, Settlement, Municipality Law, Rural Settlement

ÖNSÖZ

Tez çalışmamın belirlenmesinde, mahiyeti itibarıyla konunun özgün bir hal almasında ve akabinde de bilgi birikimiyle çalışmama katkı sunan hocam ve danışmanım Doç. Dr. Orhan Veli ALICI'ya, tez jürimde yer alarak kıymetli görüşlerini paylaşan ve çalışmaya değer katan Prof. Dr. Hacı KURT ve Dr. Öğretim Üyesi Ahmet YAMAN'a ayrı ayrı şükranlarımı sunuyorum.

Başta vatanımızın birliği ve bütünlüğü için canlarını feda eden aziz şehitlerimiz olmak üzere, 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli olup birçok ilimizde yıkıcı etkiler yaratan depremde hayatlarını kaybeden aziz vatandaşlarımızı saygıyla anıyorum.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	viii
TABLolar LİSTESİ	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
EKLER LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1.Türkiye’de Yerel Yönetimler Tarihi.....	5
1.1.1.Osmanlı Devleti Döneminde Yerel Yönetimler	5
1.1.2.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	7
1.2.Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	9
1.2.1.Köyler ve Köylerin Yönetimi	9
1.2.1.1. Köyler.....	9
1.2.1.2.Köylerin Yönetim Organları	11
1.2.1.2.1.Köy Derneği	12
1.2.1.2.2.İhtiyar Meclisi	12
1.2.1.2.3.Muhtar	13
1.2.2.İl Özel İdareleri ve Yönetim Organları.....	13
1.2.2.1.Teşkilat Yapısı.....	16
1.2.2.2.İl Özel İdaresi Organları.....	16
1.2.2.2.1.İl Genel Meclisi	17
1.2.2.2.2.İl Encümeni	18
1.2.2.2.3.Vali	18
1.2.3.Belediyeler ve Yönetim Organları.....	19
1.2.3.1.1920-2020 Dönemi.....	21
1.2.3.2.Belediyenin Yönetim Organları	23
1.2.3.2.1.Belediye Meclisi	23
1.2.3.2.2.Belediye Encümeni.....	24

1.2.3.2.3.Belediye Başkanı	24
1.3.Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri ve Yönetim Organları.....	25
1.3.1.Osmanlı Devleti Dönemindeki Gelişmeler.....	26
1.3.2.Cumhuriyet Sonrası Dönem Gelişmeler	26
1.3.3.2004 Yılı ve Sonrası Gelişmeler	28
1.3.4.2012 Yılı ve Sonrası	30
1.3.5.Büyükşehir Belediyelerinin Kurulma Şartlarındaki Değişimler.....	31
1.3.6.Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	32
1.3.6.1.Büyükşehir Belediye Meclisi	32
1.3.6.2.Büyükşehir Belediye Encümeni	33
1.3.6.3.Büyükşehir Belediye Başkanı	33
1.4.Mahalle Yönetimi ve Yönetim Organları	33
1.4.1.Mahallenin Yönetim Organları.....	36
1.4.1.1.Muhtar	36
1.4.1.2.İhtiyar Heyeti.....	37

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

2.1.3030 Sayılı Kanun’da Büyükşehir Belediyeleri	38
2.1.1.3030 Sayılı Kanunla Getirilen Yenilikler	41
2.1.2.Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı.....	43
2.1.3.Başkanvekili ve Genel Sekreter	44
2.1.4.Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri	45
2.1.5.Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bütçesi	45
2.1.6.Diğer Çeşitli Hükümler.....	46
2.2. 5216 sayılı Kanun’da Büyükşehir Belediyeleri	46
2.2.1. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	48
2.2.2.Görev, Yetki ve Sorumluluklar.....	49
2.2.3.Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	51
2.2.4.Büyükşehir Belediye Meclisi.....	51
2.2.5.Büyükşehir Belediye Encümeni	53
2.2.6.Büyükşehir Belediye Başkanı.....	53
2.2.7.Büyükşehir Belediyesinin Gelir ve Giderleri	54
2.2.8.Büyükşehir Belediye Bütçesi.....	54
2.2.9.5216 sayılı Kanun’da Düzenlenen Diğer Konular.....	55

2.3.5747 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri	55
2.3.1.5747 sayılı Kanun ile Yapılan Değişikliklere Karşı İtirazlar	59
2.4.6360 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri	60
2.4.1.6360 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	62
2.4.2.İl Özel İdarelerinin, Belde Belediyelerinin ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması	65
2.4.3.Diğer Çeşitli Düzenlemeler	69
2.4.4.Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri.....	69
2.4.5.Mali Yapıdaki Değişimler	70
2.4.6.6360 Sayılı Kanun'a Yöneltilen Eleştiriler.....	73
2.5.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan.....	76
2.5.1.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanlarda Uygulanan Muafiyetler ve İndirimler	77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KIRSAL ALANLARA SUNULAN YEREL HİZMETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ: ORDU İLİ KUMRU İLÇESİ ÖRNEĞİ

3.1.Ordu İlinin Genel Özellikleri.....	79
3.2.Kumru İlçesinin Özellikleri	80
3.3.Araştırmanın Konusu.....	81
3.4.Araştırmanın Soruları	82
3.4.1.Mahalle Muhtarlarına Yönelik Sorular.....	82
3.4.2.İlçe Belediye Başkanı ve Bürokratlara Yönelik Sorular.....	83
3.4.3.Büyükşehir Belediye Başkanı ve Bürokratlara Yönelik Sorular	83
3.5.Araştırmanın Amacı.....	84
3.6.Araştırmanın Örnekleme	84
3.7.Araştırmanın Yöntemi	84
3.8.Araştırmanın Sınırlılıkları.....	86
3.9.Bulgular	86
3.9.1.Yeni Yerel Yönetim Sisteminin Kentsel Hizmet ve Yönetim Kapasitesine Etkileri	87
3.9.1.1.Yeni Sisteme Yönelik Olumsuz Değerlendirmeler	87
3.9.1.1.1.Hizmetlerde Uzayan Süreçler.....	87

3.9.1.1.2.Hizmet Sunumunda Siyasi Görüşten Kaynaklanan Aksaklıklar	87
3.9.1.1.3.Hizmetlerde ve Hizmet Sunum Alanlarında Yaşanan Karışıklıklar	88
3.9.1.1.4.Sunulan veya Sunulması Gereken Hizmetlerde Aksama ve Karşılaşılan Zorluklar	89
3.9.1.2.Yeni Sisteme Yönelik Olumlu Değerlendirmeler	91
3.9.1.2.1.Hizmetlerin Tek Merkezden Koordineli ve Etkili Sunulması	91
3.9.1.2.2.Tüm İl Mülki Sınırını Kapsayacak Şekilde Hizmet Sunulması	92
3.9.1.2.3.Hizmetlerin Hızlı ve Karışıklığa Mahal Vermeden Verimli Şekilde Sunulması	93
3.9.2.Hizmet Üretilirken Hizmet Sunulan Vatandaşların Dikkate Alınmasına İlişkin Bulgular	96
3.9.3.2014 Yılı Öncesi ve Sonrası Dönemde Sunulan Hizmetlerin ve Hizmet Sunan İdarelerin Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular	98
3.9.4.Yeni Sistemle Birlikte Karşılaşılan Zorluklara Yönelik Bulgular	100
3.9.5.Kamu İdareleri Tarafından Sunulan Yerel Hizmetlere İlişkin Bulgular	101
3.9.6.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Uygulamasının Gerekliliğine İlişkin Bulgular	103
3.9.7.Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Maddi Yönden Etkisine İlişkin Bulgular	104
3.9.8.Hizmet Sunan Kamu İdarelerine İlişkin Bulgular	105
3.9.8.1.İl Özel İdaresi	105
3.9.8.2.İlçe Belediyesi	105
3.9.8.3.Büyükşehir Belediyesi	106
3.9.9.Muhtarlar ve Yerel Otorite Bürokratları ile Yapılan Görüşmelere Dair Tespitler	107
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	112
KAYNAKÇA	121
EKLER	131
ÖZGEÇMİŞ	134

KISALTMALAR

AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
c	: Cilt
E	: Esas
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
Md	: Madde
OSKİ	: Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
s	: Sayfa
S	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
Vb	: Ve Benzeri
Vd	: Ve Diğerleri
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

TABLULAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 3.1. Yarı Yapılandırılmış Derinlemesine Görüşme Yapılan Mahalle Muhtarlarının Eğitim Durumları ve Muhtarlık Yaptıkları Dönem Sayıları	84
--	----



ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
Şekil 3.1. Kod Ağ Şeması.....	85
Şekil 3.2. Tek Vaka Örneği Muhtarlar.....	108
Şekil 3.3. Tek Vaka Örneği İlçe Belediyesi	109
Şekil 3.4. Tek Vaka Örneği Büyükşehir Belediyesi	110
Şekil 3.5. Katılımcıların Uygulama Değişikliğini Tanımlarken Kullandığı İfadelerin Sıklık Dağılımı.....	111

EKLER LİSTESİ

	Sayfa
Ek 1. Görüşme Formu ve Soruları.....	131



GİRİŞ

Türkiye’de özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında kırsaldan kentsel alanlara göç ve nüfus artışı ile sanayileşme gibi nedenlerle kentleşme giderek artmıştır. Buna bağlı olarak da hâlihazırda 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu söz konusu büyük kent yönetimlerinin gereksinimlerini karşılamaktan giderek uzaklaşmıştır. Dolayısıyla da metropoliten alanlar için özel yönetim modelleri arayışına geçilme zarureti hâsıl olmuştur. Ancak 1961 Anayasası’nda büyük kentler için özel bir yönetim modeli belirleme ve uygulama yetkisinin bulunmaması sebebiyle söz konusu girişimlerden sonuç elde edilememiştir.

1980 yılında gerçekleşen askeri darbe akabinde büyük kentsel alanların yönetimi için kimi düzenlemelere gidildiği görülmüştür. Bu gereklilikten de hareketle 1982 Anayasası’na “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmü de eklenerek büyük kentler için özel yönetim modellerinin uygulanmasına imkân tanınmıştır.

Başlangıçta İstanbul, akabinde de Ankara ve İzmir özelinde kurulan büyükşehir belediyeleri zamanla yaygınlaştırılmıştır. Bu sayısal artış, büyükşehirlere olan göçü ve dolayısıyla da nüfusu artırmıştır. Böylece büyükşehir yönetim modelinin zaman içerisinde yeniden düzenlenmesi gerekliliği de ortaya çıkmış, anılan değişim ve dönüşümün büyükşehir belediyesi sayısını artıracak bir politikaya evrilmesi de söz konusu olmuştur. İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediyelerinin kurulması ile başlayan süreç 2014 yılında 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulması ile devam etmiştir. Söz konusu değişikliklerle aynı zamanda bütün büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı kapsamında hizmet üretmesi uygulamasına da geçilmiştir. Yine bu yerlerde ihtisas gerektiren su ve kanalizasyon hizmetlerinin teknik bir kurum tarafından sunulması uygulamasına dayanan 2560 sayılı Kanun ile kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, bir başka deyişle İSKİ Modeli’nin de kurulması sağlanmış, söz konusu mahalli idari kurumun il mülki sınırı kapsamında hizmet üretmesi modeline geçilmiştir.

Gerek sistemin yaygınlaştırılması gerekse de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin bilhassa il mülki sınırı ile ilçe belediyeleri üzerindeki yetkilerinin artırılması neticesinde Türkiye’de büyükşehir belediyeleri giderek birer “Lider Mahalli İdare” haline getirilmiştir. Model olarak örnek alınan Londra ve Paris Büyükşehir Belediyelerine nazaran makro hizmetlerden ziyade alt kademede bulunan ilçe belediyelerince sunulması gereken mikro hizmetleri de sunan devasa birer

yapıya dönüştürülmüştür. Yerelde yeni bir vesayet makamı haline gelen büyükşehir belediyelerinin aynı zamanda ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu denetim ve eşgüdüm yetkisi ile birlikte il mülki sınırı kapsamında faaliyette bulunması sebebiyle büyükşehir belediyelerinin il genelinde sunduğu hizmetlerde erişilebilirlik dışında önemli aksaklıklar ile kalite ve maliyet sorunlarının da yaşandığı tespit edilmiştir.

Metropoliten kent yönetim modelleri özelinde nüfus yoğunluğu fazla olan kentlerde hizmet sunma kabiliyetine sahip olan büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerinin esasında kentsel alana özgü bir mevzuat ile düzenlendiği aşikârdır. Ancak il mülki sınırı uygulaması ile kırsal alanlarda, başka bir deyişle nüfus yoğunluğu az olan ücra muhitlerde hizmet sunmanın ve hizmeti istenilen kalitede idame ettirmenin maliyeti olabildiğince artmıştır. Öte yandan vatandaşlar özelinde de il özel idaresi tecrübesinden sonra ilçe ve büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerine erişim sorunu da yaşanmaya başlamıştır. Bu çerçevede kentsel alana sunulan bir hizmet ile kırsala sunulan hizmetin maliyeti görünürde aynı olmasına rağmen yararlanıcıları arasındaki kayda değer sayısal farkın ve dağınık yerleşme ile mesafe nedeniyle ortaya çıkan maliyetin belediyeler nezdinde etik ikileme sebebiyet verdiği görülmektedir. Nitekim böyle bir durumda belediyeler aynı maliyetle dar alanda çok sayıda vatandaşa hizmet sunma alternatifi karşısında çok geniş bir coğrafyada ve zor koşullarda aynı maliyetle çok az sayıda vatandaşa hizmet götürebilme dilemmasında kalmaktadır. Genel olarak da siyasi saik ile hareket ederek kırsala hizmet sunma konusunda isteksiz kaldıkları da yaygınlıkla dile getirilmektedir.

Özellikle kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlar özelinde ise bir karmaşa ortaya çıkmıştır. Yeni modele göre su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunulmasında iç vesayet yetkisi ile büyükşehir belediyelerine bağlı olan su ve kanalizasyon idarelerinden hizmet alınması hususu açık iken, birçok hizmette ilçe mi yoksa büyükşehir belediyesinin mi yetkili olduğu sorunsalı ortaya çıkmıştır. İl özel idaresi tecrübesi ve hizmette eşit muamele ile bu idareye köy muhtarlarınca rahatça erişilebilirlikten sonra il mülki sınırı kapsamında farklı ve ortak birçok mahalli müşterek hizmeti sunmakla görevli ilçe ve büyükşehir belediyeleri ile karşı karşıya kalan eski köy, yeni mahalle mukimlerine en yakın olan muhtarlar ile hizmet sunucularının görüşleri ve değerlendirmelerinin bu kapsamda modelin incelenmesi açısından önem taşıdığı kuşkusuzdur. Bu açıklama, bilgi ve değerlendirmeler muvacehesinde mezkûr çalışmada, yukarıda zikredilen tarihsel gelişim ve büyükşehir yönetim modelinin zaman içerisinde uygulanması sırasında

karşılaşılan sorunlara dair tespitlere, değerlendirmelere ve dolayısıyla da önerilere yer verilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde “Osmanlı Devleti Dönemi” ve “Cumhuriyet Dönemi” olmak üzere iki başlık altında, Türkiye’de bulunan yerel yönetimlerin neler olduğuna ve bunların kısaca tarihsel gelişimlerine değinilmiştir. Türkiye’de bulunan yerel yönetim birimlerinden köyler, il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ayrı ayrı başlıklar altında ele alınmış ve sayılan idarelerin yönetim organları da ayrıca incelenmiştir. Birinci bölümün sonunda ise Türkiye’deki mahalle yönetiminin kısaca tarihine değinilerek yönetim organlarının ve bu organların görevlerinin neler olduğuna değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’deki örneğinin ilk kez 1984 yılında ortaya çıktığı büyükşehir belediye yönetimi sistemi; 3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri, 5747 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri ve 6360 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri olmak üzere dört ana başlıkta ele alınmıştır. Bu başlıklar altında büyükşehir belediyesinin organlarının neler olduğuna, yıllar itibarıyla yaşanan değişikliklere ve büyükşehir belediyelerinin görevlerinin neler olduğu gibi konulara da ayrıca yer verilmiştir. Bu bölümün son kısmında ise yeni bir ara statü olan “kırsal mahalle” ve “kırsal yerleşik alan” kavramlarının neler olduğu, bu alanlara uygulanacak istisna ve muafiyetler ve mahallelerin bu bahsedilen alanlar kapsamında kalabilmeleri için hangi şartları haiz olması gerektiği hususlarına değinilmiştir.

Son olarak çalışmanın üçüncü bölümünde ise Ordu ilinin Kumru ilçesinde daha önce köy tüzel kişiliğini haiz bulunan; ancak 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun’la birlikte mahalle statüsüne dönüştürülen köylerin muhtarlarıyla, Kumru ilçesi Belediye Başkanı ve ilçenin 3 ayrı bürokratiyle ve Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkan Vekili ve ilgili belediyenin 7 ayrı bürokratiyle yapılan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme sonucunda elde edilen bilgilere yer verilmiştir.

Kırsal alanlar özelinde il özel idaresinden hizmet almakta iken büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden hizmet almaya başlayan kentlerde kırsal alanlara sunulan yerel hizmetlerin nicelik ve niteliklerinin mevcut durumunu incelemeyi esas alan bu araştırma nitel araştırma yöntemi olarak tasarlanmıştır. Yerel hizmetlerin kurumsal, teknik, ekonomik vb. açılardan mevcut durumunu keşfetmeyi ve analiz etmeyi hedefleyen bu çalışma vaka (durum) çalışması yaklaşımı olarak benimsenmiştir. Araştırma probleminin amacı ve kapsamı doğrultusunda tek bir mekânı incelemesi bakımından

tekli; problemi sosyal, ekonomik ve kurumsal açıdan incelemesi nedeniyle de araçsal durum çalışması olarak çalışmanın araştırma tasarımı kurgulanmıştır. Bu amaçla araştırma birincil ve ikincil veri kaynaklarından oluşmaktadır. Birincil kaynaklar olarak Ordu Büyükşehir Belediyesi, Kumru Belediyesi ile kırsal alanlarda bulunan mahalle muhtarları ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Söz konusu görüşmelerin analizi ise MaxQDA 2022 nitel analiz programı kullanılarak değerlendirilmiştir. İkincil veri kaynakları olarak ise araştırma raporları, literatür çalışması vb. incelenmiştir. Neticede ise kırsal alanlar özelinde mahalli müşterek hizmetlerin sunulması noktasında yaşanan bu önemli model değişikliği ile ilgili hizmetlerin niteliği ve niceliği ile hizmet sunucuları ve yararlanıcıları özelinde önemli bulgulara ulaşılmış, eski ve yeni modelin mukayesesine de bağlı olarak sistemin iyileştirilmesine yönelik çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1.Türkiye’de Yerel Yönetimler Tarihi

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi devlet ve yönetim yapılanmalarındaki değişime bağlı olarak sürekli bir gelişim göstermiş olup, devletlerin mekânsal olarak büyümesine bağlı olarak yerel yönetimlerin işlerlik kazandığı görülmektedir. Türkiye’de de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi sistematik yerel yönetim birimlerinin teşekkül ettirilmesi açısından “Osmanlı Devleti Dönemi” ve “Cumhuriyet Dönemi” şeklinde ele alınmıştır.

1.1.1.Osmanlı Devleti Döneminde Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, bir bölgede yaşayanların ortak ihtiyaçlarının karşılanması için meydana getirilen, karar organlarını yine kendisini oluşturan halkın seçtiği, merkezin baskısından uzak, bağımsız bir yönetimi olan bir yönetim yapısıdır. Her geçen gün üzerinde yaşadığımız gezegen, çevre, devletler ve insanlar değişmekte; bilhassa son yıllarda meydana gelen teknolojik ve ekonomik gelişmeler bütün dönüşümlerde belirleyici olmaktadır. Bu değişimlere bağlı olarak ihtiyaçlar da değişkenlik gösterebilmektedir (Çiçek,2014:54-55). Yerel örgütlenmeler de bu değişimlere ve dolayısıyla ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara topluluk olarak cevap verebilmek için oluşturulmuştur. Antik çağda oluşturulan “Antik Site” yönetimleri, Antik Yunan’da karşılaşılan “Polis” denilen kentler ve Roma İmparatorluğunda bulunan “Municipe”ler yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak düşünülebilir (Keleş,2012:29-34). Batılı ülkelerde yerel yönetimlerin 12. yüzyılda ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Yerel yönetimler, mahalli müşterek hizmetleri ifa etmek üzere ortaya çıktığı zamandan günümüze kadar sürekli bir gelişim içerisinde olmuş ve günümüzdeki halini almıştır. Batı’da yerel yönetimler ellerinde olan mali ve idari özerklikler sayesinde sürekli bir gelişim göstererek merkezi idarelere karşı güçlenmişlerdir (Koçak ve Ekşi,2010:295-296).

Türkiye’de ise yerel yönetimlerin tarihi çok eskiye dayanmamaktadır. 1829 yılına gelindiğinde karşımıza İstanbul’un güvenliğinin kontrol altında tutulması için oluşturulan Muhtarlık örgütü çıkmaktadır (Koçberber,2005:104). Mahalle ve köylerde görev yapan

muhtarlar halk tarafından çoğunluk usulüne göre seçilmekte ve merkezin onaylaması ile görevlerine başlamaktaydılar (Koçak ve Ekşi,2010:296).

Osmanlı Devleti, Tanzimat döneminde Batı karşısında geri durumda kaldığını anlamış ve bu sebeple yönünü batıya çevirerek yenilikler yapmaya başlamıştır. Öncelikle vergilerin toplanmasında adaletsizliklerin ve yolsuzlukların önüne geçilmek için Muhassıl denilen memurlar merkez tarafından atanmıştır. Bu muhassıllara vergilerin adaletli hesaplanması ve toplanmasında yardımcı olmak için merkez tarafından atanan kâtip, memurlar ve vergi toplanan yörede halkın ileri gelenlerinden seçilen dört kişiden oluşan “Muhassıllık Meclisleri” oluşturulmuştur (Eryılmaz,2002:8). Bu meclislere halktan seçimle kişiler alındığı için bu meclisleri, yerel yönetim örgütlerinin ilk örnekleri olarak kabul eden görüşler de olmuştur.

Osmanlı Devleti’nde merkezden atanan vali, kadı ve muhtesip gibi kişiler şehirleri yönetmişlerdir (Dursun,1998:96). Dönemin kadıları atandıkları bölgelerde hukuk davalarının dışında şehrin asayişine ve yönetimine de bakmışlardır. Bu görevleri icra etmesinde subaşı, muhtesip ve imamlar gibi yardımcılarını da kullanmışlardır. Subaşılar güvenlikten, imamlar mahallelerin yönetiminden, muhtesipler ise belediye işlerinde kadıya karşı sorumlu tutulmuşlardır (Ünal,2015:242). Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde vakıflarda kilit rol oynamışlardır. Hastanelerin, aşevlerinin, kütüphanelerin ve benzeri sosyal oluşumların inşası ve yönetimi tamamen vakıflar tarafından yapılmıştır (Eryılmaz,1997:37).

Tanzimat’ın ilanı ile Türkiye’de yerel yönetim geleneğinin başladığı kabul edilmektedir. Osmanlı Devleti zamanında uygulanan eyalet veya vilayet sistemlerinin kısmen de olsa yerel yönetim birimi olarak düşünülebilmesi mümkündür. Ancak Osmanlı Devleti’nde yönetimde merkezîyetçiliğin ön planda olması ve eyaletlerin merkezden atanan kişiler tarafından yönetilmesi yani karar organlarının yerel birimler tarafından değil de merkezden atanarlardan oluşması bu birimlerin tam manası ile yerel yönetim birimleri olmadığını ortaya çıkarmaktadır. Osmanlı Devleti döneminde il belediye idaresinin kurulması 1854-1856 yılları arasında gerçekleşen Kırım Savaşı yıllarına dayanmaktadır (Çiçek,2014:57). Bu savaş yıllarında müttefikimiz olan Avrupalı devletlerden gelip İstanbul’da yaşayan çok sayıda kişi bulunmaktaydı. Avrupalı devletler vatandaşlarının yaşam kalitesinin iyileştirilmesini, daha bakımlı bir şehirde yaşamalarının sağlanmasını Osmanlı Devleti’nden istemiştir (Türe,2000:38). Bunun sonucunda 1855 yılında karar organları şehir meclisi ve şehremininden oluşan ilk belediye kuruluşu (şehremaneti) İstanbul’da teşekkül ettirilmiştir (Çiçek,2014:57). İlerleyen yıllarda

Beyoğlu-Galata yerleşim semtinde ayrıcalıklı bir bütçeye sahip belediye kurulmuştur (Ortaylı,2012:506). İlk olarak bu bölgede belediye kurulmasının sebebi, bu semtlerde yaşayan yabancıların yoğunlukta olması dolayısıyla hizmetlerin yürütülmesinde problemlerin yaşanmayacağı düşünülmesi olmuştur (Eryılmaz,1997:39).

Beyoğlu ve Galata bölgeleri için kurulan belediye örgütü 1869 yılında tüm İstanbul'u kapsayacak şekilde İstanbul Şehreminliği halini almıştır. 1870 yılında ise tüm vilayet ve sancak ile kaza merkezlerinde belediye kurulması kararlaştırılmıştır. 1876 Anayasası'nda ise kurulan bu belediyelerin yönetiminin seçimle iş başına gelen meclislerce sağlanması öngörülmüştür (Çiçek,2014:58).

1877 yılına gelindiğinde yayımlanan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu ile belediyeler artık tüzel kişilik kazanabilecek şekle gelmiştir. Ayrıca bu kanunlarda her kent için belediye meclisleri dört yıllığına seçilen üyelerden oluşacağı belirtilmiştir. Burada meclis üyelerinin seçimle geldiği halde belediye başkanının seçimle gelmesi gibi bir uygulamanın olmadığına dikkat edilmelidir. Nitekim bu uygulamada belediye başkanı merkez tarafından atamayla belirlenmekteydi (Koçak ve Ekşi,2010:298-299).

1.1.2.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Savaş döneminden yeni çıkan Türkiye Cumhuriyeti, ilk yıllarında yerel yönetim alanında çok fazla bir düzenleme yapmamış, yerel yönetimlere idari ve mali özerklik vermeyi risk olarak görmüştür (Koçak ve Ekşi,2010: 299). Bu alanda yapılan ilk düzenleme 1924 yılında kabul edilen ve köylerle ilgili olan 442 sayılı Köy Kanunu'dur (Çiçek,2014:59). Ayrıca aynı yıl içerisinde İstanbul'a benzer şekilde Ankara için özel bir yönetim getirilmiş, Ankara Şehremaneti Kanunu yayımlanmıştır. Bu yıllardan sonra yerel yönetim birimi olan belediyeler ülke genelinde yaygınlaşmaya başlamıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu iki bin üzeri alanlarda belediye kurulabileceği kararlaştırılmıştır (Tortop vd.,2014:77-78). Belediye başkanı, 1921 yılında yürürlüğe giren 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'nda değişiklik getiren düzenleme ile daha önceki yıllarda belediye meclisi içerisinde mülki amir tarafından atanırken, düzenleme sonrası meclis içerisinde meclis üyelerince seçilmesi usulüne geçilmiştir (Oktay,2020b:174-175). 1580 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce belediye başkanı, meclis üyeleri tarafından sadece meclis içerisinde seçilebilmekteyken, Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte meclis içerisinde veya meclis dışından herhangi bir kişinin

seçilebilmesi kabul edilmiştir (Koçak ve Ekşi,2010:300). Belediye başkanlarının belediye meclisi tarafından seçilmesi uygulamasına iki il (Ankara ve İstanbul) için istisnalar getirilmiştir. Ankara'nın belediye başkanı İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenirken, İstanbul valisi ise aynı zamanda belediye başkanı olarak kabul edilmiştir (Çölük, 2021:1516). 1956 yılına gelindiğinde ise yapılan değişikliklerle İstanbul için de diğer belediyeler tarafından uygulanan belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesi uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama İstanbul için çok uzun sürmemiş, 1960 darbesi ile vali tekrardan belediye başkanı olarak görevlendirilmiştir. 1963 yılına gelindiğinde ise birtakım düzenlemeleri ve yenilikleri içeren 307 sayılı “Belediye Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır. Bu Kanun’la belediye başkanlarının artık doğrudan halk tarafından seçileceği hüküm altına alınmıştır (Çölük, 2021: 1518-1519).

Büyükşehir belediyelerinin kurulabileceği ilk olarak 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde belirtilmiştir. İlgili maddede “*Kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmü yer almıştır. Bu düzenlemeden sonra 3030 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” 1984 yılında kabul edilmiş ve üç ilde (İstanbul, Ankara ve İzmir) ilk olarak büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur (Usta vd., 2018:220).

1982 Anayasası'nın 3'üncü maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti üniter bir yapıya sahiptir. Anılan düzenleme neticesinde devletin üniter bir devlet olarak tanımlanması, merkezi yönetimin yerel yönetim karşısında güçlü tutulmak istenmesi durumunu ortaya koymaktadır. Anayasa'nın 3'üncü maddesinde yer alan bu düzenleme dışında 123'üncü maddede idarenin bir bütün olduğu, merkezden ve yerinden yönetim esasına göre yönetileceği hususu düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde ise Türkiye’de bulunan yerel yönetimlerin neler olduğu açıklanmıştır. Bu maddeye göre yerel yönetim birimleri “il idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi” olmak üzere üç ayrı birimden oluştuğu ifade edilmiştir. Yine aynı maddede büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükmü düzenlenmiştir. Bu maddeye istinaden büyükşehir belediyeleri kurulabilmiştir. Burada büyükşehir belediyelerinin farklı bir yerel yönetim birimi olmadığı, belediyelerin özel bir uygulaması olduğu anlaşılmaktadır.

1.2.Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimler, 1982 Anayasası’na göre “Mahalli İdareler” genel olarak belediyeler, il özel idareleri ve köyler şeklinde tasnif edilmektedir. Bu kısımda mahalli idareler hakkında yürürlükte bulunan mevzuat uyarınca açıklayıcı bilgilere yer verilecektir.

1.2.1.Köyler ve Köylerin Yönetimi

Köyler, kadim birer yönetsel erk olarak tüm uluslarda önem taşımıştır. Türkiye’de de yönetsel olarak en eski kanuna sahip olan ve oldukça kazuistik bir şekilde hazırlanan, mezkûr kanun ile yönetilmeye devam eden köylerin tarihine, organlarına ve görevlerine aşağıda yer verilmiştir.

1.2.1.1. Köyler

İnsanlar, tarihin başlangıcından bu yana gerek kendilerini yabani hayvanlara karşı korumak gerekse farklı devletlere veya tehlikeli gruplara karşı savunabilmek için toplu şekilde yaşama gereği duymuşlardır. Bu sebeple köylerin tarihi insanlık tarihi ile eşdeğerdir (Erat,2016:89). Osmanlı Devleti’nde de köyler her zaman birer yönetsel yapı olarak önem taşımıştır. Ancak yerel yönetim birimi olarak köyler 19. yüzyılın sonlarına doğru oluşturulmuştur (Parlak ve Sobacı,2005:160-161). Köylerin yerel yönetim birimleri içerisinde yer almasının ilk adımı 1864 yılında ihtiyar meclislerinin oluşturulması ile atılmıştır (Ortaylı,2011:109).Osmanlı Devleti padişahları içerisinde köklü değişiklikler ve yenilikler yapan II. Mahmut, köylerde muhtarlıkları oluşturarak kalıcı bir değişikliğe daha imza atmıştır (Gençoğlu,2011:31). Muhtarlıkların kurulmasının amaçlarından biri halktan vergileri daha etkin şekilde toplamak iken diğer amaç ise idari alanda düzenlemeler yaparak Osmanlı Devleti’nde merkezi otoriteyi daha güçlü hale getirmek olduğu görülmüştür. Muhtarlıkların yönetsel anlamda İstanbul’da olumlu sonuçlar vermesinin ardından muhtarlıklar İstanbul dışı şehirlerde de kurulmaya başlanmıştır (Arsoy,2021:13).

Muhtarlık müessesesi kurulmadan önce, merkezin değil yerelin ön planda olduğu ve ihtiyaçların yerel düzeyde alınan kararlarla giderildiği köylerde Osmanlı Devleti döneminde şehirlerin yönetiminde kadılara yardımcı olmak için imamlar görev almışlardır. İmamların güvenliği sağlamada yetersiz kalmaları ve vergileri toplayamamaları sebebiyle köylerde 1829 yılında muhtarlıklar oluşturulmuştur (Güven

ve Dülger,2017:50). 1858 yılına gelindiğinde ise köyler idari birim olarak düzenlenmiştir (Kavruk,2004:57). Köyler Osmanlı Devleti yıllarında her zaman önemini korumuş ve kuruluştan yıkılışa kadar Osmanlı Devleti’nde yerel bir otorite olarak yer almışlardır. 1829 yılında yapılan değişiklik ise varlığını sürdürmekte olan köyün muhtarlık şeklinde yapılandırılmasına dair yönetsel bir reform anlamında olan bir değişikliktir (Arsoy,2021:16). İlerleyen yıllarda köyler, 1864 tarihli “*Vilayet Nizamnamesi*”, 1870 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” ve 1913 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu*” çerçevesinde düzenlenmiş ve yönetilmişlerdir (Ecemiş,2008:1). 1864 tarihli Nizamname’de köy idaresi, 1871 tarihli Nizamname’de ise muhtarların sorumluluk ve yetkileri detaylı olarak düzenlenmiştir (Arsoy,2021:14).

Osmanlı Devleti’nde tarım ve aileye tarih boyunca kayda değer mahiyette bir önem verilmiştir. Tarımın köylerde yaygın şekilde yapılması, ayrıca aile bütünlüğünün ve öneminin en iyi şekilde köylerde hissedilmesi Osmanlı Devleti’nde köylerin önemli bir konumda yer almasını sağlamıştır (Arsoy,2021:13). Osmanlı Devleti’nin dağılıp Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasının ilk yıllarında savaşımlardan dolayı nüfus önemli ölçüde azalmıştır. Zorlu bir kurtuluş mücadelesi verilip Cumhuriyetin kurulmasının ardından ise kırsal nüfus, yani köy nüfusu belirli bir dönem artış göstermiştir. Nüfusun çoğunluğunun kırsalda yaşaması sebebiyle ekonomik desteklemeler ve kalkınma planları gibi çeşitli çalışmalar köylerden başlanarak yapılmıştır (Eldem,2015:41).

Osmanlı Devleti zamanında çıkarılan kanunlarla düzenlenmeye başlanan muhtarlıklar ve köyler Türkiye Cumhuriyeti zamanında da çıkarılan anayasa ve kanunlarla düzenlenmeye devam edilmiştir. İlk olarak köyler 1924 yılında çıkarılan “*Köy Kanunu*” ile düzenlenmiş, ardından 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almışlardır (Kavruk vd.,2012:95-98). Değişikliklerin süreklilik arz ettiği, ihtiyaçların mütemadi bir şekilde değişikliğe uğradığı günümüzde 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu’nun hâlihazırdaki ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmasından dolayı sürekli eleştiri konusu olmaktadır. Bu kanuni düzenlemenin ardından köylerin yönetimi hakkında herhangi bir yeni kanun çıkarılmamış, sadece 2009 yılında bazı değişiklikler yapılmak istenmiş ve “*Köy Kanunu Tasarısı Taslağı*” hazırlanmıştır (Eldem,2015:40).

1982 Anayasası’nın 127’nci maddesinde köylerin, köy halkının mahalli nitelikte olan ihtiyaçlarının karşılanması için yine karar organları seçimle belirlenen kişilerden oluşan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Köyler, belirtildiği üzere devlet tüzel kişiliğine değil kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bunun sonucu olarak kendilerine ait karar organları ve bütçeleri vardır (Mehmetbeyoğlu,2020:232-233).

1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu, köy yönetimini düzenlemek için çıkarılan tek kanun olmasına rağmen köyün tam olarak tanımı kanun içerisinde tek bir maddede yer almamaktadır. Köy Kanunu'nun birinci maddesinde; “nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir” ibaresi yer almaktadır. Kanunun ikinci maddesinde ise; “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler” şeklinde “köy” yönetsel biriminin tanımlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak daha önce ifade edildiği üzere tek bir maddede ve bütüncül bir mahiyette köyün net olarak tanımı yapılmamıştır (Mecek ve Atmaca,2020:2080). Köy Kanunu, 1924 yılında yürürlüğe konulmuş olsa da köy yönetiminin tarihi çok eskilere dayanmaktadır (Kavruk vd., 2012:95-98).

442 sayılı Kanun'a göre köyler; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Mezkûr Köy Kanunu'na göre; köydeki tüm seçmenler köy derneğini oluşturmaktadır. İhtiyar meclisi ise muhtar başkanlığında toplanan, seçmenler tarafından belirli sayıda seçilen üyelere ve doğal üyelere (köy imamı ve öğretmen) oluşmaktadır.

1.2.1.2.Köylerin Yönetim Organları

Köyler 1924 yılında yayınlanan 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiş, belediye ve il özel idareleri gibi kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim birimidir. Tüzel kişiliğe sahip olmak köylere bazı haklar sağladığı gibi sorumluluklar da yüklemiştir. Tüzel kişiliklerinin bulunmasının yanında kendilerine ait bütçeleri, yürütme ve karar organları da vardır. Köylerin karar ve yürütme organları muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğidir (Yıldız,2019:74).

442 sayılı Köy Kanunu'nun 20'nci maddesinde köy organları şu şekilde açıklanmıştır:

“Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köyde 24 üncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır.”

İlgili maddede görüleceği üzere köyün yönetim ve karar organları; muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği şeklinde tasnif edilerek oluşumları hakkında bilgi verildiği görülmektedir.

1.2.1.2.1.Köy Derneği

Köy derneği, bir köydeki seçme ve seçilme hakkına sahip kişilerden oluşmaktadır. Köy derneğini oluşturan kişiler köyü yönetmeleri için köyün muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçerler. Köy derneğinin seçme ve seçilme yeterliliğine sahip olan ve köyde ikamet eden vatandaşlardan oluşması dolayısıyla bu vatandaşların tamamının köyün yönetiminde karar alabilmesi doğrudan demokrasinin ülkemizdeki tek örneği olarak kabul edilmiştir (Yıldız,2019:74).

1.2.1.2.2.İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisinin doğal üyeleri olan köy imamı ve köy öğretmenin dışındaki üyeler köyün nüfusu dikkate alınarak belirlenen sayıda köy derneği tarafından seçilmektedir. İhtiyar heyetine seçilebilmek için 18 yaşın doldurulması, ayrıca en az 6 aydır seçilmek istenen köyde ikamet ediliyor olması şartları aranmaktadır. “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”un 30’uncu maddesine göre;

“Köy ihtiyar meclisine, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre;

Nüfusu 1 000'e kadar olan köylerde 8

Nüfusu 1 001'den 2000'e kadar olan köylerde 10

Nüfusu 2 000'den fazla olan köylerde 12

Üye seçilir. Seçilecek üye sayısı ilçe seçim kurulu başkanınca belirlenir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak nüfusu 1 000'e kadar olan köylerde ilk dört üye, nüfusu 1 001 'den 2 000'e kadar olan köylerde ilk beş üye ve nüfusu 2 000'den fazla olan köylerde ilk altı üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur.”

İhtiyar meclisine seçilecek asil ve yedek üye sayıları ilgili maddede yer alan nüfus kriterine göre seçilmektedir.

İhtiyar meclisinin en az haftada bir olacak şekilde muhtarın başkanlığında toplanacağı ve gerekli kararları alacağı da anılan Kanun’da düzenlenmiştir. Öte yandan yerel yönetim birimlerinin en küçük kademede yer alan birimi olan köyler, kırsal kesimde bulunmanın çoğu zaman dezavantajını yaşamıştır. Köy işlerini yapacak yeterli sayıda

personel olmadığından çoğu iş köylü tarafından yapılmaktadır. Meclis, köy için önemli olan işleri sıraya koymakta ve elzem olandan başlayarak köylüye yaptırmaya çalışmaktadır (442: 43 md).

1.2.1.2.3.Muhtar

Köy derneği tarafından seçilen ve devletin köye uzanan eli olarak görülen muhtarlar, köylerin yönetiminde çok önemli görevler almaktadır. Muhtar, köyde devletin temsilcisi, köyün başı olarak görev yapmaktadır. “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”un 31’inci maddesinde;

“Köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık usulü yoktur. En az altı aydan beri o mahalle veya köyde oturmak şartıyla on sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu Kanunda ve bu Kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak kaydıyla, muhtar, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti üyesi seçilebilir. Bunlar için ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz; okur-yazar olmak yeterlidir”

şeklinde düzenlenmiştir. Görüleceği üzere kimlerin muhtar seçilebileceği ve muhtar olmak için gereken şartların neler olduğu mezkûr maddede düzenlenmiştir. Ayrıca belirtmek gerekirse muhtar seçilebilmek için aday olmaya gerek yoktur, yani seçim sandığından kimin adı çıkarsa muhtar, adı çıkan kişi olarak belirlenmektedir.

Muhtar, 442 sayılı Köy Kanunu’nun 36’ncı maddesine göre; köyün asayişini sağlamakla görevlidir. Muhtar, köyde devletin temsilcisi olduğu için devletin çıkarmış olduğu kanunları ve ilanları halka duyurmak durumundadır. Köye gelen yabancıları takip edip köyün güvenliğini sağlamak, asker kaçağı olanları görevli kolluk birimine bildirmek, köyde meydana gelen bir salgın hastalık varsa önlem almak ve ilgili birimlere haber vermek, köyde oluşabilecek doğal afet gibi durumlarda ilgili yerlere haber vermek gibi farklı şekilde kanundan doğan sorumlulukları bulunmaktadır.

1.2.2.İl Özel İdareleri ve Yönetim Organları

İl özel idareleri, ilk kuruldukları yıllardan bugüne kadar illerin kalkınmasında çok kritik görevler almışlardır. Ülke olarak kalkınıp daha iyi bir konuma gelebilmek için sadece il merkezlerinin değil köyler gibi kırsal alanlarında geliştirilip kalkındırılması gerekmektedir. Bu sebeple il özel idarelerinin üretmiş oldukları hizmet, ülkemiz için

kritik öneme sahiptir. Bu bölümde Türkiye için önemi büyük olan il özel idarelerinin ne zaman kurulduğu, organlarının ve görevlerinin neler olduğu açıklanacaktır.

Yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idareleri, ilde yaşayan vatandaşların mahalli müşterek nitelikte olan taleplerini yerine getirmek için teşekkül ettirilen, vali, il genel meclisi ve il encümeni organlarından oluşan, karar organları seçmenlerce belirlenen, kamu tüzel kişiliğini haiz yapılardır (Tortop vd.,2014:166). Kimi görevlerini il mülki sınırları içerisinde, kimi görevlerini de belediye sınırları dışında ifa eden bu yapılar, illerin kurulmasıyla teşekkül ettirilip, farklı sebeplerden dolayı illerin kaldırılması veya kentsel yönetim modellerinin değiştirilmesi ile de kaldırılırlar (5302:4-5 md).

İl özel idarelerinin tarihi Osmanlı Devleti dönemine denk gelmektedir. İlk olarak 1864 yılında yayınlanan nizamnamede, yani resmi bir evrakta adı geçmiştir. Müslim ve gayrimüslimlerden oluşan bu yapı, valinin başkanlığında toplanıp ili ilgilendiren bayındırlık, yatırım gibi işlerde görüş ileri sürmüşlerdir. İlerleyen yıllarda ise yayınlanan farklı nizamnamelerle il özel idarelerinin yetkileri çeşitlendirilmiş ve artırılmıştır (Uçar,2011:615).

1876 Anayasası'nda yetki genişliği ilkesi düzenlenerek vilayetlerdeki işlemlerin tesis edilmesinde bu ilkeye göre hareket edileceği hüküm altına alınmıştır (Ökmen ve Parlak,2015:177-178). Bu durum yerelin daha da ön plana çıkmasına, dolayısıyla il özel idarelerinin güçlenmesine yol açmıştır. 1913 yılına gelindiğinde ise il özel idareleri özerk hale gelmiştir (Uçar,2011:615).

İl özel idaresinin başı merkezi idare tarafından atanan validir. Burada dikkat edilmesi gereken, bazen karışıklıklara sebebiyet veren bir durum bulunmaktadır. Vali, hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin başıdır. İl genel idaresi, merkezi idarenin hiyerarşik olarak denetimi altında iken il özel idaresi merkezin idari vesayet denetimi altındadır. İl özel idaresi, yerelin ihtiyacının giderilmesi için yerel nitelikte ihtiyaçlara yönelik hizmet sunarken il genel idaresi devletin sağlaması gereken kamu hizmetini vermektedir. İl genel idaresinin devlet tüzel kişiliği varken il özel idaresinin kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Dolayısıyla il özel idaresinin kendine ait farklı bir bütçesi ve karar organları vardır (Yıldız,2019:60).

İl özel idareleri, günümüzde hizmet sınırları içerisinde spordan sağlığa, erozyondan toprağın korunmasına, kültürden eğitime, kısaca ilin gelişmesi ve kalkınması için çok geniş bir alanda hizmet sunmaktadır. Hizmet sunduğu alanın altyapısının oluşturulmasında o bölgeye yatırımların yapılmasında kilit bir rol oynamaktadır.

Yerindelik ilkesinin bir gereği olan hizmetlerin vatandaşa en yakın birimlerce sunulması noktasında il özel idareleri bu ilkenin gereğini yerine getirmektedir. Diğer yandan bakanlıklar bazen illerde yapacakları yatırımları il özel idareleri aracılığıyla yerine getirmektedir (5302:6 md).

İl özel idareleri de diğer yerel yönetim birimleri gibi Osmanlı Devleti'nden bizlere miras kalmıştır. 1864 yılında yayımlanan “*Vilayet Nizamnamesi*” ile kurulan “vilayet umum meclisi” dört üyeden oluşan yapısı, belirli aralıklarla toplanılması ve vilayette yol yapımı gibi görevleri sebebiyle günümüzdeki il özel idarelerinin temelini oluşturmuşlardır (Oktay,2010:25-28). Ayrıca 1876 Anayasası ile tüzel kişiliklerini kazanmışlardır (Çetin,2009:252). Valilerin başkanlık ettiği “meclis-i umumi” sancaklardan gönderilen (her sancaktan 4 kişi) üyelerden oluşmaktaydı (Keleş ve Yavuz, 1983:42). Bu meclisin karar alıp uygulama gibi bir yetkisi bulunmamakta idi. Yılda bir defa toplanıp gündemi görüşerek konular hakkında görüş verip dağılmaktaydılar. İl özel idareleri kuruldukları tarihten itibaren çıkarılan farklı kanunlarla düzenlenerek yetki ve sorumluluklarında değişikliklere gidilmiştir (Ünal,2011:245).

Tüzel kişiliklerini 1876 Anayasası ile kazanan il özel idareleri, 1913 yılında yürürlüğe konulan “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu*” ile daha geniş yetkilere kavuşmuştur. 1987 yılına gelindiğinde ise 3360 sayılı “*İl Özel İdaresi Kanunu*” yürürlüğe konulmuş, ancak 1913 yılında yürürlüğe konulan Kanun'da belirtilen konulara ek bir düzenleme getirilmemiş, genel olarak kanun maddeleri aynı kalmıştır (Koçak ve Kavsara,2012:64). İlerleyen yıllarla birlikte mevcut kanunların ihtiyaçlara cevap verememesinden kaynaklı, 2005 yılında 5302 sayılı Kanun içerisinde birçok yeniliği barındıracak şekilde hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur

İl özel idaresinin organlarını; vali, il genel meclisi ve il encümeni oluşmaktadır. İl özel idaresinin organlarından il genel meclisi önemli bir konumdadır. İl özel idareleri ilk kurulduğu zamanlarda il genel meclisinin başkanlığını valiler yapmıştır. Daha sonraki süreçlerde bazı değişiklikler yapılarak il genel meclisinin başkanını meclis içinden il meclis üyelerinin seçebilmesi imkânı getirilmiştir. İl özel idarelerinde il genel meclisi karar, il encümeni ise yürütme organı olarak belirlenmiştir. Merkezden atanan, hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin başı olan organ ise validir. Öte yandan il özel idarelerinin taşradaki görevlerini ilçede kurulan ilçe özel idaresi yerine getirmektedir (Çetin,2009:252).

1.2.2.1. Teşkilat Yapısı

5302 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde il özel idarelerinin teşkilat yapısı açık şekilde açıklanmıştır. İlgili maddeye göre idare; genel sekreterlik, tarım, sağlık, mali işler, imar, hukuk işleri ve insan kaynakları birimlerinden meydana gelmektedir.

İl özel idarelerinde genel sekreterlik, sağlık, mali işler, tarım vb. gibi birimler dışında, il genel meclisinin uhdesinde olan yetkilerle bu birimlerin sayısı hizmet gereklerine ve daha verimli çalışma yapılabilmesi adına artırılabilmesine de olanak sağlamıştır. Valiye karşı sorumlu olan genel sekreter, vali adına il özel idaresinin işlerini dikkatli, planlara uygun şekilde yapması hüküm altına alınmıştır. İl özel idaresi personeli, kadrolu ve sözleşmeli personellerden oluşmaktadır. Bu personelin atanması ise vali tarafından yapılmaktadır (Çetin,2009:252-253). Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarından memurlar, il özel idarelerinde birim müdürü ve üstü yönetici şeklinde görevlendirilebilirler. Bu görevlendirmenin yapılabilmesi için valinin talebi, görevlendirilecek memurun bu görevde çalışmak istemesi, ayrıca kişinin çalıştığı kurumun da muvafakati gerekmektedir (5302:36 md).

İl özel idareleri, kendisinden beklenen hizmetleri yapabilmek için doğal olarak ödeneğe ihtiyaç duymaktadır. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 41'inci maddesinde idarenin gelirlerinin neler olduğu sayılmıştır. Bu maddede sayılan özel idarelerin gelirlerinden en önemli olanları genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve merkezden gönderilen paylardır (Çetin, 2009:253). İl özel idarelerinin öz gelirleri ve emlak gelirleri ise gelirlerin küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Hizmet alanlarının genişlemesi ve vatandaşların artık çok daha fazla hizmet beklentisinin olması, gelirlerin ise bu istekleri karşılamada yetersiz kalması il özel idarelerini zor durumda bırakmaktadır.

3360 sayılı Kanun'da il özel idareleri diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapamamakta, yazışmalar valilikler kanalı ile gerçekleştirilmekteydi. 5302 sayılı Kanun'da ise tüzel kişiliği olan il özel idaresi diğer kurumlarla doğrudan yazılaşabilecek duruma getirilmiştir (Önen ve Eken,2016:224).

1.2.2.2. İl Özel İdaresi Organları

Bu bölümde idarenin organlarının neler olduğu ve bu organların görevlerinin ne olduğu incelenecektir. İl özel idarelerinin il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç organı bulunmaktadır. 5302 sayılı Kanun, il özel idareleri hakkında pek çok yeniliğe imza atmıştır. 5302 sayılı Kanun öncesinde il özel idarelerinde bir numaralı organı olan

valinin Kanun'un getirdiği değişiklik sonrası kısmen ikincil plana itilmesi önemli sayılabilecek bir değişiklik (Koçak ve Kavsara,2012:68).

1.2.2.2.1.İl Genel Meclisi

Özel idarenin karar organı olan il genel meclisi üyeleri ilde bulunan seçmenler tarafından seçilmektedir. Meclisin başkanı 5302 sayılı Kanun öncesinde il genel idaresinin başı olan merkezden atanan vali iken, 5302 sayılı Kanun'la birlikte meclisin kendi içinden seçmiş olduğu üyedir. 5302 sayılı Kanun ifade edildiği üzere idari ve mali özerklikle birlikte demokratik mahiyette birçok yeniliği içinde barındırdığı görölmektedir. Meclis başkanının atanarak değil seçilerek belirlenmesi önemli sayılacak bir yeniliktir. Diğer bir değişiklik ise daha önce yılda iki defa yapılan meclis toplantılarının artık bir ay tatil olmak üzere yılın her ayında yapılması şartının getirilmesi olmuştur. Bütçe görüşmelerinin yapıldığı ay hariç olmak üzere diğer ayların toplantı gün sayısı en fazla beş gün olarak belirlenmiştir (Koçak ve Kavsara,2012:69).

Meclisin gündemini meclisin içinden seçimle gelen meclis başkanı belirlemektedir; ancak valinin görüşülmesini istediği konular da gündeme alınmak zorundadır. Alınan kararların en geç yedi gün içinde halka duyurulması gerekmektedir. Alınan kararların halka açık şekilde ilan edilmesi il genel meclisini daha saydam bir konuma getirmiştir (Uçar,2011:617).

Meclis kendine verilen görevleri yapmakla mükelleftir. Verilen görevlerin yerine getirilmemesinden kaynaklı il özel idarelerinin işleri sekteye uğrarsa veya meclis, görevi dışında siyasi konulara girip bu alanlarda karar alması halinde meclis feshedilebilir (Oktay,2010:84). Bu fesih, İçişleri Bakanlığının bildirim ve Danıştay'ın kararı ile gerçekleştirilir. 5302 sayılı Kanun öncesinde karar organlığını il encümeni ile paylaşan meclis, 5302 sayılı Kanun sonrası tek yetkili organ haline gelmiştir (Koçak ve Kavsara,2012:70).

İl özel idaresinin yatırım planlarını, stratejik planlarını görüşmek ve karara bağlamak; vali tarafından hazırlanan bütçeyi kabul etmek; borçlanmaya, şartlı olarak verilen bağışları kabulüne karar vermek il genel meclisinin görevlerinden bazılarıdır (5302:10 md).

1.2.2.2.2. İl Encümeni

Valinin başkanlığını yürüttüğü il encümeni meclisin yürütme ve danışma organıdır. Encümenin üyeleri ise il genel meclisinin kendi üyelerinden bir yıl için seçtiği beş kişi ve valinin birim amirleri arasından (mali hizmetler birim amiri kesin olacak) seçtiği beş kişiden oluşmaktadır. 5302 sayılı Kanun öncesinde karar organı olarak da kabul edilen il encümeni değişiklik sonrası yürütme ve danışma organı şeklini almıştır. Genel sekreter valinin olmadığı zamanlarda il encümenine başkanlık etmektedir (Koçak ve Kavsara,2012:70-71).

İl encümeni haftada en az bir defa olmak üzere toplanmak zorundadır (5302:27 md). 3360 sayılı Kanun'da il encümeninin gündemini sadece vali belirleyebilirken, 5302 sayılı Kanun'la il encümeni üyelerine gündeme madde teklif edebilme hakkı getirilmiştir (Uçar,2011:619).

Yatırım planları ve hazırlanan stratejik planlar hakkında görüş vermek; gerektiği zaman kamulaştırma kararını almak; valinin görevlendirdiği durumlarda görüş vermek; belediye sınırları dışında kalan umuma açık yerlerin kapanış ve açılış saatlerini belirlemek gibi görevler il encümeni tarafından yerine getirilmektedir (5302:26 md).

1.2.2.2.3. Vali

Vali, il özel idaresinin yürütme organı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir (5302:29 md). Vali, 5302 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu yeniliklerle birlikte daha önceki yıllarda il genel meclisine başkanlık ederken bu başkanlık yetkisini kaybetmiş ve il özel idaresinin yürütme organı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca değişiklik öncesi vali, il genel meclisinin gündemini belirlerken daha sonraki süreçte gündemi belirleme yetkisi ortadan kalkmıştır; ancak meclis başkanı gündemi belirlerken valinin önerdiği hususları gündeme almak zorundadır. Vali, il genel meclisine başkanlık etme yetkisini kaybetmiş olsa da il encümenine başkanlık etmeye devam etmektedir (Koçak ve Kavsara,2012:71-72). Vali, il özel idaresini sevk ve idare edip alınan kararların uygulanmasını, il özel idaresinin gelir ve giderlerinin kontrolünü sağlamaktadır (Oktay,2010:85).

İl genel meclisi aldığı kararları en geç beş gün içinde valiye göndermek zorundadır. Eğer belirtilen sürede meclis kararları valiye gönderilmezse kararlar yürürlüğe girmez. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde tekrar görüşülmesi için geri gönderebilir (5302:15 md). Görüşülmesi istenmeyen maddeler

kesinleşir. Kesinleşen kararlar için vali idari yargıda dava açabilmektedir (Önen ve Eken,2016:225).

Bu noktada söz konusu Kanun, il genel meclisinin il özel idarelerinin karar organı olması nedeniyle tıpkı 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda olduğu gibi meclise önemli bir yetki vermiştir. Belediye başkanı veya vali tarafından hukuka uygun olmadığı değerlendirilen meclis kararları tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilebilmekte, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Ancak söz konusu madde hükmü belediyeler özelinde yürürlükte bulunmakta iken 5302 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde yer alan "*... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...*" ibaresi Anayasa Mahkemesi'nin 18/1/2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı Kararı ile Anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir. Mezkûr kararda valinin il özel idaresinin başı ve temsilcisi olmasından ziyade idari vesayet makamı olarak görüldüğü zikredilmekte olup, bu çerçevede valinin bu hususta meclis üzerindeki belirleyici olma vasfının devam ettiği görülmektedir.

Anılan Kanun'un "Hizmetlerde aksama" başlıklı 40'inci maddesi de incelendiğinde il özel idaresinin faaliyetleri sebebiyle bir aksama olması halinde sulh hukuk hâkimliğince alınacak bir karara istinaden mevcut durumun tespit edilmesi akabinde İçişleri Bakanlığının hizmette aksamanın giderilmesini ilin valisinden isteyeceği de düzenlenmiştir. Dolayısıyla hizmette aksamanın yaşandığı yerin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve üst yönetici olan valinin, bu durum karşısında aksamayı giderecek olan mekanizma içerisinde de yer alması sistemin birbiri ile çelişen yanlarını açıkça ortaya koymaktadır

İl özel idarelerinin bütçeleri ve kesin hesapları vali tarafından hazırlanır ve il encümeninin görüşüyle birlikte il genel meclisine sunulur. Meclis bütçe tasarısını aynen veya gelir gider dengesini bozmamak koşuluyla değiştirerek kabul edebilir (5302:45 md).

1.2.3.Belediyeler ve Yönetim Organları

Belediyeler, Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar halkın yol, imar ve altyapı gibi mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçlarını karşıladığından önemlerini her zaman korumuşlardır. Bu başlık altında Osmanlı Devleti zamanında belediyelerin ortaya çıkışı ve gelişimi, cumhuriyetin ilanından sonra belediyecilik alanında yaşanan değişimler ve belediyelerin yönetim organlarının neler olduğu açıklanmıştır.

Belediyelerin tarihinin Osmanlı Devleti'nde 16. yüzyıla kadar dayandırıldığı çeşitli kaynaklardan anlaşılmıştır. 16. yüzyılda Osmanlı Devleti yöneticileri şehirlerin su ihtiyacının karşılanması için şehir merkezlerine çeşmeler yapmışlardır. Halk, evlerinde su olmadığından ihtiyaçlarını ortak olarak kullanılan bu çeşmelerden karşılamıştır (Deniz vd.,2017:315). Bu uygulama belediyeçilik alanında yapılan ilk çalışma olarak kabul edilebilir.

Osmanlı Devleti'nde, günümüzde belediyelerin yaptıkları hizmetler büyük ölçüde vakıflar ve loncalar aracılığıyla gerçekleştirilmekteydi. Vakıflar, yardımlaşma ve dayanışmada öncü birimler olmuş, sosyal yönden şehirde yaşayanları ve şehri düzenlemeye çalışmışlardır. Vakıflar gibi loncalar da Osmanlı Devleti'nde şehirlerin düzenlenmesinde öncü birimler olmuşlardır. Esnafın bir araya gelerek oluşturdukları loncalar kendi aralarında oluşturdukları fonlarla işyerlerini ve çarşı pazarı düzenlemişlerdir. Bu yapılanmalar bugünkü belediyelerin geçmişteki görünümüdür (Deniz vd.,2017:317).

Belediyelerin yerel yönetimlerin yapı taşları olduğu, yerelleşme konusunda meydana getirilmek istenen değişimin aslında belediyeçiliğin geliştirilmesi ile meydana geleceği düşünülmüştür (Güven ve Dülger,2017:51). 1800'lü yıllarda yerel halkın belediyeçilik noktasında ihtiyaçlarını karşılayan vakıf ve loncalar, yerel yönetim birimlerinin ilk ortaya çıkış şekli olarak kabul edilmiştir (Çiçek, 2014:54). Belediyeler, sorumlu oldukları alanlarda yaşayan vatandaşların mahalli nitelikte olan taleplerini yerine getirmeye çalışan, karar organları yine o yerde mukim olanlarca seçilen üyelerden meydana gelen ve kamu tüzel kişiliği olan yapılardır (5393:3 md).

Osmanlı Devleti döneminde belediyeçilik alanında 19. yüzyıla kadar kayda değer bir ilerleme görülmemiştir. Bu yıllara kadar belediyeçilik işleri merkezden atanan kadılar ve loncalar tarafından yerine getirilmeye çalışılmıştır (Bingöl,2021:111). Osmanlı Devleti'nde belediyeçilik faaliyetleri başkent olması ve Kırım savaşı gibi farklı sebeplerden kaynaklı farklı ülkelerden gelen yoğun nüfusu barındırması sebebiyle İstanbul'da başlamıştır. 1854 yılında kurumsallaşmaya gidilmiş ve imar, temizlik gibi hizmetleri yerine getirmesi için Şehremaneti kurulmuştur (Ortaylı,2011:132-133 ve Eryılmaz,1997:38-39). İlerleyen yıllarda modern anlamda belediyeçilik noktasında adımlar atılmaya başlanmış ve 1864 yılında "*Tuna Vilayet Nizamnamesi*" ile modern anlamda belediyeçilik çalışmaları başlamıştır. Nizamname ile seçilmiş kişilerden oluşan belediye meclisleri kurulmuştur. Belediyeçilik noktasında yapılan uygulamalarda İstanbul ve Tuna vilayetlerinde başarı elde edilmesi sonucu 1867 yılında mezkûr

Nizamname genişletilmiş ve tüm Osmanlı kentlerinde uygulanmaya başlanmıştır (Bingül,2021:112)

Farklı zamanlarda çıkarılan vilayet nizamnameleri tüm Osmanlı kentlerinde belediye örgütünün kurulmasını amaçlasa da 1876 yılına kadar tüm kentlerde bu örgütler kurulamamıştır. 1876 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra ise çıkarılan ilk kanun, İstanbul için çıkarılan “*Dersaadet Belediye Kanunu*” olmuştur. Taşra için ise “*Vilayet Belediye Kanunu*” yürürlüğe konularak, tüm şehir ve taşralarda belediye meclislerinin kurulması kararlaştırılmıştır. Bu meclisler dört yıl için seçilen, altı ile on iki arasında değişen sayıda kişilerden oluşmaktaydı. Belediye reisi ise bu belediye meclis üyeleri içinden atanmaktaydı. Görüldüğü üzere farklı zamanlarda çıkarılan nizamnameler ve kanunlar sonucunda belediye örgütleri Osmanlı Devleti’nde kurulmaya çalışılmıştır; ama bu belediyelerin tüm bölgelerde aynı şekilde yerel halkın ihtiyaçlarını karşıladığı veya gelişme gösterdiği söylenemez. Anadolu’nun iç kesimlerinden ziyade sürekli ticaretin yapıldığı vilayetlerde ve liman şehri olan bölgelerde belediyecilik çok daha fazla gelişmiştir (Bingül,2021:112).

1.2.3.1.1920-2020 Dönemi

Kurtuluş Savaşı’nın ardından ülke nüfusu önemli ölçüde azalmış, azalan nüfusun büyük bir bölümü ise kırsal alanlarda yaşar hale gelmiştir. Bu sebeple anılan dönemde uygulanan politikalar genellikle kırsal alanların kalkınmasına ve azalan nüfusun tekrar artırılmasına yönelik olmuştur. Şehirleşmeye çok önem verilmediği için belediyecilik alanlarında sunulan hizmetlerde çok fazla bir problem yaşanmamıştır. Bu sebeple 1950 yılına kadar belediyecilikte önemli değişiklikler olmamıştır. 1950-1980 yılları arası kırsaldan kente göç artmış, dolayısıyla şehirleşme hız kazanmıştır. Şehirlere yönelen göçlerin artması, şehirlerin nüfuslarını artırmış artan nüfus karşısında belediyelerin hizmetlerinde aksamalar olmuştur. 1980 yılı sonrasında ise şehirlerde yaşanan problemlerin çözülmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ancak tüm ülkeyi kapsayacak şekilde bir belediyeleşmeyi sağlayacak kanuni düzenlemeler 1980 yılına kadar yapılmamıştır (Oktay,2020b:171-172).

Bu dönemde yapılan ilk yeniliklerden biri belediye meclis üyesi seçilebilmek için gerekli olan şartların 1922 yılında çıkarılan kanunla değiştirilmesi olmuştur. Aynı yıl yapılan diğer bir önemli değişiklik ise daha önceki yıllarda belediye başkanı belediye meclisi içinden atanmakta iken 1922 yılında çıkarılan bir kanunla belediye başkanının

meclis içinden seçilmesi sistemi getirilmiştir (Oktay,2020b:174-175). Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan “*Kanun-i Esasi*” de devletin merkezîyetçi bir yapıyı benimsediği görülürken, 1921 Anayasası'nda yerelleşmeye doğru adımlar atılmıştır (Tanör,1999:265).

Cumhuriyetin ilanından sonra Ankara başkent ilan edildi ve İstanbul'da belediye işlerini yürütmek için kurulan Şehremanetine benzer şekilde 1924 yılında “*Ankara Şehremaneti*” kurulmuştur. Belediyecilik alanında yenilikler yapılarak modern bir belediye kurulmaya çalışılmıştır. 1930 yılına gelindiğinde ise bu amaçları gerçekleştirmek için 1580 sayılı Belediye Kanunu yayımlanmıştır. Bu kanun, bazı değişikliklere uğrasa da 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Oktay,2020b:177-178). 2005 yılında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

1950'li yıllardan sonra köylerden kentlere göçün hızlanmasıyla şehir merkezlerinin ve küçük kasabaların, yerleşim yerlerinin nüfusları artmış, dolayısıyla 1580 sayılı Kanun'da belediye kurulması için konulan 2000 kişilik nüfus şartı kolaylıkla sağlanabilir duruma gelmiştir. Bu durum ülkemizde az nüfuslu da olsa belediye sayılarını artırmıştır. 2005 yılında yayınlanan 5393 sayılı Kanun'da belediye kurulması için daha önceki kanunda 2000 olan nüfus şartı 5000 kişiye çıkarılmıştır. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediyenin kurulması zorunlu tutulmuştur. Bu durum siyasi sebeplerle aslında ilçe olma şartını sağlamayan yerlerin ilçe yapılmasına, dolayısıyla buralarda belediyelerin kurulmasına neden olmuştur. Bu şekilde kurulan belediyelerin kaynak israfına neden olduğu dile getirilen eleştiriler arasındadır (Sezer ve Torlak 2005:516-519).

5393 sayılı Kanun'da belediye kurulabilmesi için gereken şartlar 4'üncü maddede açık şekilde ifade edilmiştir. Bu maddeye göre herhangi bir belediyeye 5000 metreden yakın olmamak koşuluyla nüfusu 5000 ve üzeri olan yerlerde belediye kurulabileceği hüküm altına alınmış olup, ayrıca ilçe ve il merkezlerinde belediyelerin kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Öte yandan kurulan belediyelerin sınırlarının ise en geç altı ay içerisinde belirlenmesi zorunlu kılınmıştır.

Belediyeler, belde halkının mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçlarını sosyal ve kültürel yerel nitelikte olan ihtiyaçlarını karşılamakta olup, kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için görev alanları kapsamında yönetmelik çıkarabilmekte, yetkileri çerçevesinde izin ve ruhsat verebilmektedir. Ayrıca yaptıkları hizmetler karşılığında tarife belirleyerek çeşitli vergi ve harçlar tahsil edebilmektedir (5393: 15 md).

1.2.3.2.Belediyenin Yönetim Organları

Belediyeler, kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için belirli organlara sahiptir. Bu organlar belediyelerin yapacakları işler hakkında karar almakta ve belediyeleri yönetmektedirler. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin organlarının ve bu organların görevlerinin neler olduğu açıkça ifade edilmiştir. Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtildiği üzere, belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak belirlenmiştir.

1.2.3.2.1.Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organı olmasından dolayı organlar içerisinde önemli bir konuma sahiptir. Üyeleri halk tarafından, nispi temsil yöntemiyle seçilmektedir. Belediyelerde meclis üyesi sayısı, bu yerlerde ikamet eden nüfusa göre belirlenmektedir. Meclis görüşmeleri, genellikle halka açık yapılmaktadır; ancak meclisin gerek görmesi halinde görüşmelerin kapalı yapılmasına da karar verilebilmektedir (Sezik,2017:73). Belediye meclisinin başkanlığını ise belediye başkanı yürütmektedir.

Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin karar ve danışma organı belediye encümeni kabul edilmişken 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanunla belediyelerin karar organlarının belediye meclislerinin olduğu kararlaştırılmıştır. Meclis gerekli kararları alıp, hızlı bir şekilde hizmet edebilmek için her ayın ilk haftası toplanmaktadır. Belediye meclisi eğer kendisine verilen görevleri yapmazsa veya görevi olmayan siyasi konularda karar alırsa Danıştay tarafından meclisin feshine karar verilebilmektedir (Önen ve Eken, 2016:227).

Belediye meclisinin görevlerinin neler olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde ifade edilmiştir. İlgili maddeye bakıldığında karar organı olan meclisin; belediyelerin stratejik planlarını ve yapacak olduğu yatırım planlarını karara bağlamak gibi görevlerinin olduğu görülecektir. Belediyenin harcama yapabilmesini sağlayan belediyenin bütçesini kabul etmek, yatırımlar için yeterli ödenek olmadığı zaman veya daha fazla hizmet sunabilmek için belediyelerin borçlanabilmesine karar vermek ve belediyelerin çıkardığı yönetmelikleri kabul etmek gibi belediye meclisinin birçok görevi bulunmaktadır.

1.2.3.2.2.Belediye Encümeni

Belediyenin organlarından belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanan belediyenin yürütme organıdır. Encümenin üyeleri ise belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin seçtiği belirli sayıdaki üyeler ve belediyede çalışan kamu görevlilerinden belirlenen üyelerden oluşmaktadır (Sezik, 2017:73). Bir belediye encümeninde kaç kişinin bulunabileceği belediyelerin nüfusuna ve büyükşehir olup olmadığına göre değişiklik göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri dışındaki il belediyeleri ve nüfusu yüz binin üzerinde olan diğer belediyelerde üye sayısı belediye başkanı ile birlikte yedi kişi iken, nüfusu yüz binin altında olan ilçe ve belde belediyelerinde ise üye sayısı başkanla birlikte beş kişiden oluşmaktadır. Yedi üyenin üçü meclis içinden seçilerek diğer üçü ise belediye başkanı tarafından belediyede görevli kamu görevlileri arasından seçilerek belediye encümeni oluşturulmaktadır (Mecek ve Atmaca,2020:2078). Belediye encümeni haftada birden az olmamak koşuluyla toplanır. Belediye encümeninin toplantı yeter sayısı üyelerinin salt çoğunluğudur. Kararlar ise toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınmakta, meclis örneğinden farklı olarak çekimser oy kullanılmamaktadır (5393:35 md).

Belediye encümeninin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belirtilmiştir. Kanun metni incelendiğinde encümenin stratejik planların hazırlanmasında görüş vermesinden kamulaştırma kararlarının alınmasına, belediye bütçesinin hazırlanmasında görüş vermeden umuma açık yerlerin kapanış ve açılış saatlerinin belirlenmesine kadar pek çok konuda yetkisinin olduğu görülmektedir.

1.2.3.2.3.Belediye Başkanı

Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve belediyenin yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanı belediye encümenine ve belediye meclisine başkanlık etmesinden dolayı belediye yönetiminde çok etkin rol almaktadır (Sezik,2017:72-73).

Belediye başkanının görevlerinin neler olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde ifade edilmiştir. İlgili maddeye göre belediye başkanı belediyeyi sevk ve idare etmekle mükelleftir. Ayrıca belediyenin bütçesini hazırlamaktan belediyenin gelirlerinin tahsil edilip edilmediğini kontrol etmeye kadar, belediyenin personelini atamaktan belediyeye yapılmak istenen şartsız yardımların kabul edilmesine kadar pek çok yetkisi bulunmaktadır.

Belediye başkanı olarak seçilebilmek için 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu 11'inci maddesinde sayılan sakıncalı durumları taşımamak ve on sekiz yaşını doldurmak kaydıyla Türk vatandaşı olmak yeterlidir (Özsungur,2014:8). Öte yandan gerek belediye başkanı gerekse de diğer il genel meclisi ve belediye meclis üyesi ile muhtar seçimlerinde 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun uygulanmaktadır.

1.3.Türkiye de Büyükşehir Belediyeleri ve Yönetim Organları

Bugün olduğu gibi Osmanlı Devleti zamanında da İstanbul ve İzmir gibi illerimizin nüfusları hep kalabalık olmuştur. Nüfus yoğunluğu fazla olan illerde sorunların çözümü ve yönetimin kolaylıkla sağlanabilmesi adına nüfus yoğunluğu az olan illerden farklı yönetim şekilleri uygulanmıştır. 1980'li yıllara gelindiğinde ise büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. Bu bölümde büyükşehir belediyeleri; Osmanlı Devleti dönemi, Cumhuriyet dönemi ve sonrası, 2004 yılı ve sonrası ile 2012 yılı ve sonrası şeklinde farklı dönemlerde incelenmiştir. Son olarak ise büyükşehir belediyelerinin yönetim organlarının ve bu organların görevlerinin neler olduğuna değinilmiştir.

Günümüzde daha sağlıklı ve erişilebilir bir çevrede yaşamak gibi çeşitli amaçlarla kentlere yapılan göçler hız kazanmıştır. Sanayileşme, göç, yaşam standartları gibi sebeplerle büyük yerleşim alanlarının nüfusları günden güne artmaktadır. Ölçek olarak genişleyen bu kentlerin yönetimlerini kolaylaştırmak ve daha iyi hizmet sunmak amacıyla farklı yönetim modelleri denenmeye başlanmıştır (Oktay,2020a:2).

Günümüzde olduğu gibi 1914 yılında da İstanbul ve İzmir gibi şehirlerimiz önemli bir nüfusa sahipti. Bu yıllarda İstanbul'un nüfusu yaklaşık 977 bindi (Koç,2010; 196). Söz konusu nüfusun bu şekilde artmasının pek çok sebebi bulunmaktaydı. Yaşam standartlarının diğer şehirlere göre iyi olması, iş imkânlarının fazla olması ve sanayinin gelişmiş olması İstanbul'un nüfusunun kalabalık olmasının sebeplerinin bazılarıdır. Başka bir sebep ise Balkanlarda ve Kafkaslarda meydana gelen savaşlar nedeniyle İstanbul'a yapılan göçlerdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında savaşlar sebebiyle azalan nüfus genellikle kırsal alanlarda yaşamlarını devam ettirmişlerdir. 1950'li yıllarla birlikte ülkemizin sanayisi ve ekonomisi gelişmeye başlamış bu durum köyden kente göçleri arttırmıştır (Oktay,2020a:3). İstanbul, İzmir, Ankara ve Adana gibi illerin nüfus artış hızları 1970-1980'li yıllarda zirve yapmıştır. (Oktay,2020a:5).

1.3.1.Osmanlı Devleti Dönemindeki Gelişmeler

1839 yılında Tanzimat'ın ilanı ile birlikte daha önceki yıllarda çeşitli sebeplerle yurtdışına giden Osmanlı Devleti vatandaşları yurda dönmüşlerdir (Özgür ve Savaş,2016:907). Yurtdışından dönen bu vatandaşlar vergilerin daha iyi toplanabilmesi, ekonominin geliştirilebilmesi ve kentin güvenliğinin sağlanabilmesi için batıda gördükleri şekilde bir belediyenin İstanbul da kurulmasını istemişlerdir (Ortaylı,2012:435-438).

İstanbul'un nüfusunun hızlı şekilde artması Osmanlı Devleti'ni bazı alanlarda yenilikler yapmaya itmiştir. Yapılan yeniliklerden biri 1855 yılında İstanbul da halka hizmet için kurulan ve belediyeçilik alanındaki ilk örnek olan İstanbul Şehremaneti'nin teşekkül ettirilmesi olmuştur. Ancak kurulan bu yapı halkın ihtiyaçlarını karşılama noktasında yetersiz kalmıştır. Bu sebeple 1856 yılında "*İntizam-ı Şehir Komisyonu*" adında bir komisyon kurularak belediyeçilik alanında neler yapılabileceği bu komisyonda ele alınmıştır. Bu komisyon İstanbul Şehremaneti'ne ek olarak 14 tane belediye dairesi ile İstanbul'un yönetilmesini teklif etmiştir. Bu teklif kabul edilerek ilk olarak 1858 yılında Beyoğlu-Galata bölgesinde ilk belediye dairesi oluşturulmuştur. Bu uygulama iki kademeli (üstte şehremaneti altta daireler şeklinde) belediye yönetiminin ilk örneği olmuştur (Oktay,2020a:6).

1877 yılına gelindiğinde ise sadece İstanbul için uygulanan, bir şehirde birden fazla belediye dairesi kurulabilmesi uygulaması diğer şehirleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca 40 binin üzerinde nüfusa sahip şehirlerde iki tane belediye idaresi kurulabileceği ifade edilmiştir. 1912 yılında ise yaşanan farklı sorunlardan dolayı daha önceki yıllarda kurulan belediye daireleri İstanbul da kaldırılarak şubelere dönüştürülmüştür (Oktay,2020a:7).

1.3.2.Cumhuriyet Sonrası Dönem Gelişmeler

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediyeçilik alanında çıkarılan ilk Kanun 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Mezkûr Kanun'da büyükşehirlerin yönetimlerinin nasıl olacağı hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamış, normal bir belediyenin nasıl olması gerektiği hakkında düzenlemeler yer almıştır. Bunun tek istisnası İstanbul için getirilen yenilikler olmuştur. Bu getirilen yeniliklerde belediye ile il özel yönetimi birleştirilmiş dolayısıyla belediye başkanının olmadığı, merkezden görevlendirilen valinin ilin yönetimini sağladığı bir yapı oluşturulmuştur (Dönmez ve

Bulut,2020:285). Valinin aynı zamanda belediye başkanının görevlerini de üstlenmesi uygulaması 1956 yılına kadar sürmüştür (Keleş,2009:309).

İkinci Dünya Savaşı sonrası 1960-1980 yılları arasında Türkiye Cumhuriyeti'nde kırdan kente göç artmaya başlamış, geçmiş dönemlerde de önemli bir nüfusa sahip İstanbul bu göçler sebebiyle daha da kalabalık hale gelmiştir. Nüfusun artması İstanbul'da gecekondulaşmanın artmasına, çarpık kentleşmeye, düzensizliğe, belediyelerin hizmetlerinde yetersizliklere ve aksamalara sebep olmuştur. Bu durum belediyeçilik alanında farklı alternatiflerin bulunması için çalışmaların yapılmasını sağlamıştır (Oktay,2020a:12). İstanbul'da yaşanan bu problemler belediyeçilik alanında çalışmaların yapılmasını sağlasa da 1960 Anayasası'nda büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi ile alakalı bir düzenleme yer almaması yapılan bu çalışmaların büyükşehir belediyelerinin kurulmasında etkili olmadığını göstermiştir. Ancak bu yıllarda belediyeler elektrik, su ve yol gibi hizmetleri daha kolay ve etkin şekilde yapabilmek adına kendi aralarında birlikler kurmaya başlamışlardır (Özgür ve Savaş,2016:909).

1980'li yıllara gelindiğinde anayasal olarak büyükşehir belediyelerin kurulabilmesi için 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesine "*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir*" maddesi eklenmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır.

1960-1984 arası yıllarda farklı zamanlarda büyükşehir belediyeleri kurulmaya çalışılmış fakat gerek darbeler gerekse farklı sebeplerle bu düşünce gerçekleştirilememiştir. 1984 yılına gelindiğinde ise henüz ortada büyükşehir belediyeleri olmamasına rağmen 2972 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye başkanı ve meclis üyelerinin nasıl seçileceği belirlenmiştir. Bu şekilde bir düzenleme büyükşehir belediyelerinin kurulacağına işaret olmuştur. Bu Kanun sonrasında 1984 yılında bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç ilde ilk olarak büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı "*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*" ile daha önce KHK ile kurulan büyükşehir belediyeleri kanun ile düzenlenmişlerdir (Oktay,2020a:19-20). Bu Kanun'da büyükşehir belediyeleri "*belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*" olarak tanımlanmıştır. Kanunun amacı ise; yapılacak olan hizmetlerin etkin, hızlı, verimli ve planlı şekilde yapılması olarak açıklanmıştır (Dönmez ve Bulut,2020:287). 1984 yılında büyükşehir belediye sayısı üç iken 1988 yılına gelindiğinde sayı sekize, 1993 yılına gelindiğinde sayı

on beşe ve 2000 yılında Sakarya'nın büyükşehir belediye statüsü kazanması ile sayı on altıya yükselmiştir (Özgür ve Savaş,2016:911-912).

İlerleyen yıllarda yapılan değişikliklerle büyükşehirlerde, daha önce 1858 yılında İstanbul'da uygulanıp daha sonra kaldırılan iki dereceli bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu yapıyı tüzel kişiliği olan ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır; ayrıca büyükşehir belediyesinin sınırları ismini aldıkları şehrin belediye sınırları olarak belirlenmiştir (Oktay,2020a:20).

3030 sayılı Kanun'da ve çıkarılan yönetmeliklerde büyükşehir belediyelerinin görevlerinin neler olduğu açıkça sayılmıştır. İlgili maddelere göre kentin imarından toplu taşımaya, ulaşım ve trafikten mezarlıkların bakımına kadar pek çok iş büyükşehirlerin görevleri kapsamında sayılmıştır. Ancak Yönetmelik'te şehrin su ve atık su hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gerektiğine yer verilmemiştir. Bu hizmetlerin ayrı bir bütçeye sahip, kamu tüzel kişiliği olan Su ve Kanalizasyon İdareleri tarafından sağlanması kararlaştırılmıştır (Özgür ve Savaş,2016:913).

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun'un çıkarılmasının sebeplerinden biri yapılan hizmetlerin kalitesini ve etkinliğini artırmak, diğeri ise kentlerde yerel demokrasiyi geliştirmektir (Eke,1985: 53).

1.3.3.2004 Yılı ve Sonrası Gelişmeler

2004 yılında yürürlüğe konulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte 1984 yılından beri yürürlükte olan 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanun daha kapsamlı şekilde hazırlanılarak vatandaşların artan ve değişen taleplerine daha hızlı ve etkin şekilde cevap verilebilmesi planlanmıştır. Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu, daha önceki Kanun'da tanımlanan büyükşehir belediyesinin tanımını değiştirdiği gibi büyükşehir belediyelerine eğitim, sağlık, kültür gibi alanlarda yeni görevler de vermiştir (Oktay,2020a:24-25).

Yeni kanunla birlikte belediye meclisinin bir ay hariç on bir ay toplanması kararlaştırılmıştır. Ayrıca belediye encümeni daha önce sadece atanmışlardan oluşuyorken yeni kanunla birlikte meclisten seçilen üyelerin de encümende yer alması sağlanmıştır. 3030 sayılı Kanun'da belediye meclisinin istediği kadar olağanüstü şekilde toplanma imkânı varken 5216 sayılı Kanun'un ilk metninde belediye meclisine olağanüstü toplantı yapma hakkı verilmemiş, daha sonra yapılan değişikliklerle yılda en fazla dört kez olağanüstü toplantı yapma imkânı sağlanmıştır (Özgür ve Savaş,2016:918).

Eski kanunda il merkezinde birden fazla ilçe varsa büyükşehir belediyesi kurulabilirken yeni kanunda en az üç ilçe bulunması ve toplam nüfusun belirli bir sayıya ulaşması şartı aranmıştır. Bu şarta göre büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için en az 750.000 kişinin anılan yerel sınırlar içerisinde ikamet etmesi gerekmektedir (Yetkin,2020:7).

Yeni kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırlarında değişiklik yapılması öngörülmüştür. Yapılan değişiklikle nüfusları kalabalık olan İstanbul ve Kocaeli’de belediye sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Yani bu belediyeler il sınırlarının tamamına hizmet sunmakla görevlendirilmiştir. Diğer iller için ise; eğer ilin nüfusu bir milyona kadar ise valilik binası odak alınarak çizilen 20 kilometre yarı çaplı dairenin içi, bir ile iki milyon arası nüfusa sahip illerde 30 kilometre yarı çaplı dairenin içi ve son olarak eğer nüfus iki milyondan fazla ise 50 kilometre yarı çaplı dairenin içi büyükşehirlerin sorumluluk bölgesi olarak belirlenmiştir (Oktay,2020a:26). Bu şekilde daha önceki kanunda daha kısıtlı bir alana hizmet sunan büyükşehir belediyeleri daha geniş alanlara hizmet sunmaya başlamışlardır. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının bu şekilde belirlenmesi bu kanunun “*Pergel Kanunu*” olarak isimlendirilmesine neden olmuştur (Zengin,2014:100).

Siyasi veya farklı sebeplerle nüfusu az olan yerlerde kurulan belediyelerin fazla borçlanmaları, imar konusunda büyükşehir belediyelerinden ayrı karar almaları farklı sorunlara neden olmuştur. Bu sorunları ortadan kaldırmak için 5747 sayılı Kanun 2008 yılında yürürlüğe konulmuş ve bu Kanun’la büyükşehirlerde bulunan belde belediyelerinin (ilk kademe belediyeleri) tüzel kişiliğine son verilmiş; ayrıca diğer illerde 2000’in altında nüfusa sahip olan belde belediyeleri ise köye dönüştürülmüştür (Oktay,2020a:27). Bu değişiklikle birlikte daha önce büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri olmak üzere üç kademeli olan yönetim sistemi ilk kademe belediyelerinin kaldırılması ile iki kademeli bir sistem haline getirilmiştir (Zengin,2014:101). İlk kademe belediyesi statüsü bulunan kimi belediyeler ise genel olarak kaldırılmak istenmemiş ve kaldırılmamaları için farklı sebeplerle bu belediyelere ilçe statüsü kazandırılmıştır (Özgür ve Savaş,2016:916).

Değişimin süreklilik arz ettiği dünyamızda, belediyeçilik alanında daha büyük alanlara daha etkin ve hızlı hizmet sunumu için 1984 yılında başlanan ve sonrasında kurulmasına devam edilen büyükşehir belediyeleri 2012 yılına gelindiğinde Türkiye nüfusunun %46’sını kapsar hale gelmiştir (Arıkboğa,2016:63).

1.3.4.2012 Yılı ve Sonrası

Yerel yönetimler alanında meydana gelen değişimler 2000’li yıllarda hız kazanmış, bu yıllarda çeşitli kanunlar çıkarılarak düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış ve devam eden yıllarda yürürlüğe konulan bu kanun üzerinde değişiklikler yapılmıştır. 2012 yılına gelindiğinde ise önemli maddeleri 2014 yılında yapılacak olan mahalli genel seçimler ile birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun çıkarılarak yerel yönetim birimlerinden biri olan büyükşehir belediyeleri üzerinde farklı şekillerde değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı “*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile birlikte daha önce sayısı 16 olan büyükşehir belediyelerine 14 ilde daha büyükşehir belediyeleri kurularak toplam büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Daha önce sadece İstanbul ve Kocaeli de uygulanan büyükşehirlerde il mülki sınırı uygulaması tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale getirilmiştir; yani büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına kadar genişlemiştir. Tüm büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek bu illerde “yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları” kurulmuştur (Özgür ve Savaş,2016:919). İstanbul ve Kocaeli de il mülki sınırının aynı zamanda büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edilmesi ve büyükşehir belediyesinin bu sınır içerisinde kalan tüm alana hizmet sunması olumlu sonuç verince tüm büyükşehir belediyelerinde bu uygulamaya geçilmek istenmiştir (Zengin,2014:102).

6360 sayılı Kanun’un kabulü sonrasında büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliği sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmüştür; ayrıca yine sınırlar içerisinde kalan belde belediyelerinin de tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir olmayan illerde ise nüfusu 2000’in altında kalan belde belediyeleri ise köye dönüştürülmüştür (Arıkboğa,2016:67-68). Daha öncesinde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediyenin nüfusunun 750 bini aşması gerekirken yeni düzenlemede sınırlar il mülki sınır olduğundan ilin nüfusunun 750 bini aşıyor olması şartı getirilmiştir (Zengin,2014:103).

Hizmetlerin vatandaşa daha hızlı ulaştırılmak istenmesi, daha etkin şekilde hizmet edilebilmesi, büyükşehir belediyelerini teknolojik ve personel açısından en iyi şekilde donatılmasını sağlayarak tüm ile en güzel şekilde hizmet verilecek şekle getirilmek istenmesi, özellikle imar planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında birbirlerine uyumlu planlar hazırlanmasının istenmesi, ölçek ekonomisinden kaynaklanacak maliyet

azalmasını kullanarak daha fazla hizmetin üretmek istenilmesi ve yerel yönetimler arasında daha sağlıklı bir koordinasyon sağlanmak istenmesi gibi konular 6360 sayılı Kanun'un çıkarılmasındaki bazı gerekçelerdir (Oktay,2020a:29).

1.3.5.Büyükşehir Belediyelerinin Kurulma Şartlarındaki Değişimler

Büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için anayasal altyapı 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile sağlanmıştır. Bu anayasal düzenleme sonrasında 1984 yılında 3030 sayılı "*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*" ile birlikte büyükşehir belediyeleri (İstanbul, İzmir ve Ankara) kurulmaya başlanmıştır. 3030 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyelerinin "*Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri*" olarak tanımlandığı görülmüştür. Bu maddeye göre Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için sınırlar içerisinde birden fazla ilçe bulunması gerektiği şartı, büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesinin tek koşulu olarak belirtilmiştir (Sezer ve Torlak,2005:524).

Yıllar itibarıyla büyükşehir belediye sayıları sürekli artış göstermiştir. 1993 yılına gelindiğinde 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte 7 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş; ayrıca büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için büyükşehir belediyesi kurulmak istenen belediyelerde birden fazla ilçe bulunması şartı değiştirilerek "*Ancak bu belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmaz. Hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tespiti esasları Bakanlar Kurulu'nca belirlenir*" şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri kurulabilmesi için alt kademe belediyelerinin kurulması yeterli görülmüştür.

2004 yılına gelindiğinde ise 5216 sayılı Kanun yürürlüğe konularak büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bazı yeni şartlar getirilmiştir. Bu şartlardan ilki, sınırlar içerisinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi olması gerektiğidir. İkinci olarak belirlenen şart ise toplam nüfusun 750 binden fazla olması gerektiğidir (Özgür ve Savaş,2016:915-916). Kanun'un ilk çıkarıldığı hali bu şekilde düzenlenmiştir, ilerleyen yıllarda değişikliklere uğrayarak büyükşehir kurulabilme şartlarında değişimler meydana gelmiştir.

1.3.6.Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organlarının 5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye meclisinden oluştuğu hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin yönetiminden sayılan bu üç organ sorumlu ve yetkilidir.

1.3.6.1.Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye başkanının başkanlığını yürüttüğü, diğer ilçe belediye başkanlarının ise doğal üye olarak kabul edildiği meclis, belediyenin karar organıdır (5216:12 md).

Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve 2972 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde belirtildiği üzere her ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'i büyükşehir belediye meclisini oluşturmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi belirtildiği üzere doğrudan halk tarafından seçilerek değil ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclisinde bulunan üyelerin beşte birinden meydana gelmesi sürekli bir eleştiri konusu olmuştur. Yapılan eleştirilerden ilki ilçeden gelen üyelerin ilin sorunlarına değil kendi ilçelerinin sorunlarının çözülmesi noktasına eğilecekleridir. Büyükşehir belediye meclisinde birlik sağlanamayıp ilin geneli için karar alamamak ise ifade edilen bir diğer eleştiri konusudur (Arıkboğa,2014:6).

Büyükşehir belediye meclisi tatil olarak belirlenebilecek bir ay dışında her ayın ikinci haftası olağan şekilde toplanmakta ve karar almaktadır. Yapılacak olan toplantılar bütçe görüşmelerinin yapıldığı toplantıda en fazla yirmi gün diğer toplantılar ise en fazla beş gün sürmektedir (5216:13 md). Meclisin olağan şekilde toplanma yetkisinin dışında gerekmesi halinde olağan üstü şekilde toplanma serbestisi de bulunmaktadır. Eski kanunda, yani 3030 sayılı Kanun'da meclis istediği kadar olağanüstü şekilde toplanabilirken, 5216 sayılı Kanun'un ilk metninde meclisin olağanüstü şekilde toplanabilmesi düzenlenmemiştir. Daha sonrasında yapılan değişikliklerle en fazla dört defa olmak üzere meclisin, olağanüstü şekilde toplanabilmesi kararlaştırılmıştır (Özgür ve Savaş,2016:918).

5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde büyükşehir belediye başkanının meclisin aldığı kararları geri gönderme yetkisinin olduğu, meclisin geri gönderilen kararları tekrar üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul etmesi durumunda kararların

kesinleşeceği belirtilmiştir. Kararların kesinleşmesi durumunda ise büyükşehir belediye başkanının bu kararların iptali için yargıya başvurabileceği açıkça ifade edilmiştir.

Öte yandan büyükşehir ilçe belediye meclislerinin imarla ilgili aldıkları kararları büyükşehir belediye meclisine gönderecekleri, büyükşehir belediye meclisinin ise bu kararları aynı şekilde veya değiştirilerek kabul edeceği ve büyükşehir belediye başkanına göndereceği, meclisin bu işlemleri üç ay içerisinde yapması gerektiği, aksi takdirde ilçe belediyesinin imarla ilgili almış oldukları kararların kabul edilmiş sayılacağı hüküm altına alınmıştır (5216:14 md).

1.3.6.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye meclisinde olduğu gibi büyükşehir belediye encümenine de büyükşehir belediye başkanı başkanlık etmektedir. Encümenin üyeleri ise büyükşehir belediye meclisinin kendi içerisinde seçtiği beş kişi ve belediye başkanının birim amirlerinin arasından belirlediği beş kişi olmak üzere belediye başkanıyla birlikte toplam on bir kişidir. Belediye başkanının belirlediği üyeler arasında genel sekreter ve mali hizmetler birim amirinin olması zorunluluk taşımaktadır (5216:16 md). Genel sekreter, başkanın olmadığı toplantılarda encümen başkanlığı edebilmektedir.

1.3.6.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesinin seçmenleri tarafından seçilen başkan, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve belediye idaresinin başıdır (5216:17 md). Belediye başkanının belediyeyi yönetmek, belediye bütçesini hazırlamak, belediye meclisi ve belediye encümenine başkanlık etmek, belediyenin yapması gereken işlerin yapılmasını kontrol etmek, ödeneklerin etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır (5216:18 md).

1.4. Mahalle Yönetimi ve Yönetim Organları

Mahalleler, kentlerin en küçük yerleşim birimi olarak önemlerini Osmanlı Devleti zamanında olduğu gibi bugün de korumaktadır.

Arapça bir kelime olan “hall” kökünden türeyen mahalle, bir kentin en küçük yerleşim birimini ifade etmektedir. Mahallenin içerisinde neleri barındırdığı ise toplumdan topluma değişkenlik göstermektedir; çünkü mahalleler o toplumun kültürünü ifade etmektedir. Örnek olarak Osmanlıda mahalleler; bünyesinde cami, han, hamam,

bakkal, kahvehane bulunduran yerleşim birimleri, farklı ülkelerde kendi kültürlerine ve tarihlerine göre farklı yerler barındıran yerleşim birimleridir. Mahallelerin tarihi Osmanlı Devleti'nden çok daha öncesine dayanmaktadır. Abbasiler, Emeviler ve Selçuklularda mahalle yönetimini benimsemişlerdir (Şahin ve Işık,2011:223-224). Selçuklular ve Osmanlılarda mahallelerin ortak özelliği iki devlette de dini değerler dikkate alınarak bir yapılaşmaya gidilmesidir (Şahin ve Asarkaya,2019:24). Her iki devlette de camiler mahallelerin gelişmesinde merkez olarak kabul edilmiştir (Hızlı,2014: 43).

Osmanlı Devleti'nde Müslim ve Gayrimüslim halkın yaşıyor olması mahallelerin yönetimlerinde farklılıkların olmasına neden olmuştur. Müslüman halkın yaşadığı mahallelerde yönetim "İmamlar" tarafından sağlanırken gayrimüslim halkın bulunduğu mahallelerin yönetimi ise "Kocabaşılar" tarafından sağlanmıştır. Bu yöneticiler mahallenin asayişinden vergilerin toplanmasına kadar farklı görevleri muhtarlık müessesesi kurulana kadar yerine getirmişlerdir (Şahin ve Işık,2011:225). İmamlar mahallede sadece mahallenin yönetimiyle veya vergi toplamakla uğraşmamış, evlendirme ve nüfus işlemleri gibi işlerle de ilgilenmişlerdir (Koçberber,2005:104).

Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti, Batılı devletlerin yapmış oldukları yenilikler karşısında farklı kurum ve yapılarda değişime gitmiştir. Kentlerin en küçük yerleşim birimi olan mahallelerde bu değişimden etkilenmiştir (Aydoğdu ve Tuncer,2018:98). Tanzimat öncesi dönemde toplumsal ilişkilerin ön planda olduğu, komşuluk ilişkilerinin önem taşıdığı bir mahalle varken, Tanzimat ile birlikte apartmanlarda yaşayan ve birbirlerine tamamen yabancı kişilerin oluşturduğu bir mahalle yapısı ortaya çıkmıştır (Alada,2008:193-194). Osmanlı Devleti'nde genel olarak mahalleler çok önemli bir konumda bulunmaktaydı. Mahalle sakinleri birbirlerini çok iyi tanır, eğer bir ailenin yaşadığı problemleri varsa bunlar mahalle sakinleri tarafından çözüldü. Mahallelerde ikamet edenler birbirlerini çok iyi tanır, öyle ki muhtarlık müessesesi kurulduktan sonra bir vatandaş mahalleye taşınmak istediğinde kefil aranır. Muhtar tüm mahallenin kefil, imamlar ise muhtarların kefil konumundaydı (Yılmaz ve Mecek,2019:774-776).

Muhtarlık müessesesi ilk olarak 1829 yılında İstanbul'da kurulmuştur. İstanbul, bugün olduğu gibi o yıllarda da nüfusu fazla ve farklı kesimden insanları bünyesinde barındırmıştır. Köyden kente olan göçlerle veya farklı sebeplerle İstanbul'un nüfusunun artması sonucunda mahallelerin yönetiminden kadınlara karşı sorumlu olan imamlar bu sorunların çözümünde yetersiz kalmışlardır. Bu sebeplerle ilk olarak İstanbul'da

muhtarlıklar kurulmuştur. İstanbul'da kurulmasının ardından muhtarlıklar İstanbul dışında, yani taşrada ilk olarak 1833 yılında Kastamonu'da kurulmuştur (Aydoğdu ve Tuncer,2018:101-102). Taşrada olumlu sonuçların alınması ile birlikte muhtarlık müessesesi tüm eyaletlerde kurulmaya başlanmıştır (Çadircı,1970: 412).

Muhtarlık müessesesi 1829 yılında kurulmasına rağmen yasal bir düzenleme 1863 yılına kadar yapılmamıştır. İlk olarak 1863 yılında yapılması planlanan düzenlemede muhtarın nasıl seçileceği, kaç yıl görev yapacakları gibi konular ele alınmak istenmiştir (Şahin ve Asarkaya,2019:27). Fakat 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin yayımlanmasından dolayı yapılması planlanan düzenlemeler yürürlüğe girmemiştir (Ercoşkun,2012:136-137). Bu sebeple muhtarlık müessesesi hakkında ilk düzenlemenin 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yapıldığı ifade edilebilir. Bu Nizamname'de yapılan önemli bir değişiklik muhtar sayıları ile ilgili olmuştur. Nizamname ile yapılan düzenlemeye göre yirmi haneden az olan yerlerde bir muhtar, fazla olan yerlerde ise iki muhtar görev yapması hüküm altına alınmıştır (Tural,2004:101).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin getirdiği diğer bir yenilik ise mahallelerde ihtiyar meclislerinin kurulması yönündeki karar olmuştur. Kurulan bu meclislere mahallelerde vergi hisselerinin dağıtılmasının koordine edilmesi gibi farklı görevler verilmiştir. Ayrıca imamlar ve gayrimüslim halkın dini temsilcileri ihtiyar meclislerinin doğal üyeleri olarak kabul edilmişlerdir (Aydoğdu ve Tuncer,2018:106).

Bu yıllarda çıkarılan nizamnameler ile sürekli bir değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. 1913 yılında yayınlanan "*İdare-yi Umumiye-yi Vilayet Kanunu*" ile birlikte mahalle muhtarlıklarının hukuki olarak statüleri kaldırılmıştır (Tek ve Ünal,2009:101). Hukuki olarak yok olsalar da fiili olarak 1933 yılına kadar muhtarlıklar hâkimiyetlerini sürdürmüşlerdir. 1933 yılına gelindiğinde ise muhtarlıkların fiili olarak da varlıklarına son verilmiştir. Mahalle muhtarlıklarının kaldırılması halk tarafından tepkilere sebep olmamış, vatandaşlar bu değişikliği sessizce kabul etmişlerdir (Alada,2012:6).

1944 yılına kadar mahalle muhtarlıkları hakkında herhangi bir değişiklik olmamıştır. 1944 yılında çıkarılan "*Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Teşkiline Dair Kanun*" adlı düzenleme ile mahalle muhtarlıkları tekrardan kurulmuştur (Atak ve Palabıyık,2000:15). Bu Kanun'da mahalle muhtarının ve dört yedek üye olmak üzere sekiz kişinin ihtiyar heyeti olarak halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır (Şahin ve Asarkaya,2019:28-29).

Ülkemizde mahalle ve mahalle muhtarlıkları hakkında pek çok değişiklik olmuş ve bugünkü şekillerini almışlardır. Mahalle muhtarlıklarının günümüzde tüzel kişilikleri

ve bütçeleri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak borçlanamazlar veya bazı hizmetlerin yapılabilmesi için personel bulunduramazlar. Hizmetlerin yapılması için hukuki taraf olup sözleşme imzalayamazlar (Yılmaz ve Mecek,2019:771).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belirtildiği şekliyle mahalle; kırsal alan içerisinde değil kentsel alan içerisinde kurulan bir idari birim olarak ifade edilmiştir. Ayrıca mahalle olarak adlandırılan alanlarda yaşayan kişilerin ihtiyaçları benzer özellikler göstermeli ve yaşayanlar arasında komşuluk ilişkisi bulunmalıdır.

Mahallelerin bütçelerinin olmaması, kamu tüzel kişiliklerinin bulunmaması ve personel istihdam edememeleri gibi durumlar sebebiyle yerel yönetim birimlerinden (köy, belediye, il özel idaresi) ayrılmaktadır (Gözler ve Kaplan,2015:215). Ancak yönetim organlarının seçimle başa gelmesi sebebiyle yerel yönetimlere benzer özellikler göstermektedir (Eryılmaz,2001:164).

1.4.1.Mahallenin Yönetim Organları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesinde belirtildiği üzere; mahallenin yönetimi halk tarafından seçilen muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından sağlanır.

1.4.1.1.Muhtar

2972 sayılı "*Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu*"n 31'inci maddesine göre; her beş yılda bir yapılan seçimler neticesinde belirlenen muhtar veya ihtiyar heyeti üyeliği için aday olma şartı yoktur. Okuryazar olmak şartıyla 18 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşı, en az altı aydır o mahallede ikamet etmek koşuluyla mahalle muhtarı olarak seçilebilmektedir.

Muhtar, mahallenin ihtiyaçlarını belirlemek, mahallenin kalkınıp daha iyi bir konuma gelmesi için çalışmak ve mahalleyi ilgilendiren konular hakkında ilgili kurumlar ve belediyeye görüşmek durumundadır (5393:9 md). Muhtar, Tebligat Kanunu uyarınca yapılması gereken tebliğin, mahallede ikamet eden ilgili kişinin konutunda bulunmaması veya farklı sebeplerle ilgili kişiye tebliğ yapılamaması durumunda evrakı almakla mükelleftir (7201:21 md). Ayrıca muhtar mahallesinde kadastro çalışması varsa bu ekiple birlikte hareket etmesi ve çıkartılan kadastro ilanlarını da askıya çıkarması gerekmektedir (3402:3-11 md).

Mahallelerin kurulabilmesi için bir şehir veya kasaba bulunması şarttır, yani mahalleler sadece şehirler ve kasabalarda kurulabilir (4541:1 md). Köy tüzel kişiliğinin

yönetim organlarından ihtiyar meclisi üye sayıları köyün nüfusuna göre değişiklik gösterebilirken mahallenin yönetim organlarından ihtiyar heyetinin üye sayısı tüm mahallelerde dört asil dört yedek toplam sekiz kişi olmak üzere sabittir (Erdagöz,2012:73). Ayrıca bir şehir veya kasabada mahalle kurulabilmesi için nüfusun en az 500 kişi olması gerekmektedir (5393:9 md).

Muhtarların görevlerinin neler olduğu genellikle 4541 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde açıkça sayılmıştır. İlgili maddeye göre muhtarlar, mahalleyi ilgilendiren bir salgın hastalık ortaya çıkarsa bu bilgiyi ilgili kurumlarla paylaşacaktır. Ayrıca mahallenin asayişinden sorumlu olan muhtarlar mahalleye gelen yabancı ve kimliği belirsiz kişiler varsa bunları kolluk kuvvetlerine bildireceklerdir.

1.4.1.2.İhtiyar Heyeti

Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesinde belirtildiği üzere mahallelerin organlarından biri muhtar diğeri ise ihtiyar heyetidir. İhtiyar heyeti, muhtar gibi halk tarafından seçilmekte ve dört asil dört yedek olmak üzere sekiz üyeden oluşmaktadır. Köyün yönetim organlarından olan ihtiyar meclisinin üye sayısı nüfusa göre değişirken mahallenin yönetim organlarından olan ihtiyar heyeti sabit şekilde dört asil dört yedekten oluşmaktadır (2972:30 md).

Muhtarlıkta olduğu gibi ihtiyar heyeti seçimlerinde de adaylık usulü yoktur ve en az altı aydır o mahallede oturmak koşuluyla 18 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşının heyete üye olarak seçilebilmesi mümkündür (2972:31 md).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de çeşitli dönemlerde bazı yerleşim yerlerinin nüfusu hızla artarken bazı yerleşim yerleri ise göç vermeye devam etmiştir. Nüfusları arasında hayli fark olan yerleşim yerleri olduğu gibi yüz ölçümleri arasında da aşırı farklar bulunan şehirler de bulunmaktadır. Bu farklılıklardan dolayı zaman içerisinde yerleşim yerlerinin idaresi için uygulanan tek tip sistemler yetersiz kalmış, dolayısıyla da farklılık arz eden bu yerler için gereksinimlere yanıt verecek mahiyette özel yönetim modelleri denenmiştir (Gözler,2019:573-574). Bu başlık altında Türkiye'de 1984 yılında ilk defa uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye sistemi incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken ilk olarak 3030 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyeleri hakkında bilgi verilmiştir. Ardından da 5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyeleri hakkında ayrıntılı bilgiler verilmiş, 5747 ve 6360 sayılı Kanunlar başta olmak üzere zaman içerisinde 5216 sayılı Kanun'da değişiklik yapılan diğer düzenlemelere de yer verilerek büyükşehir yönetim modelinin değişimi ve dönüşümü anlaşılmıştır.

2.1.3030 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri

Yirminci yüzyılda kırsal alanlar, genel olarak kentsel alanlar dışında kalan, tarımsal sektörün ön planda olduğu alanlar olarak tanımlanmış, bu alanlar sadece tarımsal üretim merkezleri olarak görülmüştür. İlerleyen yıllarda ülkeler hızlı şekilde gelişmek ve kalkınmak istemiş, bu sebeple ekonomik politikalar geliştirmişlerdir. Ancak üretilen politikalar daha çok kentsel alanların geliştirilmesine yönelik olmuş, bu durum daha az gelişerek geri planda kalan kırsal alanlardan kentsel alanlara göçe sebep olmuştur (Üçer vd.,2014:30-31). Ayrıca İkinci Dünya Savaşı'nın yaşanması ve Endüstri Devrimi gibi önemli olaylar, dünya genelinde kırsal alanlardan kentlere olan göçlerin artmasını tetiklemiş, yaşanan kırdan kente bu göçler de kentlerin nüfusunu ve sayısını artırmıştır. Modern kentler, izah edilen gelişmeler akabinde kentlere yönelen yoğun göçler sonucunda kurularak gelişmiştir (Özeroğlu,2014:113). Sürekli artan göçler modern kentlerin kurulmasına ön ayak olduğu gibi, kentlerde farklı sorunların ortaya çıkmasına da sebebiyet vermiş, gecekondulaşmayı artırmış ve metropoliten kentlerin yönetilemez hale gelmesine neden olmuştur. 1960'lı yıllarda farklı ülkelerde sürekli büyüyen kentlerde, büyümenin yarattığı olumsuz durumları ortadan kaldırmak ve yönetimi

kolaylaştırmak adına büyükşehir yönetim modelleri uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemizde ise metropoliten kentler için büyükşehir yönetim modelleri 1980'li yıllarda uygulamaya konulabilmiştir. Büyükşehir yönetim modelinin uygulanmak istenmesinin nedeni artan nüfus karşısında mevcut yönetim modellerinin metropoliten şehirlerin yönetilmesinde yetersiz kalması olmuştur. 1984 yılına gelindiğinde 195 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” ve 3030 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” yürürlüğe girmiş ve Ankara, İzmir ve İstanbul illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Belediye sınırlarında birden fazla ilçe bulunan bu üç ilde, iki kademeli bir yönetim modeli uygulanmıştır (Alıcı,2015:14-16). Sayılan bu üç ilde büyükşehir belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı “*Kanun Hükmünde Kararname*” ile kurulsada yine aynı yıl, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin temel alınması ile hazırlanan 3030 sayılı Kanun ile asıl yasal zemine kavuşmuştur (Sadioğlu vd.,2015:79-80). Kurulan büyükşehir belediyeleri yetki ve görevlerini sadece 3030 sayılı Kanun'dan değil, 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan ve ilgili diğer yönetmeliklerden de almıştır (Oktay,2020a:20).

Büyükşehir belediyesinin sadece İstanbul, İzmir ve Ankara'da kurulabilmesinin nedeni, 3030 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere, büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için sınırlarının içerisinde birden fazla ilçe bulunması gerektiği koşulu olmuştur. Dolayısıyla ifade edilen bu koşulu sadece sayılan üç il sağladığından sadece bu illerde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Üçer vd.,2014:34). Mezkûr Kanun'da büyükşehirler, “*belediye sınırları içinde, merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan*” yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmıştır (3030:3 md). Büyükşehir belediyeleri kurulurken Ankara'da 5, İzmir'de 3 ve İstanbul'da 15 metropoliten ilçe bulunmasından dolayı bu illerde büyükşehir belediyeleri kurulabilmiştir (Oktay,2020a:20). 3030 sayılı Kanun öncesinde ise bir ilin merkezinde bulunan belediyenin sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması durumunda bu ilçelerde belediyeler değil belediye şubeleri kurulmuştur (Akıllı,2010:18). Mezkûr Kanun sonrasında ise bu ilçelerde belediye şubeleri yerine belediyeler kurularak iki kademeli bir yapı meydana getirilmiştir (Milli Prodüktivite Merkezi, 2006:17). Bu iki kademeli yönetim modelinde alt kademe büyükşehir belediye sınırlarında bulunan ilçe/ilk kademe belediyeleri ve merkez ilçe/ilk kademe belediyeleri bulunurken üst kademe de ise büyükşehir belediyesi yer almıştır (Kızılboga ve Alıcı,2013:358).

1960'lı yıllarda daha önce belirtildiği üzere Türkiye'de sanayileşme ve kentleşme alanında gelişmeler hız kazanmıştır. Yaşanan bu gelişmeler belediyelerin iş yüklerini daha da artırmıştır. Artan iş yükleri belediyelerin maliyetlerini doğru oranda artırmasına rağmen belediyelerin gelirleri, artan iş yüklerinin karşısında artmak yerine daha da azalmıştır (Sadioğlu vd.,2015:77-78). Belediyelerin iş yükleri artarken gelirlerinin azalması, sunmuş oldukları hizmetlerde eksikliklerin ve sorunların yaşanmasına sebep olmuştur (Koçak ve Ekşi,2010:301). Ayrıca 1980'li yıllara kadar farklı dönemlerde kentlere olan yoğun göçler de kentlerin yönetilmesinde yeni problemlerin ortaya çıkmasına ve bu problemlerin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Yaşanan problemlerin ortadan kaldırılıp büyük kentlerin kolay şekilde yönetilebilmesi için farklı yönetim modellerine geçilmesi planlanmış; fakat bir türlü gereken adımlar atılamamıştır. “Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı” (1972), “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı” (1975), “Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı” (1980), 1970-1980 yılları arasında hayata geçirilmeye çalışılan; fakat uygulanamayan adımlardan bazılarıdır (Alada,2015:141). Bu adımların atılamamasındaki sebeplerden ilki, 1961 Anayasası'nda yerel yönetim birimlerinin il özel idaresi, belediye ve köy olarak üç ayrı birimden oluştuğunun açık şekilde belirtilmesi olmuştur. Bu sebeple büyükşehir belediye sisteminin kurulabilmesi için, ilk olarak 1961 Anayasası'nda gerekli altyapının oluşturulması gerekmiştir. Ancak 1961 Anayasası'nda istenilen şekilde bir düzenleme yapılamaması sebebiyle metropoliten kentlerin yönetimi konusunda atılacak adımlar daha ileriki yıllara kalmıştır (Sezer ve Torlak,2005:522).

İlk adım 1982 Anayasası'nda “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” maddesinin yer alması ile atılmıştır. Anayasal olarak yasal zemin hazırlandıktan sonra 1984 yılına gelindiğinde ise 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile birlikte İstanbul, İzmir ve Ankara da büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Atılan adımlar 3030 sayılı Kanun'un çıkarılması ile devam etmiştir (Özgür ve Savaş,2016:905). 1984 yılına kadar ülkemizde yerel yönetim birimleri; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak üç şekilde sınıflandırılıyorken 1984 yılında yapılan yeniliklerle üç adet olan yerel yönetim birimlerine yeni bir yerel yönetim birimi olan “büyükşehir belediyeleri” de eklenerek sayı dörde çıkmıştır (Yetkin,2020:5). Büyük kentleri yönetmek için kurulan ve anayasal olarak yasal zemine oturtulan bu sistem farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmıştır. Türkiye de büyük kentlerin yönetimi için uygulanan sistem “büyükşehir” veya “anakent” kavramlarıyla anlamlandırılmıştır (Alıcı,2013:15).

2.1.1.3030 Sayılı Kanunla Getirilen Yenilikler

3030 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*”un 1’inci maddesinde bu Kanun’un amacının neler olduğu açıklanmıştır. Bu maddeye göre Kanun’un amacının büyükşehir belediyelerinin hukuki zeminini oluşturmak, büyükşehir sınırları içerisinde yapılacak olan hizmetlerin ve programların bir plan dâhilinde, karışıklığa mahal vermeden uyum içerisinde ve verimli bir şekilde yapılmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir.

Kanun’da büyükşehirler, “*Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*” şeklinde tanımlanmıştır (3030:3 md). Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması yeterli görülmüştür. Büyükşehir belediyeleri kurulabilmesi için bu şartın dışında başka bir şart konulmamıştır. 1984 yılında bu şartı sağlayan sadece İstanbul, İzmir ve Ankara illeri olduğundan büyükşehir belediyeleri bu illerde kurulabilmiştir (Üçer vd.,2014:34). 3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belirli bir nüfus şartının olmaması, ilk büyükşehir belediyelerinin kurulmasından sonraki dönemlerde büyükşehir olmak isteyen illerde gereksiz yere ilçeler kurulmasına sebep olmuştur. Gereksiz yere ilçeler kurulduğu gibi çok az nüfusa sahip il belediyeleri de büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır (Sezer ve Torlak,2005:524-525).

İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediyelerinin kurulmasının ardından Bursa, Adana, Kayseri, Konya ve Gaziantep illerinde de büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için gereken en az iki ilçeye sahip olma şartını sağlamak adına bu illerde yeni ilçeler kurulmuştur (Özgür ve Savaş,2016:912). Büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması şartı 1993 yılında 504 sayılı KHK ile değiştirilmiştir. Mezkûr KHK’den önce 1988 yılında 3030 sayılı Kanun’da bir değişikliğe gidilerek büyükşehir belediyelerinde belde belediyelerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır. 1993 yılında ise 3030 sayılı Kanun’da belirtilen, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırlarında birden fazla ilçe bulunması şartı kaldırılarak, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde belde belediyesinin bulunması yeterli görülmüştür (Oktay,2020a:22).

3030 sayılı Kanun ile birlikte il merkezinde, ilin adını taşıyan bir “büyükşehir belediyesi” ve bu sınırlar içerisinde bulunan ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan bir “ilçe belediyesi” kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca ilin merkezinde bulunan ilçelerde

merkez ilçe statüsüne alınarak bu ilçelerde de “merkez ilçe belediyesi” kurulması kararlaştırılmıştır (3030:4 md). Yapılan bu düzenlemeyle birlikte üst kademede büyük şehir belediyeleri, alt kademe de ise ilçe belediyeleri ve merkez ilçe de kurulan alt kademe belediyeleri olmak üzere iki kademeli bir yönetim sistemi oluşturulmuştur (Üçer vd.,2014:34). Büyükşehir belediyesinin sınırları ise, mülki sınırları kapsayacak şekilde değil sadece isimlerini aldıkları ilin belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Başka bir deyişle tüm ili kapsayan bir model kabul edilmemiştir (Oktay,2020a:20).

3030 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevlerinin neler olduğuna yer verilmiştir. Büyükşehir’e ait nazım imar planlarını yapmak, ilçe belediyelerinin bu plana göre hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak, denetlemek ve büyüğe ait yatırım planlarını yapmak gibi görevler büyükşehir belediyesinin görevleri olarak sayılmıştır. Ayrıca gayrisihhi müesseselere çalışma ruhsatı vermek, büyük şehri ilgilendiren yolları yapmak, vatandaşların daha huzurlu zaman geçirebilmeleri için dinlenme, spor ve eğlence yerleri yapmak da büyükşehir belediyelerinin görevleri olarak belirlenmiştir. Bu sayılan görevlerin dışında itfaiye hizmeti, zabıta hizmeti ve belediye sınırları içerisindeki çöplerin toplatılması hizmetleri de büyükşehir belediyelerinin yapması gereken diğer görevler olarak sayılmıştır.

3030 sayılı Kanun’da ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin görevlerinin neler olduğuna ayrı ayrı yer verilmemiş, sadece büyükşehir belediyelerinin görevlerinin neler olduğu ifade edilmiştir. İlçe belediyelerin görevleri ise büyükşehir belediyelerinin sayılan görevlerinin dışında kalan konular olarak belirlenmiştir (Oktay,2020b:20). İlçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinin görevleri belirlenirken daha küçük ölçekli olan, ilçe belediyesinin kapasitesini aşmayan görevler ilçe belediyesine, daha geniş çaplı olan ve tüm ili ilgilendiren görevler ise büyükşehir belediyelerine verilmiştir (Oktay,2020b:193).

Büyükşehirlerde altyapı hizmetleri ve ulaşım hizmetleri her zaman önemini koruyan iki alan olarak görülmüştür. Bu alanlarda sunulan hizmetlerde aksamaların meydana gelmesi sonucunda vatandaşların doğrudan etkileneceği düşünüldüğünden 3030 sayılı Kanun’da bu alanlarda sorunlar yaşanmaması adına büyükşehir belediyelerinde koordinasyon merkezleri kurulması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, kamu kurum ve kuruluşlarından belirlenecek üyelerin katılımı ile “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi” (AYKOME) ve “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” (UKOME) kurulmuştur (3030:7 md). Altyapı ve ulaşım alanında yaşanabilecek muhtemel sorunların çözümü adına kurulan koordinasyon merkezlerinden farklı olarak

su ve atık su hizmetlerinin sunulması için belediyelere bağlı, tüzel kişiliğe haiz, özerk bütçeli su ve kanalizasyon idareleri de kurulmaya başlanmıştır. İlk olarak 1981 yılında 2560 sayılı “*İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*” ile birlikte İstanbul’da, “*İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü*” kurulmuştur (Özgür ve Savaş,2016:913). 1984 yılında, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kurulmasından önce İstanbul Valiliğinin denetimi ve gözetimi altında olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), 3009 sayılı Kanunla İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kendisine ait bir bütçesi olan bir mahalli idare kurumu haline getirilmiştir. Büyükşehir belediyesine bağlı İSKİ modelinin diğer büyükşehir belediyelerinde de kurulmasının önü ise 1986 yılında 2560 sayılı Kanun’da yapılan bir değişiklik ile açılmıştır. 2560 sayılı Kanun’un yürürlüğe konulmasının sebebinin ise ilde bulunan belediyelerin ilin su ve atık su hizmetlerini yerine getirmede yetersiz kalmaları ve belediyeler arasında koordinasyonun sağlanamaması olduğu ifade edilmiştir (Oktay,2020b:192-194).

2.1.2.Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı

3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyelerinin üç ayrı organdan oluştuğu belirtilmiştir. “Büyükşehir Belediye Meclisi”, “Büyükşehir Belediye Başkanı” ve “Büyükşehir Belediye Encümeni” büyükşehir belediyelerinin organlarını oluşturmuştur (3030:9 md). Büyükşehir belediye meclisi, 2972 sayılı Kanun’da belirtilen üyelerden ve ilçe belediye başkanlarından (doğal üye) oluşmuştur, bu üyelerin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir (3030:10 md). Meclis üyelerinin seçiminde doğrudan seçim usulü uygulanmamış, üyeler iki kademeli bir yöntemle belirlenmiştir. Meclisin, doğal üyeler olan ilçe belediye başkanlarından ve her ilçenin belediye meclis üyelerinin 1/5’inden oluşturulması kararlaştırılmıştır (Oktay,2020b:193). Büyükşehir belediye meclisine mart, temmuz ve kasım aylarında olacak şekilde olağan ve herhangi bir ay kısıtlaması olmadan olağanüstü toplantı yapabilme yetkisi verilmiştir (3030:12 md).

Büyükşehir belediye başkanının veya vekil tayin ettiği kişinin başkanlığında toplanması kararlaştırılan belediye encümeni, genel sekreter ve belediyenin ilgili birim amirlerinden oluşturulmuştur (3030:13 md). Görüleceği üzere büyükşehir belediye encümeninde, seçimle gelen büyükşehir belediye meclisinden hiçbir üye bulunmamış; ayrıca büyükşehir belediye başkanının encümene üye seçmek gibi bir yetkisi de olmamıştır (Özgür ve Savaş,2016:914). Her ne kadar belediye başkanı encümene üye

seçemese de encümenin belediyenin birim amirlerinden oluşması, yani büyükşehir belediye başkanının hiyerarşisinde bulunan amirlerin belediyenin encümenini oluşturması, büyükşehir belediye başkanının encümende güçlü konumda olmasını sağlamıştır (Oktay,2020b:193-194).

Büyükşehir belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belirlenen belediye başkanı, ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Beş yıllık görev süresi için seçilen büyükşehir belediye başkanının, belediyenin bütçesini ve bütçe kesin hesap cetvelini hazırlaması kararlaştırılmıştır. İlçe belediye meclislerince ve büyükşehir belediye meclislerinde alınan kararlar belediye başkanına gönderilmiştir. Başkan kendisine gönderilen meclis kararını tekrar görüşülmek üzere meclise geri göndermesi halinde meclis 2/3 çoğunlukla kararında ısrarcı olması durumunda kararlar kesinleşmiştir (3030:14 md). Büyükşehir belediye başkanının meclis kararlarını tekrar görüşülmesi için geri gönderebilmesi, başkanın ilçe ve büyükşehir belediye meclisleri üzerinde olan vesayet yetkisinin bir göstergesidir ve bu yetki başkanın elini güçlendirmiştir (Oktay,2020b:193).

3030 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde büyükşehir belediye başkanının görevlerinin neler olduğu açıklanmıştır. Kanun maddesine göre belediye başkanı; nazım imar planlarını, belediye meclis kararlarını ve belediye encümeninin kararlarını uygulamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca belediyeyi bir problem yaşanmadan etkili ve verimli şekilde yönetmek, belediyeye yapılmak istenen bağışların kabul edilmesine karar vermek, belediye adına sözleşme yapmak ve mahkemelerde belediyeyi temsil etmek belediye başkanının diğer görevleri olarak sayılmıştır. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye başkanının görevlerinin neler olduğu ayrıntılı şekilde sayılmışken, büyükşehir belediye meclisinin ve büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerinin neler olduğu ayrıntılı şekilde düzenlenmemiştir.

2.1.3.Başkanvekili ve Genel Sekreter

Büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediye başkan yardımcılığı şeklinde bir kadrolaşmaya gidilmemiştir. Bunun yerine büyükşehir belediye başkanının görevde olmadığı zamanlarda, izinlerde veya başkanlığın boşalması durumunda belediye başkanının yerine bakmak için belediye başkan vekili kadrosu oluşturulmuştur. Belediye başkan vekilinin, yılın ilk yapılan büyükşehir belediye meclisinde seçilmesi kararlaştırılmıştır (3030:15-16 md).

Genel sekreterin ise büyükşehir belediye başkanının yapması gereken görevlerine yardımcı olmak ve işlemleri başkan adına yürütmek için büyükşehir belediye başkanının teklifi İçişleri Bakanının onayı ile atanması düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerine en fazla bir genel sekreter ve dört genel sekreter yardımcısı atanabileceği hususu da düzenlenmiştir. Genel sekreterden farklı olarak genel sekreter yardımcılarının doğrudan doğruya büyükşehir belediye başkanınca atanması hususu hüküm altına alınmıştır (3030:16 md). Genel sekreterlik kadrosu yerel yönetimler alanında ilk olarak 3030 sayılı Kanun ile birlikte düzenlenmiştir (Özgür ve Savaş,2016:914). 2018 yılında yürürlüğe giren 7153 sayılı Kanun ile birlikte genel sekreterin “İçişleri Bakanının onayıyla” atanması gerektiği hükmü “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayıyla” atanacağı şeklinde güncellenmiştir (Nohutçu,2022:257).

2.1.4.Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

Genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyelerine gönderilecek paylardan belirli oranlarda kesinti yapıp büyükşehir belediyelerine ayrılan paylar, ilde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %3’ü ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde tesislerden, eğlence ve dinlenme yerlerinden topladığı vergi, resim ve harçlar büyükşehir belediyesinin gelirlerinden bazıları olarak sayılmıştır. Ayrıca ilde toplanan gelirlerin %3’ü olarak belirlenen oran Bakanlar Kurulu Kararı ile %6’ya kadar artırılabilmekte idi. Bağışlar, kamu kurumlarının yardımları ve yapılan hizmetler karşılığı alınan paralar büyükşehir belediyelerinin diğer gelirleri arasında sayılmıştır (3030:18 md).

2.1.5.Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bütçesi

3030 sayılı Kanun’un 20’nci maddesine göre büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçesinin kendi belediye meclislerinde kabul edildikten sonra büyükşehir belediye meclisine gönderileceği, büyükşehir belediye meclisinin ise ilçe belediyesinin bütçesini aynen veya değiştirerek kabul edebileceği; büyükşehir belediye bütçesi ve ilçe belediyesinin bütçesinin, büyükşehir belediye meclisince yapılan aynı toplantı döneminde görüşüleceği, bütçe kabul edildikten sonra tek bütçe şeklinde bastırılan kararların ilin valisi tarafından onaylanacağı, valinin de bu bütçeleri onaylarken ve büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyesinin bütçesini kabul ederken;

- Kanuna ve yönetmeliğe aykırı maddeleri değiştirmeye veya çıkarmaya,

- Belediyenin kanunen tahsil edemeyeceği ancak bütçede gelir olarak gösterilen kalemleri çıkarmaya,
- Sorumlu olunmayan alanlara hizmet sunmak için ayrılan ödenekleri çıkarmaya,
- Belediyelerin daha önceden kalan ama bütçeye eklenmeyen kalemleri eklemeye,

yetkili olacağı hüküm altına alınmıştır.

Valinin bütçe üzerinde yaptığı bu değişikliklere karşı büyükşehir belediye başkanının, değiştirilen kararlarının meclise gelmesinden sonra 20 gün içerisinde idari yargıya itirazda bulunabileceği de düzenlenmiştir.

2.1.6.Diğer Çeşitli Hükümler

3030 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki yıllarda büyükşehirlerde belediyelerin yanında belediye şubeleri de bulunurken, mezkûr Kanun'la birlikte büyükşehir belediyelerinde belediye şubelerinin kurulamayacağı hüküm altına alınmıştır (3030:22 md).

3030 sayılı Kanun öncesinde bir ilde birden fazla ilçe bulursa da tek belediye bulunmaktaydı. Bir ilde bulunan farklı ilçelerde ise 1930 tarihli Belediye Kanunu'na göre belediye şube müdürlükleri bulunmaktaydı. 3030 sayılı Kanun sonrasında, ilde bulunan tek belediye büyükşehir belediyesine, belediye şube müdürlükleri ise ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür (Arıkboğa,2013:57).

3030 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde, büyükşehir belediye meclisinin ve encümeninin kararlarına karşı itiraz edilebileceği düzenlemiştir. İlgili kişiler 10 gün içerisinde bu organların kararlarına karşı ilin valisine itiraz edebileceği, valinin 10 gün içerisinde vereceği kararların ise kesinlik taşıyacağı hususu hüküm altına alınmıştır (3030:24 md).

Öte yandan belirli amaçların gerçekleştirilebilmesi için büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin Bakanlar Kurulu kararı ile birlik kurabilmesi de düzenlenmiştir (3030:25 md).

2.2.5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri

Yerel yönetimler alanında, dünyada sürekli bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişim ve dönüşümün amacı ise daha katılımcı ve demokratik bir yerel yönetimleri

oluşturabilmektir. Avrupa Birliği, üye ÷lkelere yerel yönetimler alanında ilerlemenin gerekleŖebilmesi iin belirledikleri bazı ilkeleri Ŗart koŖmuŖtur. Bu belirlenen ilkelerden biri, vatandaŖa sunulması gereken hizmetin vatandaŖa en yakın birim tarafından sunulması gerektiğini belirten “Yerellik” ilkesidir (Kayan,2015:201-202). T÷rkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Ŗartı’nı 1988 yılında imzalamıŖtır. Bu yıldan itibaren yerel yönetimler alanında gerekli ilerlemenin sağlanabilmesi iin alıŖmalar baŖlatılmıŖtır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Ŗartı’nın imzalanmasının ardından T÷rkiye’de yerel yönetimlerin geliŖtirilmesi iin farklı taslak alıŖmaları yapılmıŖtır. 1996 yılında “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili eŖitli Kanunlarda DeđiŖiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ve 1997 yılında “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev BölüŖümü ve Hizmet İliŖkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve eŖitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili DeđiŖiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” belirtilen alıŖmalardan bazıları olmuŖtur. Bu taslak alıŖmalarda, büyükŖehir belediyelerinin ile belediyelerinin hazırlamıŖ oldukları imar planlarını denetleme yetkisinin geniŖletilmek istenmesinden büyükŖehir belediye encümeninde seçilmiŖ üyelerin bulunmasına kadar pek ok konu ele alınmıŖtır. Ancak bu yapılan taslak alıŖmaları kanunlaŖmamıŖtır (Oktay,2020b:197-198).

1999 yılında T÷rkiye’nin, Avrupa Birliği üyeliğine aday ÷lke olması ile birlikte yerel yönetimler alanında reformlar hız kazanmaya baŖlamıŖtır (Kayan,2015:204). Ayrıca 2000’li yıllarda, kamu yönetimi alanında da yenilikler, dönüŖümler yapılmak istenmiŖtir. Bu dönemde kamuda saydamlık, hesap verilebilirlik, denetlenebilirlik, verimlilik ve performans yönetimi gibi konular ilgi görmeye baŖlamıŖtır. Kamuda yapılmak istenen reformlar yerel yönetimleri de etkilemiŖtir. Bu reformlar sonucunda 2004 yılında 5216 sayılı BüyükŖehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” kabul edilmiŖtir. 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı BüyükŖehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıŖtır (Oktay,2020b:199-200). 5216 sayılı BüyükŖehir Belediye Kanunu’nda belediyelerin yönetimleri ile ilgili bir hukuki boşluk olması durumunda 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun geçerli olacağı kabul edilmiŖtir (Özgür ve SavaŖ,2016:914).

2.2.1.5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun gerekçesinde kentleşmenin; gecekondulaşma oranlarının artmasına, ilgili belediyelerce sunulan hizmetlerin yetersiz kalmasına ve yoksullaşmaya sebep olduğu gibi toplumun kültürüne, sosyal ve düşünce yapısına da etki ettiği belirtilmiştir (Dilaveroğlu,2020:58). İfade edildiği üzere kentleşme sadece sorunların ortaya çıkmasına sebep olmamış; kentte yaşayan vatandaşların sosyal ve kültürel olarak gelişmelerine de etki etmiştir. Ayrıca kentler ekonomik ve sosyal yaşamın merkezi haline gelmiştir (Keser ve Gökmen,2012:27). Sayılan bu sebepler dolayısıyla yönetim sistemlerinde güncellemeler yapılmak istenmesi sonucunda taslaklar ve kanunlar hazırlanmıştır, 5216 sayılı Kanun'da hazırlanan bu kanunlardan birisi olmuştur.

5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyesini tarif edecek bir mahiyette bir tanımlamaya gidilmiştir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyeleri; en az üç ilk kademe veya ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kendisine verilen görevleri yapan ve kamu tüzel kişiliğine sahip birer yönetim birimi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin; büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni olmak üzere üç organdan oluştuğu hüküm altına alınmıştır (5216:3 md). 3030 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için büyükşehir belediyesi kurulacak belediye sınırlarında en az iki ilçenin olması şartı aranmıştır. Bu şarta göre birden fazla ilçe olmayan belediyelerde büyükşehir belediyesi kurulması isteniyorsa en az bir ilçe daha kurulması gerekmiştir (Özgür ve Savaş,2016:916). 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için büyükşehir olarak belirlenecek belediyenin sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması yeterli görülmekte iken 5216 sayılı Kanun'da nüfus, ekonomik gelişmişlik düzeyi ve fiziki yerleşim durumu gibi farklı kriterler de belirlenmiştir (Yetkin,2020:7). 3030 sayılı Kanun'dan farklı olarak düzenlenen bir diğer konu da, 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin en az üç ilk kademe belediyesinin bulunduğu belediyelerde de kurulabileceği kararlaştırılmış olmasıdır. Bu düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için geçerli olan en az iki ilçe bulunması şartı değiştirilerek belirtilen sayıda ilk kademe belediyesinin olması durumunda da büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır. 2008 yılına gelindiğinde ise 5216 sayılı Kanun'da 5747 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler neticesinde "ilk kademe belediyesi" şeklinde yapılan sınıflandırma kaldırılmıştır (Üçer

vd.,2014:35). 2008 yılında yapılan bu değişikliğe kadar büyükşehir belediyelerinin sınırlarında ilçe kurulmaksızın kurulan ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri gibi yetki ve sorumluluklara sahip olduğu belirtilmiştir (5216:3 md).

Büyükşehir belediyeleri, belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10 kilometre uzaklıkta bulunan yerleşim alanlarında yaşayan ve en az 750 bin nüfusa sahip illerde, ekonomik gelişmişlikleri ve yerleşim durumları da dikkate alınarak kurulabileceği hüküm altına alınmıştır (5216:4 md). Büyükşehir belediyeleri kurulurken büyükşehir belediyesinin adını aldığı belediyelerin sınırları ise büyükşehir belediyelerinin sınırları şeklinde belirlenmiştir (5216:5 md).

3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyeleri kurulabilmesi için bir nüfus kriteri belirlenmemişken; 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için bazı kriterlere ek olarak nüfus şartı da getirilmiştir. Bu şekilde bir değişiklik yapılmasının sebebinin ise çok az nüfusa sahip büyükşehir belediyelerinin kurulması, kurulan bu belediyelerde kaynakların verimsiz ve gereksiz şekilde harcanması ve büyükşehir belediyelerin sınırlarında kalan ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerinde karışıklıkların olması sebep olarak gösterilmiştir (Dilaveroğlu,2020:58). Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un gerekçesinde kentlerde sosyal ve kültürel konuların önemine değinilmişken, büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için gereken şartlar incelendiğinde nüfus ve ekonomik durumun dikkate alındığı, sosyo-kültürel durumun dikkate alınmadığı görülmüştür. Bu durum amaç ve araç arasında uyumsuzlukların olduğunu düşündürmektedir (Keser ve Gökmen,2012:28).

2.2.2.Görev, Yetki ve Sorumluluklar

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin ve ilk kademe belediyelerinin görevlerinin neler olduğu belirtilmiştir. Kanun maddesinde büyükşehir belediyelerinin; sınırları içerisinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak bütçeyi ve yatırım planlarını hazırlayacağı, sınırları ve mücavir alan içerisinde kalan alanlarda 1/5.000-1/25.000 arasındaki ölçeklerde nazım imar planlarını ve kanunlarla kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde ruhsatlandırma işlemlerini yapacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yetki alanlarındaki yolları yapmak, büyükşehir ulaşım ana planını hazırlamak, çöp ve atıkları toplamak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek gibi Kanunla büyükşehir belediyelerine farklı alanlarda sorumluluklar ve yetkiler de verilmiştir. 1/5.000-1/25.000 arasındaki ölçeklerde

nazım imar planlarını hazırlama yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmişken, 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını hazırlama yetkisi ise ilk kademe belediyelerine ve ilçe belediyelerine verilmiştir (Yıldız ve Çıracı,2006:204). Birinci sınıf gayrisihhi müesseselere ruhsat vermek, yolcu ve yük terminali yapmak, ölülerin defni için mezarlık alanlarını belirlemek, kültür varlıklarını korumak ve sınırlar içerisinde toplu taşıma hizmetlerini sunmak gibi mahalli müşterek hizmetler büyükşehir belediyelerinin görevleri olarak sayılmıştır (Nohutçu,2022:247-248).

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerine, 3030 sayılı Kanun'da verilen görev ve yetkilerden farklı olarak bazı ek görevler verilmiştir. Coğrafi kent ve bilgi sistemlerini kurmak ve nazım imar planları yürürlüğe girdikten sonraki bir yıl içinde bu planlara uygun imar planlarını yapmayan ilçelerin imar planlarını yapmak veya yaptırmak gibi büyükşehir belediyelerine yeni görevler verilmiştir (Dilaveroğlu,2020:59).

Umuma açık eğlence yerlerine, sıhhi işyerlerine ve ikinci ve üçüncü derece gayrisihhi müesseselere ruhsat vermek ilçe belediyelerinin görevleridir. Bu görevler dışında; sınırları içerisinde katı atıkları toplamak, defin hizmetlerini yapmak ve ilçe ve belediyelerin kültürel ve sosyal anlamda daha iyi bir noktaya getirilmesi adına çalışmalar yapmakta ilçe belediyelerinin sorumlu oldukları diğer alanlardır (5216:7 md). Her ne kadar 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı sayılmış olsa da bazı alanlara her iki belediyenin de hizmet sunabiliyor olması karışıklıkların yaşanmasına, yetki ve görev çatışmasına sebebiyet vermektedir (Alıcı,2013:22). 3030 sayılı Kanun'da ise yerelde birden fazla belediyenin yetkili olması, il genelini kapsayan planların ve programların yapılamamasına ve makro politikaların geliştirilememesine sebebiyet vermiştir (Üçer vd.,2014:35).

Çeşitli sebeplerle kırdan kente olan göçlerin artması sonucu daha fazla nüfusa ve daha büyük alanlara hizmet sunmak durumunda kalan büyükşehir belediyelerinde altyapı hizmetlerinin önemi gün geçtikçe daha da artmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri ile yağmur sularının uzaklaştırılması vazifesi "Su ve Kanalizasyon İdareleri" tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu bedeller kirleten ve kullanan öder ilkeleri uyarınca vatandaşlardan tahsil edilirken yağmur sularının uzaklaştırılması hizmeti sebebiyle katılan bedelin "*ilgili belediyelerden*" tahsil edilmesi gerekmektedir. Burada "*ilgili belediye*" kavramının büyükşehir belediyesi mi yoksa ilçe belediyesi mi olduğu açık olarak anlaşılmadığından karışıklıklar da ortaya çıkmaktadır (Alıcı ve Işıldaklı,2020:126). Büyükşehir belediyelerinde alt yapı hizmetlerinin sunulmasında problemlerin yaşanmaması veya yaşanan sorunların daha

hızlı şekilde çözülmesi adına büyükşehir belediye başkanı veya görevlendirdiği kişinin başkanlığında “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi” kurulması da hüküm altına alınmıştır. Aynı sistem ulaşım alanında da problemlerin yaşanmaması veya yaşanan problemlerin ortadan hızlı şekilde kaldırılması adına “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” kurulmasını da gerektirmiştir. Ulaşım koordinasyon merkezi de alt yapı koordinasyon merkezi gibi büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişi başkanlığında toplanmaktadır (5216:8-9 md).

Büyükşehir belediyeleri, sınırları içerisinde kalan ilçe belediyelerinin hazırlamış olduğu imar planlarını denetleyebilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin yapmış olduğu imar uygulamalarını denetleme yetkisine sahip olan büyükşehir belediyeleri, denetim sonucunda bir eksiklikle karşılaşmaları durumunda ilgili belediyelerden bu eksikliklerin 3 ay içerisinde giderilmesini isteyebilmekte, ilgili belediye eksiklikleri gidermezse büyükşehir belediyeleri gerekli değişiklikleri re’sen yapabilmektedir (5216:11 md).

2.2.3.Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyelerinde; daha önce de değinildiği üzere büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye meclisi olmak üzere üç tane organ bulunmaktadır.

2.2.4.Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediyesi başkanının başkanlığında toplanan belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye sınırlarında bulunan belediyelerin başkanları ise meclisin doğal üyesidir (5216:12 md). Doğal üyelerin dışında her ilçenin belediye meclis üyelerinin 1/5’i alınarak büyükşehir belediye meclisi oluşturulmaktadır (Köken,2016:3512). Meclis, her ayın ikinci haftası toplanmakta olup bir yıl içerisinde sadece bir ay tatil yapabilmektedir (5216:13 md). 5216 sayılı Kanun’da meclisin kendi belirleyebileceği bir ay tatil dışında her ayın ikinci haftası toplanabilmesi kararlaştırılmışken, 3030 sayılı Kanun’da bu sayı yılda üç defa olarak belirlenmiştir. Ayrıca 3030 sayılı Kanun’da meclisin sınırsız sayıda olağanüstü toplantı yapma yetkisi varken, 5216 sayılı Kanun’un ilk düzenlendiği halinde meclise olağanüstü toplantı yapma yetkisi verilmemiştir. Daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle yılda en fazla üç sefer olağanüstü toplanma yetkisi tanınmıştır (Özgür ve Savaş,2016:918). Belediye

meclislerinin bir yılda bir ayı tatil olmak üzere her ay toplanması neticesinde alınacak kararların daha fazla müzakere edilerek alınmasının sağlandığı da değerlendirilmektedir (Dilaveroğlu,2020:59).

Meclisin aldığı kararları büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı görürse meclise geri gönderebilmektedir. Meclis, iade edilen kararları tekrar görüşerek meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile tekrar aynı kararı alırsa alınan kararlar kesinleşmektedir. Kesinleşen bu kararlara karşı belediye başkanının idari yargıya başvurabilme hakkı bulunmaktadır. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde Mülki İdare Amirine gönderilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediye başkanı meclisin kararları üzerinde yerindelik değil hukukilik denetimi yapabilir. Ayrıca belediye başkanı hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararların iptali için mahkemeye başvurmadan önce meclise yeniden görüşülmesi için göndermesi gerekmektedir. 2008 yılı öncesinde belediye başkanının kesinleşen meclis kararlarına karşı 10 gün içerisinde iptal davası açması gerektiği düzenlenmişken yapılan değişikliklerle bu süre madde metninden çıkarılmıştır. Böylece anılan durumda belediye başkanının meclis kararlarına karşı dava açma süresi genel dava açma süresi olan 60 gün haline gelmiştir. Mahalin en büyük mülki idare amiri de, büyükşehir belediye başkanı gibi hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına karşı idari yargıda iptal davası açabilmekteydi. Ancak mülki idare amirine meclis kararlarına karşı iptal davası açma yetkisi veren 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin ilgili fıkrasının 2010 yılında Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararı ile kanun metninden çıkarılması sonucunda mülki idare amirlerinin meclis kararlarına karşı direkt dava açabilmelerinin önü kapatılmıştır. Öte yandan mülki idare amirleri yapılan düzenleme ile birlikte sadece İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki menfaat ihlali koşulu gerçekleşirse idari yargıda iptal davası açabileceklerdir (Gözler,2019:591-592).

3030 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediye başkanının meclise iade ettiği kararların meclis tarafından aynen kabul edilip büyükşehir belediye başkanına gönderilebilmesi için meclisin 2/3 çoğunlukla karar alması gerekirken; 5216 sayılı Kanun'da meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alınan kararlar meclisin kararında ısrarcı olabilmesi için yeterli sayılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri de aldıkları meclis kararlarını ilgisine göre büyükşehir belediye meclisine göndermesi gerekmektedir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerin meclislerinin imara yönelik aldıkları kararları ya aynen onaylar ya da değiştirerek onaylayabilmektedir. Meclis kararlarının geri gönderilmesi ve gönderilen kararların belirli çoğunlukla ısrar edilmesi uygulaması imar konusunda geçerli değildir (Erençin,2005:126).

2.2.5.Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, başkanın katılmadığı zamanlarda genel sekreter başkanlığında toplanan büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye meclisinin kendi içinden seçtiği beş üye ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçtiği beş üye olmak üzere toplam 11 üyeden oluşmaktadır (5216:16 md). 3030 sayılı Kanun'da ise seçilmiş üyelerin bulunmadığı, tamamı atanmış üyelere ve başkandan oluşan 7 kişilik bir encümen yapısı bulunmaktaydı (Özgür ve Savaş,2016:918). 5216 sayılı Kanun'un gerekçesinde bu değişikliğin yapılmasını, yani encüme sadece atanmış üyelerin değil meclis içinden seçilmiş üyelerin de dâhil edilmesinin sebebinin katılım ilkesini güçlendirmek olduğu belirtilmiştir (Dilaveroğlu,2020:59). Her ne kadar 5216 sayılı Kanun'da encümendeki seçilmiş üyelerin sayısı artırılmış olsa da üyelerin tamamının seçilmiş üyelere oluşturulmaması durumu 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesine aykırı olarak değerlendirilmektedir. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesine göre mahalli idarelerin karar organlarının seçimle belirlenmesi gerekmesi, belediye encümeninin de bir karar ve danışma organı olması sebebiyle üyelerinin seçimle belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Gözler,2019:593).

2.2.6.Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşlar tarafından beş yıl için doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanı, tüzel kişiliğin temsilcisi ve belediye idaresinin başıdır (5216:17 md). Büyükşehir belediye başkanının belediyeyi sevk ve idare etmek, belediyenin bütçesini hazırlamak ve uygulamak, büyükşehir belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmek, belediye adına sözleşme imzalamak ve büyükşehir belediyesinin alacaklarının tahsilini yaptırmak gibi görevleri bulunmaktadır (5216:18 md).

Büyükşehir belediyesi teşkilatı genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden teşekküldür. Daha önce de belirtildiği üzere büyükşehir belediyesinde belediye başkan yardımcısı da bulunmamaktadır (5216:21 md). Büyükşehir belediyesinde görev yapan personel belediye başkanı tarafından, genel sekreter ise belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır (5216:22 md). Bu maddede belirtilen "*İçişleri Bakanı*" tabiri 2018 yılında yürürlüğe giren 7153 sayılı Kanun ile birlikte "*Çevre ve Şehircilik Bakanı*" şeklinde değiştirilmiş, akabinde de

bakanlığın adı “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” olarak düzenlenmiştir (Nohutçu,2022:257).

2.2.7.Büyükşehir Belediyesinin Gelir ve Giderleri

Büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde elde edilen genel bütçe vergi gelirlerinin %5’i, ilçe belediyelerine gönderilecek olan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine gönderilmek üzere ayrılacak paylar, ilan ve reklam vergileri, kullanımı büyükşehir belediyelerine bırakılan alanlardan elde edilen vergi, resim ve harçlar, şartlı ve şartsız bağışlar büyükşehir belediyelerinin gelirlerinden bazılarıdır (5216:23 md). Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %5’lik oran 6360 sayılı Kanun’la birlikte 5779 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında yapılan değişiklikle birlikte şu şekilde düzenlenmiştir:

“6/6/2002 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 ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı”

olarak ayrılmaktadır.

Personele yapılan maaş ödemeleri, sunulan hizmetlerin maliyetleri, altyapı ve onarım maliyetleri, kanunlarla büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin yerine getirilmesi için yapılan harcamalar ise belediyelerin giderlerinden bazılarıdır (5216:24 md).

2.2.8.Büyükşehir Belediye Bütçesi

Büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanan büyükşehir belediye bütçesi ve ilçe belediyelerince hazırlanıp meclislerince kabul edilen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulmaktadır. Meclis, sunulan bu bütçeleri değiştirerek veya aynen kabul etmektedir. Kabul edilen bütçe tek bütçe halinde bastırılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde yaptığı değişikliklere karşı Danıştay’a itirazda bulunulabilmektedir. Bu itirazın 10 gün içerisinde yapılması gerekmektedir (5216:25 md). 3030 sayılı Kanun’da, valinin büyükşehir belediye bütçesini denetleme yetkisi varken; 5216 sayılı Kanun’da bu yetki kaldırılmıştır(Erençin,2005:128).

2.2.9.5216 sayılı Kanun'da Düzenlenen Diğer Konular

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, İstanbul ve Kocaeli illerinin büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olduğu; bu iki il dışında kalan diğer büyükşehir belediyelerinin sınırlarının ise illerin nüfusuna bağlı olarak belirleneceği düzenlenmiştir. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin sınırları belirlenirken, adı alınarak büyükşehir belediyesi olarak kurulan belediyenin sınırları yeni kurulan büyükşehir belediyesinin sınırları olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'da ise İstanbul ve Kocaeli'de sınırların il mülki sınırları olduğu, diğer büyükşehirler için ise belirli kurallara göre ölçülerek yeni sınırların belirleneceği kabul edilmiştir (Özdemir ve Meşhur,2011:175).

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde yeni sınırların nasıl belirleneceği açıklanmıştır. Valilik binası merkez alınarak, nüfusu bir milyona kadar olan belediyelerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu bir milyondan fazla iki milyondan az olan belediyelerde yarıçapı 30 kilometre ve iki milyondan fazla nüfusa sahip belediyelerde ise yarıçapı 50 kilometre olan dairelerin içerisinde kalan alan, büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanları olarak belirlenmiştir. Bu belirlenen sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri olarak belirlenmiş ve adlandırılmıştır. Ayrıca bu sınırlar içerisinde kalan köylerin statüleri değiştirilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Belirlenen sınırlar içerisinde kalan köylerin statüleri mahalle olarak değiştirilmiş fakat sınırlar içerisinde kalan belde belediyeleri ilk kademe belediyesi statülerini 2009 yılında yapılan yerel seçimlere kadar sürdürmüştür (Özgür ve Savaş,2016:917).

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını belirleme yönteminden dolayı "*Pergel Kanunu*" olarak adlandırılmıştır. Mezkûr Kanun ile birlikte büyükşehir ilçe belediye sayısı 58'den 101'e, büyükşehir ilk kademe belediye sayısı ise 31'den 283'e yükselmiştir (Akıllı,2010:21).

2.3.5747 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri

Farklı sebeplerle kırdan kente göçün artması, kentlerde hizmete ulaşmakta sorunların yaşanmasına ve göç alan kentlerin etrafında küçük belediyelerin oluşmasına neden olmuştur. 1980 yılında bu küçük belediyeler vatandaşa su ve kanalizasyon gibi hizmetleri sunamamaları sebebiyle kapatılmıştır. Böylelikle 1980 yılında kentlere yönelik müdahaleler başlamıştır. Bu müdahaleler sonucu 1980 yılında 1700 adet olan belediye

sayısı 1981 yılında 1580'e gerilemiştir. İlerleyen yıllarda büyük kentleri düzenlemek için 1984 yılında 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında ise 5216 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Büyükşehirlere yönelik bir başka düzenleme ise 2008 yılında yürürlüğe konulan 5747 sayılı Kanun ile yapılmıştır (Canpolat,2010:91-93). Yapılan müdahaleler sadece büyükşehirlere yönelik düzenlemeler olmamış, ayrıca yerel yönetimler alanında da 2000'li yıllarla birlikte birçok yenilik yapılmaya başlanmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte yerel yönetimlerde reform niteliğinde değişiklikler yapılmıştır. Bu çıkarılan kanunlarla birlikte yerel yönetim birimlerinin sayılarının kolay şekilde artmasının önüne geçilmek istenmiştir; çünkü normalde belediye veya büyükşehir belediye statüsü kazanamayacak şehirler farklı sebeplerle belediye veya büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır. Bu durum kaynakların israfına, gereksiz personel istihdamına dolayısıyla borçlanmalara sebebiyet vermiştir. Tüm bu durumlar sebebiyle yerel yönetim birimlerinin kurulma şartları ağırlaştırılmak istenmiştir. 5393 sayılı Kanun'da belediye kurulması için aranan en az nüfus 5000 olarak belirlenmiştir. Bu değişiklikten sonra daha önce farklı sebeplerle kurulan ve bu şartları taşımayan belediyelerin ne olacağı sorunu ortaya çıkmıştır. 2008 yılına gelindiğinde bu problemi ortadan kaldırmak adına 5747 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" kabul edilmiştir (Kent,2008:31-32; Sezer ve Torlak,2005:520).

5747 sayılı Kanun tasarısı genel gerekçesinde, küçük ve nüfusu az olan belediyelerin kaynak israfına sebep oldukları, genel bütçeden aldıkları payları yetirememeleri sebebiyle borçlandıkları, vatandaşa sunmaları gereken hizmetleri sunamamaları gibi sebeplerden dolayı kaynakların daha büyük birimlerde toplanması ve hizmetlerin geniş ölçekli kurumlar tarafında yürütülmesinin daha faydalı olacağı belirtilmiştir (Akıllı,2010:13). Sayılan tüm bu sebepler dolayısıyla etkin ve verimli hizmetler sunamayan küçük belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmak istenmiştir. 1980 askeri darbesi sonrasında kentlerin etrafında küçük ölçekli kurulan belediyelerin kapatılması ile başlayan süreç, 5747 sayılı Kanun ile düzenlenen ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması uygulaması ile devam etmiştir (Oktay,2020b:211).

5747 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" ile birlikte nüfusu 2000'in altında kalan 862 belde belediyesinin belediye tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilk yerel seçimlerle

birlikte tüzel kişiliği kaldırılan bu belediyelerin köye dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri de mezkûr Kanun ile birlikte kaldırılarak bu belediyelerde mahallelere dönüştürülmüştür. 5747 sayılı Kanun, 1145 belediyenin tüzel kişiliğini kaybetmesine, 43 yeni ilçenin kurulmasına neden olmuştur (Kent,2008:32). Tüzel kişilikleri kaldırılan ilk kademe belediyelerinin çok az kısmına büyükşehir ilçe belediye statüsü verilmiştir (Özgür ve Savaş,2016:916). 5747 sayılı Kanun ile birlikte daha önce 5216 sayılı Kanun'da ilk defa bahsedilen “ilk kademe belediyeleri” terimi ortadan kaldırılmış, “ilçe belediyeleri” terimi getirilmiştir (Üçer vd.,2014:35).

5747 sayılı Kanun ile birlikte 43 tane yeni ilçe kurulmuştur. Bu ilçelerin bazıları ilk defa kurulurken bazıları ise daha önce ilçe olmalarına rağmen ölçek sorunundan dolayı daha iyi hizmetin verilebilmesi adına bölünerek yeni oluşturulan ilçelerdir (Kent,2008:41).

5747 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde daha önce belirtildiği üzere büyükşehir belediyelerinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması kararlaştırılmıştır. Tüzel kişilikleri kaldırılan bu belediyeler mahalle statüsü kazanarak ilgili ilçe belediyelerine bağlı hale getirilmiştir. Ayrıca İstanbul da Eminönü ilçesinin tüzel kişiliğine son verilmiş; “Adapazarı Büyükşehir Belediyesi”nin adı “Sakarya Büyükşehir Belediyesi”, “İzmit Büyükşehir Belediyesi”nin adı ise “Kocaeli Büyükşehir Belediyesi” olarak değiştirilmiştir. Yapılan kanuni düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyelerinde bulunan toplam 283 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliğine son verilen bu belediyelerden 240 tanesi mahalleye dönüştürülmüş, 34 tanesi ilçe yapılmış, geriye kalan 9 belediyenin 8 tanesi belediye statüsünü korumuş ancak bu belediyeler büyükşehir belediyelerinin sınırları dışına çıkarılmış ve son olarak geriye kalan bir belediye ise köye dönüştürülmüştür (Oktay,2020b:203).

5747 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri sonlandırıldığı için daha önce yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ilk kademe belediyesine yapılan tüm atıfların ilçe belediyesine yapılmış gibi sayılacağını düzenleyen madde, 5747 sayılı Kanun'a eklenmiştir (5747:3 md). Bu düzenleme ile birlikte büyükşehirlerde ikinci kademe sadece ilçe belediyeleri yer almıştır (Özgür ve Savaş,2016:919). Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin iki, üç ve dördüncü fıkraları ile geçici 2'nci maddenin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır (5747:3 md).

5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtildiği üzere, 5747 sayılı Kanun ile birlikte birçok kanuna eklemeler yapılmıştır. Bu yapılan düzenlemelerden biri de 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine yapılan ekleme olmuştur. Eklenen maddeye göre büyükşehir belediye ve ilçe belediye meclislerince alınan meclis kararlarının kesinleşmesinin akabinde en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecektir, aksi takdirde kararların yürürlüğe girmeyeceği düzenlenmiştir. Diğer eklenen husus ise ilçe belediyelerinin imar ile ilgili almış oldukları meclis kararlarının büyükşehir belediyesi meclisine gönderildikten sonra üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek büyükşehir belediye meclisinde kabul edilmemesi durumunda, yani üç ay içerisinde görüşme yapılmazsa, ilçe belediye meclisinin kararlarının onaylanmış sayılacağı konusu olmuştur (5216:14 md). 5747 sayılı Kanun'a eklenen bir diğer madde de 2972 sayılı "*Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun*"un 4'üncü maddesinde değişiklik yapılması kararlaştırılmıştır. Bu değişiklikle birlikte büyükşehir belediye sınırlarında bulunan orman köylerinde yaşayan seçmenlerinde büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde oy kullanabilmesinin önü açılmıştır (Kent,2008:42).

5747 sayılı Kanun ile birlikte 5216 sayılı Kanun'da, 2972 sayılı Kanun'da değişiklikler yapıldığı gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da değişiklikler yapılmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine eklenen maddede; 5747 sayılı Kanun ile birlikte tüzel kişilikleri kaldırılan belediyelerde hizmetlerin aksamaması adına büyükşehir belediyelerince ve il özel idarelerince gerekli tedbirlerin alınması gerektiği düzenlenmiştir. Belirtilen ilgili kurumlar içme suyunun sağlanması, çöplerin toplanması, temizlik hizmetlerinin yürütülmesi gibi hizmetlerin aksatılmadan yapılması hususunda gerekli takibi yapmakla görevlendirilmişlerdir (5393:11 md). Ayrıca tüzel kişilikleri kaldırılan ilk kademe belediyelerinin alacak, borçları, varlıkları ve personelleri, ilk kademe belediyelerinin bağlandığı ilçe belediyelerine devredilmiştir. Tüzel kişilikleri kaldırılmadan önce genel bütçeden pay alan belediyeler, tüzel kişilikleri kaldırılıp köylere dönüştürüldüğünden bu belediyelerin sundukları hizmetlerde aksama yaşanmaması adına, köylere sunulan hizmetlerin yürütülmesi için belediyelerin genel bütçeden aldıkları payların 10 yıl süreyle belirtilen köylere hizmet sunacak olan il özel idarelerine aktarılması kararlaştırılmıştır (Kent,2008:32).

Yeni düzenleme ile birlikte 862 belediyenin tüzel kişilikleri kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Ancak bu belediyelerin tüzel kişilikleri yapılacak ilk mahalli idareler seçimine kadar devam edeceği kararlaştırılmıştır (5747:1 Geçici md). 5747 sayılı Kanun

ile kurulan, ayrılan veya birleşen belediyelerin organlarının ilk mahalli idare seçimlerine kadar görevlerini devam ettirecekleri belirtilmiştir(5747:2 Geçici md). Mezkûr Kanun ile tüzel kişiliğine son verilen ilk kademe belediyelerinin borçları ve alacakları hangi ilçeye katıldıysa o ilçeye devredilmiştir (Kent,2008:32).

2.3.1.5747 sayılı Kanun ile Yapılan Değişikliklere Karşı İtirazlar

5747 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikleri gerek ilgili belediyeler gerekse siyasi partiler eleştirmişler ve bu yapılan değişikliklerin iptalleri için ilgili mahkemelerde davalar açmışlardır. Bu açılan davalardan ilki İçişleri Bakanlığının 5747 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Kanun'un uygulanması için 01.05.2008 gün ve 2008/34 sayılı çıkarılan genelgesine karşı açılmış olanıdır. Kovanlık Belediyesi yayımlanan bu genelgenin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla Danıştay'da genelgenin iptali için dava açmıştır. Danıştay bu açılan davayı onayarak genelgenin iptaline karar vermiştir (Canpolat,2010:103-105).

Bir diğer açılan dava ise 5747 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinde kabul edilen 862 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılıp köye dönüştürülmesi düzenlemesine yönelik Cumhuriyet Halk Partisi'nin, Anayasa Mahkemesi'nde açmış olduğu iptal davasıdır. İtiraz sonucu Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu karar 06/12/2008 tarihinde 27076 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu 2008/34 esas, 2008/153 sayılı kararla, tüzel kişilikleri kaldırılarak köye dönüştürülmek istenen 862 belediyeden;

• *“Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar”*,

• *“Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar”*,

• *“Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri kapsamında kalanlar ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler listesinde yer alanlar”*,

şartlarını sağlayanlar hakkında verilen kararların Anayasa'ya aykırı olduğunu kabul etmiş ve kararın iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi 5747 sayılı Kanun'un düzenlediği büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ilgili hükümleri Anayasaya aykırı bulmamış sadece geçici birinci maddenin ilgili kısmı hakkında iptal kararı vermiştir (Canpolat,2010:96).

Yüksek Seçim Kurulu verilen bu iptal kararlarının ardından 5747 sayılı Kanun ile belediye tüzel kişiliklerinin yapılacak ilk yerel seçimlerden sonra kaldırılması planlanan 862 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılıp kaldırılmayacağı hususunda 23/12/2008 tarihinde kararını vermiştir. Yüksek Seçim Kurulunun 23/12/2008 tarihli 329 sayılı kararına göre, Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararında belirtilen şartları taşıyan belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmayacağına bu belediyelerin 2009 yılında yapılacak olan yerel seçimlere belde olarak katılacaklarına karar vermiştir. Yüksek Seçim Kurulu bu kararının ardından 2009 yılında 862 belediyenin kaç tanesinin seçimlere belediye olarak gireceğini açıklamıştır. Yapılan açıklamada 862 belediyenin, 7 tanesinin köy, 19 tanesinin mahalle, geriye kalan 836 beldenin ise seçimlere belediye olarak katılacağını belirtmiştir. Açıklanan bu karara göre tüzel kişilikleri kaldırılmak istenen 862 beldenin 836 tanesinin statüsü korunmuştur (Akıllı,2010:17).

Yüksek Seçim Kurulunun kararında tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülen belediye sayısının 19 olduğu ifade edilmiştir. Aslında 5747 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinin ilgili kısmın iptali sebebiyle açılan dava sonucunda tüzel kişiliği kaldırılan belediye sayısı 17 tanedir. Bunların dışında 2 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının sebebi Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı değil, 5393 sayılı Kanun'un 8 inci ve 11 inci maddesi gereğidir (Canpolat,2010:109).

2.4.6360 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri

Yerel yönetim birimlerinden olan büyükşehir belediyeleri ilk olarak 1984 yılında kurulmaya başlanmış ve yıllar geçtikçe sayıları artarak devam etmiştir. Dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmelere bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin görevlerinde, yetkilerinde ve kurulma şartlarında yıllara göre değişimler olmuştur. 1984 yılında büyük kentlerde başlanan büyükşehir belediyelerinin kurulması ve yaygınlaştırılması süreci 2004 yılında 5216 sayılı Kanun'un ve 2008 yılında 5747 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile devam etmiştir. Son olarak 2012 yılında 6360 sayılı "*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde*

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un yürürlüğe girmesi ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu başlık altında 6360 sayılı Kanun’la birlikte büyükşehir belediyelerinin sayılarında, görev ve yetkilerinde yaşanan değişim incelenecektir.

Küreselleşme ile birlikte yerel yönetimler alanında değişim kaçınılmaz olmuştur. Özellikle büyük yerleşim yerlerinin daha kolay, etkili ve verimli şekilde yönetiminin sağlanması için önemli değişiklikler yapılmıştır (Erat ve Özkaya,2017:268-269). Ayrıca 21’inci yüzyılda yerleşme büyük önem kazanmış, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerleşme noktasında çeşitli adımlar atılmıştır (Temel ve Karagöz,2018:120). Hizmetlerin merkezi idarenin baskısından uzak, halka en yakın olan idare tarafından sunulmasını ifade eden yerellik ilkesi Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilmiştir (Ayten,2014:105).

Türkiye’de farklı sebeplerle kırdan kente göçlerin artması kentlerde ihtiyaçların karşılanamamasına veya sunulan hizmetlerin aksamasına sebebiyet vermiştir. Büyük yerleşim alanlarında çıkan bu aksaklıkları çözmek ve belediyeler arasındaki işbirliğini geliştirmek adına 1984 yılında büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve yıldan yıla sayıları artırılmıştır. Yerel yönetimler alanında 2000’li yıllarda hız kazanan reformlar, 2012 yılında yürürlüğe konulan 6360 sayılı Kanun ile birlikte devam etmiştir. Yürürlüğe konulan 6360 sayılı Kanun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi 10 ayrı kanunda değişiklikler yapmıştır (Ceyhan ve Tekkanat,2018:23). 6360 sayılı Kanun ile birlikte imar ve planlama, mali, siyasi ve idari pek çok alanda düzenlemeler ve yenilikler yapılmıştır. 2012 yılında 28489 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 6360 sayılı Kanun’un maddelerinin bazıları 2012 yılında yürürlüğe girerken bazı maddeleri ise 2014 yılında yapılan mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmiştir (Alıcı,2015:20).

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetimler alanında daha önceki yıllarda başlanan reformlara devam edilmiştir. Yapılan bu reformların farklı sebepleri bulunmaktadır. İllerde bulunan yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonun yeterli düzeyde olmaması sonucu problemlerin yaşanması, küçük kapasiteli belediyelerin hizmet üretmekte yetersiz kalması, tüm ili içine alan kapsayıcı plan ve programların yapılamaması, daha önceki yıllarda kurulan büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda problemlerin yaşanması ve dünyada yaşanan gelişmelere bağlı olarak yerel yönetimlerin vatandaşların beklentisini karşılayamaması

gibi konular yerel yönetimler alanında yapılan reformların sebeplerinden birkaçıdır (Oktay,2016:90-91).

6360 sayılı Kanun'un gerekçesine bakıldığında Kanun'un çıkarılmasına sebep olarak gösterilen başlıklar şu şekildedir (TBMM,2012, tbmm.gov.tr):

- Değişen ve gelişen koşullar, yönetim alanında da değişimin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu değişimler, “*hesap verilebilirlik*”, “*vatandaş odaklılık*”, “*katılımcılık*” ve “*saydamlık*” gibi kavramların yerel yönetimler alanında yapılacak reformlar için temel ilke olarak görülmesine neden olmaktadır. Bu değişen şartlarla birlikte vatandaşların yerel yönetimlerden beklentileri de değişmiştir. Yerel yönetimler vatandaşların değişen hizmet beklentilerini de karşılamak durumundadır.

- Mahalli idareler sundukları hizmetlerle vatandaşın hayatını doğrudan etkiledikleri için mahalli idarelerin hizmetlerinin kalitesinin artırılması vatandaşı doğrudan etkilemektedir. Bu sebeple vatandaşın memnuniyetinin artırılması için mahalli idarelerin sürekli geliştirilmesi ve dönüştürülmesi gerekmektedir.

- Büyükşehir belediyelerinde birden fazla yerel yönetimin bulunması ve bu yerel yönetimlerin ayrı ayrı plan program yapması karışıklıkların yaşanmasına sebebiyet vermektedir. Bu sebeple daha geniş çaplı, tüm büyükşehir belediyesini kapsayan makro planların yapılması daha uygun olacaktır.

- Yerel yönetimlerin çok parçalı yapıya sahip olması ölçek ekonomisinden yararlanılamamasına sebep olmakta bu durum ise kaynakların israf olmasına sebebiyet vermektedir. Ayrıca yetersiz kaynaklardan dolayı küçük yerleşim yerlerine hizmetlerin sunulmasında ciddi sorunlar yaşanmaktadır.

- Büyükşehir belediyeleri eğer il mülki sınırını kapsayacak şekilde hizmet sunmaya başlarsa; geniş ölçekte hizmet sunacak olan büyükşehir belediyesi daha teknolojik araç gereçlerle donatılacak ve hizmet sunmak adına teknik personel sayısını artıracaktır. Ayrıca kaynaklar daha planlı programlı şekilde yönetilecek ve imar planları daha uyum içinde hazırlanacaktır.

2.4.1.6360 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler

6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belirtildiği üzere mezkûr Kanun'la birlikte 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. İl mülki sınırları bu kurulan belediyelerin sınırları olarak kabul edilmiştir. 6360 sayılı Kanun'dan önce kurulan

büyükşehir belediyelerinin sınırları da il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. İl mülki sınırında hizmet sunma durumu 2012 yılından önce sadece İstanbul ve Kocaeli illeri için kabul edilmişken 6360 sayılı Kanun’la birlikte bu durum 30 büyükşehir belediyesi için geçerli hale getirilmiştir. Daha önce küçük bir alana hizmet sunma durumunda olan belediyelerin bir anda daha geniş alanlara hizmet sunmaya başlaması, hizmetlerin kırsal kesimlere ulaştırılmasında aksamaların yaşanmasına sebebiyet vermiştir (Alıcı,2015:22). Diğer yandan il mülki sınırında hizmet sunan büyükşehir belediyelerinin ölçek ekonomisinden yararlanarak sunulan hizmetlerin maliyetlerini düşüreceği, geniş ölçekte hizmetlerin daha etkili ve verimli şekilde sunulması adına gelişmiş teknolojilerden ve nitelikli işgücünden yararlanılacağı unutulmamalıdır. Ayrıca alanında uzman teknik personellerden yararlanılması sunulan hizmetlerin verimliliklerini de artıracaktır(Temel ve Karagöz,2018:123). İl mülki sınırı uygulaması büyükşehir belediyelerini etkilediği gibi büyükşehir ilçe belediyelerini de etkilemiş, ilçe mülki idare sınırları büyükşehir ilçe belediye sınırları olarak kabul edilmiştir (Arıkboğa,2013:67).

2012 yılından önceki yıllarda, 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir’de, 1986 yılında Adana’da, 1987 yılında Gaziantep, Konya ve Bursa’da, 1988 yılında Kayseri’de, 1993 yılında Antalya, Erzurum, Diyarbakır, İzmit, Mersin, Eskişehir ve Samsun illerinde, 2000 yılında Adapazarı ilinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 2012 yılında yapılan Kanuni düzenlemeyle birlikte Van, Aydın, Şanlıurfa, Balıkesir, Trabzon, Denizli, Tekirdağ, Hatay, Ordu, Malatya, Muğla, Manisa, Kahramanmaraş ve Mardin illerinde de büyükşehir belediyeleri kurularak 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30’a yükseltilmiştir (Nohutçu,2022:245).

İl mülki sınırı uygulamasının başlaması ile daha önce kırsal alan içerisinde kalan köyler mahalle olarak kabul edilmiş ve kentsel alan olarak görülmeye başlanmıştır. 2012 yılında Türkiye’de kırsal nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı %22,7 iken bu oran 2014 yılında %8,2’ye gerilemiştir. Yapılan değişikliklerle birlikte kentsel nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı artış göstermiştir. Kırsal nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı 2019 yılında ise %7,2’ye gerilemiştir (Tuncer ve Bakırcı,2020:77).

Büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletilmesi üzerine yapılan çalışmalardan ilki İstanbul ve Kocaeli illeri için büyükşehir belediyelerinin sınırlarının ilin mülki sınırları olarak belirlenmesidir. Ayrıca İstanbul ve Kocaeli dışında kalan büyükşehir belediyelerinin sınırları ise “*pergel yöntemi*” ile belirlenmiştir. Her iki düzenleme de 5216 sayılı Kanun ile yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi üzerine yapılan çalışmaların sonuncusu

yapılmıştır ve bütün büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyelerinin etrafında kalan yerleşmeler kontrol altında tutulmak istenmiş ve imar planları gibi planlar tüm ili kapsayacak şekilde düzenlenmek istenmiştir (Oktay,2016:74-75).

6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanun'da yapılan tanımını da değiştirmiştir. Yapılan değişiklikle 5216 sayılı Kanun'da belirtilen büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe belediyesini kapsamı gerektiği koşulu kaldırılmıştır. Nüfusun en az 750 bin olması şartı ise geçerliliğini korumuştur. Daha önceki yıllarda büyükşehir belediyesi kurulmak istenen belediyenin sınırları içerisinde kalan ve bu sınırlara en fazla 10 kilometre uzağındaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun en az 750 bin olması şartı geçerli iken yapılan kanuni değişiklikle birlikte ilin toplam nüfusunun en az 750 bin olması gerektiği şartı aranmıştır. İlk defa 5216 sayılı Kanun ile düzenlenen ilk kademe belediyeleri, 5747 sayılı Kanun ile kaldırılmış ve 5216 sayılı Kanun'da ilk kademe belediyelerine yapılmış olan atıfların ilçe belediyelerine yapılmış sayılacağı ayrıca belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte yapılan büyükşehir belediyesinin tanımında ilk kademe belediyelerine yer verilmemiş ve 5216 sayılı Kanun'da geçen ilk kademe belediyesi tabirleri kanundan çıkarılmıştır (Muratoğlu,2015:63-64). 6360 sayılı Kanun ile birlikte alt kademe ilçe belediyelerinin üst kademe de ise ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan büyükşehir belediyelerinin olduğu iki kademeli bir yapı oluşturulmuştur (Usta,2021:274).

6360 sayılı Kanun ile birlikte 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur (6360:1 md). Aslında 6360 sayılı Kanun ile birlikte 2012 yılında 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 2013 yılında yürürlüğe konulan 6447 sayılı *“On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”* ile birlikte Ordu ilinde de büyükşehir belediyesinin kurulması ile büyükşehir belediye sayısı 14'e yükselmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun'un adı 2012 yılında *“On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”* iken 6447 sayılı Kanun ile birlikte *“On Üç”* olan ibare *“On Dört”* ve *“Yirmi Altı”* olan ibare *“Yirmi Yedi”* olarak değiştirilmiştir (Ceyhan ve Tekkanat,2018:24).

6360 sayılı Kanun ile birlikte, 16 tane olan büyükşehir belediye sayısı 30'a, 143 adet olan büyükşehir ilçe sayısı 519'a çıkmıştır. Toplamda 65 tane olan il belediye sayısı 51'e, 749 olan ilçe belediye sayısı 400'e, 1977 tane olan belde belediye sayısı 393'e, 81

tane olan il özel idare sayısı 51'e, 34.339 tane olan köy sayısı 18.288'e düşmüştür (Genç,2014:4).

2.4.2.İl Özel İdarelerinin, Belde Belediyelerinin ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması

Belediyesi bulunan yerleşim yerlerine belde denilmektedir. Belediye ise bu beldede kurulan ve halkın mahalli nitelikte olan ihtiyaçlarını karşılamak için faaliyet gösteren kamu tüzel kişisidir. Belde belediyesi il ve ilçe belediyesine bağlı olmadan faaliyet yürüten bir kamu tüzel kişisidir (Muratoğlu,2015:73-74). 6360 sayılı Kanun ile birlikte toplam 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde kalan tüm köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır (6360:1 md). 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinde orman köylerinin tüzel kişilikleri korunurken 6360 sayılı Kanun'da orman köyleri için farklı bir uygulamaya gidilmeyerek orman köylerinin de tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Orman köylerinin tüzel kişilikleri kaldırılrsa da orman köyleri için tanınan hakların mahalleye dönüşen orman köyleri içinde geçerli olacağı kabul edilmiştir (Muratoğlu,2015:77).

İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında vatandaşın düşüncesinin ve onayının alınmamasından dolayı yapılan bu değişikliğe karşı eleştiriler söz konusu olmuştur. Bu eleştirilerden ilki, referandum yapılmadan yerel idarelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın beşinci maddesine aykırı olduğu düşüncesidir. Söz konusu maddeye göre bir yerel idarelerin sınırlarında değişiklik yapılacaksa bu değişiklik yapılmadan ilgili toplulukların düşüncelerinin alınması için referandum yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır (KızılboğaveAlıcı,2013:369). Bir diğer eleştiri ise il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıdır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına göre "*mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*" şeklinde ifade edilmiştir. Burada "il" olarak ifade edilen kavramın, ilgili kanunlar dikkate alındığında aslında il özel idaresi olarak anlaşılmaktadır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre "*il özel idaresi, ilin*

kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer” ifadesi yer almaktadır. Bunların sonucu olarak il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılacaksa bunun kanunla değil Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir (Önez,2015:257).

İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı bir düzenleme olduğu iddia edilerek Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi 12.09.2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı ile iddiaları reddetmiştir. 1982 Anayasası’nın 127’nci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, mahalli idare birimlerinin amacının halkın mahalli nitelikte olan ihtiyaçlarını karşılamak olduğunu, dolayısıyla bu ihtiyaçları karşılamak için bir ilde tüm mahalli idare birimlerinin yani il özel idarelerinin, köylerin ve belediyelerin hepsinin birlikte olmasının şart olmadığını belirtmiştir.

İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa’ya uygun olmadığı yönündeki görüşler olduğu gibi köylerin ve belde belediyelerinin de tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı olduğu yönünde eleştiriler yapılmış, Anayasa Mahkemesi’nde bu düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle davalar açılmıştır. Anayasa Mahkemesi açılan bu davayı 12.9.2013 tarihli E.2013/19, K.2013/100 (Resmi Gazete, 18.9.2014, S.29123) kararı ile reddetmiştir.

Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı olduğu düşünüldüğü gibi bu durumun köylüleri olumsuz şekilde etkileyeceği de açıktır. Mahalleye dönüşen köylerin mera ve yaylalar üzerindeki hakları devam etse de köyler tüzel kişiliklerini kaybettikleri için mera ve yaylaları koruma noktasında zafiyetler ortaya çıkacaktır (Karaarslan,2015:149).

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idareleri kaldırıldıktan sonra, 6360 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesinde, 3152 sayılı “*İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*”a eklenen maddeyle birlikte büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valilere bağlı olarak çalışan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” (YİKOB) kurulmuştur. Kurulan bu başkanlıklar, ilde merkezi idare ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak yatırımların etkin şekilde yapılması için koordinasyonun sağlanması, ilin tanıtımının yapılması, protokol hizmetlerinin yürütülmesi ve afet ve acil yardım durumlarında koordinasyonun sağlanması gibi görevleri yerine getirmesi kararlaştırılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları kendi üzerlerine düşen görevleri yapmadığında, ilgili ilin valisi bu hizmetlerin yapılmasını başka bir kamu kurumundan ister veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları aracılığıyla bu

hizmetleri yapar. Bu hizmet sunumunun maliyeti ise asıl hizmeti sunması gereken kuruma gönderilecek ödenekten kesilerek karşılanır. Ancak belediyelerin hizmet sunumlarında aksaklıklar varsa bu bahsedildiği şekilde bir yol izlenemez. Belediyelerin sunduğu hizmette aksama varsa ve bu aksama halkın sağlığını, esenliğini etkiliyorsa bu durumun tespiti için İçişleri Bakanlığının yetkili sulh hukuk mahkemesine öncelikle başvurması gerekmektedir. Hizmetlerin aksadığı mahkeme yoluyla tespit edildikten sonra İçişleri Bakanı aksaklığın giderilmesini ilgili belediye başkanından ister belediye başkanı aksaklığı gidermezse ilin valisinden bu hizmetin yapılması istenir (Muratoğlu,2015:81-82).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması ve teşkilatlanmasında da birtakım değişiklikler yapılması gereği ortaya çıkmıştır. 6360 sayılı Kanun ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulmalarına rağmen tüzel kişiliklerini 2016 yılında yayımlanan 674 sayılı KHK ile kazanmış, özel bütçeli hale gelmiştir (Oktay,2016:88).

Tüzel kişilikleri kaldırılan köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin personelleri, malları, borç ve alacakları ilgisine göre ilçe belediyelerine, büyükşehir belediyelerine, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, valiliklere, bakanlıkların taşra teşkilatlarına veya bakanlıklara devredilmesi kararlaştırılmıştır (6360:1 Geçici md). Orman köyü iken 6360 sayılı Kanun'la mahalleye dönüşen köyler, orman köyü olmanın getirdiği ayrıcalıkları ve hakları kullanmaya devam edeceklerdir (Ceyhan ve Tekkanat,2018:25).

6360 sayılı Kanun ile birlikte Büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırıldığı daha önce ifade edilmişti. Bu değişikliğin dışında, büyükşehir belediyesi kurulmayan illerde ise mevcut il özel idarelerinin organı olan il encümeninin üye sayısında değişikliğe gidilmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesinde il encümeni, il genel meclisinden seçilen 5 üye ve valinin birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşurken değişiklik sonrası meclis tarafından seçilen üye sayısı 3'e, vali tarafından seçilen üye sayısı ise 2'ye düşürülmüştür (Oktay,2016:84).

6360 sayılı Kanun ile birlikte 2011 yılında yapılan adrese dayalı nüfus sayımında nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sonlandırılarak köye dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır. Köye dönüştürülmesi kararlaştırılan bu belediyelerin personelleri, alacak ve borçları il özel idarelerine devredilmiştir (6360:2 Geçici md). Bu Kanun maddesine istinaden büyükşehir belediyelerinin dışında kalan illerde, belediye tüzel kişiliğini kaybeden 526 belediye köye dönüşmüştür. Ayrıca büyükşehir

belediyelerinde 2000 nüfus şartına bakılmaksızın 16.500 köy ve 1.076 belde belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Tekin,2018:89). 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce köye dönüştürülecek belde belediyesi sayısı 559 olarak belirlenmiştir. Ancak bu belde belediyelerinden 33 tanesi Kanun yürürlüğe girmeden birleşme yoluyla nüfuslarını artırmışlar ve belde belediyesi olarak kalmayı başarmışlardır (Arıkboğa,2013:68).

Nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyelerinin kapatılmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendirenler olmuştur. Bu belde belediyelerinin gelirlerinin büyük bir çoğunluğunun merkezden aktarılan paylardan oluşması, öz gelirlerinin fazla olmaması ve bu aktarılan payların çoğunluğunun hizmet üretmek için değil cari giderleri karşılamak için harcanması belde belediyelerinin kaldırılmasının olumlu olarak karşılanmasının sebeplerindedir (Karaarslan,2015:142-143). İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa'ya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğunu düşünenler olduğu gibi belde belediyelerinin köylere dönüştürülmesi ve köylerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılarak mahallelere dönüştürülmesi uygulamasının da Anayasa'ya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5'inci maddesine aykırı olduğunu düşünenler de vardır. Ayrıca köylerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi "yerindenlik" yaklaşımına da ters düşmektedir (Günel vd.,2014:62).

Yapılan kanuni değişikliklerle birlikte belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmeleri sonucunda imar konusunda bazı problemler yaşanmıştır. Mahalleye dönüşmeden önceki dönemlerde İmar Kanunu'na ve Plânsız Alanlar İmar Yönetmeliği'ne aykırı olarak pek çok yapı inşa edilmiştir. Belediyeler bu problemlerin üstesinden gelebilmek için belirli şartları taşıyan bu alanları "ruhsatlandırmış sayılma" kapsamında değerlendirmişlerdir. Ancak bu ruhsatlandırılmış sayılma uygulaması "yapı ruhsatına" ve "yapı kullanma iznine" yönelik düzenlemeleri kapsamaktadır. Ayrıca bu uygulama sadece büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde geçerlidir (Özdemir,2020:42-43). Süregelen zaman içerisinde bilhassa kırsal alanlarda imara aykırı yapıların yapılması akabinde vatandaşların elektrik ve su aboneliği olma girişimi de söz konusu yapıların İmar Kanunu'na aykırı olarak yapılması ve dolayısıyla da yapı kullanma izni bulunmaması sebebiyle sonuçsuz kalmaktadır. Giderek bir sorun haline gelen anılan aykırılığın giderilmesi hususunda ise kanun koyucu af mahiyetinde bir düzenlemeye gitmiştir. 1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Kanun'un 39'uncu maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanunu'na daha evvel eklenen ve 2004 yılında önce yapılan yapılara su

ve elektrik aboneliği olma imkânı tanıyan Geçici Madde 11 kapsamında bir değişikliğe gidilerek 1/7/2022 tarihinden önce yapılmış yapı ruhsatı olan, 31/12/2021 tarihinden önce yapılmış yapı ruhsatı olmayan meskenlere abone olma olanağı getirilmiştir.

2.4.3.Diğer Çeşitli Düzenlemeler

6360 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesi gereğince, 2972 sayılı "*Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun*"un 4'üncü maddesinde değişiklik yapılarak büyükşehir belediyelerinin seçim çevrelerinin nereleri kapsadığı belirtilmiştir. Yapılan düzenleme ile büyükşehir belediye başkanının seçiminde, seçim çevresinin büyükşehir belediye sınırlarından oluştuğu kanun maddesine eklenmiştir.

6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede 5393 sayılı Belediye Kanunu'na eklenen maddeye göre bir bölgede mahalle kurulacaksa bunun için mahalle kurulması düşünülen yerin nüfusunun en az 500 olması gerekmektedir (5393:9 md). Ancak bu şart daha önce kurulan mahallelerde ve köylerden mahalleye dönüştürülen yerler için geçerli değildir (Muratoğlu,2015:81).

6360 sayılı Kanun ile birlikte toplam 27 adet yeni ilçe kurulmuştur. En fazla ilçe kurulan il ise Hatay olmuştur. Hatay'da toplam 4 ilçe kurulmuştur (İzci ve Turan,2013:129). 6360 sayılı Kanun'un ilk yürürlüğe girdiği tarih olan 2012 yılında yeni kurulan ilçe sayısı 26 iken, 2013 yılında Ordu ilinde Altınordu ilçesinin de kurulması ile sayı 27'ye ulaşmıştır. Yeni kurulan 27 ilçenin yanı sıra 351 ilçe dönüştürülmüş ve eski ilçelerle birlikte toplamda büyükşehir ilçe sayısı 519 olmuştur. Büyükşehirlerde ilçe kurulması için aranan nüfus en az 50 bin olması gerekirken yapılan değişiklikle bu sınır 20 bine çekilmiştir (Karaarslan,2015:140).

Yapılan kanuni düzenlemelerle daha önceki yıllarda kurulan bucak ve bucak teşkilatları 6360 sayılı Kanun ile birlikte tüm büyükşehir belediyelerinde kaldırılmıştır (Nohutçu,2022:244).

2.4.4.Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin genişleyen sınırlarından dolayı görevlerine yenileri de eklenmiştir. Sınırlı da olsa büyükşehir belediyelerince amatör spor kulüplerine aynı yardımın yanında nakdi

yardım da yapılabilmesinin önü açılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin sunmuş oldukları mezarlıklar ve defin hizmetleri, otopark yapımı ve işletilmesi ve temizlik işleri gibi hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından sunulabilmesine de olanak tanınmıştır. Daha önceki yıllarda nüfusu 50 bin ve üzeri olan belediyelerde kadın konukevi açılması zorunlu tutulmuşken, 6360 sayılı Kanun'la birlikte 50 bin olarak belirlenen nüfus 100 bin olarak değiştirilmiştir (Oktay,2016:85). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev dağılımına bakıldığında genel olarak dere ıslahı, anayolların bakımı, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi önemli maliyet gerektiren işler büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması kararlaştırılmışken daha az maliyet gerektiren katı atıkların toplanması gibi hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır (Usta,2021:275-276).

Belediyelerin sorumluluk sahasında içme ve kullanma suyu sağlama görevleri 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu Kanun yürürlükte iken İstanbul için farklı bir düzenleme yapılarak 1981 yılında içme ve kullanma suyunun sağlanması için "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. Sadece İstanbul'da kurulan Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin 1986 yılında yapılan değişiklikle diğer büyükşehir belediyelerinde de kurulabilmesinin önü açılmıştır. Değişiklikle birlikte büyükşehir belediyelerinde kurulan idareler sorumlu oldukları sınırlar içerisinde hizmetlerini sunmaya başlamışlardır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olması ile birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet sahaları genişlemiştir (Topçu,2015:91-93).

2.4.5.Mali Yapıdaki Değişimler

Yerel yönetim birimlerinin gelirlerini merkezden aktarılan paylar, yani transfer gelirleri, yerel yönetimlerin öz gelirleri ve borçlanarak elde ettikleri gelirler oluşturmaktadır (Arıkboğa,2016:2). 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun yerel yönetim birimlerinin pek çok alanında olduğu gibi mali yapılarında da önemli değişiklikler yaratmıştır. Bu değişim genellikle yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların oranlarında olmuştur. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinde önemli değişiklikler olmamıştır (Yılmaz,2020:90-91).

6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce de yerel yönetim birimlerinin hizmetlerini sunması ve çeşitli giderlerini karşılaması için genel bütçe vergi gelirlerinden bu birimlerin bütçelerine belirli oranlarda paylar aktarılmaktaydı. Bu paylar şu şekildeydi: Genel bütçe vergi gelirlerinin; yüzde 1,15'i il özel idarelerine, yüzde 2,85'i

büyükşehir dışındaki belediyelere ve yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde elde edilen genel bütçe gelirlerinin %5'i ve genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların %30'u ise büyükşehir belediyelerine aktarılan paylardı (İzci ve Turan,2013:134).

6360 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi ile birlikte 5779 sayılı "*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*"un bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikle birlikte yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranlarında değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payların oranları şu şekilde değiştirilmiştir: Genel bütçe vergi gelirin yüzde 0,5'i il özel idarelerine, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılması şeklinde güncellenmiştir. Ayrıca istisna kapsamında kalan bazı mallardan alınan özel tüketim vergisi hariç, büyükşehir belediye sınırları içerisinde elde edilen genel bütçe vergi gelirin %6'sı ile genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediyelerine aktarılması kararlaştırılmıştır (5779:2 md). Büyükşehir belediyelerine dağıtılmak için büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan paydan kesilen %30'luk gelir, büyükşehir belediyelerinin nüfusları esas alınarak büyükşehirler arasında pay edilmektedir (Oktay,2016:89). Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içerisinde elde edilen genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %6'lık payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, geriye kalan %40'lık payın %70'i büyükşehir belediyelerinin nüfuslarına ve %30'u ise yüz ölçümlerine göre büyükşehir belediyeleri arasında pay edilmektedir (İzci ve Turan,2013:134). Her ne kadar yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların oranlarında değişiklikler olsa da genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan toplam payın oranında bir değişiklik olmamıştır. Daha önceki yıllarda genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %6,5'lik pay, değişiklik sonrası da toplamda %6,5 olarak aynı kalmıştır. 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinin gelirleri ile ilgili 5779 sayılı Kanun'da yapmış olduğu değişiklikler 2014 yılında yapılan mahalli idareler seçimlerinden sonra yürürlüğe girmiştir. Kanun maddelerinin yürürlüğe girdiği yıldan sonra yani 2014-2015 yılları arasında 30 büyükşehir belediyesinin tamamının genel bütçe vergi gelirleri ve kişi başına düşen payları 2013-2014 dönemine göre artış göstermiştir (Arıkboğa,2016:14-15-16).

Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay 2010, 2011, 2013 yıllarında bütçe gelirlerinin %45'ini, 2012 yılında %46'sını oluştururken; 2014 yılında

bütçe gelirlerinin %55'ini oluşturmuştur. Oranlardan da görüleceği üzere 6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerin mali yapısını önemli şekilde etkilemiştir. 2006 yılında büyükşehir belediyelerine merkezden aktarılan vergi gelirleri, büyükşehir belediyelerinin harcamalarının %59'unu karşılarken; 2014 yılında bu oran %74 seviyelerine yükselmiştir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise bu oran %40 seviyelerinden %53 seviyelerine yükselmiştir. İlçe ve belde belediyelerinin harcamalarını karşılama oranı ise 2006 yılında %39 iken 2014 yılında %45 olmuştur. Diğer yerel yönetim birimlerine göre daha dezavantajlı durumda olan ilçe ve belde belediyeleri merkezden aktarılacak vergi gelirlerine daha fazla ihtiyaç duymalarına rağmen merkezden aktarılan gelirler harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır (Yalçın ve Gök,2016:699-700).

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payların oranlarında değişiklikler olduğu gibi bu idarelerin aldıkları payların kendi içlerindeki dağıtım esaslarında da değişiklikler olmuştur. Yapılan değişikliklerle birlikte büyükşehir belediyesi olmayan illerde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan %1,5'lik payın %80'i il, ilçe ve belde belediyelerinin nüfusuna, %20'lik kısmı ise gelişmişlik endekslerine göre dağıtılması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediyesi olan illerde ise genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %4,5'lik payın %90'ı büyükşehir ilçe belediyelerinin nüfusuna, %10'u ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmasına karar verilmiştir. 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın tamamı bu belediyelerin nüfusları esas alınarak belirlenmiştir (Muratoğlu,2015:88-89). Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idarelerine ise genel bütçe vergi gelirlerinin %0,5'i oranında pay verilmiştir. Alınan bu payın %50'si ilin nüfusu, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %10'u ilin yüzölçümü ve %15'i ilin gelişmişlik endeksi dikkate alınarak dağıtılmaktadır (Temel ve Karagöz,2018:128).

6360 sayılı Kanun ile birlikte Büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinde de bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle birlikte ilçe belediyeleri otoparklardan elde ettiği geliri 45 gün içinde büyükşehir belediyelerine aktarması kararlaştırılmıştır. Bir diğer değişiklik ise ilçe belediyelerinin gelirlerinden olan çevre ve temizlik vergisinden elde etmiş olduğu tutarın %20'sini büyükşehir belediyesine aktarması gerektiği yönündeki düzenlemedir (Usta,2021:280). “Yol harcamalarına katılma payı”; belediyelerin yol yapımı veya tadilatı dolayısıyla yaptığı harcamalar karşılığında bu yolun etrafında yer alan gayrimenkullerin sahiplerinden ve mecburi şekilde sadece yapılan bu yolu kullanarak gayrimenkullerine ulaşabilen kişilerden alınabilen paydır (2464:86 md).

6360 sayılı Kanun ile birlikte köy tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülen alanlara yönelik bazı istisna ve muafiyetler tanınmıştır. Bu alanlardan 2022 yılına kadar Emlak Vergisi Kanunu'nca alınması gereken emlak vergisi ve Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi ve harçlar alınmayacaktır. Ayrıca 2023 yılına kadar bu bölgelerden içme ve kullanma suyu ücreti en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenip tahsil edilecektir. İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri yatırım bütçelerinin en az %10'unu sınırlarının genişlemesi ile hizmet sunmak durumunda kaldıkları yerlerin altyapısını düzenlemek için harçayacaklardır. Bu uygulamaya 10 yıl boyunca devam edilecektir (6360: Geçici md 1). Ancak 6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin 15'inci ve 29'uncu fıkralarında belirtilen bu istisna ve muafiyetler, 2020 yılında yürürlüğe giren 7254 sayılı Kanun'da belirtilen şartları taşıyan yerler için geçerliliklerini kaybetmiştir. 7254 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere belde belediyesi veya köy iken tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönen yerleşim yerleri belirli şartları taşıması koşuluyla ilgili "ilçe belediye meclisinin" kararı ve teklifi üzerine "büyükşehir belediye meclisinin" alacağı karar ile "Kırsal Mahalle" veya "Kırsal Yerleşik Alan" olarak belirlenebilir. Bu belirlenen alanlar için ise farklı istisna ve muafiyetler tanınmıştır. Bu sebeplerle kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak kabul edilen alanlar için 7254 sayılı Kanun'da belirtilen istisna ve muafiyetler uygulanacağından 6360 sayılı Kanun'un birinci maddesinde belirtilen ilgili hükümler geçerliliklerini kaybetmiştir (Nohutçu,2022:251-252).

6360 sayılı Kanun'un getirdiği yenilikle büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı içerisinde hizmet sunması birçok olumlu gelişmeyi de beraberinde getirmiştir. Merkez-çevre ilişkisi kapsamında gelişmiş il merkezleri olumlu dışsallıklar yayarak geri kalmış ilçelerin gelişmesine katkı sağlamıştır. Merkezden bağımsız olarak hareket edebilen ve kamusal mal üreten büyükşehir belediyeleri yapılan değişikliklerle daha bağımsız şekilde hareket edebildikleri için birbirleri ile sürekli bir yarış içerisinde olmuşlardır. Bu durum da yerelde refahın daha fazla artmasına yönelik projelerin geliştirilmesini ve toplumun gelir seviyesinin yükseltilmesine yönelik çalışmaların hız kazanmasını sağlayacaktır (Temel ve Karagöz,2018:125-126).

2.4.6.6360 Sayılı Kanun'a Yöneltilen Eleştiriler

Kanuni değişikliklerle birlikte büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırında hizmet sunmaya başlaması daha önce köy veya belde belediyesi olup daha sonra tüzel

kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüşen yerlerde yani kırsal alanlarda sunulan hizmetlerin aksamasına neden olmuştur (Öztürk ve Tozak,2021:302). İlk olarak İstanbul ve Kocaeli illerinde il mülki sınırı uygulamasının başlaması ve bu uygulamanın bu iki ilde olumlu sonuçlar vermesi il mülki sınırı uygulamasının diğer büyükşehir belediyelerini de kapsayacak şekilde genişletilmesini sağlamıştır (Karaarslan,2015:139). Uygulamanın İstanbul ve Kocaeli’de olumlu sonuçlar vermesi, yüz ölçüm olarak bu iki ilden çok daha büyük Konya gibi illerde ve dağınık yerleşmenin olduğu Ordu gibi illerde uygulamanın olumlu sonuçlar verebileceğinin düşünülmesi eleştirilerin sebebi olmuştur. Konya’nın yüz ölçümü otuz dokuz bin kilometre kare, yani yüz ölçümü beş bin kilometrekare olan İstanbul’un yaklaşık sekiz katı olduğu düşünüldüğünde İstanbul’da etkin sonuçlar veren il mülki sınırı uygulamasının Konya’da da olumlu sonuçlar vereceğinin düşünülmesi gerçeklikten uzaktır (Güzel,2012:15).

Yerleşmeyi kamu ekonomisinde olumlu sonuçlar doğuran bir yöntem olarak gören ve iktisadi bir yaklaşım olan “Kamu Tercihi Teorisi”, 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle birlikte büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırında hizmet sunması uygulamasının yerel demokrasiye zarar vereceği düşüncesindedir. Bu şekilde düşünülmesinin sebebi ne kadar parçalı bir yapı olursa yerelin tercihleri daha net belirlenecek ve bu sayede toplam toplum tercihlerinden daha az sapma yaşanacaktır (Temel ve Karagöz,2018:122).

6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde ölçek ekonomilerinden bahsedilmiş ve büyükşehirlerin sınırlarının genişlemesi ile birim maliyetlerin dolayısıyla kişi başı kamusal harcamaların azalacağı ifade edilmiştir (Yıldırım vd.,2015:223). Bu ifade edilen durumun tüm büyükşehir belediyelerinin sınırlarının aynı büyüklükte olmaması sebebiyle, tüm belediyeler için geçerli olacağı düşünülmemektedir, aksine çok geniş alanlarda hizmet vermek zorunda olan belediyelerin maliyetlerinin daha da artacağı düşünülmektedir. İl mülki sınırında hizmet sunan su ve kanalizasyon idareleri incelenecek olursa hizmetlerin tek bir idare tarafından sunulması sonucu maliyetlerin “ölçek ekonomisi” sayesinde azalacağı düşünülse de nüfusun mekânsal anlamda dağınık halde yaşaması ve kırsalda yaşayan nüfusun fazlalığı maliyetleri azaltmayacak aksine artıracaktır (Alıcı,2017:906).

İl mülki sınırı uygulaması ile hizmet alanının genişlemesi belediyelerin daha fazla alanda çalışma yapmasını gerektireceği için bu belediyelerin teknik eleman ve donanım açısından yeterli imkânlarının olması gerekmektedir. Ancak büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediyelerinin teknik eleman ve araç-gereç bakımından zayıf

durumda olduğu düşünöldüğünde, uygulamanın ilk başladığı yıllarda daha geniş bir coğrafyaya hizmet sunmalarında problem yaşayacakları ortadadır (TMMOB Şehir Plancıları Odası Raporu,2012).

İl mülki sınırı uygulaması, hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması anlamına gelen “subsidiarite” ilkesine aykırıdır (Kızılboğa ve Alıcı,2013:369). Çünkü yapılan değişikliklerle kırsal alanda kalan mahallelere daha yakın olan köy tüzel kişiliklerinden değil, büyükşehir belediyesinden hizmet götürölmesi gerekmekte bu da hizmetlerde halka yakınlık ilkesine ters düşmektedir (Zengin,2014:112). Ayrıca büyükşehir belediyesi statüsü kazanan 30 belediye, genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla pay alacakları için büyükşehir belediyesi olmayan illerle arasında gelişmişlik problemlerinin yaşanacağı açıktır.

6360 sayılı Kanun ile birlikte daha önce sadece İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il mülki sınırı uygulaması diğer büyükşehir belediyelerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu değişiklikle yerelde gücü elinde toplayan bir büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. Bu sebeple 6360 sayılı Kanun’un amacının bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu, federalizmin alt yapısının oluşturulmaya çalışıldığı ifade edilen bazı görüşlerdendir (Akıllı ve Kızılboğa,2015:164). Türkiye’de belediyelere geniş yetkilerin verilmesi bazen olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri ile aynı doğrultuda uygulamalar içeren uygulamaların tatbik edilmesi ile yerel yönetimlere mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ifası noktasında tanınan yetkilerin maksadı dışında kullanıldığı görölmüştür. Bilhassa doğu ve güneydoğu bölgelerinde yaşanan kimi hadiseler sebebiyle bu yerlerde bulunan belediyelere kayyum atanması gerekliliği hasıl olmuştur.

Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinin sayısını artıran 6360 sayılı Kanun’un amacının daha önce iktidar partisinde olmayan Adana, Mersin ve Balıkesir gibi illerin seçim çevrelerinin değiştirilerek iktidar partisinin bu belediyelerde seçimleri kazanmasını sağlamak olduğu eleştirilen bir başka konu olmuştur (İzci ve Turan,2013:136).

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin sonlandırılması uygulamasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın beşinci maddesine aykırı olduğu düşünölmektedir (Zengin,2014:111). Sayılan yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na aykırı olduğunu düşünenler olduğu gibi bu değişikliğin Anayasa’ya aykırı olduğunu da düşünenler vardır. Anayasa’da düzenlenen hususların değiştirilebilmesi için Anayasa’nın değiştirilmesi gerektiği, kanuni bir

düzenleme ile anayasa da düzenlenen bir hususun değiştirilemeyeceği ifade edilmektedir (Gözler,2013:2). Ayrıca 6360 sayılı Kanun'un Anayasamızın 127'nci maddesine de aykırı olduğu dile getirilmiştir. Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirtildiği üzere özel yönetim biçimleri sadece büyük yerleşim merkezleri için getirilebilir. Yani bir şehirde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bu şehrin büyük bir yerleşim merkezi olması gerekmektedir. 6360 sayılı Kanun'dan sonra büyükşehir belediyesi kurulan illerin sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiş dolayısıyla ilin tamamı büyükşehir olarak belirlenmiştir. Bu sınırlar içerisinde dağlar, ormanlar, göller kısaca yerleşim merkezi olmayan yerler de bulunmaktadır. İl mülki sınırının büyükşehir belediyelerinin sınırları olarak kabul edilmesi ve bu sınırlar içerisinde kalan vatandaşlarının sayısının büyükşehir belediyesinin kurulmasında dikkate alınması, il merkezinin toplam nüfusu 62.635 olan Muğla gibi büyük yerleşim merkezi olmayan illerin büyükşehir belediyesi statüsü kazanmalarına sebep olmuştur. Sayılan tüm sebepler dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'un, Anayasa'nın 127'nci maddesine aykırı olduğu değerlendirilmiştir (Gözler,2019:578-579).

2.5.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan

Kırsal alanlar; ekonomisi tarıma dayanan, hayvancılık faaliyetlerinin yaygın olarak yapıldığı, komşuluk ve aile ilişkilerinin önemli olduğu, il ve ilçe merkezleri dışında kalan ve köyü de içine alan alanlar olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun'la birlikte büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerde büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu alanın il mülki sınırlarının içerisinde kalan alanın tamamını kapsamasından dolayı mezkûr Kanun öncesinde kırsal özellik gösteren köyler ve belde belediyeleri artık mahalle sayılacağı için kırsallık özelliklerini kaybettikleri düşünülmüştür. Büyükşehirlerin sınırları içerisinde yaşayan nüfusun tamamının kent nüfusu olarak ifade edilmesi eleştirileri beraberinde getirmiştir. 2020 yılına gelindiğinde 7221/6 sayılı Kanun ve 7254/10 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na bazı maddeler eklenmiştir. Bu maddelerde büyükşehir belediye meclislerine, 1984 yılından itibaren köy ve beldeden mahalleye dönen yerlerin kırsal özelliklerinin devam edip etmediğini belirleme yetkisi tanınmıştır. Kırsal özelliklerini kaybetmeyen mahallelere "Kırsal Mahalle" adı verileceği belirtilmiştir. Kanuni düzenlemelerle 5216 sayılı Kanun'a eklenen maddelerle yapılan değişikliklerin daha da açıklayıcı hale getirilmesi adına 15 Nisan 2021 tarihinde "*Kırsal*

Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir (Karalezli,2021:58). Büyükşehir belediye meclisleri bu yönetmelikte yer alan kriterleri göz önüne alarak kırsal yerleşim özelliği gösteren mahalleleri belirleyebilmektedirler (3194: 8 md).

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle birlikte köy tüzel kişiliklerini kaybederek mahalle statüsü kazanan köy ve beldelerden kırsal özelliklerini devam ettirdiği düşünülen mahalleler ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi, büyükşehir belediye meclisinin kararı ile kırsal mahalle olarak kabul edilebilirler. Kırsal özelliklerin devam edip etmediğinin belirlenmesinde sosyal ve ekonomik şartlar, merkeze uzaklık ve belediyelerin sunmuş oldukları hizmetlere erişebilirlik gibi şartlar dikkate alınır. Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye meclisinin talebini en geç 90 gün içerisinde reddedebilir, değiştirerek veya aynen kabul edebilir. Bir mahallenin tamamının kırsal mahalle sayılabileceği gibi tüm mahalleyi kapsamayacak şekilde kırsal özellik gösteren belirli bir alanın olması durumunda bu alan on bin metrekareden az olmamak şartıyla “Kırsal Yerleşik Alan” olarak belirlenebilir (5216: Ek md 3).

“Kırsal mahalle” veya “kırsal yerleşik alan” sayılan alanlarda bulunmanın çeşitli avantajları bulunmaktadır. Bu alanlarda uygulanan çeşitli indirimler olduğu gibi muafiyetlerde bulunmaktadır.

2.5.1.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanlarda Uygulanan Muafiyetler ve İndirimler

2020 yılında 7254 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’a eklenen üçüncü maddeye yönelik çıkarılan “*Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği*”nin 9’uncu ve 10’uncu maddelerinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlara yönelik uygulanacak olan muafiyetler ve indirimler belirtilmiştir. Mezkûr Yönetmeliğin ilgili maddelerine göre:

“(1)Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde;

a) Gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden,

b) 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlardan, muafıdır.”(Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği: 9 md).

“(1)Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde;

a) Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50, b) 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50, indirimli uygulanır.

(2) Bu yerlerde, işme ve kullanma suları için alınacak ücret; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50’sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.”(Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği:10 md).

Söz konusu muafiyetler ve indirimler dikkate alındığında kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan haline getirilen yerlere hizmet sunan idarelerin önemli bir gelir azalışı ile karşı karşıya kalacağı, buna bağlı olarak da bu idarelerin borçlanma yoluna gitmesinin gerektiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan borçlanma veya yeni gelir kalemlerinin artmaması neticesinde mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasında önemli aksamaların olacağı ve dolayısıyla da hizmet kalitesinin düşebileceği değerlendirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KIRSAL ALANLARA SUNULAN YEREL HİZMETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ: ORDU İLİ KUMRU İLÇESİ ÖRNEĞİ

3.1.Ordu İlinin Genel Özellikleri

Türkiye'nin Karadeniz Bölgesi'nde bulunan Ordu ili; Samsun, Tokat, Giresun ve Sivas illerine komşu, 40-41 kuzey paralelleri ve 37-38 doğu meridyenleri arasında kalan, genellikle dağlık olan, 5963 kilometrekare yüz ölçümüne sahip bir ildir. Ordu ilinde dağlar denize paralel şekilde uzanmaktadır. Jeolojik olarak ise Ordu ili ikinci ve üçüncü zamanlarda meydana gelmiştir (Kumandaş,2018:107). Ordu ili, yapılan araştırmalara göre M.Ö. 756 yılında kurulmuştur. Ordu, 5963 kilometrekare yüz ölçümüyle Türkiye'nin en büyük elli yedinci ilidir. Karadeniz ikliminin hüküm sürdüğü, kışların serin yazların ılık geçtiği Ordu ili, her mevsim yoğun şekilde yağış almaktadır (İnan,2020:78-81).

Ordu ili yaylaları, kumsalları, ormanları ve şelaleleriyle kısaca doğal güzellikleriyle Karadeniz Bölgesi'nde yer alan kentler arasında dikkat çeken bir ildir. Doğal güzelliklerinin yanında fındık üretiminde de Türkiye'de ilk sırada yer almaktadır. Tarihte bu bölgede Roma, Pers, Bizans gibi pek çok devlet hüküm sürmüştür. 1920 yılına kadar Trabzon'a bağlı bir kaza iken; 1923 yılına gelindiğinde vilayet haline getirilmiştir (Ordu Ticaret Borsası, 2020:2).

Ordu ili 2014 yılında "büyükşehir belediyesi" statüsüne dönüştürülmüştür. Büyükşehir olmadan önce sınırları içerisinde 18 ilçe, 481 köy ve 53 belde belediyesi bulunurken, büyükşehir statüsü kazandıktan sonra biri merkez ilçe olmak üzere 19 ilçe ve 767 mahalle sorumluluk alanında kalmıştır. Büyükşehir belediyesi olduktan sonra köyler ve belde belediyeleri tüzel kişiliklerini kaybederek mahalle statüsüne dönüştürülmüştür (Şenol,2019:55).

Ordu ilinin nüfusu 2021 yılında 760.872 olarak tespit edilmiştir. Nüfus artış hızı ise -0,7 olarak gerçekleşmiştir. Toplam nüfus 2020 yılına göre 2021 yılında azalış göstermiştir (TÜİK, 2022). Ordu ilinin toplamda 19 ilçesi bulunmaktadır. Bu ilçelerden Altınordu, Fatsa ve Ünye en gelişmiş ve kalabalık nüfusa sahip ilçelerdir. En az nüfusa ise Gülyalı ilçesi sahiptir (Atabeyoğlu,2014:164). 2017 yılında yapılan araştırmalara göre il nüfusunun %67'si kıyı kesimlerde bulunan Ünye, Fatsa, Altınordu, Perşembe ve

Gülyalı ilçelerinde ikamet etmektedirler. Nüfusun diğer kısmı ise Ordu'nun geri kalan 14 ilçesinde ikamet etmektedir (Şenol,2019:58).

Ordu ili, sanayinin çok gelişmemesi ve iş imkânlarının kısıtlı olması gibi sebeplerle genellikle göç vermiştir. 1927 ile 1945 yılları arası kent nüfusu yaklaşık 113 binden 78 bine düşmüş, 1945 yılından 2013 yılına kadar ise göç almış ve nüfusu 186 bine yükselmiştir (Atabeyoğlu,2014:165). Geçmiş yıllar kıyaslandığında dönem dönem Ordu ili göç olsa da çoğunlukla göç vermiştir. Arazinin eğimli ve iklimin yağışlı olması, konumunun sanayinin gelişmesine uygun olmaması gibi sebepler gelişmiş şehirlere olan göçü hızlandırmıştır (Balık,2017:351).

Ordu, sanayileşme noktasında istenilen gelişmeyi gösterememiş, genel olarak gıda sektöründe gelişmiştir. Gelişen gıda sektörünün içerisinde fındık kırma ve işleme tesisleri önemli bir yer edinmektedir (Atabeyoğlu,2014:167). Tarım, Ordu ilinde çok önemli bir geçim kaynağıdır. Nüfusun %70'i gelirini fındıktan, yani tarımdan karşılamaktadır. Türkiye'de fındık üretiminin %32,4'ü Ordu'da gerçekleşmektedir. Fındık üretiminin dışında son zamanlarda kivi üretimi de yaygınlaşmaya başlanmıştır. Ayrıca balıkçılık faaliyetleri de Ordu halkına ekonomik anlamda katkı sağlamaktadır. Türkiye'de illerin sosyo-ekonomik durumlarının belirlenmesi adına farklı zamanlarda ve dönemlerde araştırmalar yapılmaktadır. 2003 yılında yapılan "*İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*"na göre Ordu gelişmişlik sıralamasında 1996 yılında 55'inci sıradayken, 2003'te 57'nci sırada yer almıştır (İnan,2020:84-88). 2017 yılı verilerine göre ise Ordu 60'ıncı sıraya gerilemiştir (STB, 2022, <https://www.sanayi.gov.tr>).

3.2.Kumru İlçesinin Özellikleri

Ordu'nun 19 ilçesinden biri olan Kumru ilçesi Elekçi Irmağı vadisine kurulmuş; Ünye, Fatsa, Korgan, Akkuş ve Niksar ilçelerine komşu, genel olarak dağlık ve engebeli yer şekillerine sahip bir ilçedir. İlçe merkezinin rakımı 425 metre, ilçenin iklimi ise Karadeniz iklimidir. İlçe Fatsa'ya 33 km, Ordu merkeze ise 70 km uzaklıktadır. 35.112 hektar yüz ölçümüne sahip olan Kumru ilçesinin topraklarının %90'ında fındık yetiştirilmektedir. Arazinin dağlık ve engebeli olması tarım yapılmasına engel olsa da ilçenin çok az alanında mısır, patates ve fasulye üretimi yapılabilmektedir (Kumru Belediyesi,2022). İlçe, 1924 yılına kadar Fatsa ilçesine bağlı bir köy iken 1924 yılında Fatsa ilçesine bağlı bir nahiye haline getirilmiştir (Erçal,2014:1). 1924 yılından 1961

yılına kadar nahiye olan ilçe, 1 Nisan 1961 tarihinde ilçe statüsü kazanmıştır. İlçede 8 tanesi merkez olmak üzere toplamda 40 mahalle bulunmaktadır (Kumru Kaymakamlığı,2022). 1834 yılında yapılan nüfus sayımında ilçenin erkek nüfusu 2.974 olarak hesaplanmıştır (Erçal,2014:82). 2021 yılı Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre ilçenin nüfusu 29.228 kişi olmuştur (TUİK,2022).

3.3.Araştırmanın Konusu

1982 Anayasası ile büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri teşekkül ettirilebileceği hususunun düzenlenmesi akabinde, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Akabinde de büyükşehir belediyelerinin sayıları artmış, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun da yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediyeleri etkili birer yerel merkez haline getirilmiştir. Söz konusu Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il mülki sınırı olarak düzenlenmiş ve bu yerlerde belediyeler kırsal alanlara da hizmet sunmaya başlamıştır. 2012 yılında kabul edilen ve önemli maddeleri 2014 yılında yapılan mahalli genel seçimlerle beraber yürürlüğe giren 6360 sayılı *“On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”* ile 14 yeni büyükşehir belediyesi daha kurulmuş, böylece büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükselmiştir. Anılan Kanun ile büyükşehir belediyelerinin tamamında belediyelerin kırsal alanlara hizmet sunması uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile ilçe belediyelerinin hizmet alanı ilçe mülki sınırı haline, yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde de teşekkül ettirilen su ve kanalizasyon idareleri de dahil olmak üzere bütün su ve kanalizasyon idarelerinin de hizmet alanı il mülki sınırı haline getirilmiştir. Yine bu yerlerde köy veya belde belediyesi olan bütün yerleşim yerlerinin de tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle haline dönüştürülmüştür. 30 Mart 2014 tarihinden 31 Aralık 2022 tarihine dek köy iken veya belde belediyesi iken mahalleye dönüştürülen yerlerde yerel vergiler ve ücretler anlamında önemli indirimler ve muafiyetler de tanınmıştır. 5216 sayılı Kanun'a 2020 yılında eklenen bir madde ile de daha önce köy veya belde iken tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerin belediye meclisi kararı ile kırsal mahalleye dönüştürülmesi süreci başlamıştır. Başka bir deyişle idari teşkilatımızda köy ve mahalle dışında kırsal mahalle kavramı da yürürlüğe konulmuş olup, yerel vergi ve ücretlerdeki indirim ve muafiyetler bu yerlerde süresiz hale getirilmiştir. Bu çalışmada da daha önce

il özel idarelerinin hizmet sunduğu kırsal alanlara büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet sunma süreci ve etkinliği değerlendirilmiş, sistemin olumlu ve olumsuz yönleri tespit edilerek, sistemin iyileştirilmesi adına önerilerde bulunulmuş, bütün bu hususlar Ordu ili Kumru ilçesi özelinde anlamlandırılmıştır.

3.4.Araştırmanın Soruları

2014 yılı öncesi köy iken yapılan değişiklikle mahalle statüsü kazanan 31 mahalle muhtarına, Kumru İlçe Belediye Başkanı ve bürokratlarına, Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkanı ve bürokratlarına 2014 yılı sonrasında getirilen büyükşehir belediye sisteminin ve öncesi dönemde hizmet sunan idarelerin çalışmalarının değerlendirilmesi adına toplamda 17 ayrı soru yöneltilmiştir.

3.4.1.Mahalle Muhtarlarına Yönelik Sorular

1. 2014 yılından önce il özel idareleri tarafından sunulan hizmetleri nasıl değerlendiriyorsunuz?
2. 2014 yılından sonra kırsal alana ilgisine göre ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi hizmet sunmaya başlamıştır. Bu uygulamayı nasıl değerlendiriyorsunuz?
3. İlçe Belediyesi tarafından sunulan hizmetlerin yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Sizce hangi hizmetleri ilçe belediyeleri sunmalıdır?
4. Büyükşehir Belediyesi ve Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi (OSKİ) Genel Müdürlüğü tarafından sunulan hizmetlerin yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Sizce hangi hizmetleri büyükşehir belediyesi sunmalıdır?
5. 2014 yılı öncesinde İl Özel İdaresi tarafından sunulan hizmetlerle günümüzde belediyelerin sunduğu hizmetleri karşılaştırdığınızda hangi idarenin daha hızlı, verimli ve etkin hizmet sunduğunu düşünüyorsunuz?
6. Sorunlarınızı yerel otoritelere aktarma ve çözüm bulma konusunda 2014 öncesi ve sonrasında karşılaştırdığınızda hangi idarenin daha ulaşılabilir olduğunu düşünüyorsunuz?
7. 2020 yılında 5216 sayılı Kanuna eklenen bir madde ile Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan uygulamasına geçiş süreci başlatılmış olup, bu

hususunu nasıl değerlendiriyorsunuz? Anılan uygulama yerine köy statüsünün geri getirilmesi noktasında ne düşünüyorsunuz?

3.4.2. İlçe Belediye Başkanı ve Bürokratlara Yönelik Sorular

1. 2014 yılı ile ilçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunma uygulamasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

2. İlçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması ile beraber idari ve mali anlamda ne gibi olumlu ve olumsuz durumlarla karşılaştınız?

3. Sizce büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hangi hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından sunulması daha yararlı olacaktır? Her iki idarenin de aynı hizmetleri sunması hususunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

4. Kırsal alanda yer alıp köy tüzel kişiliğini kaybeden yerlere 2014 yılından itibaren etkili, ekonomik ve verimli hizmet sunumunda bulunduğunuzu düşünüyor musunuz?

5. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan belirleme noktasında herhangi bir aksiyon aldınız mı? Bu yeni uygulamanın yarar ve sakıncaları sizce nedir?

3.4.3. Büyükşehir Belediye Başkanı ve Bürokratlara Yönelik Sorular

1. 2014 yılı ile il mülki sınırı kapsamında hizmet sunma uygulamasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

2. İl mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması ile beraber idari ve mali anlamda ne gibi olumlu ve olumsuz durumlarla karşılaştınız?

3. Sizce büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hangi hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından sunulması daha yararlı olacaktır? Her iki idarenin de aynı hizmetleri sunması hususunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

4. Kırsal alanda yer alıp köy tüzel kişiliğini kaybeden yerlere 2014 yılından itibaren etkili, ekonomik ve verimli hizmet sunumunda bulunduğunuzu düşünüyor musunuz?

5. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan belirleme noktasında herhangi bir aksiyon aldınız mı? Bu yeni uygulamanın yarar ve sakıncaları sizce nedir?

3.5.Araştırmanın Amacı

Söz konusu çalışmada, büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin kırsal alanlara da hizmet sunması akabinde daha önce bu yerlere hizmet sunan il özel idaresi deneyimi ile mevcut uygulama mukayese edilmekte, tüzel kişiliği kaldırılan köylere sunulan yerel hizmetlerin geçmiş ile hâlihazırdaki durumu kıyaslanmaktadır. Bu mukayese neticesinde elde edilen bilgilerle, mahalleler ve belediyeler açısından il mülki sınırı uygulamasının yarar ve sakıncalarının çözümlenmesi amaçlanmaktadır.

3.6.Araştırmanın Örneklemi

Araştırmanın örneklemini; 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la birlikte, Ordu ili Kumru ilçesinde bulunan ve köyden mahalleye dönüşen 32 mahallenin muhtarı, Kumru Belediye Başkanı ve 3 ayrı bürokratu ile Ordu Büyükşehir Belediye Başkan Vekili, Genel Sekreteri ve aralarında Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü yöneticilerinin de bulunduğu 6 ayrı bürokrat oluşturmaktadır.

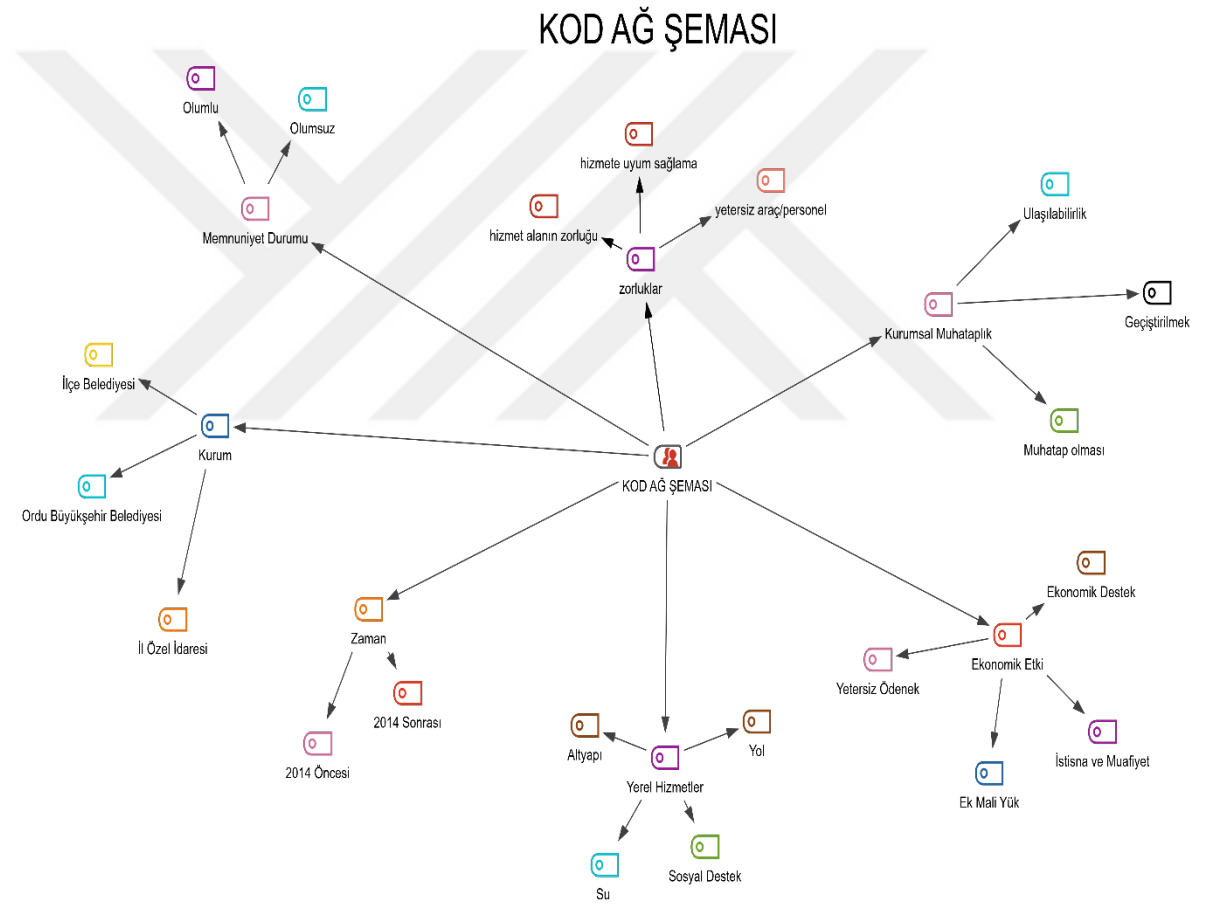
Tablo 3.1. Yarı Yapılandırılmış Derinlemesine Görüşme Yapılan Mahalle Muhtarlarının Eğitim Durumları ve Muhtarlık Yaptıkları Dönem Sayıları

Eğitim Durumu		Muhtarlık Yapılan Dönem Sayısı	
Mezuniyet	Sayı	Dönemler	Sayı
İlkokul	21	Birinci Dönem	15
Ortaokul	6	İkinci Dönem	7
Lise	3	Üçüncü Dönem	5
Ön Lisans	1	Dördüncü Dönem	3
Toplam	31	Beşinci Dönem	1

3.7.Araştırmanın Yöntemi

Kırsal alanlara il özel idareleri tarafından hizmet sunulmakta iken büyükşehir belediyesine dönüşen kentlerde kırsal alanlara sunulan yerel hizmetlerin nicelik ve niteliklerinin mevcut durumunu incelemeyi sorun edinen bu çalışmada nitel araştırma yöntemi esas alınarak çalışmanın tasarlanması gerekliliği doğmuştur. Yerel hizmetlerin kurumsal, teknik, ekonomik vb. açılardan mevcut durumu keşfetmeyi ve analiz etmeyi

hedefleyen bu çalışma, vaka (durum) çalışması yaklaşımı olarak benimsenmiştir. Araştırma probleminin amacı ve kapsamı doğrultusunda tek bir mekânı incelemesi bakımından tekli; problemi sosyal, ekonomik ve kurumsal açıdan incelemesi nedeniyle de araçsal durum çalışması olarak çalışmanın araştırma tasarımı kurgulanmıştır. Bu amaçla araştırma birincil ve ikincil veri kaynaklarından oluşmaktadır. Birincil kaynaklar olarak Ordu Büyükşehir Belediyesi, Kumru Belediyesi ile kırsal alanlarda bulunan mahalle muhtarları ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. İkincil veri kaynakları olarak ise araştırma raporları, literatür çalışması vb. incelenmiştir. Araştırmanın verileri aşağıda yer alan kod ağ şeması kapsamında 7 kategori ve 21 kod olarak MAXQDA 2022 programı yardımıyla incelenmiştir.



Şekil 3.1.Kod Ağ Şeması

Çalışma kapsamında nitel yöntem tercih edilmiş olup, konuya dair araştırma soruları baz alınarak Ordu ili Kumru ilçesinde yer alan 32 adet tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen kırsal yerleşim yeri kapsamında belediyelerin kırsal alanlara hizmet sunumunun değerlendirilebilmesi için mahalle muhtarları, bu yerlere hizmet sunan Kumru Belediyesi ile Ordu Büyükşehir Belediyesi bürokratları ve belediye başkanları ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Söz konusu

görüşmeler öncelikle kırsal mahalle hüviyetinde olan, başka bir deyişle daha önce köy iken mahalleye dönüştürülen yerlerin muhtarları ile gerçekleştirilmiştir. Akabinde de ilçe belediye başkanı ve bürokratları ile ilçe mülki sınırı kapsamındaki yerlere hizmet sunum süreçleri özelinde sorulan sorular ile bir değerlendirmeye gidilmiştir. Nihayetinde ise büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü bürokratları ile kent genelinde sunulan hizmetler özelinde bir yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmeler neticesinde elde edilen bilgi ve bulgular değerlendirilerek yerel hizmetlerin kırsal alanlarda sunum etkinliği ve verimliliği değerlendirilerek sistemi iyileştirici mahiyette önerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

2012 yılında yayınlanan 6360 sayılı Kanun ve ilerleyen yıllarda yapılan bazı kanuni değişikliklerle birlikte Türkiye’de 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı eklenen 14 yeni büyükşehir belediyesi ile birlikte 30 olmuştur. Çalışmada örneklem grubuna Ordu ilinin dâhil edilmesinin sebebi, Ordu’nun sonradan eklenen illerin içerisinde yer almasından ve aynı zamanda en son büyükşehir belediyesi kurulan il olmasındandır. Öte yandan çalışmanın yürütücüsü olarak ifa edilen görevin doğal bir sonucu olarak yerel hizmetlerin niceliği ve niteliğine ilişkin pratik deneyimler de çalışma konusunun belirlenmesinde etkili olmuştur.

3.8.Araştırmanın Sınırlılıkları

Çalışma kapsamında görüşülmesi planlanan mahalle muhtarlarından biriyle muhtarın sağlık problemlerinden dolayı izinli olması sebebiyle görüşülememiştir. Ayrıca Ordu Büyükşehir Belediye Başkanıyla da görüşme yapılması düşünülmüş; ancak başkanın yoğun programı gerekçe gösterilerek randevu verilmemesinden kaynaklı görüşülememiştir.

3.9.Bulgular

Araştırma kapsamında yapılan görüşmeler çerçevesinde elde edilen bilgi, tespit ve sorunlar daha önce de değinildiği üzere çalışmanın yöntemi kapsamında belirtilen metotlar kapsamında değerlendirilerek bulguların saptanması yoluna gidilmiştir. Söz konusu bulgular ise “Hizmet Üretilirken Hizmet Sunulan Vatandaşların Dikkate Alınmasına İlişkin Bulgular”, “2014 Yılı Öncesi ve Sonrası Dönemde Sunulan Hizmetlerin ve Hizmet Sunan İdarelerin Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular”, “Yeni Sistemle Birlikte Karşılaşılan Zorluklara Yönelik Bulgular”, “Kamu İdareleri Tarafından

Sunulan Yerel Hizmetlere İlişkin Bulgular”, “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Uygulamasının Gerekliliğine İlişkin Bulgular”, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Maddi Yönden Etkisine İlişkin Bulgular” ve “Hizmet Sunan Kamu İdarelerine İlişkin Bulgular” şeklinde sınıflandırılmış, akabinde de “Muhtarlar ve Yerel Otorite Bürokratları ile Yapılan Görüşmelere Dair Tespitler” başlığı altında da bir değerlendirmeye gidilmiştir.

3.9.1.Yeni Yerel Yönetim Sisteminin Kentsel Hizmet ve Yönetim Kapasitesine Etkileri

Aşağıda yeni yerel yönetim sisteminin kentsel hizmetler ve yönetim kapasitesi üzerindeki etkileri olumlu ve olumsuz değerlendirmeler kapsamında ele alınmıştır.

3.9.1.1.Yeni Sisteme Yönelik Olumsuz Değerlendirmeler

Aşağıda yeni sisteme yönelik olumsuz değerlendirmeler çeşitli ayrımlar kapsamında incelenmiştir.

3.9.1.1.1.Hizmetlerde Uzayan Süreçler

2014 yılında yapılan değişiklikle muhtarlar ve ilçe belediyesi katılımcıları bürokrasinin ve kırtasiyeciliğin arttığını ifade ederken, büyükşehir belediyesi katılımcıları ise bürokratik işlemlerden hiç bahsetmemişlerdir. Bu somut durum, kırsalda yaşayan vatandaşların kendilerine en yakın idare tarafından değil de ulaşılması zor ve ekstra maliyet gerektiren idareler tarafından yerel hizmetlerin sunulmasını olumsuz şekilde değerlendirdiklerini göstermektedir.

3.9.1.1.2.Hizmet Sunumunda Siyasi Görüşten Kaynaklanan Aksaklıklar

Her üç katılımcı grubu, 2014 yılı sonrası uygulanan sistemde sunulan hizmetlerde ayrımcılık yapıldığını veya yapılabileceğini ifade etmiştir. Bu durum büyükşehir belediyesi sisteminin hizmet sunumunda adil olunmadığını göstermektedir. Muhtarlar, bu ayrımcılığın mahallelerin siyasi tercihlerinden ve nüfusu az olan mahallelere hizmet sunulmasının fazla bir getirisinin olmadığını düşünülmesinden, yani oy potansiyelinin düşük olmasından kaynaklandığını belirtmişlerdir.

Katılımcı “Muhtar 1” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Belediyelerin adil davrandığını düşünmüyorum. Çünkü ayrımcılıklar oluyor. Adamı olan muhtarın işi görülüyor, adamı olmayanın işi görülüyor. Büyükşehirden ve ilçe belediyesinden memnun değilim. Belediyeler seçilmiş muhtarları hiçe sayıp kendi partilerinin köy sorumlularıyla çalışması ve az oy çıkan köylere hizmet vermemesi çok kötü bir durum.”

Büyükşehir belediyesinin il mülki sınırı içerisinde bulunan yerleşim yerlerine eşit veya adil hizmet sunması gibi bir şart veya kısıtlamanın olmamasından dolayı hizmet sunumunda ayrımcılıkların yaşanmamasının mümkün olmadığı hususunu büyükşehir belediyesi katılımcıları ifade etmişlerdir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 3” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İlçede ve bölgede yapılacak harcama ve yatırımlar ile ilgili belirli bir kaide ve sınır olmaması sorun oluşturmaktadır. İlçeler arası zaman zaman orantısız bir yatırım harcaması ortaya çıkmaktadır.”

3.9.1.1.3.Hizmetlerde ve Hizmet Sunum Alanlarında Yaşanan Karışıklıklar

Büyükşehir belediye sistemiyle birlikte Ordu Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırında, Kumru Belediyesinin ise ilçe mülki sınırında hizmet sunması nedeniyle hizmet alanlarının çakışmasından dolayı karışıklıkların yaşandığı muhtarlar ve diğer katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Hizmet alanının çakışmasının yanı sıra aynı hizmetin hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi tarafından sunulmasının da karışıklıklara sebebiyet verdiği katılımcılar tarafından belirtilmiştir. Muhtarlar, hizmeti büyükşehir belediyesinin mi yoksa ilçe belediyesinin mi yapması gerektiğinin belirlenmesi noktasında karışıklık yaşanmasının, vatandaşın hizmeti alamamasına veya geç almasına sebep olduğunu dile getirmiştir. Ayrıca il özel idaresinin tüzel kişiliğinin kaldırılması akabinde Valilik bünyesinde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığından da hizmet talep etme durumu ile sürecin daha karmaşık hale geldiği ifade edilmiştir.

Katılımcı “Muhtar 5” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında yetki karmaşası yaşandığından hizmetlerde aksamalar oluyor. Vatandaş da mağdur oluyor. Hizmetlerin tek elden yapılması hizmet kalitesini artıracaktır.”

Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise, her ne kadar yapılan değişiklik sonrası daha düzenli şekilde hizmetler sunulsa da zabıta gibi bazı hizmetlerin büyükşehir ve ilçe

belediyelerinin her ikisi tarafından sunulması nedeniyle çeşitli karışıklıkların ortaya çıktığını belirtmiştir. Katılımcılar tarafından ifade edildiği üzere aynı hizmetin farklı kurumlar tarafından aynı bölgeye sunulmasının karışıklığa sebep olduğu, bu nedenle bir hizmet sahasına tek bir kurumun hizmet sunumunun daha yerinde bir karar olacağı vurgulanmıştır.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 5” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Aynı mekânda ilçe ve büyükşehir belediyesi hizmet verdiği vatandaşın kafası karışmaktadır. Bazen vatandaş elinde bir dilekçe ile iki belediye arasında kalmaktadır.”

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 2” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin görev alanlarında yer bakımından paylaşımlar yapılmıştır. Örneğin, ilçe belediyesinin de temizlik işleri için ekip ve ekipmanları var, büyükşehir belediyesinin de... Bu durum sonucu iki belediye de aynı mekânda aynı kapsamda harcama yapmaktadır. Temizlik hizmetlerinin tamamen bölgedeki ilçe belediyesi tarafından yapılması kamu kaynaklarının daha doğru kullanılmasına katkı sağlayacaktır.”

Bu tespit edilen durumun karışıklığa sebep olduğu muhtarlar, ilçe belediyesi bürokratları ve büyükşehir belediyesi bürokratları tarafından kabul edilirken bu durumun kaynak israfına sebep olduğu ise sadece ilçe belediyesi katılımcıları tarafından ifade edilmiştir.

3.9.1.1.4.Sunulan veya Sunulması Gereken Hizmetlerde Aksama ve Karşılaşılan Zorluklar

Her bir katılımcı grubu 2014 yılı sonrası uygulanan sistemin yetersiz kaldığı çeşitli durumların yaşandığını kabul etmiştir. Muhtarlar, büyükşehir belediyesinin ve ilçe belediyelerinin mahallelere sundukları hizmetlerin genellikle yol yapımı ve içme suyu sağlama noktasında olduğunu, bu hizmetler dışında mahallelere yönelik kimi hizmetleri (köprü yapımı, çöp toplatılması vb.) yeterince göremediklerini, bu sebeple mağduriyet yaşadıklarını dile getirmişlerdir.

Katılımcı “Muhtar 12” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Belediyeler yol şantiyesi gibi sadece yol yapıyorlar. Köylerde sosyal faaliyet yok, mesire alanları, çocuk parkları ve sosyal faaliyet alanları gerekiyor. Çöp toplama konusunda sıkıntılar var, yeterli hizmet sunulamamaktadır.”

İlçe belediyesi katılımcıları ise daha önce köy olan ve yeterli yatırımları alamayan mahallelerin altyapı ve yol sorunlarının had safhada olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca daha önceki yıllarda 7 mahalleye hizmet sunabilecek kapasitede personel ve araç gereç bulunduran belediyenin hizmet sahasının biranda genişlemesi sonucunda 40 mahalleye hizmet sunmaya başlaması sonucu yetersizliklerin ortaya çıktığını vurgulamışlardır.

Katılımcı “İlçe Belediyesi 1” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Bu süreçte olumsuzluklarla karşılaşılması tabii ki kaçınılmazdır. İdari ve mali yapı anlamında çok profesyonel şekilde hazır olmamız beklenemezdi. Elimizdeki mevcut personelin sayısı, yeterliliği, tecrübesi vb. gibi konular değerlendirildiğinde daha çok olumsuz etkenlerle karşılaştığımız bir gerçek. Aynı şekilde mali anlamda da farklı sebeplerden kaynaklı sorunlar yaşanmıştır. Ancak ilerleyen yıllarda sorunlarımızı çözdük.”

Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise Ordu ilinin yüz ölçümünün geniş ve yer şekillerinin engebeli olmasından kaynaklı tüm ili kapsayan alana hizmet sunmakta gecikmelerin yaşandığını, il özel idaresi zamanında yapılması gereken yatırımların yapılmamasından kaynaklı olarak kırsal alanda eksikliklerin çok olduğunu ifade etmişlerdir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 1” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“2014 yılı itibariyle il genelinde planlar ve projeler hayata geçirildiğinden daha önceki yıllarda gerçekleşmeyen veya üstünkörü sunulan birçok hizmet planlı, etkin ve verimli şekilde hayata geçirilmektedir. Su ve kanalizasyon işlerinde olduğu gibi bazı hizmetlerde dağınık yerleşimden dolayı aksamalar olmaktadır.”

Diğer iki katılımcı grubuna göre muhtarlar, yaşanan bu model değişikliğinden kaynaklanan eksiklikleri daha çok yaşadıklarını, büyükşehir belediyesinin hizmet sunmadığını, ilçe belediyesinin hizmet sunacak personel ve aracının olmadığını ifade etmişlerdir. Ayrıca muhtarlar ilçe belediyesinin hizmet sunmaya çalıştığını; ancak yeterli imkânları olmadığı için eksik kaldığını, Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresinin ise

tamamen yetersiz kaldığını vurgulamıştır. OSKİ'nin sadece hizmette yetersiz kalmadığı ayrıca muhtarları dikkate almadığı ve onları geçiştirdiği ayrıca belirtilmiştir.

Katılımcı “Muhtar 31” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İlçe belediyesinin bütçesine göre fazlasını yaptığını düşünüyorum. İlçe belediyesinin ödenek ve gelirlerinin bir kısmının büyükşehir belediyesine aktarıldığından hizmetleri yeterince yerine getirememektedir. Ayrıca OSKİ kesinlikle başarısızdır, ilçemizde ve kırsal mahallelerimizde hala vatandaşlarımız çeşmelerden, pınarlardan kendi imkânlarıyla hayvan ve patpat dediğimiz tarım aletleriyle evine ihtiyacı olan suyu getiriyor.”

Yeni sistemin verimsiz sonuçlar doğurduğu muhtarlar ve büyükşehir belediyesi katılımcıları tarafından kabul edilirken ilçe belediyesi bürokratları bu konuda bir görüş beyan etmemişlerdir. Sistemi verimsiz olarak değerlendiren katılımcılar, Ordu Büyükşehir Belediyesinin hizmet alanının çok geniş ve engebeli olduğunu, bu sebeple il mülki sınırı kapsamında etkin ve verimli yatırımların yapılamayacağını vurgulamışlardır.

3.9.1.2.Yeni Sisteme Yönelik Olumlu Değerlendirmeler

Aşağıda yeni sisteme yönelik olumlu değerlendirmeler çeşitli ayrımlar çerçevesinde ele alınmıştır.

3.9.1.2.1.Hizmetlerin Tek Merkezden Koordineli ve Etkili Sunulması

Yeni uygulanan sistemle birlikte hizmette bütünlük sağlandığı üç katılım grubu tarafından kabul edilse de bu konuya büyükşehir belediyesi katılımcılarının ayrı bir önem verdiği görülmüştür. Büyükşehir belediyesi katılımcıları, getirilen sistemle yatırımların daha programlı ve tüm il mülki sınırını kapsayacak şekilde yapıldığını ifade etmişlerdir. Bu sayede ilin tüm bölgelerine kaliteli hizmet götürüldüğü, mali yönden imkânı kısıtlı olan ilçelere de hizmet sunulduğu vurgulanmıştır. Ayrıca yeni sistemle birlikte imar planlarının tüm ili kapsayacak şekilde düzenli ve bütüncül şekilde yapıldığı; zabıta ve itfaiye gibi hizmetlerin daha profesyonel ve teknik bir ekip tarafından tüm il mülki sınırında sunulduğu dile getirilmiştir. Muhtarlar, özellikle büyükşehir belediyesinin geniş araç filoları ve alanında uzman teknik ekipleriyle programlı ve tüm ili kapsayacak şekilde bütüncül yatırım planlaması yapıp hizmet sunmasını olumlu bir değişiklik olarak değerlendirmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 1” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“2014 yılı öncesinde il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi, il özel idaresi ve KÖYDES kapsamında farklı planlama şekilleri ve farklı uygulama yöntemleri ile altyapı ve üstyapı çalışmaları yapılırdı. Ancak kaynakların etkin ve verimli kullanılması ile kaliteli işlem yapılması konusunda her bölgede farklı sonuçlar ortaya çıkardı. 2014 yılı sonrasında ilin büyükşehir olması sebebi ile planlamaların tek bir çatı altında yapılması sonucu daha verimli, daha kaliteli ve daha kalıcı imalat çalışmaları yapılmaya başlanmıştır. 2014 yılına kadar yapılmayan altyapı çalışmalarının 2014 yılı sonrası hızlı bir şekilde yapılması bunun somut örneğidir. En büyük örneği de il de yapılan altyapı ve yol çalışmalarıdır. Yatırım planlamalarının tek bir çatı altında yapılması olumlu sonuçlar doğurmuştur.”

3.9.1.2.2.Tüm İl Mülki Sınırını Kapsayacak Şekilde Hizmet Sunulması

Muhtarlar ve büyükşehir belediyesi katılımcıları büyükşehir belediyesinin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunma uygulamasının adaletli bir hizmet sunumunu sağladığını veya sağlamadığını ifade ederken ilçe belediyesi katılımcıları bu konuda bir görüş beyan etmemişlerdir. Muhtarlar 2014 yılı öncesinde siyasi bir tarafı olmayan il özel idarelerinin daha adil hizmet sunduğunu ifade ederken, büyükşehir belediyesi katılımcıları ise 2014 yılı sonrasındaki ortaya konulan sistemle kırsalda bulunan en ücra köşelere dahi hizmet sunulmaya başlandığını, dolayısıyla tüm ili kapsayan adil bir hizmet sunumunun tesis edildiğini vurgulamışlardır.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 7” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İl geneli değerlendirilerek yapılan çalışmalar sayesinde her mahalleye götürülen hizmetin kalitesini aynı seviyeye çıkarmak mümkün olmuştur. Stratejik planların ve hedeflerin belirlenmesinde ili bütüncül olarak ele alarak mali yönden güçsüz olan ilçelerde de aynı hizmetlerin gerçekleştirilmesi neticesinde eşit kalitede çalışmalar yürütülmesi mümkün olmuştur.”

3.9.1.2.3.Hizmetlerin Hızlı ve Karışıklığa Mahal Vermeden Verimli Şekilde Sunulması

Ordu Büyükşehir Belediye katılımcıları ve ilçe belediyesi katılımcıları, 2014 yılında yapılan değişiklikle ortaya çıkan yeni sistemin etkilerinin verimli ve etkin olduğunu ifade ederken, Muhtarlar diğer katılımcıların aksine 2014 yılı önceki sistemin yani köylere il özel idaresi tarafından hizmet sunulmasının daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya koyduğunu ifade etmişlerdir. Muhtarlar, özel idarenin talepleri alma noktasında daha aktif olduğunu, alınan taleplerin karşılanma sürelerinin kısa olduğunu, küçük bir taleplerinin dahi karşılanması adına malzeme desteğinin verilmesi gibi uygulamaların gerçekleştirildiğini, bu sebeplerle özel idarenin hizmet sunumunda ve sorunların giderilmesinde daha etkin rol aldığını ifade etmişlerdir. Ayrıca muhtarlar, 2014 yılı öncesinde köylere hizmet sunan idarenin sadece il özel idaresinin olduğunu, sistem değiştikten sonra ise iki ayrı belediye tarafından hizmet sunulmasının etkin sonuçlar doğurmadığını, aksine karışıklık yaratarak verimsiz hizmet sunumuna neden olduğunu vurgulamıştır.

Katılımcı “Muhtar 9” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“2014 yılı öncesi özel idare hizmetleri şuan ki mevcut hizmetlerden daha iyi oluyordu. Çünkü özel idare hizmetleri daha etkin ve daha tez sunuyordu. Hizmete daha kolay ulaşıyordu. Talepler daha çabuk karşılanıyordu. Hizmetler kalıcı oluyordu.”

Muhtarlar, her ne kadar il özel idaresinin hizmet sunumunu verimli bulsalar da değişiklik sonrası ortaya çıkan sistemi değerlendirdiklerinde ise büyükşehir belediyesinin hizmet sunumuna göre ilçe belediyesinin hizmet sunumunun daha etkin sonuçlar ortaya koyduğunu belirtmişlerdir. Muhtarlar, büyükşehir belediyesine göre ilçe belediyesine daha hızlı ulaşabilmekte olduklarını ve dolayısıyla daha hızlı hizmet aldıklarını, bu sebeple yenilenen sistemde ilçe belediyelerinin vatandaşa daha yakın olması hasebiyle ilçede yapılacak olan gününbirlik, fazla maliyet doğurmayan yatırımların ilçe belediyesi tarafından yapılmasının daha verimli sonuçlar doğurduğunu ifade etmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları ise yeni sistemin daha etkin sonuçlar ortaya koyduğunu ifade etmişlerdir. İl özel idaresine göre ilçe belediyesinin hizmet sunulacak vatandaşı ve coğrafyayı daha iyi tanıdığını, sürekli vatandaşlarla iletişimde olduklarından dolayı bu bölgelerdeki ihtiyaçları ve problemleri en hızlı şekilde tespit edip yerinde çözebildiklerini, bu sebeple belediyenin hizmet sahasının ilçe mülki sınırı olmasının

olumlu sonuçlar ortaya koyduğunu ifade etmişlerdir. Ayrıca ilçe belediyesi katılımcıları, mahallelerin su ve kanalizasyon hizmetlerinin ise daha profesyonel olarak çalışan ve teknik ekibe sahip olan Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yapılmasının daha sağlıklı sonuçlar doğurduğunu ifade etmiştir.

Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise Ordu Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırında hizmet sunmaya başlaması sonucunda tüm ili kapsayan bütüncül planlarının hazırlandığını, kaynakların tek merkezden kontrol edildiğini, en ücra mahalleye kadar hizmet sunulduğunu, hizmetlerin profesyonel ve teknik ekiplerce sunulduğunu, dolayısıyla yeni sitemle daha etkin ve verimli hizmetler ifa edildiğini vurgulamıştır. Hizmetlerin kentsel bütünlük gözetilerek yapılmasının imar çalışmalarının, altyapı çalışmalarının ve ulaşım gibi hizmetlerin daha planlı şekilde yapılmasını sağladığı; itfaiye, zabıta ve cenaze hizmetleri gibi uzmanlık gerektiren konuların il mülki sınırı kapsamında daha teşkilatlı ve modern ekipler tarafından sunulmasının ve bu alanlarda uzmanlaşmanın sağlanmasının önünün açıldığı dile getirilmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 2” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“6360 sayılı Kanunun hükümleri doğrultusunda kentsel alanlar haricinde kalan diğer yerleşim alanlarının da hizmet sunulacak alan olarak kabul edilerek değerlendirilmesi, özellikle kentsel bütünlük açısından imar çalışmalarında planlı yapılaşmaya, tüm çalışmaların temelini oluşturan altyapı çalışmalarının, ulaşım ve çevre hizmetlerinin tek elden idare edilmesinin bütünsellik açısından olumlu sonuçları olmuştur. Ayrıca itfaiye, zabıta, cenaze hizmetleri gibi uzmanlık gerektiren konularda il mülki sınırı dikkate alınarak hizmet verilmesi, söz konusu birimlerin teşkilatlanmasında ve çağın gerektirdiği modernizasyon sürecinin hızlıca ilerlemesine katkı sağlamıştır.”

Genel olarak değerlendirildiğinde muhtarların il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerden daha memnun oldukları yönünde bir görüşün ön plana çıktığı, geçmişe nazaran hizmet sunumunda mahallelerin siyasi tercihlerine göre davranıldığı, il özel idaresi zamanında hizmetlerin daha eşit ve dengeli dağıtılmasına nazaran günümüzde hizmetlerin mahallelerdeki oy oranlarına göre sunulduğuna yönelik bir algının ortaya çıktığı tespit edilmiştir. Belediye başkanlarının ve belediyelerin siyasi fonksiyonlarının ön plana çıkması nedeni ile karar ve stratejilerinde de politik bir tavır takındıkları ortadadır. Bu nedenle kentsel alanlarda yapılacak bir yatırımın yararlanıcı sayısının çok

fazla olması sebebiyle kentsel alanlara yönelik yatırımlarını artırdıkları, kırsal alanda ise sunulacak bir hizmetin maliyetinin artmasının yanı sıra yararlanıcılarının sayısının da olabildiğince az olması sebebiyle bu yatırımları gerçekleştirmekten imtina ettikleri de bir gerçektir. Bu sebeple yapılan görüşmeler neticesinde belediyelerin siyasi açıdan fayda maliyet analizine gittikleri, kırsala sunulacak olan hizmetlerde de politik bir bakış açısıyla hareket ettikleri kanaatinin muhtarlarda olduğu tespit edilmiştir.

İlçe belediyesi başkan ve bürokratları ise ilçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması sebebiyle ilk yıllarda sorun yaşanılsa da zamanla bu olumsuzlukların giderildiğini, sorunların dağınık bir yerleşimin hâkim olmasına rağmen zamanında ve hızlı bir şekilde çözülebildiğini, hizmet kalitesinin arttığını ileri sürmüşlerdir.

Katılımcı “İlçe Belediyesi 4”bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“2014 yılında ilimiz büyükşehir statüsüne girmiştir. İlçemiz de, büyükşehir olmadan önce 7 mahalleye hizmet etmekte idi. Büyükşehirle beraber 40 mahalleye hizmet etme yükümlülüğü oluşmuştur. Ekipmanlarımız 7 mahalleye yeterli idi. Kısa sürede 40 mahalleye hizmet etme zorunluluğu doğunca idari anlamda ekiplerimizi güçlendirdik. İlk yıllarda sorun yaşadık ancak kısa zamanda uyum sağladık.”

Büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü bürokratları ise il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumu neticesinde kent genelinde dengeli bir hizmet sunum sürecinin başladığını, maliyet artsa da hizmetlerin tek elden yürütülmesinin olumlu etkiler yarattığını belirtmişlerdir. Böylece hizmet sunumunda yaşanan çok başlılığın giderildiği, ancak ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında da hizmet örtüşmesi/çakışmasına bağlı olarak zaman zaman kimi sorunların ortaya çıktığı ileri sürülmüştür. Kırsalda bulunan yerlere hizmet sunumuyla maliyetin arttığı, ancak bu yerlere eşgüdüm dâhilinde kaliteli ve dengeli hizmet sunulması için büyükşehir belediyelerinin yeterli imkâna sahip olduğu belirtilmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 8” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İhtiyaçların bir merkezden öncelik sırasına göre koordinasyonlu şekilde sunulması olumlu etkiler ortaya koymuştur.”

Muhtarlar, 2014 yılı öncesinde il özel idarelerince sunulan hizmetlerin genel olarak yeterli olduğunu savunurken ilçe ve büyükşehir belediyeleri, il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerin etkin ve verimli olmadığını ileri sürmektedirler. Yukarıda yer verilen genel değerlendirmelere binaen muhtarlar ve yerel yöneticilerin il mülki sınırı

kapsamında hizmet sunumuna dair farklı görüşlere sahip oldukları görülmektedir. Sistemin iyileştirilmesi adına öncelikle il özel idaresi uygulamasının muhtarlar açısından daha öncelikli olduğu görülmektedir.

3.9.2.Hizmet Üretilirken Hizmet Sunulan Vatandaşların Dikkate Alınmasına İlişkin Bulgular

Vatandaşlar seçimlerle yöneticilerini seçer ve doğal olarak yöneticilerden isteklerinin yerine getirilmesi için çalışmalar yapmasını beklerler. Vatandaşların taleplerinin neler olduğunun belirlenmesi ve bu ihtiyaçlara yönelik çalışmalar yapılabilmesi için ya yöneticiler vatandaşa gider ya da vatandaşlar yöneticilere giderek taleplerini iletir. Bu sebeple vatandaşın ilgili idarelere ulaşarak taleplerini iletmesi gayet normaldir. Çalışmada katılımcılarla yapılan görüşmelerde vatandaşın ilgili idarelere taleplerini iletme noktasında, hizmeti üretecek muhatabın hangi idarede bulunduğunu veya hizmeti yaptırabilecek sorumlunun olup olmadığının tespit edilebilmesinde muhtarlar, il özel idaresi döneminde sorun yaşamazken büyükşehir belediyesi sisteminin oluşturulması ile beraber sorunların ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Muhtarlar bu durumdan fazlasıyla yakınırken ilçe belediyesi katılımcıları bu hususta her hangi bir görüşte bulunmamıştır. Bu durum ilçe belediyesinin hizmet sunumunda büyükşehir belediyesiyle iletişimde herhangi bir probleminin olmadığını göstermektedir.

Muhtarlar, taleplerini iletme ve iletilen problemlerin çözülmesi noktasında ilçe belediyesi ve Ordu Büyükşehir Belediyesiyle sorunlar yaşandığını, hizmet sunmakla sorumlu olan ilgili belediyeler sorumluluk alanlarında olmasına rağmen vatandaşın dile getirdiği problemin diğer belediyenin görev alanında olduğunu söyleyerek hizmetleri yapmaktan veya problemi çözmekten kaçındığını dile getirmiştir. İlgili idare, muhtarların taleplerini en kısa sürede yerine getireceğini söylemesine rağmen yapmadıkları, araç ve personel noktasında yetersiz kaldığı şeklinde bahaneleri ileri sürdükleri, dolayısıyla istemin sürekli ötelenildiği vurgulanmıştır. Yapılan görüşmelerde muhtarların istemlerini en çok öteleyen idarenin büyükşehir belediyesi olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca tespit edilen bir diğer konu ise muhtarların şikâyetçi olduğu konuda, ilçe belediyesi katılımcıları herhangi bir olumsuz durum hakkında görüş beyan etmemiştir. Bu durum ilçe belediyesinin taleplerinin büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirildiği; ancak vatandaşla sürekli muhatap olmak durumunda kalan muhtarların istemlerinin yerine getirilmediği sonucunu ortaya koymaktadır.

Katılımcı “Muhtar 23” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir belediyesine ulaşmamız zor oluyor. Gidip söz almış olsak bile bir sene sonra müdürler değişiyor.”

Daha önce ifade edildiği üzere yerel idareler daha etkili, yerinde hizmet üretebilmesi için hizmet sunduğu vatandaşların taleplerini alabilmek için vatandaşla iletişime geçmeli veya vatandaşların idareye taleplerini iletme noktasında her türlü kolaylığı sağlayabilmelidir. Muhtarlar vatandaşların temsilcisi olarak büyükşehir belediyesine ulaşamadıklarını, bu sebeple problemlerini çözüp, taleplerini iletemediklerini ifade etmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları ve büyükşehir belediyesi katılımcıları vatandaşın veya muhtarın belediyelere gelmesinde ve taleplerini iletmelerinde herhangi bir kısıtlamanın olmadığını vurgulamışlardır. Muhtarlar ise 2014 yılı öncesinde il özel idarelerine kolay şekilde ulaşip işlerini halledebiliyorken, büyükşehir belediyesi sisteminde belediyeye ulaşmanın çok zor olduğunu ifade etmişlerdir. Vatandaşların ve muhtarların büyükşehir belediyesine ulaşmak için ekstra maliyetlere katlanması gerektiği; ancak zaten ekonomik olarak yeterli imkânlarla sahip olmayan vatandaşların bu şekilde ekstra maliyetlere katılmak zorunda bırakılması, taleplerin ve problemlerin iletilmesinde sorunların yaşanmasını tetiklediği ifade edilmiştir. Muhtarlar 2014 yılı sonrasında iki belediye idaresini karşılaştırdığında ise ilçe belediyesinin vatandaşa daha yakın olması sebebiyle daha ulaşılabilir olduğunu vurgulamışlardır.

Katılımcı “Muhtar 18” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İlçe belediyesine daha hızlı ulaşım olmaktadır. Gece, gündüz veya hafta sonu gözetmeden ulaşılmaktadır. Büyükşehir belediyesine ulaşmakta sorun var.”

Genel olarak değerlendirildiğinde Muhtarlar, büyükşehir belediyesinin ulaşılabilirliğinde sorunların olduğunu, ulaşılsa bile problemlerin çözülemediğini belirtmiştir. Ayrıca kimi hizmetlerin hangi belediye tarafından sunulacağı noktasında belirsizlik halinin olduğu ve erişilebilirlik açısından ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine göre daha ulaşılabilir olduğu tespit edilmiştir.

3.9.3.2014 Yılı Öncesi ve Sonrası Dönemde Sunulan Hizmetlerin ve Hizmet Sunan İdarelerin Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Muhtarlar 2014 yılı öncesinde, il özel idaresinin daha etkin, hızlı ve verimli hizmet ürettiğini, vatandaşları geçiştirmeden problemlerini çözüp taleplerini aldığını, siyasi çıkar gözetmeden eşit ve adil hizmetler sunduğunu belirtmişlerdir. Anılan yıllarda köylere hizmet sunan idarenin tek olmasının karışıklıklara sebebiyet vermediği, köylünün abonmanlık gibi işlemlerini muhtarlıkla ve ilçe özel idaresiyle fazla bir bürokratik işlemlere gerek kalmadan hızlıca hallettikleri de ayrıca belirtilmiştir. Muhtarlar, genel olarak il özel idarelerinin hizmet sunduğu dönemin olumlu etkilerinin daha fazla olduğunu; ancak 2014 yılı öncesinde yetersiz araç ve personelle hizmet üretmeye çalışan il özel idarelerinin sunduğu hizmetlerin profesyonellikten uzak olduğunu da ifade etmişlerdir.

Katılımcı “Muhtar 3” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Özel idarenin vermiş olduğu hizmet daha hızlı ve etkin idi. Çünkü ilgili kişilere ulaşmak kolay, hizmet almak daha adil ve yerinde oluyordu. Ayrıca 2014 dönemi öncesinde daha şeffaf bir yönetim anlayışı vardı.”

2014 yılı sonrası dönemde ise Muhtarlar, belediyelerin mahalleleri siyasi tercihlerine göre hizmet sunumunda ayırdıklarını, belediyelerin sadece yol yapımına odaklandığını; ancak arazinin çok engebeli ve zor olmasından kaynaklı etkin hizmet sunamadıklarını, mahallelere hizmet sunacak idarelerin artması sebebiyle hizmet sunacak idarenin neresi olduğunu belirleme noktasında karışıklıkların ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Ayrıca Ordu Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanının çok geniş olmasından kaynaklı hizmette aksamaların olduğu, OSKİ tarafından sunulan hizmetlerin yetersiz olduğu, büyükşehir belediyesinin ve OSKİ'nin genellikle vatandaşları geçiştirdiği vurgulanmıştır. Muhtarlar 2014 yılı sonrası hizmet sunan belediyelerden ilçe belediyesini vatandaşa yakınlığından dolayı daha ulaşılabilir bulurken; hizmet sunacak araç-gereç ve teknik personel noktasında ise büyükşehir belediyesini daha verimli bulduklarını ifade etmişlerdir.

2014 yılı öncesinde il özel idaresinin araç-gereç ve teknik personelini yetersiz bulan muhtarlar, 2014 yılı sonrasında büyükşehir belediyesinin geniş araç filolarının ve alanında uzman personel sayısının yeterli olduğunu ifade etmişlerdir.

İlçe belediyesi katılımcıları, köy statüsünde olan ve 2014 yılında yapılan değişiklikle mahalle statüsü kazanan yerleşim yerlerinin il özel idareleri döneminde

yeterli yatırım hizmeti almadığını, altyapı ve yol sorunlarının had safhada olduğunu, il genelini kapsayan bütüncül planların yapılamadığını ve ilçe belediyesinin hizmet sunduğu mahallelerle il özel idaresinin hizmet sunduğu köyler arasında gelişmişlik farklarının oluştuğunu ifade etmişlerdir. 2014 yılı sonrasında ise ilk yıllarda hizmet sahasının genişlemesi sebebiyle personel, ödenek ve araç noktasında yetersiz kalırsa da zamanla eksikliklerin giderildiği, değişiklikle birlikte ilçe genelini kapsayan plan ve programların yapılmaya başlandığı, mahallelere OSKİ tarafından uzman ekiplerce verimli hizmetler sunulduğu vurgulanmıştır. Yeni sistemin olumlu etkisi daha ağır bassada genişleyen hizmet sahasıyla orantılı ödenek artışlarının olmaması ve aynı hizmeti ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinin sunuyor olmasından dolayı karışıklıkların yaşanması gibi olumsuz durumların da olduğu ifade edilmiştir.

Katılımcı “İlçe Belediyesi 2” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Özel idare zamanında yapılması gereken yatırımlar yapılmadığından ilk olarak, kırsal alanlarda 2014 yılından itibaren 40 mahallemizde ulaşım ile ilgili yeni yol ağları açtık, yol genişletmeleri ve stabilize bakımları yaptık. Mahallelerimizde her yıl rutin olarak beton yol yaptık ve mahallelerimizin %70’inin yol sorununu çözdük. Tabi ki ilk yıllarda hizmet sunmakta zorlandık.”

Büyükşehir belediyesi katılımcıları, 2014 yılı öncesinde il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi ve il özel idaresi tarafından farklı planlama şekilleri ve uygulama yöntemleri ile altyapı ve üstyapı çalışmalarının yapıldığı, bu durumun da kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılma şekline göre her bölgede farklı gelişmişlik sonuçlarının ortaya çıkmasına sebep olduğu, il özel idarelerinin yapmış olduğu altyapı ve üstyapı çalışmalarının yetersiz kaldığı ifade edilmiştir. 2014 yılında getirilen yeni sistemle birlikte, il mülki sınırlarını kapsayan planlı, düzenli ve bütüncül planların yapıldığı, kaynakların tek elden yönetilmesiyle israfın önüne geçildiği belirtilmiştir. Ordu ili coğrafyasının zor olmasından kaynaklı sistemin kurulduğu ilk yıllarda aksaklıkların yaşandığı, zabıta ve ulaşım hizmetleri gibi hizmetlerin büyükşehir ve ilçe belediyelerinin her ikisi tarafından sunulması karışıklıkların ortaya çıkmasına sebep olduğu dile getirilmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 4” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir belediyesinin kurulması ile birlikte kırsal alanlarda alt yapı ihtiyacının daha çok olduğu tespit edilmiş olup 2014 yılından itibaren

bu alanlardaki ihtiyaçları bütçe imkânları dâhilinde giderilmeye çalışılmaktadır. Ordu ili özelinde değerlendirildiğinde, arazinin engebeli ve yerleşim yerlerinin dağınık olması nedeniyle diğer bölgelere göre hizmet götürme maliyetleri çok yüksektir.”

Tüm katılım gruplarının görüşleri 2014 yılı öncesi ve sonrası kapsamında değerlendirildiğinde Muhtarlar, il özel idaresi dönemindeki sistemi daha başarılı bulurken; ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi katılımcıları ise 2014 yılı sonrasında ortaya konulan sistemi daha etkin ve verimli bulmuşlardır.

3.9.4.Yeni Sistemle Birlikte Karşılaşılan Zorluklara Yönelik Bulgular

Muhtarlar, yeni oluşturulan sistemde ilçe belediyesinin yeterli personel ve araç filosuna sahip olmadığını, özellikle büyükşehir belediyesi ve OSKİ genel müdürlüğünün vatandaşların istemini sürekli ertelediklerini, ilçe belediyesine ulaşılabilirlik noktasında bir sorun yaşanmasa da sahip olunan teknik personel ve araç sayısının yeterli olmamasından kaynaklı hizmet sunumunda aksamaların olduğunu ifade etmişlerdir.

İlçe belediyesi katılımcıları, uygulamanın yürürlüğe konulduğu ilk yıllarda ilçe belediyesinin personel ve araç noktasında sorunlar yaşadığını, sadece personel noktasında değil ayrıca ödenek konusunda da problemlerin ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise diğer iki katılım grubunun aksine personel veya araç noktasında eksiklik olduğuyla alakalı hiçbir görüş beyan etmemişlerdir. Ayrıca ilçe belediyesi katılımcıları yeni uygulamaya konulan sisteme alışkın olmadıkları ve hizmet sahasının bir anda genişlediği için ilk yıllarda sorunlar yaşandığını ifade ederken büyükşehir belediyesi katılımcıları ise hizmet sahalarının genişlemesine rağmen uygulamanın ilk yıllarında herhangi bir sorun yaşadıklarına ilişkin görüş beyan etmemişlerdir.

Muhtarlar, hizmet sunulan alanın genişliği ve coğrafi şartlarının hayli çetin olması nedeniyle büyükşehir belediyesinin mahallelere hizmet sunmakta yetersiz kaldığını ifade ederken, bu engebeli bölgelere daha önce hizmet sunan il özel idareleri zamanında böyle bir sorunun olduğuna değinmemişlerdir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin hizmet sunmakta zorlandığı veya gecikmelerin yaşandığı belirtilirken, ilçe belediyesinin hizmet sunumunda herhangi bir olumsuz durumdan bahsedilmemiştir. İlçe belediyesi katılımcıları da hizmet sunulmak istenen alanın engebeli olmasından kaynaklı maliyetlerin yüksek olduğundan yakınmışlardır. Büyükşehir belediyesi katılımcıları da

diğer katılımcılar gibi arazinin engebeli olduğunu, hizmet sunma maliyetlerinin diğer illere göre çok yüksek olduğunu, dağınık yerleşimden dolayı yapılması gereken yol ağının çok geniş ve maliyetli olduğunu ifade etmişlerdir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 5” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Ordu gibi zor coğrafyaya sahip büyükşehirlerde idari ve mali yapılanmayı kurmak kolay değildir. Belde belediyeleri ve il özel idaresinin kapanmasıyla bu alanların tamamı büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğuna girmiştir. Coğrafyanın zorluğu, altyapı ihtiyacının hayli fazla olması gibi hususlar büyükşehir belediyesini mali anlamda zorlamaktadır.”

Her üç katılımcı grubu da hizmet sunulan alanın geniş ve engebeli olmasından kaynaklı sorunların yaşandığından bahsederken, muhtarlar 2014 yılı öncesi dönemde de aynı arazi koşulları olmasına rağmen ifade edilen şekilde bir problemden bahsetmemişlerdir.

3.9.5.Kamu İdareleri Tarafından Sunulan Yerel Hizmetlere İlişkin Bulgular

Muhtarlar, belediyelerin görevlerinin sadece yol yapmak olmadığını, bunun yanında mahallelerin daha da gelişebilmesi için sosyo-kültürel yatırımların da yapılmasının gerektiğini savunurken belediyelerin bu konuda yeterli bir çalışma yapmadığını ifade etmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları ise yeterli ödeneklerinin olmadığından sorun yaşandığını, bu sebeple yeterli ödenek ilçe belediyesine aktararak sosyo-kültürel yatırımlarında ilçe belediyesi tarafından yapılması gerektiğini belirtmişlerdir. Son katılımcı grubu da ifade edilen yatırımların ilçe belediyesince yapılmasının daha sağlıklı sonuçlar doğuracağını ifade etmişlerdir.

Katılımcı “İlçe Belediyesi 3” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir olduktan sonra etkin hizmet yürüttük. İmkânlarımızın limitlerini zorlayarak elimizden geleni yapıyoruz. Gerek mali yapıda gerekse araç-gereç noktasında ve personel noktasında imkânlarımız geniş olursa daha fazlasını yapacağımıza inanıyorum.”

Yol yapımı hizmetlerinin hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi tarafından iyi şekilde sunulduğunu ifade eden Muhtarlar, bu hizmetlerin yüksek maliyetler getirmesinden dolayı büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının daha etkili olacağını belirtmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları ise yüksek maliyet gerektiren yol

yapımı hizmetlerinin, karışıklığa da mahal vermemek adına sadece büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerektiği, yapılan yolların küçük çaplı bakım çalışmalarının ve kışın kar temizliği çalışması gibi düşük maliyetli işlerin ise ilçe belediyesi tarafından yapılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları da diğer katılımcılar gibi yüksek maliyet gerektiren yol yapımının büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının daha etkili sonuçlar doğuracağını vurgulamışlardır. Her üç katılımcı grubu da yol yapım hizmetinin büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerektiğini belirtmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 2” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Yüksek maliyet gerektiren yol, su ve kanalizasyon gibi hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi gerekirken, park, bahçe ve peyzaj işleri, çöp toplama ve temizlik gibi işler ilçe belediyesince yapılmalı.”

Katılımcı grubundan Muhtarlar, içme-kullanma ve atık su hizmetlerinin de yol yapımında olduğu gibi yüksek maliyetler gerektiğinden, bu hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerektiğini ifade etmişlerdir. Ancak sunulan hizmetleri değerlendirdiklerinde Ordu Büyükşehir Belediyesi OSKİ Genel Müdürlüğünün bu hizmetleri yeterince sunmadığını, vatandaşları mağdur ettiğini de belirtmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları da muhtarlar gibi su hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gerektiğini dile getirmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise su hizmeti sunum maliyetlerinin ilin coğrafyasından dolayı yüksek olduğunu, tazyikli olmayan suyun mahallelere ulaştırılması için elektrik tüketiminin fazla olduğunu, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması dolayısıyla belediyenin yetmeyen gelirlerinin daha da azaldığını ifade etmişlerdir. Ayrıca genişleyen sorumluluk sahası sebebiyle maliyetler artsa da hizmetin tüm ili kapsayacak şekilde planlı ve profesyonel ekiplerce sağlandığı belirtilmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 8” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Ordu ili özelinde değerlendirildiğinde arazinin engebeli ve yerleşim yerlerinin dağınık olması nedeniyle diğer bölgelere göre hizmet götürme maliyetleri çok yüksektir. Bir de kırsal mahalle kararlarının alınması ile su ücretleri daha da düşecek, böylece amortisman süreleri daha da artacaktır. Bu durum da hizmet götürme noktasında nüfus yoğunluğu fazla olan yerlerin

öncelikli hale gelmesiyle kırsal mahallelere hizmetin normalden daha geç gitmesine neden olabilecektir.”

Yol yapım hizmetleri ile içme-kullanma ve atık su hizmetinin yüksek maliyet gerektirmesinden dolayı büyükşehir belediyesi tarafından sunulması gerektiği tüm katılımcı grubu tarafından kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin sunduğu yol yapım çalışmasının tüm katılımcı grubu tarafından etkili sonuçlar doğurduğu ifade edilirken, yine büyükşehir belediyesinin sunmuş olduğu su hizmetleri muhtarlar tarafından başarılı bulunmamıştır.

3.9.6.Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Uygulamasının Gerekliliğine İlişkin Bulgular

Muhtarlar, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının mahalleler için olumlu etkiler yarattığını, bu uygulama ile kırsal mahalle statüsü kazanan mahallelerde vatandaşların farklı vergi muafiyeti ve indirimlerinden yararlanabildiklerini, bu sebeple bu uygulamanın olumlu sonuçlar ortaya koymasından dolayı uygulamanın devam ettirilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Diğer taraftan muhtarlar, 2014 yılı öncesinde köy oldukları dönemde yukarıda ifade edilen avantajların hepsine, hatta daha da fazlasına sahip olduklarını, bu sebeple köy statüsünün tekrar geri getirilmesinin gerektiğini vurgulamışlardır.

Katılımcı “Muhtar 13” bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Zaten eskiden bu uygulamayı kullanıyorduk. O sebepten bu uygulama da güzel. Ancak bu uygulama yerine eskisi gibi köy statüsünde olsak daha iyi olurdu. Köy tüzel kişiliği sayesinde bulunduğumuz köye daha iyi hizmet vermiş olurduk.”

İlçe belediyesi katılımcıları ise kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan belirlemesinin belirli bir mahalleye veya alana yönelik olmasından dolayı mahalleler veya ilçeler arası gelişmişlik farklarının ortaya çıkabileceğine değinmişlerdir. Ordu Büyükşehir Belediyesi katılımcıları ise mezkûr uygulamaların OSKİ'nin gelirini azaltacağını, gelirin azalmasının da mahallelere daha az hizmet sunulması anlamına geleceğini, dolayısıyla kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması her ne kadar mahalleler için olumlu gibi görünse de olumsuz sonuçlara da sebep olabileceğini dile getirmişlerdir.

Katılımcıların görüşleri değerlendirildiğinde hizmet alan kesimin temsilcisi olan muhtarlar, uygulanacak olan sistemin olumlu etkiler ortaya koyacağını savunurken, hizmet sunan idareler ise gelirlerinin azalmasından dolayı sistemin olumsuz sonuçlar ortaya koyacağını belirtmişlerdir.

3.9.7. Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Maddi Yönden Etkisine İlişkin Bulgular

Muhtarlar, yapılan değişikliklerle mahalle olarak statüsü değiştirilen köylerde yaşayan vatandaşların yeni sistemle birlikte giderlerinin arttığını, vergilerin ve uygulanan tarifelerin il merkezinde olduğu şekliyle uygulandığını, dolayısıyla yeni sistemin ekonomik yönden mahallelerde yaşayan vatandaşları olumsuz yönde etkilediğini ifade etmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları yeni sistemle birlikte hizmet sahalarının çok genişlediğini, bu sebeple coğrafi olarak da hizmet sunmanın zor olduğu Karadeniz Bölgesinde yer alan ilçede hizmet sunma maliyetlerinin çok arttığını vurgulamışlardır. Ayrıca değişiklik sonrası her ne kadar genel bütçeden aktarılan pay artsa da genişleyen sınırlarla artan gelirin aynı oranda olmadığı, dolayısıyla yeni sistemin belediyeyi maddi anlamda olumsuz etkilediği belirtilmiştir.

Katılımcı “İlçe Belediyesi 2” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İlçe mülki sınırı kapsamında geniş bir alana hizmet sunmaya başladık. Mali anlamda ilçemizin gelirlerinin %30’u büyükşehir belediyesine aktarıldığından nüfus bazında hisselerimiz hariç her hangi bir gelirimiz olmadığından Kumru belediyesi hizmet sunma noktasında ekonomik sıkıntı çekmektedir.”

Büyükşehir belediyesi katılımcıları da diğer iki katılımcı grubu gibi büyükşehir belediyesi sisteminin belediyeyi olumsuz yönde etkilediğini dile getirmişlerdir. Hizmet sahasının çok genişlediği, engebeli ve dağınık yerleşimin hüküm sürdüğü saha da hizmet sunmanın maliyetleri arttırdığı ifade edilmiştir. Bir de kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasıyla birlikte vergi gelirlerinin daha da azalacağı düşünüldüğünde yeni sistemin belediyeyi mali anlamda olumsuz yönde etkilediği vurgulanmıştır.

Her üç katılımcı grubu da uygulamaya konulan büyükşehir belediye sisteminin ekonomik açıdan olumsuz sonuçlar doğurduğunu kabul etmiştir.

3.9.8.Hizmet Sunan Kamu İdarelerine İlişkin Bulgular

Aşağıda, hizmet sunan kamu idarelerine ilişkin bulgular yerel yönetim birimleri özelinde incelenmiştir.

3.9.8.1.İl Özel İdaresi

Mahalle muhtarları, 2014 yılı öncesinde köylere hizmet sunan il özel idaresinin karışıklığa mahal vermeden, siyasi olarak ayırım yapmadan, muhatap bulabilme ve ulaşılabilirlikte bir sorun yaratmadan etkili ve verimli hizmet sunduklarını ifade etmişlerdir. Olumlu yönlerinin daha fazla olduğu ifade edilirken, il özel idarelerinin araç ve teknik personel noktasında yetersiz kaldığı da ayrıca belirtilmiştir. Muhtarlar il özel idarelerinin çalışmasını genel olarak etkili bulurken ilçe belediyesi katılımcıları ise il özel idaresinin köylere yeterince etkin hizmet sunmadığını, etkin sunulmayan hizmetlerden dolayı mahallelerle köyler arasında gelişmişlik farklarının ortaya çıktığını dile getirmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise 2014 yılı öncesinde belde belediyesi ve il özel idaresi tarafından farklı planlama şekilleri ve uygulama yöntemleri ile altyapı ve üstyapı çalışmalarının yapıldığını, bu durumun da kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılma şekline göre her bölgede farklı gelişmişlik sonuçlarının ortaya çıkmasına sebep olduğunu vurgulamışlardır. Ayrıca il özel idaresinin köylere sunmuş olduğu altyapı ve üstyapı hizmetlerinin de yetersiz olduğu belirtilmiştir.

Katılımcıların görüşünden anlaşılacağı üzere sadece Muhtarlar, il özel idaresinin yapmış olduğu hizmetlerin verimli ve etkili sonuçlar ortaya çıkardığını düşünmektedirler.

3.9.8.2.İlçe Belediyesi

Muhtarlar, ilçe belediyesinin vatandaşa yakın konumda bulunmasından dolayı hızlı şekilde hizmet alabildiklerini, muhatap bulma noktasında sorun yaşamadıklarını dile getirmişlerdir. Özellikle yol yapım işinde ilçe belediyesinin etkin bir çalışma yürüttüğü belirtilmiştir. Ancak ilçe belediyesinin hizmet sahasına sunması gereken farklı hizmetleri sunmadığı, ödenek, araç ve teknik personel konusunda eksik kaldığı ifade edilmiştir. Her ne kadar hızlı şekilde muhatap bulunsa da vatandaşın geçiştirildiği, mahallelerin siyasi tercihlerinden dolayı hizmette ayrımcılık yapıldığı vurgulanmıştır.

İlçe belediyesi katılımcıları yeni sistemin başladığı ilk yıllarda genişleyen hizmet alanında yetersiz personel ve yetersiz ödenekle hizmet sunmakta sorun yaşandığını dile getirmişlerdir. Her ne kadar ilk yıllarda aksaklıklar yaşansa da başlatılan ilçe mülki

sınırında hizmet sunma uygulamasının, plan ve programların bir bütünlük içerisinde yapılmasını sağladığı, mahallelere daha etkili hizmetlerin sunulduğu ifade edilmiştir. Ayrıca aynı hizmetin hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi tarafından sunulabiliyor olması karışıklıklara sebebiyet verebileceği, ödeneklerin arttığı; ancak genişleyen sorumluluk sahasıyla orantılı bir artışın olmadığı, personel ve araç noktasında eksikliklerin bulunduğu belirtilmiştir. Bu ifade edilen eksikliğin giderilmesi şartıyla büyükşehir belediyesinin ilçelere yönelik sunmuş olduğu gününbirlik işlerin ilçe belediyesi tarafından sunulabileceği de ayrıca dile getirilmiştir.

Büyükşehir belediyesi katılımcıları, ilçe belediyesinin az ödenekle etkili hizmetler ürettiğini, daha önce ayrı ayrı idareler tarafından yapılan imar planları ve programların karışıklığa sebep olduğunu, zabıta ve itfaiye hizmeti gibi uzmanlık isteyen çalışmaların belediyeler tarafından daha koordineli şekilde yapıldığını ifade etmişlerdir. Ancak bazı hizmetlerin hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi tarafından yapılıyor olması karışıklıkların yaşanmasına ve kaynak israfına sebep olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle yüksek maliyetli işlerin sadece büyükşehir belediyesi tarafından, gününbirlik işlerin ilçe belediyesi tarafından sunulmasının daha etkili olacağı dile getirilmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 5” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Aynı hizmetlerin sunulması hususunda örnek olarak zabıta hizmetleri değerlendirilebilir. Söz konusu hizmet alanında büyükşehir ile ilçe belediyesi arasında koordinasyon eksikliği olduğu takdirde yetki karmaşası meydana gelecektir. Farklı uygulamalar yüzünden vatandaşlar mağdur olacaktır. Ayrıca yetki alanı belirsizliği de aynı hizmet kolunda yaşanmaktadır.”

3.9.8.3.Büyükşehir Belediyesi

Muhtarlar, büyükşehir belediyesinin yaptığı hizmetleri verimsiz olarak gördüklerini, siyasi tercihlerinden dolayı mahalleleri hizmet sunma noktasında ayırdıklarını, sadece yol yapımı konusunda verimli sayılabilecek hizmetlerinin olduğunu, aynı hizmeti hem ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin sunabiliyor olmasının karışıklıklara sebep olduğunu ifade etmişlerdir. Yüksek maliyetli işler hariç olmak üzere gününbirlik işlerin yeterli ödenek, araç ve personel aktarımı yapılarak ilçe belediyesi tarafından yapılmasının daha olumlu sonuçlara doğuracağı belirtilmiştir.

İlçe belediyesi katılımcıları da muhtarlar gibi aynı işlerin farklı belediyeler tarafından sunulabiliyor olmasının karışıklıklara sebebiyet verebileceğinden yüksek maliyetli işlerin büyükşehir belediyesi gününbirlik işlerin veya az maliyetli işlerin ilçe belediyesi tarafından yapılması gerektiğini belirtmişlerdir. Altyapı ve üstyapı işlerinin profesyonel ekibe sahip büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerektiği ayrıca ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi katılımcıları, yeni sistemle birlikte ilin bütününe kapsayacak şekilde hizmet sunulmaya başlandığını, plan ve programların daha bütüncül ve düzenli yapıldığını, alanında uzman personel ve geniş araç filolarıyla daha etkin hizmetler sunulduğunu belirtmişlerdir. Daha önce diğer katılımcı gruplar tarafından da ifade edildiği üzere kimi hizmetlerin her iki belediye tarafından da sunulabiliyor olmasının karışıklıklara sebebiyet verdiği vurgulanmıştır. İlçe belediyelerinin bütçe gelirlerinden aldıkları paylar az olduğu için yüksek maliyet gerektiren su ve kanalizasyon, yol yapımı gibi hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulmasının daha etkili ve verimli sonuçlar doğuracağı ifade edilmiştir.

Katılımcı “Büyükşehir Belediyesi 7” bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

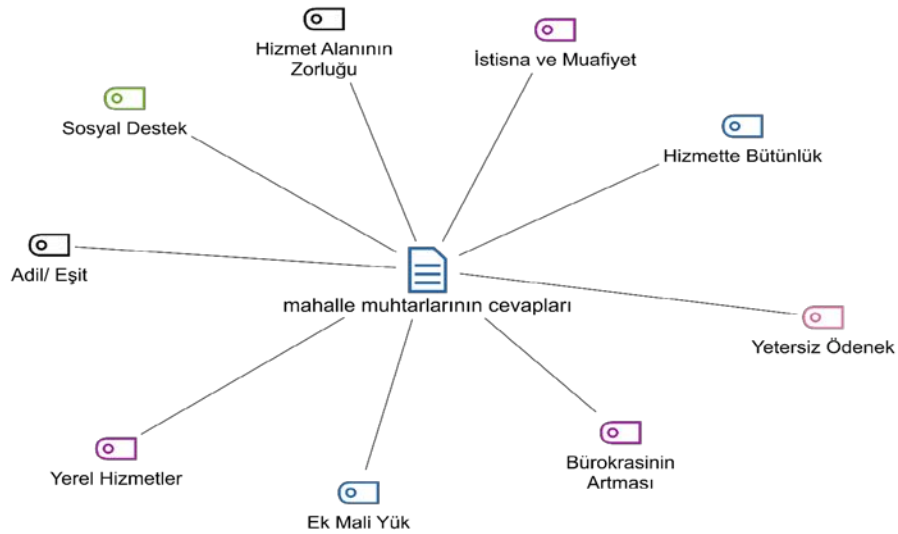
“Profesyonel ve bürokratik bakış açısıyla değerlendirildiğinde söz konusu faaliyet alanlarında çağımızın gerektirdiği teknik imkânlarla ulaşması kolay, mali yönden daha geniş yetkili bir yönetimi ve personel olarak bilgi seviyesi yüksek olan, çalışma alanlarında uzmanlaşmış büyükşehir belediyelerince daha kaliteli bir şekilde hizmet sunulacağı da görünen bir gerçektir.”

3.9.9.Muhtarlar ve Yerel Otorite Bürokratları ile Yapılan Görüşmelere Dair Tespitler

Muhtarlar, ilçe ve büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü bürokratları ile yapılan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler neticesinde elde edilen bilgilere yukarıda detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Bu çerçevede genel olarak muhtarların il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerden daha memnun oldukları yönünde bir görüşün ön plana çıktığı, ancak hâlihazırdaki durum dikkate alındığında ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetler değerlendirildiğinde ulaşılabilirlik noktasında sorunlar yaşandığı ileri sürülmüştür.

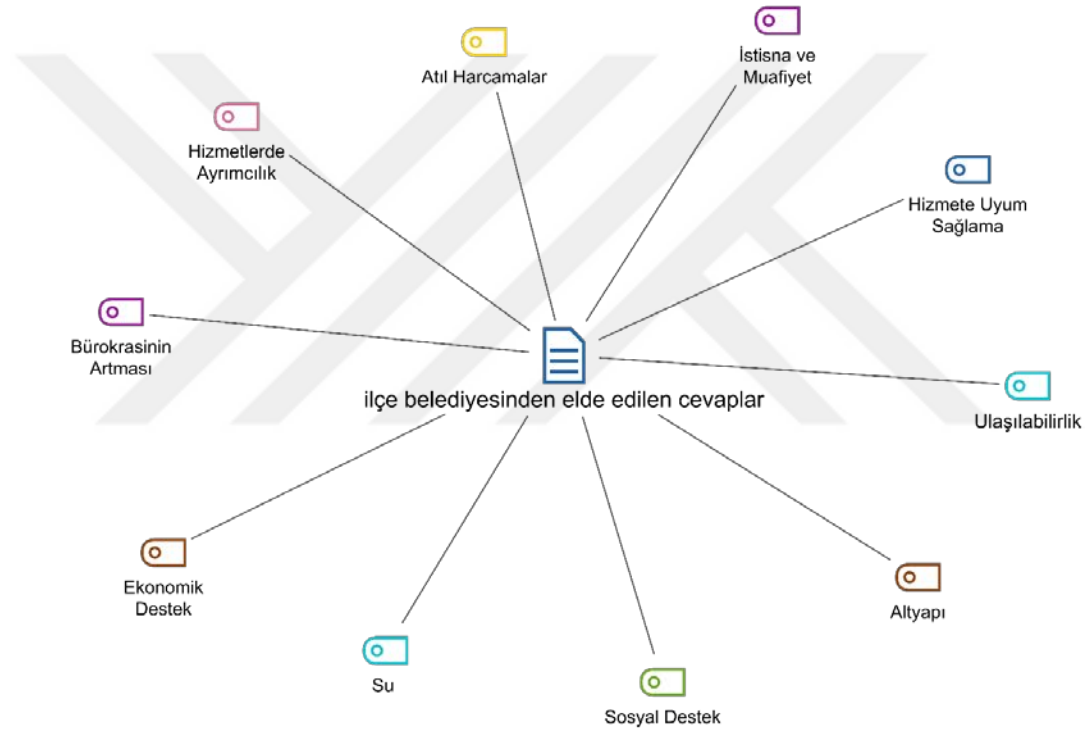
Özellikle büyükşehir belediyesinin ulaşılabilirliğinde sorunların olduğu, ulaşılsa bile problemlerin çözülemediği belirtilmiştir. Ayrıca kimi hizmetlerin hangi belediye tarafından sunulacağı noktasında oluşan belirsizlik halinin devam ettiği, geçmişe nazaran hizmet sunumunda mahallelerin siyasi tercihlerine göre davranıldığı, il özel idaresi zamanında hizmetlerin daha eşit ve dengeli dağıtılmasına nazaran günümüzde hizmetlerin mahallelerdeki oy oranlarına göre sunulduğuna yönelik bir algının ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

Bütün bunların yanı sıra 2014 yılı sonrasında uygulanan sistemde erişilebilirlik açısından ilçe belediyelerinin daha ulaşılabilir olduğu ve buna bağlı olarak da büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından sunulmasının daha yararlı olacağı görüşünün ön plana çıktığı tespit edilmiştir. Ancak belediye başkanlarının ve belediyelerin siyasi fonksiyonlarının ön plana çıkması nedeni ile karar ve stratejilerinde de politik bir tavır takındıkları ortadadır. Bu nedenle kentsel alanlarda yapılacak bir yatırımın yararlanıcı sayısının çok fazla olması sebebiyle kentsel alanlara yönelik yatırımlarını artırdıkları, kırsal alanda ise sunulacak bir hizmetin maliyetinin artmasının yanı sıra yararlanıcılarının sayısının da olabildiğince az olması sebebiyle bu yatırımları gerçekleştirmekten imtina ettikleri de bir gerçektir. Bu sebeple yapılan görüşmeler neticesinde belediyelerin siyasi açıdan fayda maliyet analizine gittikleri, kırsala sunulacak olan hizmetlerde de politik bir bakış açısıyla hareket ettikleri kanaatinin muhtarlarda oluştuğu tespit edilmiştir. Ayrıca 2020 yılı sonrasında kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlara yönelik uygulanan muafiyet ve indirimlere daha önce köy oldukları dönemde sahip olduklarından köy hüviyetinin bu yerlere geri verilmesi yönünde muhtarlarda genel bir kanaatin oluştuğu da değerlendirilmiştir.



Şekil 3.2. Tek Vaka Örneği Muhtarlar

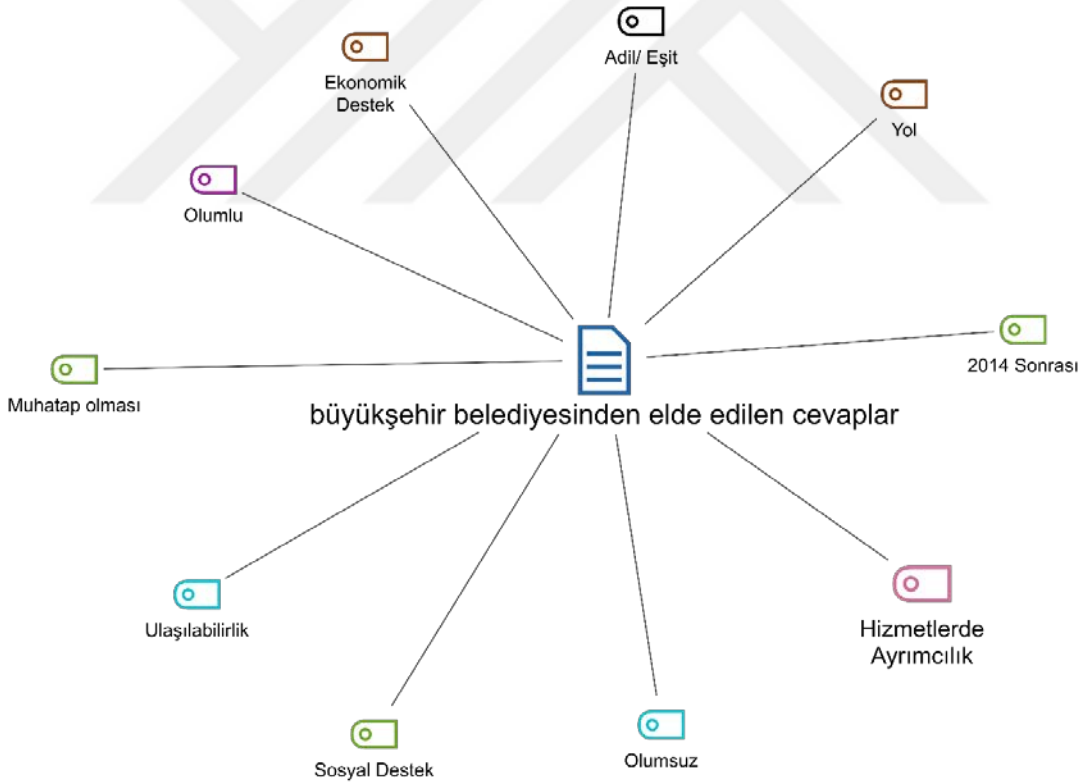
İlçe belediyesi başkan ve bürokratları ise ilçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması sebebiyle ilk yıllarda sorun yaşanılrsa da zamanla bu olumsuzlukların giderildiğini, vatandaşların ilçe belediyelerine ulaşabildiklerini ve sorunların dağınık bir yerleşimin hâkim olmasına rağmen zamanında ve hızlı bir şekilde çözülebildiğini, hizmet kalitesinin arttığını ileri sürmüşlerdir. Ancak daha etkin ve verimli hizmet sunumu adına ilçe belediyelerinin mali imkânlarının artırılması gerektiğini de vurgulamışlardır. Öte yandan su ve kanalizasyon hizmetleri dışında büyükşehir belediyelerinin ilçelerde sunduğu diğer gününbirlik, düşük maliyetli hizmetlerin bedeli karşılanmak suretiyle ilçe belediyelerince sunulmasının etkili ve ekonomik olacağı da ileri sürülmüştür.



Şekil 3.3. Tek Vaka Örneği İlçe Belediyesi

Büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü bürokratları ise il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumu neticesinde kent genelinde dengeli bir hizmet sunum sürecinin başladığı, maliyet artsa da hizmetlerin tek elden yürütülmesinin olumlu etkiler yarattığını belirtmişlerdir. Böylece hizmet sunumunda yaşanan çok başlılığın giderildiği, ancak ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında da hizmet örtüşmesi/çakışmasına bağlı olarak zaman zaman kimi sorunların ortaya çıktığı ileri sürülmüştür. Kırsalda bulunan yerlere hizmet sunumunda maliyetin arttığı, ancak bu yerlere eşgüdüm dâhilinde kaliteli ve dengeli hizmet sunulması için büyükşehir belediyelerinin yeterli imkâna sahip olduğu, bu sebeple her ne kadar ilçe belediyeleri bu

kırsal alanlara yakın olsa da hizmetleri sunabilecek idari ve mali kapasiteye sahip olmadıkları belirtilmiştir. Öte yandan tek bir büyükşehir belediyesi kanununun farklı konumsal özelliklere ve değişkenlere sahip büyükşehir belediyeleri için uygulanmasından kaynaklanan sorunların da hizmet sunumuna olumsuz bir şekilde etki ettiği, merkezden aktarılan kaynakların; illerin coğrafi konumlarının, yer şekillerinin ve hizmet sunma maliyetlerinin dikkate alınarak yapılmasının gerektiği belirtilmiştir. Genel olarak maliyeti yüksek hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından; maliyeti düşük hizmetlerin de ilçe belediyeleri tarafından sunulması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak kırsal mahalle uygulamasının başlaması ile daha önceki yıllarda yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile beş yıl süresince tanınan ve daha sonra 31 Aralık 2025 tarihine dek uzatılan vergi indirimi ve muafiyetleri süresiz hale gelecektir. Bu durumun ilçe ve büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğünün önemli gelir kayıpları yaşamasına neden olacağından hareketle idarelerin anılan yerlere hizmet sunma noktasında isteksiz kalacakları da ileri sürülmüştür.



Şekil 3.4. Tek Vaka Örneği Büyükşehir Belediyesi

Muhtarlar, 2014 yılı öncesinde il özel idarelerince sunulan hizmetlerin genel olarak yeterli olduğunu savunurken ilçe ve büyükşehir belediyeleri il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerin etkin ve verimli olmadığını ileri sürmektedirler.

Yukarıda yer verilen genel değerlendirmelere binaen muhtarlar ve yerel yöneticilerin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumuna dair farklı görüşlere sahip oldukları görülmektedir. Sistemin iyileştirilmesi adına öncelikle il özel idaresi uygulamasının muhtarlar açısından daha öncelikli olduğu, akabinde köy tüzel kişiliklerinin geri kazanımı noktasında da bir beklentinin hala canlı olduğu görülmektedir. Ancak hâlihazırdaki uygulamanın tatbiki noktasında iyileştirmeye açık hususların da olduğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan ilçe belediyelerinin yetkilerinin artırılması ve büyükşehir belediyelerinin kent genelinde tatbiki mümkün ve eşgüdüm gerektiren işleri ifa etmesi, ilçe belediyelerinin de mikro ölçekte ve süreklilik arz eden işleri yürütmesi görüşü ön plana çıkmaktadır. Öte yandan su ve kanalizasyon idaresinin teknik bir iş yürütmesi sebebiyle özel ihtisas gerektiren bu işi ifa etmeye devam etmesi genel kabul görmektedir. Ancak dağınık yerleşim sebebiyle kırsal alanda sunulan hizmetin maliyetinin artmasına bağlı olarak yerel otoritelerin öncelikle kentsel alanlara yönelik hizmet sunma önceliğinin devam ettiği de değerlendirilmektedir. Bu sebeple kırsal alanlara da dengeli ve kaliteli hizmet sunumu adına yerel otoritelerin mali güçlerinin artırılması gerekliliğinin hâsıl olduğu da açıktır.



Şekil 3.5. Katılımcıların Uygulama Değişikliğini Tanımlarken Kullandığı İfadelerin Sıklık Dağılımı (Ortalama Min: 8 Tekrar)

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimler, belirli bir bölgede yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için meydana getirilen, karar organları yine yerleşik halk tarafından belirlenen, merkezin baskısından uzak, bağımsız bir yönetimi olan bir yönetsel sistemdir. Batılı ülkelerde ilk örneklerinin 12. yüzyılda ortaya çıktığı yerel yönetimlerin Türkiye'deki ilk örneklerine 1829 yılında rastlanmıştır. İstanbul'un güvenliğinin kontrol altında tutulması için oluşturulan "muhtarlık" örgütü yerel yönetim birimlerinin ilk örneği olarak kabul edilmiştir. Ayrıca Tanzimat Dönemi'nde vergilerin toplanması, adaletsizliklerin ve yolsuzlukların önüne geçilmesi için oluşturulan "Muhassıllık Meclisleri"nin yerel yönetimlerin ilk örneği olduğunu varsayan görüşler de olmuştur. Türkiye'de 1982 Anayasası'na göre "Mahalli İdareler" genel olarak belediyeler, il özel idareleri ve köyler şeklinde tasnif edilmektedir. Türkiye'de yönetsel olarak en eski kanuna sahip olan ve oldukça kazuistik bir şekilde hazırlanan 442 sayılı Köy Kanunu'yla yönetilmeye devam eden köyler, kadim birer yönetsel erk olarak tüm uluslarda önem taşımıştır. Mezkûr Kanun'a göre köyler; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Yerel yönetim birimlerinden bir diğeri olan il özel idareleri, ilde yaşayan vatandaşların mahalli müşterek nitelikte olan taleplerini yerine getirmek için teşekkül ettirilen, vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç ayrı organdan oluşan, karar organları seçmenlerce belirlenen, kamu tüzel kişiliğini haiz yapılardır. İlk olarak 1864 yılında yayınlanan nizamnamede, yani resmi bir evrakta adı geçmiştir. Ayrıca 1876 Anayasası ile tüzel kişiliklerini kazanmışlardır. 1982 Anayasası'nda ifade edilen mahalli idarelerden bir başkası Belediyeler, Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar halkın yol, imar ve altyapı gibi mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçlarını karşıladığından önemlerini her zaman korumuşlardır. Bazı büyük illerde nüfusun artması gecekondulaşmanın artmasına, çarpık kentleşmeye, düzensizliğe, belediyelerin hizmetlerinde yetersizliklere ve aksamalara sebep olmuştur. Bu durum belediyeçilik alanında farklı alternatiflerin bulunması için çalışmaların yapılmasını sağlamıştır. Büyük yerleşim yerlerinde değinilen aksaklıkların giderilmesi ve etkin hizmet sunumu maksadıyla büyükşehir belediyelerinin teşekkül ettirilmesi gerekliliği doğmuştur.

1980'li yıllara gelindiğinde anayasal olarak büyükşehir belediyelerin kurulabilmesi için 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesine "*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir*" maddesi eklenmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte

büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır. 1984 yılına gelindiğinde 195 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” ve 3030 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” yürürlüğe girmiş ve Ankara, İzmir ve İstanbul illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 3030 sayılı Kanun’da büyükşehirler, “*belediye sınırları içinde, merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan*” yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmıştır. Mezkûr Kanun’la birlikte alt kademede, büyükşehir belediye sınırlarında bulunan ilçe/ilk kademe belediyeleri ve merkez ilçe/ilk kademe belediyeleri bulunan üst kademede ise büyükşehir belediyesinin bulunduğu iki kademeli yönetim modeli oluşturulmuştur. 2004 yılına gelindiğinde ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun’un yürürlüğe girmesi ile 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri; “*en az üç ilk kademe veya ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kendisine verilen görevleri yapan ve kamu tüzel kişiliğine sahip birer yönetim birimi*” olarak tanımlanmıştır. 2008 yılına gelindiğinde ise 5747 sayılı “*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” kabul edilmiştir. Mezkûr Kanun’la birlikte büyükşehir belediyelerinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu belediyeler mahallelere dönüştürülmüştür. Ayrıca nüfusu 2000’in altında kalan 862 belde belediyesinin belediye tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilk yerel seçimlerle birlikte tüzel kişiliği kaldırılan bu belediyelerin köye veya mahalleye dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır. Son olarak 2012 yılında 6360 sayılı “*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”un yürürlüğe girmesi ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30’a ulaşmıştır. Mezkûr Kanun’la birlikte büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama 2012 yılından önce sadece İstanbul ve Kocaeli illeri için kabul edilmişken 6360 sayılı Kanun’la birlikte bu durum 30 büyükşehir belediyesi için geçerli hale getirilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte toplam 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde kalan tüm köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır.

Söz konusu model değişikliği ile birlikte kırsal alanlarda il özel idarelerinden hizmet almakta olan köyler mahalleye dönüştürülmüş ve mahalli müşterek hizmetleri

ilgisine göre ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idarelerinden almaya başlamıştır. Söz konusu idareler ise kent merkezlerinde sunmakta oldukları hizmetleri aynı etkinlikte ve verimlilikte kırsal alanlara da götürmekle görevli kılınmışlardır. Ancak sınırlı kaynaklarla yerel gereksinimlerin ifasında hizmet sunucuları açısından önemli sorunlar ortaya çıkarken hizmetten istifade edenler açısından da erişilebilirlik ve hizmet kalitesi ile hizmetin zamanında sunulabilirliği gibi farklı sorunlar cereyan etmeye başlamıştır. Bir başka deyişle kent merkezlerinde sunulan bir hizmetten istifade eden insan sayısı hayli fazla iken anılan hizmetin kırsal alana götürülmesi halinde maliyetin artışıyla birlikte hizmetten istifade eden insan sayısının olabildiğince azaldığı görülmüştür. Söz konusu hizmet sunucuları ise siyasi saiklerle ve daha fazla insanın gereksinimlerini karşılamak adına kırsal alana zaruri gereksinimler haricinde hizmet sunma noktasında kayıtsız veya isteksiz kaldıkları görülmüştür. Kırsalda yaşayan vatandaşlar açısından da yararlanan hizmetlerin kalitesi ve etkinliği ile hizmet sunucularına ve gereksinim duyulan hizmetlere erişme anlamında çeşitli zorlukların yaşandığı anlaşılmıştır. Söz konusu sistemin eski ve yeni uygulamalar özelinde mukayese edilmesi ile kırsalda yaşayan insanların yerel hizmetlerden istifade etmesi anlamında ortaya çıkan sorunların değerlendirilmesi ile hizmette verimliliğin ve etkinliğin artırılması için çeşitli önerilerde bulunulabilmesi maksadıyla öncelikle somut durumun tespit edilmesi ve buna bağlı olarak da yönetsel modelin iyileştirilmesine dair aksiyon alınması gerekmiştir. Bu kapsamda da bilhassa kırsal nüfusa en yakın olan yerel birim yöneticisi muhtarlar ile hizmet sunucusu idarelerin yöneticileri özelinde bir araştırmanın belirli bir alan dahilinde yapılması önem kazanmıştır.

Ordu ilinin, en son büyükşehir belediyesi kurulan il olması nedeniyle mezkûr çalışma Ordu ili özelinde yapılmıştır. Çalışmanın örnekleme olarak; Ordu ili Kumru ilçesinde daha önce köy olan ve 2014 yılında yapılan değişiklikle tüzel kişilikleri kaldırılıp mahalleye dönüştürülen 31 köyün muhtarı, Kumru İlçesi Belediye Başkanı, Başkan Yardımcısı ve 2 ayrı bürokratı ve Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkan Vekili, Genel Sekreteri ve 6 ayrı bürokratı belirlenmiştir. Çalışma kapsamında nitel yöntem tercih edilmiş olup katılımcılarla yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılan 43 katılımcıya toplamda 17 ayrı soru yöneltilmiş ve çeşitli bilgi, bulgu ve değerlendirmeler elde edilmiştir. Anılan görüşmeler ise MaxQDA 2022 nitel analiz programı kullanılarak analiz edilmiş ve değerlendirilmiştir.

Muhtarlar ve ilçe belediyesi katılımcıları, 2014 yılı sonrasında bürokrasi ve kırtasiyeciliğin arttığını, bu sebeple daha önceki yıllarda kısa sürede halledilebilen

işlemlerin daha uzun sürede halledilebilir veya hiç halledilemez hale geldiğini belirtmişlerdir. İki katılımcı grubuna ek olarak büyükşehir belediyesi katılımcıları da yeni sistemle birlikte hizmet sunumunda yeterince adil davranılmadığını kabul etmiştir. Muhtarlar, 2014 yılı sonrasında mahallelere hizmet sunmaya başlayan Kumru İlçe Belediyesinin ve Ordu Büyükşehir Belediyesinin mahallelerin siyasi tercihlerinden dolayı hizmet sunumunda eşit davranmadıklarını, kendi siyasi görüşlerini benimseyen mahallelere daha fazla hizmet sunarken siyasi yönden farklı görüşte olan mahallelere yeterince hizmet sunmadıklarını vurgulamışlardır. Hizmet sunumunda adil davranılmadığı düşüncesinde olduğu gibi hizmet alanlarının ve sunulan hizmetlerin çakışmasının karışıklığa, hizmetlerde aksamaya ve gecikmelere sebep olduğu her üç katılımcı grubunca da kabul edilmiştir. Hizmet alanının çakışması, yani mahallelere hem ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin hizmet sunabiliyor olması vatandaşlar nezdinde bir belirsizliğe sebep olduğu, hizmetin hangi idare tarafından sunulması gerektiğinin belirlenememesi/bilinmemesi sonucunu doğurduğu ifade edilmiştir. Bilhassa zabıta hizmeti gibi bazı hizmetlerin büyükşehir ve ilçe belediyelerinin her ikisi tarafından sunuluyor olmasının da karışıklıkların artmasına sebep olduğu belirtilmiştir. Öte yandan tüm ili kapsayacak şekilde uzmanlaşmış bir ekiple ifade edilen hizmetlerin tek elden yönetilmesinin daha verimli sonuçlar doğuracağı da vurgulanmıştır.

Muhtarlar, ilçe belediyesinin ve büyükşehir belediyesinin sunması gereken hizmetlerden sadece yol yapımı hizmetinin iyi denilebilecek düzeyde olduğunu, belirtilen iki idarenin sunması gereken diğer tüm hizmetlerde eksikliklerin olduğunu ifade ederken; ilçe belediyesi katılımcıları ise il özel idareleri zamanında hizmet alamayan köylerin mahalle olduktan sonra daha önceki yıllarda hizmet alamamalarından kaynaklı eksikliklerin fazla olmasından ötürü sorunların yaşandığını vurgulamışlardır. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise hizmet sunulması gereken alanın çok geniş ve engebeli olmasından dolayı aksaklıkların yaşandığını belirtmiştir. Muhtarlar ayrıca OSKİ tarafından sunulan içme suyu sağlama ve kanalizasyon hizmetlerinde de vatandaşın hayatını olumsuz etkileyecek şekilde eksikliklerin/aksaklıkların olduğunu belirtmiştir. Her üç katılımcı grubu da yeni sistemle birlikte eksiklikler ve aksaklıkların yaşandığını kabul etmiştir.

Her üç katılımcı grubu da yeni uygulanan sistemle birlikte tüm ili kapsayan planların hazırlanmaya başlandığını, hazırlanan imar planlarının daha bütüncül yapıldığını ve planlanan yatırımların tüm ili kapsayacak şekilde yapılabileceğini ifade etmişlerdir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin sahip olduğu geniş araç filoları ve teknik

ekipleriyle daha etkin ve verimli hizmet sunulabildiği belirtilmiştir. Yeni sistemin tüm sayılan olumlu yönlerine rağmen muhtarlar, adil şekilde hizmet alamadıklarını belirtirken; büyükşehir belediyesi katılımcıları ise yeni uygulamayla birlikte daha önce hizmet alamayan en ücra köşede kalan mahallelere dahi hizmet sunulduğunu ifade etmiştir.

Büyükşehir belediye sisteminin etkili ve verimli sonuçlar ortaya koyduğu ilçe ve büyükşehir belediyesi katılımcıları tarafından kabul görürken muhtarlar tarafından kabul görmemiştir. Muhtarlar, il özel idaresinin köylere daha etkili hizmet sunduklarını, il özel idaresine kolay şekilde ulaştıklarını ve sorunlarının hızlıca çözüldüğünü ifade etmişlerdir. Ayrıca eski sistemde köylere sadece il özel idaresinin hizmet sunmasından kaynaklı karışıklıkların olmadığı, yeni sistemde iki ayrı belediyenin hizmet sunabiliyor olmasının karışıklıklara sebebiyet verdiği belirtilmiştir. Muhtarlar, her ne kadar eski sistemi etkin bulduklarını ifade etseler de yeni sistemde iki ayrı belediyenin sunmuş oldukları hizmeti değerlendirdiklerinde ilçe belediyesinin daha etkin hizmet sunduğunu ve ilçe belediyesinde daha kolay muhatap bulduklarını belirtmişlerdir. Yeni sistemin daha etkin sonuçlar ortaya koyduğunu ifade eden ilçe belediyesi katılımcıları, profesyonel ekiplere sahip olan OSKİ'nin hizmet sunumunda daha profesyonel davranarak ilçe mülki sınırları içerisinde tüm mahallelere diğer idarelere nazaran daha etkili hizmet sunduklarını ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise hizmetlerin kentsel bütünlük gözetilerek yapılmasının imar, altyapı ve ulaşım gibi hizmetlerin daha planlı şekilde yapılmasını sağladığını; itfaiye, zabıta ve cenaze hizmetleri gibi uzmanlık gerektiren konuların il mülki sınırı kapsamında daha teşkilatlı ve modern ekipler tarafından sunulmasının ve bu alanlarda uzmanlaşmanın sağlanmasının önünün açıldığını dile getirmiştir.

İlçe belediyesi katılımcıları, yeni sistemin uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda hizmet sahasının bir anda genişlemesi sonucu ellerinde olan personel ve araçlarla hizmet sunmakta zorlandıklarını, bu nedenle yeterli düzeyde hizmet sunamadıklarını; ancak ilerleyen yıllarda eksiklerini tamamlayarak etkin bir şekilde hizmet sunmaya başladıklarını ifade etmişlerdir.

Muhtarlar, il özel idareleri zamanında hizmeti yaptıracak idareyi bulmakta sorun yaşamazken yeni sistemle birlikte hizmeti sunacak sorumlu idareyi bulmakta sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir. Muhatap idare bulunsa bile istenen hizmetin kendi sahaslarında kalmadığı veya idarenin yeterli araç ve personele sahip olmadığı ifade edilerek hizmet sunumundan kaçınıldığı ayrıca belirtilmiştir. Yeni sistemle birlikte ilgili

idarelere ulaşmak için ekstra maliyetlere katlanması gerektiği, bu durumunda maddi açıdan zor durumda olan kırsal alanda yaşayan mahalleliyi daha da zor duruma düşürdüğü ifade edilmiştir. Her ne kadar ilçe belediyesine ulaşmak ve muhatap bulmak büyükşehir belediyesine ulaşmak kadar zor olmasa da ilçe belediyesinin yetersiz personel, araç ve ödeneklerinden dolayı hizmet sunumunda yetersiz kaldığı vurgulanmıştır. Muhtarların aksine diğer iki katılımcı grubu ise belediyelere ulaşabilmekte ve sorunların iletilip çözüm bulunmasında her hangi bir problemin yaşanmadığını belirtmişlerdir.

2014 yılı öncesini değerlendiren katılımcılardan muhtarlar, bu dönemde hizmet sunan il özel idaresinin etkin ve verimli hizmet yürüttüğünü belirtirken, araç ve personel noktasında profesyonellikten uzak kaldığını da belirtmişlerdir. 2014 yılı sonrasında uygulanan büyükşehir belediye sisteminde daha profesyonel ve teknik ekiplerin oluşturulduğu ileri sürülürken mahallelere eşit şekilde hizmet sunulmadığı da vurgulanmıştır. İlçe belediyesi katılımcıları ise 2014 yılı öncesinde il özel idaresi tarafından hizmetlerin eksik sunulduğunu, imar planlarının belde belediyeleri tarafından yapılmadığını veya eksik yapıldığını ve altyapı yatırımlarında ise büyük problemler yaşandığını belirtmiştir. Yeni uygulamayla birlikte daha etkin hizmet sunulmaya başlandığı ileri sürülmüştür. Hizmetlerin ilden daha koordineli ve her mahalleye ulaşacak şekilde planlandığı, özellikle altyapı hizmetlerinin OSKİ tarafından profesyonel ekipler tarafından sunulduğu, bu sebeple yeni sistemle daha etkin sonuçlar ortaya konulduğu her iki belediye katılımcıları tarafından ifade edilmiştir.

Muhtarlar, ilçe belediyesinin yeterli araç ve teknik personele sahip olmadığını, bu eksikliklerin dışında ödenek noktasında da problemlerin yaşandığını, dolayısıyla hizmet sunumlarında aksaklıkların olduğunu belirtmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları muhtarlarla aynı görüşte olmasına rağmen bu eksikliğin süreklilik arz etmediğini, sadece yeni sistemin uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda bu problemlerin yaşandığını vurgulamışlardır. Her iki belediye katılımcıları hizmet alanının çok geniş, yol ağının çok uzun ve yer şekillerinin engebeli olmasından dolayı hizmet sunma maliyetlerinin çok yüksek olduğundan yakınırken, muhtarlar aynı coğrafyada daha önce il özel idaresinin hizmet sunduğunu ve bu şekilde şikâyetlerin söz konusu olmadığını ifade etmişlerdir.

Mahallelere yönelik yapılması gereken sosyo-kültürel yatırımların gerekli ödenekler sağlanarak sadece ilçe belediyesi tarafından yapılması gerektiği muhtarlarca ifade edilmiştir. Ayrıca muhtarlar, yol yapımı ve içme suyu sağlama hizmeti gibi yüksek maliyet ve teknik ekip gerektiren çalışmaların tamamen büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının etkili sonuçlar doğuracağını belirtmişlerdir. Muhtarların altyapı ve üstyapı

hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gerektiği düşüncesi diğer iki katılımcı grubunca da kabul görmüştür. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ifade edilen yatırımların büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasını kabul etmekle birlikte hizmet sunulan coğrafyanın hizmet sunma maliyetlerini artırdığı bu sebeple ödeneklerin bu zorluklar gözetilerek artırılması gerektiğini belirtmişlerdir.

Muhtarlar, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasının bu bölgede yaşayan vatandaşlara çeşitli indirim ve muafiyetler sağlayacağından dolayı olumlu sonuçlar doğuracağını ifade etmişlerdir. Ancak muhtarlar, bu ifade edilen sistemin sağladığı avantajlara daha önce köy oldukları dönemde zaten sahip olduklarından, mahallelerin tekrar köy statüsüne dönüştürülmesinin yerinde bir karar olacağını vurgulamışlardır. İlçe belediyesi katılımcıları ise ifade edilen uygulamalar dolayısıyla belirtilen kapsamda kalan mahallelerle diğer mahalleler arasındaki uygulama farklılığından dolayı gelişmişlik noktasında mahalleler arasında farklılıklar olacağını ileri sürmüşlerdir. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması ile büyükşehir belediyesinin ve OSKİ'nin gelirinin azalacağı, bu azalışın ise mahallelere daha az hizmet şeklinde geri dönüşünün olacağı hususu büyükşehir belediyesi katılımcılarınca vurgulanmıştır.

Muhtarlar, vatandaşların yeni sistemle birlikte giderlerinin arttığını, vergilerin ve uygulanan tarifelerin il merkezinde olduğu şekliyle uygulandığını, dolayısıyla yeni sistemin ekonomik yönden mahallelerde yaşayan vatandaşları olumsuz yönde etkilediğini belirtmişlerdir. İlçe ve büyükşehir belediyesi katılımcıları ise büyükşehir belediye sistemi ile genişleyen hizmet sahasında bilhassa coğrafi şartların da zor olması sebebiyle hizmet sunmanın maliyetlerini oldukça artırdığını, ayrıca artan hizmet alanına oranla ödenek artışlarının yeterli düzeyde olmadığını ifade etmişlerdir.

Büyükşehir belediyesi katılımcıları, köy statüsünün devam ettiği yıllarda vatandaşların il özel idaresinden fazla bir beklentilerinin olmadığını, bu sebeple yapılan en ufak bir yatırımdan memnuniyet duyduklarını, mahalle olduktan sonra ise vatandaşların beklentisinin ve memnuniyetsizliğinin arttığını ifade etmişlerdir.

Muhtarlar, belediye başkanlarının ve belediyelerin siyasi fonksiyonlarının ön plana çıkması nedeni ile karar ve stratejilerinde de politik bir tavır takındıklarını belirtmişlerdir. Bu nedenle kentsel alanlarda yapılacak bir yatırımın yararlanıcı sayısının çok fazla olması sebebiyle kentsel alanlara yönelik yatırımlarını artırdıkları, kırsal alanda ise sunulacak bir hizmetin maliyetinin artmasının yanı sıra yararlanıcılarının sayısının da olabildiğince az olması sebebiyle bu yatırımları gerçekleştirmekten imtina ettikleri de bir

gerçektir. Bu sebeple yapılan görüşmeler neticesinde belediyelerin siyasi açıdan fayda maliyet analizine gittikleri, kırsala sunulacak olan hizmetlerde de politik bir bakış açısıyla hareket ettikleri kanaatinin muhtarlarda olduğu tespit edilmiştir. Bu yüzden köy hüviyetinin bu yerlere geri verilmesi yönünde muhtarlar nezdinde genel bir kanaatin olduğu tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi ile Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü bürokratları ise il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumu neticesinde kent genelinde dengeli bir hizmet sunum sürecinin başladığı, maliyet artsa da hizmetlerin tek elden yürütülmesinin olumlu etkiler yarattığını belirtmişlerdir. Kırsalda bulunan yerlere hizmet sunumunda maliyetin arttığı, ancak bu yerlere eşgüdüm dâhilinde kaliteli ve dengeli hizmet sunulması için büyükşehir belediyelerinin yeterli imkâna sahip olduğu, bu sebeple her ne kadar ilçe belediyeleri bu kırsal alanlara yakın olsa da hizmetleri sunabilecek idari ve mali kapasiteye sahip olmadıkları belirtilmiştir. Öte yandan tek bir Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun farklı konumsal özelliklere ve değişkenlere sahip büyükşehir belediyeleri için uygulanmasından kaynaklanan sorunların da hizmet sunumuna olumsuz bir şekilde etki ettiği, genel olarak maliyeti yüksek hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından; maliyeti düşük hizmetlerin de ilçe belediyeleri tarafından sunulması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak kırsal mahalle uygulamasının başlaması ile daha önceki yıllarda yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile beş yıl süresince tanınan ve daha sonra 31 Aralık 2022 tarihine dek uzatılan kimi vergi indirimi ve muafiyetleri süresiz hale getirilmiştir. Bu durumun ilçe ve büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğünün önemli gelir kayıpları yaşamasına neden olacağından hareketle idarelerin anılan yerlere hizmet sunma noktasında isteksiz kalacakları da ileri sürülmüştür.

Muhtarlar, 2014 yılı öncesinde il özel idarelerince sunulan hizmetlerin genel olarak yeterli olduğunu savunurken ilçe ve büyükşehir belediyeleri il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerin etkin ve verimli olmadığını ileri sürmüşlerdir.

Yukarıda yer verilen genel değerlendirmelere binaen muhtarlar ve yerel yöneticilerin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumuna dair farklı görüşlere sahip oldukları görülmektedir. Sistemin iyileştirilmesi adına öncelikle il özel idaresi uygulamasının muhtarlar açısından daha öncelikli olduğu, akabinde köy tüzel kişiliklerinin geri kazanımı noktasında da bir beklentinin hala canlı olduğu görülmektedir. Ancak hâlihazırdaki uygulamanın tatbiki noktasında iyileştirmeye açık hususların da bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan ilçe belediyelerinin yetkilerinin artırılması ve büyükşehir belediyelerinin kent genelinde tatbiki mümkün ve eşgüdüm

gerektiren makro işleri ifa etmesi, ilçe belediyelerinin de mikro ölçekte ve süreklilik arz eden işleri yürütmesi görüşü ön plana çıkmaktadır. Öte yandan su ve kanalizasyon idaresinin teknik bir iş yürütmesi sebebiyle özel ihtisas gerektiren bu işi ifa etmeye devam etmesi genel kabul görmektedir. Ancak dağınık yerleşim sebebiyle kırsal alanda sunulan hizmetin maliyetinin artmasına bağlı olarak yerel otoritelerin öncelikle kentsel alanlara yönelik hizmet sunma önceliğinin devam ettiği de değerlendirilmektedir. Bu sebeple kırsal alanlara da dengeli ve kaliteli hizmet sunumu adına yerel otoritelerin mali güçlerinin artırılması gerekliliğinin hâsıl olduğu da açıktır.

Büyükşehir belediyesinin politik davranarak kimi mahallelere hizmet sunduğu kimilerine de sunmadığı dikkate alındığında böyle bir adaletsizliğin ortaya çıkmaması adına belediyelere gönderilen ödeneğin belirli kısmının sadece kırsal mahallelere hizmet sunulması için şartlı gönderilmesi ve belediyelerin kırsal alanlara hizmet sunmak zorunda bırakılması gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerine ödenekler gönderiliyorken büyükşehir belediyesinin sadece yüz ölçümü ve nüfusu dikkate alınmamalı, belediyenin bulunduğu coğrafyanın özellikleri de göz önüne alınması gerekmektedir. Zabıta ve itfaiye hizmeti gibi uzmanlık gerektiren hizmetlerin karışıklıklara da mahal vermemek adına sadece büyükşehir belediyesi tarafından sunulmasının daha etkin sonuçlar doğuracağı da açıktır.

Büyükşehir belediye sistemi oluşturulmadan önce ilde valiler, ilçede kaymakamlar özel idareyi ve köylere hizmet götürme birliklerini kullanarak bizzat hizmet üretirken yeni dönemde sistemin tamamen dışında bırakılmışlardır. Mülki idare amirlerinin sistemin dışına çıkarılması olumsuz sonuçlar doğurabileceğinden belediyelerin sunmuş oldukları hizmetlerin denetlenmesi görevi mülki idare amirlerine verilmesi gerektiği de tartışmaya açılmalıdır. Bu yönde bir değişikliğin gerçekleştirilmesi halinde belediyelerin tüm mahallelere adil ve eşit bir şekilde hizmet sunmasının yanı sıra belediyelerin imkânlarının yalnızca kamu yararı adına mahalli müşterek hizmetler dışında kullanılmasına da mani olunacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akıllı, H. ve Kızılböğü Özaslan, R., (2015). 6360 sayılı kanuna ilişkin literatür taraması. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 15(30):155-184.
- Akıllı, H., (2010). Türkiye’de yerel yönetim sistemindeki dönüşümün sayısal sonuçları: Antalya örneği. *Türk İdare Dergisi*, (469):11-35.
- Alada, A. B., (2008). *Osmanlı Şehrinde Mahalle*, Sümer Kitapevi, İstanbul, s.247.
- Alada, A. B., (2012). Erken cumhuriyet döneminde bir modernleşme deneyimi: Belediye mahalle’yi ikame edebildi mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21(1):1-15.
- Alada, A.B., (2015). Bir erken büyük şehir yönetimi denemesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 43(3):135-142.
- Alıcı, O. V. ve Işıldaklı, B., (2020). Büyükşehir belediyelerinde yağmur sularının uzaklaştırılması görevi. *Journal of International Management EducationalandEconomicsPerspectives*, 8(2):125-139.
- Alıcı, O. V., (2013). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan sorunların hukuki temelleri. *Legal Hukuk Dergisi*, 11(131):13-36.
- Alıcı, O. V., (2015). Bütünşehir belediyeciliği. *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, (3):13-30.
- Alıcı, O. V., (2017). Su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumunun değerlendirilmesi: MESKİ örneği. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(52):904-914.
- Arıkboğa, E., (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar*, 0(3):48-96.
- Arıkboğa, E., (2014). Büyükşehir belediye modeli ve reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 0(2):1-32.
- Arıkboğa, Ü., (2016). Türkiye’de büyükşehir belediyesi transfer sistemi ve 6360 sayılı kanunun etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 37(2):1-29.
- Arsoy, M., (2021). Köy kanunu ve tarihçesi 442 sayılı köy kanununun tarihi ve mevcut durum üzerine bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, (493):11-35.
- Atabeyoğlu, Ö., (2014). Büyükşehir olma sürecinde bir kent: Ordu. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5):160-177.
- Atak, Ş. ve Palabıyık, H., (2000). *21.Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi* (Z. Toprak editör). Mahalle Yönetimi, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, s.1-135.

- Aydoğdu, O. ve Tuncer, A., (2018). Tanzimat sürecinin dönüştürücü etkisi ve mahalle muhtarlıklarının kurulması. *Journal of PoliticalAdministrativeandLocalStudies*, 1(1):87-112.
- Ayten, A. M., (2014). 6360 sayılı yasa uyarınca Türkiye’de büyükşehir belediyesi yapısı üzerine bir araştırma. *İdealkent*, 5(13):102-127.
- Balık, İ., (2017). Ordu ili denizcilik faaliyetleri üzerine bir değerlendirme. *Kent Akademisi*, 10(31):351-361.
- Bingül, Ş., (2021). Osmanlı döneminde Muş sancağındaki modern belediyeçilik faaliyetleri. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1):111-127.
- Canpolat, H., (2010). Türk yerel yönetim sisteminde ölçek reformları ve 5747 sayılı kanunla ilgili yargı kararlarının değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, (467):79-113.
- Ceyhan, S. ve Tekkanat, S. S., (2018). 6360 sayılı kanun ve Ankara iline etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2):20-42.
- Çadırcı, M., (1970). Türkiye’de muhtarlık teşkilâtının kurulması üzerine bir inceleme. *Bellekten*, 34(135):409-420.
- Çetin, S., (2009). Yerel yönetim birimi olarak Türkiye’de il özel idareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (25):249-258.
- Çiçek, Y., (2014). Geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1):53-64.
- Çölük, Ö., (2021). Sandıkta bitmeyen seçim: 17 Kasım 1963 İstanbul belediye başkanlığı seçimi. *Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(4):1515-1535.
- Deniz, A., Akarçay, P. ve Karakaş, A., (2017). Osmanlıda belediyeçiliğin gelişimi ve modernleşme çabaları. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (64):314-325.
- Dilaveroğlu, A., (2020). Yönetişim ilkeleri ve yerel yönetimler mevzuatına yansımalar. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19 (37):45-63.
- Dönmez, D. ve Bulut, Y., (2020). Türkiye’de büyükşehir yönetimlerine ilişkin değişim ve dönüşüm. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2):283-297.
- Dursun, D.,(1998). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme* (D. Dursun ve H. Al editörler). Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, İlke Yayınları, No:24, İstanbul, s.93-104.
- Ecemiş, M., (2008). Yeni köy kanunu hazırlanırken. *Türk İdare Dergisi*, (460):1-10.
- Eke, A. E., (1985). Anakent yönetimi ve yönetimler arası ilişkiler: Batı deneyimi ve Türkiye. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4):41-62.

- Eldem, H., (2015). Yerel yönetimler reformunun bir parçası olarak köy kanunu tasarı taslağı. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(1):39-61.
- Erat, V. ve Özkaya, Y., (2017). Kamu politikalarında yasalaştırma süreci: 6360 sayılı yasa üzerinden bir inceleme. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 32(2):263-288.
- Erat, V., (2016). Mahalli idare birimi olarak köyler ve 6360 sayılı yasanın etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 1(1):87-98.
- Ercoşkun, T., (2012). Osmanlı Devleti'nde muhtarlık kurumunun işleyişine ilişkin düzenlemeler ve gözlemler. *Bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi)*, 60:131-154.
- Erçal, İ., (2014). *Kumru Yöresi Tarihi*, Altınpost Yayın Grubu, Ankara, s.384.
- Erdagöz, Ö., (2012). Mahalle yönetimi ve geleceği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(1):59-101.
- Erençin, A., (2005). Büyükşehirlerde belediyeler arası ilişkilerin yeniden yapısı. *Mülkiye Dergisi*, 29 (246):121-131.
- Eryılmaz, B., (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, s.214.
- Eryılmaz, B., (2001). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaa, İstanbul, s.335.
- Eryılmaz, B., (2002). Belediyelerde demokrasi geleneği ve değişim ihtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(3):6 - 21.
- Genç, F. N., (2014). 6360 sayılı kanun ve Aydın'a etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5):1-29.
- Gençoğlu, M., (2011). 1864 ve 1871 vilâyet nizamnamelerine göre Osmanlı taşra idaresinde yeniden yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1):29-50.
- Gözler, K. ve Kaplan, G., (2015). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, 17. Baskı, Bursa, s.863.
- Gözler, K., (2013). 6360 sayılı kanun hakkında eleştiriler: Yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasamıza uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122):37-82.
- Gözler, K., (2019). *İdare Hukuku*, Ekin Yayınevi, 3.Baskı, Bursa, Cilt I:s.1567.
- Günel, A., Atvur, S. ve Okudan Dernek, K., (2014). 6360 sayılı yasanın yerelleşme bağlamında değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3):55-70.
- Güven, A. ve Dülger, B., (2017). Osmanlıdan günümüze yerel hizmet sunan klasik kurumların dönüşümü. *Enderun*, 1(1): 44-53.

Güzel, H. C., (2012). Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile örtüştürülmesi resmen bölge sistemine geçiştir. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (151):12-15.

Hayırsever Topçu, F., (2015). 6360 sayılı kanun çerçevesinde su hizmetleri yönetiminin değişimi ve Antalya örneği. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 15(30):86-121.

Hızlı, M., (2014). Osmanlı mahalle imamlarının performanslarına dair. *TESAM Akademi Dergisi*, 1(1):41-51.

İnan, M., (2020). Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması açısından Ordu ili(Ülke geneli ve Karadeniz Bölgesi bir karşılaştırma). *Econharran*, 4(6):76-103.

İzci, F. ve Turan, A., (2013). Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sisteminde meydana gelen değişimler: Van örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1):117-152.

Karaarslan, M., (2015). Nasıl bir yerel yönetim? 6360 sayılı kanun üzerine bir değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18(26-27-28-29):123-162.

Karalezli, G., (2021). Mahalle ve köyün birleştirilmesi ile oluşan yeni bir birim: Kırsal mahalleler. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 3(1):50-61.

Kavruk, H., (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Odak Yayınları, Ankara, s.344.

Kavruk, H., Erdem T., Öztaş, N., Keleş, İ., Pustu, Y. ve Aktürk, B., (2012). *Türkiye’de Köy Yerleşimi ve Yönetimi*, TODAİE, Ankara, s.290.

Kayan, K., (2015). Görev, yetki ve sorumluluklar açısından 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun getirdiği yenilikler ve Kocaeli büyükşehir belediyesinin uygulamaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (9):199-224.

Keleş, R., (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, s.582.

Keleş, R., (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 605s.

Keleş, R., ve Yavuz, F., (1983). *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara, s.316.

Kent, B., (2008). Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulması hakkında kanunun değerlendirilmesi. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2):31-49.

Keser, A. ve Gökmen, Y., (2012). Büyükşehir belediyeleri kuruluş sürecinin analizi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21(1):17-42.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, *T.C. Resmi Gazete*, 31455, 15/04/2021.

Kızılboğa, R., ve Alıcı, O.V., (2013). Türkiye’de kırsal alan belediyciliği ve büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı uygulaması. *Türk İdare Dergisi*, (476):353-381.

Koç, Y., (2010). Osmanlı dönemi İstanbul nüfus tarihi. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, (16):171-200.

Koçak, S. Y. ve Ekşi, A., (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye’de yerel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010 (21):295-307.

Koçak, S. Y. ve Kavşara, V., (2012). 5302 sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20):61-92.

Koçberber, S., (2005). Yeni belediye yasası ile mahalle yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (56):103-114.

Köken, E., (2016). Büyükşehir belediye meclisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(4):3511-3528.

Kumandaş, Y. H., (2018). Ordu ili Ünye ilçesi kaya mezarları. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5(5):106-129.

Kumru Belediyesi, (2022). 20/05/2022 tarihinde <https://kumru.bel.tr/kumrudetay/kumru/3> adresinden erişildi.

Kumru Kaymakamlığı, (2022). 20.11.2022 tarihinde <http://www.kumru.gov.tr/tarihce> adresinden erişildi.

Mecek, M. ve Atmaca, Y., (2020). Yerel yönetimlerin idari yapısına ilişkin mevzuat analizi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(76):2068-2087.

Mehmetbeyoğlu, N., (2020). Türkiye’de köy yönetimi ve köy yönetimi üzerinde idari vesayet yetkisi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(9):227-252.

Milli Prodüktivite Merkezi (2006). *Belediyelerde Verimlilik Artırma Hizmetleri Gereksinmesi ve Yönetimi*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, Ankara, s.89.

Muratoğlu, T., (2015). Mahalli idareler mevzuatında 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32):59-96.

Nohutçu, A., (2022). *İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, 29.Baskı, Ankara, s.962.

Oktay, T., (2010). *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul, s.200.

Oktay, T., (2016). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1):71-131.

Oktay, T., (2020a). 1855-2020 döneminde Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin gelişimi. *Strategic Public Management Journal*, 6(12):1-41.

Oktay, T., (2020b). 1920-2020 döneminde Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2):171-223.

ORDU TİCARET BORSASI (2020). 21/08/2022 tarihinde <https://www.ordutb.org.tr/wp-content/uploads/2020/10/Ordu-iline-Genel-Bir-Bakis.pdf> adresinden erişildi.

Ortaylı, İ., (2011). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, s.265.

Ortaylı, İ., (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, 4.Baskı, Ankara, s.592.

Ökmen, M. ve Parlak, B., (2015). *Yerel Yönetimler: Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin Yayınevi, 4. Baskı, Bursa, s.350.

Önen, S. M., ve Eken, İ., (2016). Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisinin irdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56):216-234.

Önez, Ç.Z., (2015). Türkiye’de il özel idaresi sisteminin dönüşümü ve 6360 sayılı kanunun dönüşüme etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2):247-266.

Özdemir, S. ve Meşhur, M. Ç., (2011). 5216 sayılı büyükşehir belediyesi yasasının belde belediyelerinin planlama süreçleri üzerinde yarattığı etkiler. *Megaron(Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi*, 6(3):171-183.

Özdemir, S., (2020). 6360 sayılı Kanun kapsamında köyden mahalleye dönüşen alanlardaki yapıların ruhsatlandırılmış sayılması. *Ankara Barosu Dergisi*, 78(2):37-75.

Özeroğlu, A. İ., (2014). Türkiye’de anakent yönetimi: Büyükşehir belediyeleri itibarıyla son durum. *ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources*, 16 (4):108-122.

Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P., (2016). Türkiye’nin büyükşehir belediyesi sistemi:1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1):903-926.

Özsungur, F., (2014). Belediye başkanlarının seçilebilme yeterliliği kriterlerinin değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, (26):5-29.

Öztürk, N. K. ve Tozak, E., (2021). Türkiye’de metropoliten alan ve büyükşehir yönetimi bakımından 6360 sayılı kanunun değerlendirilmesi. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3):294-306.

Parlak, B. ve Sobacı, Z., (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, İstanbul, s.362.

Sadioğlu, U., Özacit, İ. ve Ömürgönülşen, U., (2015). Yeni büyükşehir belediyesi modeli: Türkiye’de değişen/değişmeyen merkezileşme ve adem-i merkezileşme politikaları. *Yasama Dergisi*, (30):70-92.

Sezer, Y. ve Torlak, S. E., (2005). Belediye ve büyükşehir belediyesi kuruluş kriterleri. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(3-4):515-531.

Sezik, M., (2017). Yerel siyasal aktörlerin belediyelerde karar alma mekanizmalarına katılımı: Adıyaman belediye meclis örneği. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (2):65-88.

Şahin, M. ve Işık, E., (2011). Osmanlı'dan Cumhuriyete mahalle yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30):221-230.

Şahin, Y. ve Asarkaya, S., (2019). Mahalle muhtarlığı kurumunun tarihi gelişimi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(3):23-32.

Şenol, E., (2019). Büyükşehir statüsündeki illerde kırsal nüfusun tespiti: Ordu ili örneği. *Türk Coğrafya Dergisi*, (72):53-63.

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, (2017). 17/08/2022 tarihinde <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari2017> adresinden erişilmiştir.

Tanör, B., (1999). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, s.457.

Tek, A. ve Ünal, Y., (2009). İdare-yi umumiye-yi vilayet ve idare-yi hususiye-yi vilayet kanunları. *Tarih Okulu Dergisi*, (4):77-101.

Tekin, Ö. F., (2018). Türkiye'de büyükşehir yönetimi ve 6360 sayılı yasanın getirdiği değişim: Konya örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (55):84-105.

Temel, R. ve Karagöz, B., (2018). 6360 sayılı yasa'nın yerel yönetimler ekonomisi açısından değerlendirilmesi. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(15):117-132.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A., (2014). *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın, Ankara, s.614.

Tuncer, B. ve Bakırcı, M., (2020). 6360 sayılı büyükşehir yasanının Türkiye'nin kırsal yerleşim düzenine mevcut ve muhtemel etkileri: Konya örneği. *Türk Coğrafya Dergisi*, (74):75-85.

Tural, E., (2004). Habsburg ve Osmanlı imparatorluğu'nun en uzun asrı ve 1864- Tuna vilayet nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(3):83-113.

TÜİK, (2022). 20/11/2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=45500> adresinden erişildi.

TÜİK, (2022). Ordu ili nüfusuna dair veri. 17/11/2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500> adresinden erişildi.

Türe, F., (2000). Türkiye'de yerel yönetimlerin kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimler. *Yerel Gündem Dergisi*, Yıl:2,(5):34-41.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (2012). TMMOB Şehir Plancıları Odası Büyükşehir Belediyesi Kanunu Değişikliği Değerlendirme Raporu. 15.08.2022 tarihinde

<https://www.tmmob.org.tr/icerik/spo-buyuksehir-belediyesi-kanunu-degisikligi-degerlendirme-raporu> adresinden erişildi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2012). Kanun Tasarısı. 15.08.2022 tarihinde <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf> adresinden erişildi.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, *T.C. Resmi Gazete*, 17863, 09/11/1982.

Uçar, A., (2011). İl özel idarelerinde demokratik katılım ve yönetim uygulamaları. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2):613-629.

Usta, G.Ç., (2021). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde idareler arası hizmet ve gelir paylaşımı: 6360 sayılı kanun kapsamında değerlendirilmesi. *Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1):264-288.

Usta, S., Akman, E. ve Kocaoğlu, M., (2018). 6360 sayılı kanun’un büyükşehir belediye sistemine etkileri: Konya büyükşehir belediyesi örneği. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*:217-249.

Üçer, A.G., Yenigül, S. B. ve Varol, Ç., (2014). Büyükşehir’den bütünşehir’e: yerel yönetim politikalarındaki değişimin kırsal alana etkileri. *İdealkent*, 5(12):26-59.

Ünal, F., (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30):241-248.

Yalçın, A. Z. ve Gök, M., (2016). 6360 sayılı büyükşehir belediye yasasının büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali durumuna etkisi: Balıkesir ili örneği. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36):687-723.

Yetkin, O., (2020). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yapısı ve geleceği. *Akademik Düşünce Dergisi*, (1):4-16.

Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S., (2015). İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10 (2):205-230.

Yıldız, A. Ş., (2019). *İdare Hukuku*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, s.289.

Yılmaz, N., (2020). 6360 sayılı yasanın belediyelerin mali yapıları üzerine etkileri: Denizli ve Uşak illerine yönelik bir memnuniyet araştırması. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (57):89-114.

Yılmaz, V. ve Mecek, M., (2019). Türkiye’de mahalle yönetimlerinin tarihsel gelişimi ve hukuki statüsü. *İdealkent*, 10(27):769-799.

Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı(2008), 329 Sayılı Karar, 05.06.2022 tarihinde <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Kararlar/2008Pdf/2008-329.pdf> adresinden erişilmiştir.

Zengin, O., (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (2):91-116.

1580 sayılı Belediye Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 1471, 14/4/1930.

19 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, *T.C. Resmi Gazete*, 29123, 18/9/2014.

195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 18350, 23/03/1984.

2005/32 Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, *T.C. Resmi Gazete*, 26741, 29/12/2007.

2008/153 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, *T.C. Resmi Gazete*, 27076, 6/12/2008.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 17354, 29/5/1981.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 17523, 23/11/1981.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 18076, 13/6/1983.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 18285, 18/1/1984.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 18285, 18/1/1984.

3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 18453, 9/7/1984.

3194 sayılı İmar Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 18749, 9/5/1985.

3402 sayılı Kadastro Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 19512, 9/7/1987.

442 sayılı Köy Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 68, 7/4/1924.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 5682, 15/4/1944.

504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 21693, 9/9/1993.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25531, 23.07.2004.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 4/3/2005.

5393 sayılı Belediye Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 13/7/2005.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 26824, 22/3/2008.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 26937, 15/7/2008.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 28489, 6/12/2012.

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 28595, 22/03/2013.

7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 30621, 10 Aralık 2018.

7201 sayılı Tebligat Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 10139, 11/2/1959.

7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 31045, 20/02/2020.

7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 31276, 16/10/2020.

7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 31887, 5/7/2022.

EKLER

Ek 1. Görüşme Formu ve Soruları

Sayın Katılımcı;

Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yürütülen yüksek lisans teziamacıyla bir araştırma yapmaktayım. Araştırmanın ismi: “Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Alanlara Sunulan Yerel Hizmetlerin Değerlendirilmesi: Ordu İli Kumru İlçesi Örneği”dir. Sizin de bu çalışmaya katılmanızı diliyorum. Araştırmaya katılım gönüllülük esasına dayalıdır. Kararınızdan önce araştırma hakkında sizi bilgilendirmek istiyorum. Elde edilen bilgiler yalnızca araştırma amacı için kullanılacak, başka bir amaçla kullanılmayacaktır. Araştırmanın sunumunda kurum kimliğine yönelik açıklama yer almayacaktır. Bu araştırmaya katılmanız dahilinde isminiz kullanılmayacak ve kimlik haklarınız korunacaktır. Bu araştırmaya katılmanız için sizden herhangi bir ücret istenmeyecek, katıldığınız için de size ek bir ödeme yapılmayacaktır. Bu araştırmaya katılmayı reddedebilirsiniz. Yine araştırmanın herhangi bir aşamasında onayınızı geri alma hakkına da sahipsiniz.

Katılımınız ve desteğiniz için teşekkürlerimizi sunarız.

Bilgilendirilmiş Gönüllü Olur Formundaki tüm açıklamaları okudum. Bana, yukarıda konusu ve amacı belirtilen araştırma ile ilgili yazılı açıklama aşağıda adı belirtilen araştırmacı tarafından yapıldı. Araştırmaya gönüllü olarak katıldığımı, istediğim zaman gerekçeli veya gerekçesiz olarak araştırmadan ayrılabileceğimi biliyorum. Söz konusu araştırmaya, hiçbir baskı ve zorlama olmaksızın kendi rızamla katılmayı kabul ediyorum.

Tarih :

Gönüllünün İmzası :

Mahalle Muhtarlarına Yönelik Sorular

1-) 2014 yılından önce il özel idareleri tarafından sunulan hizmetleri nasıl değerlendiriyorsunuz?

2-) 2014 yılından sonra kırsal alana ilgisine göre ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi hizmet sunmaya başlamıştır. Bu uygulamayı nasıl değerlendiriyorsunuz?

3-) İlçe Belediyesi tarafından sunulan hizmetlerin yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Sizce hangi hizmetleri ilçe belediyeleri sunmalıdır?

4-) Büyükşehir Belediyesi ve Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi (OSKİ) Genel Müdürlüğü tarafından sunulan hizmetlerin yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Sizce hangi hizmetleri büyükşehir belediyesi sunmalıdır?

5-) 2014 yılı öncesinde İl Özel İdaresi tarafından sunulan hizmetlerle günümüzde belediyelerin sunduğu hizmetleri karşılaştırdığımızda hangi idarenin daha hızlı, verimli ve etkin hizmet sunduğunu düşünüyorsunuz?

6-) Sorunlarınızı yerel otoritelere aktarma ve çözüm bulma konusunda 2014 öncesi ve sonrasını karşılaştırdığımızda hangi idarenin daha ulaşılabilir olduğunu düşünüyorsunuz?

7-) 2020 yılında 5216 sayılı Kanuna eklenen bir madde ile Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan uygulamasına geçiş süreci başlatılmış olup, bu hususu nasıl değerlendiriyorsunuz? Anılan uygulama yerine köy statüsünün geri getirilmesi noktasında ne düşünüyorsunuz?

İlçe Belediye Başkanı ve Bürokratlara Yöneltilcek Sorular

1-) 2014 yılı ile ilçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunma uygulamasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

2-) İlçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması ile beraber idari ve mali anlamda ne gibi olumlu ve olumsuz durumlarla karşılaştınız?

3-) Sizce büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hangi hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından sunulması daha yararlı olacaktır? Her iki idarenin de aynı hizmetleri sunması hususunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

4-) Kırsal alanda yer alıp köy tüzel kişiliğini kaybeden yerlere 2014 yılından itibaren etkili, ekonomik ve verimli hizmet sunumunda bulunduğunuzu düşünüyor musunuz?

5-) Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan belirleme noktasında herhangi bir aksiyon aldınız mı? Bu yeni uygulamanın yarar ve sakıncaları sizce nedir?

Büyükşehir Belediye Başkana, Bürokratlarına ve Bağlı Kurum ve Kuruluşlarına Yöneltilcek Sorular

1-) 2014 yılı ile il mülki sınırı kapsamında hizmet sunma uygulamasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

2-) İl mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması ile beraber idari ve mali anlamda ne gibi olumlu ve olumsuz durumlarla karşılaştınız?

3-) Sizce büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hangi hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından sunulması daha yararlı olacaktır? Her iki idarenin de aynı hizmetleri sunması hususunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

4-) Kırsal alanda yer alıp köy tüzel kişiliğini kaybeden yerlere 2014 yılından itibaren etkili, ekonomik ve verimli hizmet sunumunda bulunduğunuzu düşünüyor musunuz?

5-) Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan belirleme noktasında herhangi bir aksiyon aldınız mı? Bu yeni uygulamanın yarar ve sakıncaları sizce nedir?



ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Emrah AKDUMAN

Doğum Tarihi :

E-mail :

Öğrenim Durumu : Yüksek Lisans

Derece	Bölüm/Program	Üniversite	Yıl
Lisans	Maliye	Hacettepe Üniversitesi	2016
Yüksek Lisans	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Tarsus Üniversitesi	2023

Görevler :

Görev Unvanı	Görev Yeri	Yıl
Kaymakam	Ardahan-Posof	2023