T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNDE HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI ANALİZİ: ORDU VE TRABZON ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

GAMZE ÇÜRÜKSULU USTA

DANIŞMAN
PROF. DR. TARKAN OKTAY

OCAK 2022

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt ederim.

İmza

Gamze ÇÜRÜKSULU USTA

Danışmanlığını yaptığım işbu tezin tamamen öğrencinin çalışması olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığını taahhüt ederim.

İmza

Prof. Dr. Tarkan OKTAY

İMZA SAYFASI

Gamze Çürüksulu Usta tarafından hazırlanan 'Türkiye'de Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet ve Gelir Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği' başlıklı bu doktora tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ **İMZA**

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Tarkan OKTAY .....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler:

Prof. Dr. Hamza ATEŞ .....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Fatih SARIOĞLU .....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Doç. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT .....

Kurumu: Marmara Üniversitesi

Doç Dr. Ülkü ARIKBOĞA .....

Kurumu: Marmara Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 24/01/2022

TEŞEKKÜR

Zaman akıp giderken kıymet bilmek, sevmek, sevilmek ve "An"ı güzel yaşamak adına verdiğim mücadelemde, doktora tez çalışmam ile yaşamı birbirinden ayırt etme mecburiyeti beni ve sevdiklerimi çok zorlu bir serüvene sürükledi. Oldukça zor ama geleceğe dair umutlu, çok yorucu ama her anı sabır dolu bu süreçte; şehir değiştirdim, ailemden ayrı düştüm, hayalini kurduğum işe kavuştum, kendi ailemi kurdum, eş oldum, "Anne" oldum…

Hayatın getirdiği bu olağan akış içerisinde kimi umutlarım fazlasıyla karşılığını bulurken, kimileri hayal kırıklığıyla sonlandı… 'Her zorlukla beraber bir kolaylık vardır' inancıyla yaşamımı adeta dondurmuş gibi hissettiğim bu uzun süreçte doktora tez çalışmamın nihayete ermesinde desteğini esirgemeyen hocalarıma, aileme ve tüm sevdiklerime buradan bir kez daha teşekkür etmek istiyorum.

Öncelikle akademik bakış açısı geliştirmemde ve bu çalışmanın bu günlere gelmesinde bana sabırla yol gösteren danışman hocam Tarkan Oktay'a, lisans eğitimimden bu döneme kadar her daim varlığını hissettiren değerli hocam Hamza Ateş'e, katkılarıyla çalışmama yön veren değerli jüri üyeleri Fatih Sarıoğlu, Burak Hamza Eryiğit ve Ülkü Arıkboğa'ya tüm içtenliğimle teşekkür ederim.

Canım Annem, Canım Babam, Canım Ablam ve Canım Abim… Teşekkür etmek sizler için yetersiz. Dualarınız ve desteğiniz olmasaydı, olmazdı… İyi ki varsınız… Teyze, Hala 'tez bitti mi' diye sürekli sorgulayan çok sevdiğim yeğenlerim… İyi ki varsınız… Tüm geniş ailem, ablalarım, abilerim, dostlarım, büyüklerim, küçüklerim iyi ki varsınız…

Ah benim canımdan can Oğlum… Mehmet Deniz'im… Senden ayrı geçirmek zorunda kaldığım her saniye sonrasında bana sımsıkı sarıldığın, her şeyi unutturduğun, gücüme güç, zihnime kuvvet, geleceğe umut, karamsarlığa set olduğun için sana minnettarım oğlum… İyi ki varsın…

Ve benim can yoldaşım, sırdaşım, meslektaşım çok sevgili Eşim… Tüm süreç boyunca gösterdiğin sabır, sevgi ve saygının yanında, akademisyen kimliğinle her detayı eleştirerek tüm bu süreçte beni tamamladığın için çok teşekkür ederim…

İyi ki varsın…

ÖZET

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNDE HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI ANALİZİ: ORDU VE TRABZON ÖRNEĞİ

Çürüksulu Usta, Gamze

Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Danışman: Prof. Dr. Tarkan Oktay

Ocak, 2022. 428 Sayfa

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediyelerine yönelik son düzenlemenin üzerinden sekiz yıl geçmiştir. Belirli uygulama tecrübelerinin oluşmuş olacağı düşüncesinden hareketle, çalışmada Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönlerinin çok yönlü analiz edilerek daha iyi bir paylaşım modeli için öneriler geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda araştırma kapsamındaki hizmet alanları; katı atık yönetimi ve temizlik, zabıta, mezarlık ve defin, su ve kanalizasyon, imar ve planlama, ulaşım, otopark ve toptancı hal olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın çok yönlü analizini desteklemek amacıyla araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçları üst düzey yöneticiler ile gerçekleştirilen mülakat verileri üzerinden analiz edilmektedir. Araştırmanın örneklemini, Karadeniz Bölgesi'nde coğrafi yapı, iklim şartları, yol ağı, nüfus, yüzölçümü, kıyı ve iç kesimlerdeki yerleşim koşulları açısından benzer özelliklere sahip iki yeni büyükşehir belediyesi olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile belirli kriterlere göre seçilen toplam on büyükşehir ilçe belediyesi oluşturmaktadır.

Araştırma verilerinin toplanmasında nitel araştırma yöntemi olan yarı yapılandırılmış mülâkat yöntemi kullanılmıştır. Mülakatlar sırasında üst düzey yöneticilere hizmet paylaşımı, gelir paylaşımı, çalışma kapsamındaki hizmet alanları özelinde, çeşitli konular ekseninde ve genel değerlendirmeye yönelik sorular yöneltilmiş, mülakatın seyrine göre farklı sorularla konu derinleştirilmiştir. Mülakat verileri betimsel analiz yöntemiyle analiz edilmiştir.

Yapılan analizler sonucunda, Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanmasını zorlaştırdığı, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet paylaşımının iyileştirilmesi gereken konuları olduğu, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet sunumunda koordinasyonun arttığı, büyükşehir belediyesinin yetkisindeki bazı hizmetleri ilçe belediyelerine devredebilme esnekliğini uygulamada etkin şekilde kullanabildiği, kırsal mahallelere sunulan hizmetlerin etkinlik düzeyinin bazı hizmet alanlarında büyük oranda artarken bazı hizmet alanlarında etkili olmadığı, genel olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin genişleyen hizmet alanlarıyla orantılı gelir kaynağına sahip olmadığı ve gelir dağılım kriterlerinin yetersiz olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır. Genel sonuçların yanı sıra çalışma kapsamındaki hizmet alanlarının sonuçları ayrı ayrı analiz edilmiştir. Buna göre her hizmet alanı özelinde revizyona ihtiyaç olan konular olduğu tespit edilerek bunlara yönelik öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Paylaşımı, Gelir Paylaşımı, Büyükşehir Belediyesi, Metropoliten Yönetim, Yerel Yönetim.

ABSTRACT

THE ANALYSIS OF SERVICE AND REVENUE SHARING IN METROPOLITAN MUNICIPALITY MODEL OF TURKEY: THE CASE OF ORDU AND TRABZON

Çürüksulu Usta, Gamze

Ph.D. Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Tarkan Oktay

January, 2022. 428 Pages

Eight years have passed since the last regulation for metropolitan municipalities, which have an important place in Turkey's local government system. This study aims to suggest a better sharing model depending on the analysis of both positive and negative aspects of service and revenue sharing between metropolitan municipalities and metropolitan district municipalities as regards the implementations of current law. To this end, the designated service areas considered in this study are as follows; municipal solid waste management and cleaning, municipal police, cemetery and burial, water and sewerage, zoning and land use planning, transportation, parking, and wholesale market.

To support the well-rounded analysis of the research, the implementation results of service and revenue sharing between metropolitan municipalities and metropolitan district municipalities are analyzed through data obtained through the interviews with senior managers. The sample of the research consists of two metropolitan municipalities, Ordu and Trabzon, and ten metropolitan district municipalities, five for each belong to these cities with similar characteristics in terms of geographical structure, climatic conditions, road network, population, area, coastal and inland settlement conditions specific to Black Sea Region. For data collection purposes, this

study uses a semi-structured in-depth interview method. During the interviews, questions related to service sharing, revenue sharing, service areas, various topics and general evaluations were asked to senior managers. The data obtained from the interviews were analyzed through a descriptive approach.

The findings suggest that the geographical and settlement conditions of the Black Sea Region create a hard time for the implementation of the current metropolitan municipality model. Moreover, the findings also suggest that there should be improvements in service sharing between metropolitan municipalities and metropolitan district municipalities. Besides these findings, results also show that there is increased coordination and flexibility in local service delivery between both types of municipalities. As regards the caveats of the current model, it is observed that the rural areas are suffering from the lack of efficient and effective service delivery. In general, although the service areas under the responsibility of metropolitan district municipalities are expanded with the current law, their income is not enough to cover the expenses due to unproportioned income and inappropriate income criteria. In addition to the general results, separate analyses specific to the service areas suggest that there are issues that need to be revised. Therefore, some suggestions are developed for them.

Keywords: Service Sharing, Revenue Sharing, Metropolitan Municipality, District Municipality, Metropolitan Government, Local Government.

İTHAF

Kalbim, nefesim, canımdan can Oğlum M. Deniz'ime…

Kıymetlilerim Babam, Annem ve can yoldaşım sevgili Eşim'e…

İÇİNDEKİLER

BİLDİRİM III

İMZA SAYFASI V

TEŞEKKÜR VII

ÖZET IX

ABSTRACT XI

İTHAF XIII

TABLO LİSTESİ XXI

ŞEKİLLER LİSTESİ XXV

KISALTMALAR XXVII

GİRİŞ 1

1. BİRİNCİ BÖLÜM: METROPOLİTEN ALAN 11

1.1. Kent ve Kentleşme Kavramları 12

1.1.1. Kent Kavramı 12

1.1.2. Kentleşme Kavramı 16

1.2. Kentlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi 18

1.2.1. Sanayileşme Öncesi Dönemde Kentlerin Gelişimi 19

1.2.2. Türk ve İslâm Medeniyetlerinde Kentlerin Gelişimi 21

1.2.3. Sanayileşme Sonrası Dönemde Kentlerin Gelişimi 23

1.3. Dünyada Kentleşmenin Seyri ve Nüfus Hareketleri 25

1.4. Metropoliten Alan Kavramı ve Gelişimi 33

1.4.1. Metropoliten Kentlerin Tanımlanmasında Kullanılan Kriterler 35
1.5. Metropoliten Alanların Ortaya Çıkışı Ve Metropolleşme Süreci 39
2. İKİNCİ BÖLÜM: METROPOLİTEN YÖNETİM 43
2.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Özellikleri 43
2.2. Metropoliten Yönetim Kavramı ve Özellikleri 51
2.3. Metropoliten Yönetim Yaklaşımları 53
2.3.1. Metropoliten Reform Geleneği Yaklaşımı 53
2.3.2. Kamu Tercihi Yaklaşımı 55
2.3.3. Yeni Bölgecilik Yaklaşımı 58
2.3.4. Kent Bölge Yaklaşımı 59
2.4. Metropoliten Yönetim Modelleri 62
2.4.1. Metropoliten Yönetim Kriterleri 62
2.4.2. Metropoliten Yönetim Dörtlü Ayrım 69
2.4.3. Metropoliten Yönetim Kademe ve Koordinasyon Esaslı Altılı Ayrım .. 72
3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İDARELER ARASI HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI…. 77
3.1. Hizmet Paylaşımı 80
3.1.1. Hizmet Paylaşımı Kriterleri 82
3.1.1.1. İktisadi Kriter 82
3.1.1.2. İdari Kriter 85
3.1.1.3. Subsidiarite 88
3.2. Optimum Hizmet Alanı ve Ölçek Ekonomisi Tartışmaları 90
3.3. Gelir Paylaşımı 95
3.3.1. Gelir Paylaşım Kriterleri 97
3.3.2. Gelir Paylaşım Sistemleri 99
3.3.3. Gelir Paylaşımı Yöntemleri 100
3.3.3.1. Öz Gelirler 101
3.3.3.2. İdareler Arası Transferler 103
3.3.3.3. Borçlanmalar 105

4. DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ 107

4.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi 108

4.1.1. 1984 Yılı Öncesi Dönemde Büyükşehir Belediye Yönetimi 108

4.1.2. 1984-2004 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimi 114

4.1.3. 2004-2012 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimi 117

4.2. 2012 Yılında Getirilen Büyükşehir Belediye Modelinin Özellikleri 120

4.2.1. 6360 Sayılı Kanun ile Getirilen İdari ve Siyasi Kapsamlı Değişiklikler…… 121

4.2.2. 6360 Sayılı Kanun ile Getirilen Hizmet ve Gelir Kapsamlı Değişiklikler… 127

4.3. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Paylaşım… 129

4.3.1. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Hizmet Paylaşımı 129

4.3.2. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Gelir Paylaşımı 138

4.4. 6360 Sayılı Kanun Değişikliğinin Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Mali Yapısına Etkisi 151

5. BEŞİNCİ BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI ANALİZİ: ORDU VE TRABZON ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI 161

5.1. Araştırma Hakkında Bilgiler 161

5.1.1. Araştırmanın Amacı 162

5.1.2. Araştırmanın Kapsamı 163

5.1.3. Araştırmanın Önemi 164

5.1.4. Araştırma Sorusu ve Varsayımları 165

5.1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları 167

5.1.6. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi 168

5.1.6.1. Büyükşehir Belediye Örneklemi 168

5.1.6.2. Büyükşehir İlçe Belediye Örneklemi 169
5.1.6.3. Hizmet Alanları Örneklemi 174
5.1.7. Araştırmanın Yöntemi 175
5.2. İller Hakkında Bilgiler 180
5.2.1. Ordu İli 180
5.2.1.1. Konum ve Coğrafi Yapı 181
5.2.1.2. Demografik Yapı 182
5.2.2. Trabzon İli 183
5.2.2.1. Konum ve Coğrafi Yapı 183
5.2.2.2. Demografik Yapı 184
5.2.3. İlçeler Hakkında Bilgiler 185
5.2.4. Ordu ve Trabzon İlleri ve İlçelerine Ait Gelişmişlik Düzeyi Verileri . 196
5.3. İdari Yapıdaki Değişiklikler 199
5.4. Mali Yapıdaki Değişiklikler 202
5.5. Araştırma Bulguları ve Analiz 208
5.5.1. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmeti Analizi 209
5.5.1.1. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmeti Analiz Bulguları 211
5.5.1.2. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmeti Analiz Sonuçları 221
5.5.2. Su ve Kanalizasyon Hizmeti Analizi 226
5.5.2.1. Su ve Kanalizasyon Hizmeti Analiz Bulguları 229
5.5.2.2. Su ve Kanalizasyon Hizmeti Analiz Sonuçları 237
5.5.3. İmar ve Planlama Hizmeti Analizi 241
5.5.3.1. İmar ve Planlama Hizmeti Analiz Bulguları 244
5.5.3.2. İmar ve Planlama Hizmeti Analiz Sonuçları 254
5.5.4. Ulaşım Hizmeti Analizi 258
5.5.4.1. Ulaşım Hizmeti Analiz Bulguları 261
5.5.4.2. Ulaşım Hizmeti Analiz Sonuçları 270
5.5.5. Zabıta Hizmeti Analizi 275
5.5.5.1. Zabıta Hizmeti Analiz Bulguları 277
5.5.5.2. Zabıta Hizmeti Analiz Sonuçları 285
5.5.6. Mezarlık ve Defin Hizmeti Analizi 288

5.5.6.1. Mezarlık ve Defin Hizmeti Analiz Bulguları 290
5.5.6.2. Mezarlık ve Defin Hizmeti Analiz Sonuçları 296
5.5.7. Otopark Hizmeti Analizi 298
5.5.7.1. Otopark Hizmeti Analiz Bulguları 300
5.5.7.2. Otopark Hizmeti Analiz Sonuçları 302
5.5.8. Toptancı Hal Hizmeti Analizi 303
5.5.8.1. Toptancı Hal Hizmeti Analiz Bulguları 305
5.5.8.2. Toptancı Hal Hizmeti Analiz Sonuçları 306
5.5.9. Gelir Paylaşımı Analizi 308
5.5.9.1. Gelir Paylaşımı Analiz Bulguları 308
5.5.9.2. Gelir Paylaşımı Analiz Sonuçları 318

6. SONUÇ VE ÖNERİLER 323

7. KAYNAKÇA 347

8. EKLER 393

8.1. EK-1. Mülakat Soruları Formu 393

8.2. Ek-2. Mülakat Bilgileri 396

8.3. Ek-3. Etik Kurul Onay Belgesi 398

9. ÖZGEÇMİŞ 399

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Dünya'da Kent ve Kır Nüfusunun Gelişimi (1950-2050) (1000)..... 26

Tablo 2. Dünya'da Kent ve Kır Nüfusunun Kıtalara Göre Dağılımı (2018) 28

Tablo 3. Dünya'da Kent Nüfusunun Ölçeğe Göre Dağılımı (1950-2035) 30

Tablo 4. En Fazla Nüfusa Sahip Dünya Kentleri ve Gelecek Nüfus Tahminleri (1950-2030) 32

Tablo 5. Metropoliten Yönetim Kriter Setleri..... 64

Tablo 6. Metropoliten Yönetimlerde Hizmet Paylaşımı 87

Tablo 7. Türkiye'de Metropoliten Yönetimlerin Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışma ve Kanuni Düzenlemeler..... 111

Tablo 8. 1984-2000 Yılları Arasında Kurulan Büyükşehir Belediyeleri 116

Tablo 9. Büyükşehir Belediyesi Kurulma Kriterleri Kronolojisi..... 122

Tablo 10. 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerde Sayısal Durum 123

Tablo 11. 6360 sayılı Kanun ile Kurulan Büyükşehir Belediyeleri 125

Tablo 12. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Hizmet Paylaşımı 135

Tablo 13. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları..... 141

Tablo 14. Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları..... 142

Tablo 15. Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Vergi Gelirleri Paylaşımı 148

Tablo 16. Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Gelir Paylaşımı 149

Tablo 17. Büyükşehir Belediyelerinin 2009-2020 Yılları Bütçe Dengesi (1.000 ₺) 152

Tablo 18. Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Bütçe Gelirleri içindeki Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların ve Öz Gelir Paylarının Oranı (1.000 ₺) 153

Tablo 19. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kalemlerine Göre Bütçe Gelirleri (2009-2020) (1.000 ₺) 156

Tablo 20. Büyükşehir Belediyelerinin Gider Kalemlerine Göre Bütçe Giderleri (2009-2020) (1.000 ₺) 157

Tablo 21. Büyükşehir İlçe Belediye Örneklemlerinin Seçilme Kriterleri 169

Tablo 22. Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemleri (2020) 171

Tablo 23. Trabzon Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemi (2020) 173

Tablo 24. Hizmet Alanları 174

Tablo 25. Mülakatların Gerçekleştirildiği Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediye Sayısı 177

Tablo 26. Mülakatların Gerçekleştirildiği Kişi Sayısı 178

Tablo 27. Mülakat Yapılan Kişilerin Kurumsal Görevlerine Göre Dağılımı 179

Tablo 28. Ordu İli Nüfus Değişimi (2009-2020) 182

Tablo 29. Trabzon İli Nüfus Değişimi (2009-2020) 185

Tablo 30. Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Toplam Nüfus, Yüzölçümü, Kent Merkezine Uzaklık, Siyasi Parti, İç Kesim ve Kıyı Kesimi Bilgileri 187

Tablo 31: Trabzon Büyükşehir İlçe Belediyeleri Toplam Nüfus, Yüzölçümü, Kent Merkezine Uzaklık, Siyasi Parti, İç Kesim ve Kıyı Kesimi Bilgileri 190

Tablo 32. Ordu İli İlçe Merkezi Dışındaki Mahallelerin (köy) ve İlçe Merkezini Oluşturan Mahallelerin (şehir) Toplam Nüfusu (2020) 193

Tablo 33. Trabzon İli İlçe Merkezi Dışındaki Mahallelerin (köy) ve İlçe Merkezini Oluşturan Mahallelerin (şehir) Toplam Nüfusu (2020) 195

Tablo 34. İllerin Yaşam Endeksi Sıralaması 196

Tablo 35. Ordu ve Trabzon İllerine Ait Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları (2011-2017) 197

Tablo 36. Ordu ve Trabzon İllerinin İlçelerine Ait Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları 197

Tablo 37. Ordu ve Trabzon İllerine Ait İlçelerin İl Bazında Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları 198

Tablo 38. Ordu İlçe Belediyelerinde Mahalleye Dönüşen Köy, Mahalle ve Kapanan Belde Sayıları 200

Tablo 39. Trabzon İlçe Belediyelerinde Mahalleye Dönüşen Köy, Mahalle ve Kapanan Belde Sayıları 201

Tablo 40. Ordu Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi (2010-2020) 202

Tablo 41. Ordu Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi Endeksi (2014=100)..... 203

Tablo 42. Ordu Büyükşehir Belediyesi Gelir Kalemleri (2014-2020)..... 204

Tablo 43. Ordu Büyükşehir Belediyesi Gider Kalemleri (2014-2020)..... 204

Tablo 44. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi (2010-2020) 205

Tablo 45. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi Endeksi (2014=100) 206

Tablo 46. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Gelir Kalemleri (2014-2020)..... 207

Tablo 47. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Gider Kalemleri (2014-2020)..... 207

Tablo 48: Hizmet Paylaşımı Analizinde Kullanılan Temalar 208

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Dünya'da Kent ve Kır Nüfusunun Gelişim Oranları (1950-2050) 27

Şekil 2. Metropoliten Yönetim Modeli Sınıflandırması I..... 70

Şekil 3. Metropoliten Yönetim Modeli Sınıflandırması II 72

Şekil 4: Türkiye Büyükşehir Belediye Teşkilatına Sahip İller Haritası 125

Şekil 5: Ordu İli Coğrafi Haritası 170

Şekil 6: Trabzon İli Coğrafi Haritası 172

KISALTMALAR

ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations
CBSA	Core Based Statistical Area
CDLR	Steering Committee on Local and Regional Democracy
ECA	European Court of Auditors
GBVG	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GOLD	Global Observatory on Local Democracy and Decentralization
MA	Metropolitan Area
MSA	Metropolitan statistical area
OBB	Ordu Büyükşehir Belediyesi
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OSKİ	Ordu Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
SEGE	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
SMA	Standard Metropolitan Area
SMSA	Standard Metropolitan Statistical Area
SOWC	The State of the World's Children
OSKİ	Ordu Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİSKİ	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
TÜİK	Türkiye İstatistik kurumu
UN	United Nations
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
YİKOB	Yatırım İzleme ve koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Dünya'da hızla artan kentleşme hareketleri doğrultusunda şehirlerin aşırı nüfusu barındırmakta zorlanmasıyla, hizmet alanları genişlemiş, yetki ve sorumluluklarıyla birlikte karşılaştıkları sorunlar gittikçe artmış ve yönetim modellerinde değişiklik yapılması kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda büyük ölçekli şehirlerin yönetim sistemini daha işlevsel hale getirebilmek için metropoliten şehirlere özgü farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir.

Uluslararası deneyimler, herkese uyan tek bir metropoliten yönetim modeli olmadığını, oluşan yeni yaklaşımların farklı modeller ortaya çıkardığını göstermektedir. Büyük ölçekli şehirleri genelleştirmek yerine her bir şehri, kendi ayırt edici özellikleriyle değerlendirmenin önemine istinaden her ülke sahip olduğu sosyoekonomik, siyasi ve yönetsel özelliklere göre güçlü ve tek kademeli bütüncül yönetim modellerinden, parçalı ve çoğulcu sistemlere kadar çok sayıda farklı yönetim modelleri geliştirmiştir. Bu modeller günümüzde halen dinamik bir süreç olarak gelişerek değişmeye devam etmektedir.

Türkiye'de büyük ölçekli şehirlerin yönetimine yönelik model arayışları Tanzimat sonrası döneme kadar uzanmaktadır. Osmanlı Dönemi'nde İstanbul Şehremaneti ile başlayan ilk iki kademeli belediye modeli, 1930 yılında tüm yerleşmelerde tek kademeli belediye modeline dönüşmüş, 1950'li yıllardan itibaren hızla artan nüfusla birlikte var olan büyük ölçekli şehirler daha çok büyümeye, küçük ölçekli şehirler ise gittikçe büyük ölçekli şehirlere dönüşmeye başlamış ve büyük ölçekli şehirlerin sayısı giderek artmıştır.

Büyüyen şehirlerle birlikte artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar doğrultusunda büyük ölçekli şehirlerin yönetimine dair yeni tartışmalar ve altyapı çalışmaları devam ederken, 1984 yılında ilk Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak büyük ölçekli şehirlerin yönetimi yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Böylelikle Türkiye'de, İstanbul Şehremaneti' den

sonra ikinci kez büyük ölçekli şehirlerin yönetiminde iki kademeli yapıya geçilmiştir. Şehirlerin giderek büyümeye devam etmesi ve büyükşehir belediyelerinin kentsel özellik gösteren alanlarda yetki sahibi olması ise sorunların devam etmesini kaçınılmaz kılmıştır.

Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte başlayan yerel yönetimlerde reform hareketleri kapsamında 2004 yılında yeni Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı genişlemiş ve küçük ölçekli çok sayıda alt kademe oluşmuştur. 2012 yılında kabul edilen ve idareler arası hizmet ve gelir paylaşımını yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerindeki parçalı yapı daha çok azaltılarak ölçek ekonomisinden daha fazla yararlanmak, kademeler arası koordinasyonu iyileştirmek, temel altyapı hizmetlerinde yeterli kapasiteye ulaşmak, kaynakları etkin ve verimli kullanmak hedeflenmiştir.

6360 sayılı Kanun'un temel gerekçeleri ve hedefleri doğrultusunda getirmiş olduğu büyükşehir belediye modelindeki değişikliklerden hareketle bu araştırmanın ana konusu, idari ve mali yapısı değişen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımıdır. Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediye modelinde gerçekleştirilen son değişikliklerin üzerinden sekiz yıl geçmesiyle belirli uygulama tecrübelerinin oluşmuş olmasından hareketle çalışmanın temel amacı; Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönlerinin çok yönlü analiz edilerek daha iyi bir paylaşım modeli için öneriler geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Araştırma ile büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönleri, büyükşehir belediyesinin hizmetleri ilçe belediyesine devredebilme esnekliği, uygulamada birbirlerine ait hangi hizmetleri üstlenmiş bulundukları ve Karadeniz Bölgesi özelinde karşılaşılan sonuçlar üst düzey yöneticilerin algıları üzerinden ölçülmektedir. Araştırma konusu yapılan hizmet alanları; katı atık yönetimi ve temizlik, zabıta, mezarlık ve defin, su ve kanalizasyon, imar ve planlama, ulaşım, otopark, toptancı hal olarak belirlenmiştir. Hizmet alanlarının yanı sıra büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımının da analizi yapılmaktadır.

Bu kapsamda yerel yönetimlerin yapısında köklü değişiklikler yaparak büyükşehir belediye yönetimini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikleri araştıran çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir. *Bu çalışmaların bir kısmı genel olarak kanunun büyükşehir belediye yönetiminde getirdiği değişikliklere ve etkilerine odaklanmaktadır. Bu kapsamda öne çıkan çalışmalardan*; Eryiğit (2018), metropoliten alan yönetimi kuramları ekseninde Türkiye'de büyükşehir belediye mevzuatını ele alırken, Gül, Özgür ve Efe (2017), büyükşehir belediye modelinin üç yıllık uygulama dönemi sonrasında ortaya çıkardığı sonuçları tespit ederek modelin nasıl geliştirilebileceği sorusunu dünyadaki modeller çerçevesinde tartışmaktadır. Oktay (2016), 6360 sayılı Kanun'u hazırlayan nedenleri, kanunun getirdiği yeni model ve uygulama sonuçlarını çeşitli bağlamlarda analiz ederken, Gül (2016), Türkiye'de yerel, metropoliten ve bölgesel ölçekte gerçekleştirilen yönetimlerin ortaya çıkardığı sonuçları değerlendirmektedir. Tekel (2016), metropol ve metropoliten alan tanımını yaparak, metropoliten yönetim modellerine yönelik çalışmaları ve yasal düzenlemeleri açıklarken, Genç (2016), 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediye yapılanmasına getirdiği yenilikleri, kanuna yönelik eleştirileri, yeni kurulan büyükşehirlerin idari ve siyasi yapılanması ve uygulamada ortaya çıkmaya başlayan sonuçları incelemektedir. E. Arıkboğa, (2013) ise geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modelini üç döneme ayırarak analiz etmekte ve 6360 sayılı Kanun üzerine değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Bu kapsamdaki çalışmaların bir kısmı kanunun büyükşehir belediye yönetiminde mali kapsamda getirdiği değişikliklere odaklanmaktadır. Bu bağlamda öne çıkan çalışmalardan; Ü. Arıkboğa, (2018), metropoliten yönetimlerde hizmet sorumluluklarının kademeler arası paylaşımını ve finansmanını analiz ederek, metropoliten alanların yönetimi konusunda geliştirilen modelleri incelerken, Dağ ve Kılınç (2017), 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediye modelinin mali yapısında getirdiği değişiklikleri ele alarak kanunun mali özerkliğe etkisini değerlendirmektedir. Agun ve Güler (2017), idareler arası gelir paylaşımı, büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları, büyükşehir belediyelerinin toplam gelirler içinde öz gelir ve transferlerinin karşılaştırmasını yaparak öz gelirlerin artırılmasına yönelik değerlendirmelerde bulunurken, Ü. Arıkboğa, (2016), Türkiye'deki belediyelerin mevcut gelir yapısı ve bu yapıdan kaynaklanan sorunları inceleyerek, gelir yapısının iyileştirilmesine yönelik

öneriler getirmektedir. Yüksel (2016), idareler arası kaynak paylaşım sistemleri, Türkiye'de uygulanan kaynak paylaşım sitemleri ve 6360 sayılı kanunun getirdiği mali düzenlemeleri incelerken, Yalçın ve Gök (2016), 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri ve ona bağlı ilçe belediyelerinin mali durumlarının 2013-2015 döneminde inceleyerek hizmet ve gelir paylaşımında etkinliğin sağlanması amacıyla bilimsel tabanlı ve yöreye özgü yeni yönetsel tasarımlara ihtiyaç olduğuna yönelik çıkarımlarda bulunmuştur. Ü. Arıkboğa, (2015) çalışmasında ise 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinde transfer sistemine etkilerini 30 büyükşehir belediyesi kapsamında, il bütününde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönem şeklinde karşılaştırmalı olarak analiz etmiştir.

Literatürde, kanunun etkilerini belirli bir hizmet alanıyla sınırlandıran çalışmalar oldukça sınırlıdır. Bunlardan öne çıkanlar; Çöpoğlu (2017), Ateş (2017) ve Ateş ve Bıyıkoğlu (2017)'nun büyükşehir belediye modelinin belirli alanlarda ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının tüm büyükşehir belediyelerinden katılımcıların yer aldığı çalıştay ve anket sonuçlarından elde edilen bulgularla değerlendirilmesine katkı sağladığı çalışmalar olmuştur. Bu çalışmalarda, Kutlu ve Kahraman (2017) İmar ve Planlama, Oktay (2017) Zabıta, Sezer (2017), Su ve Kanalizasyon hizmet alanlarını kanunun ortaya çıkardığı uygulama sonuçları ekseninde en genel kapsamda incelemişlerdir.

Literatürde kanunun etkilerini belirli bir yerleşim alanıyla sınırlandırarak değerlendiren öne çıkan çalışmalardan; Öner ve Şahnagil (2020), 6360 sayılı Kanun'un hizmet sunumunu nasıl etkilediğini Balıkesir ili kapsamında incelemiştir. Çalışmada, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyeleri'nin 6360 sayılı Kanun'a ilişkin görüşlerinin ölçüldüğü ankete dayalı alan araştırması yöntemi kullanılmıştır. Tekçe ve Genç (2019), 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan köylerin kanundan nasıl etkilendiğini hizmet ve yönetim açısından Aydın ili özelinde incelemiştir. Çalışmada, Aydın ili sınırları içinde yer alan eski köy (yeni mahalle) muhtarlarının görüşlerinin ölçüldüğü mülakat yöntemi kullanılmıştır. Bulut ve Dönmez (2019), 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinde yerel yönetimler arasında yaşanan sorunları yetki, hizmet, kaynak, denetim ve koordinasyon boyutlarıyla incelemiştir. Çalışmada, Hatay Büyükşehir Belediyesi ile Hatay ili sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasındaki problemlerin tespit edilmesi amacıyla on

üst düzey yöneticiyle mülakat gerçekleştirilmiştir. Çamdere ve Genç (2018), 6360 sayılı Kanun'un Denizli ili özelinde kamu hizmeti üzerindeki etkilerini incelemiştir. Çalışmada, üst düzey yirmi belediye yöneticisiyle ankete dayalı alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Genç, Özerk ve Ülkü (2018), 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi statüsü alan Aydın ilinde kanunun amaçlarına ne derecede ulaştığını ilçe belediyeleri açısından incelemiştir. Çalışma, İncirliova Belediyesi'ndeki belediye başkan ve yardımcısı, meclis üyeleri ve muhtarlarla ankete ve görüşme formlarına dayalı alan araştırması yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Tekin (2018), 6360 sayılı yasa ile uygulanan yeni büyükşehir modelinin Konya ilini hangi boyutlarda nasıl etkilediğini incelemiştir. Çalışmada, literatür analizi ve mali verilere dayalı analiz kullanılarak, yeni modelin etkileri idari yapı, mali yapı, siyasi yapı ve hizmet sunumu boyutlarıyla incelenmiştir.

6360 sayılı Kanun'un etkilerini çeşitli boyutlardan araştıran lisansüstü tezlerden öne çıkanlar ise şunlardır: Karakaya (2020), 6360 sayılı kanun ile kurulan on dört yeni büyükşehir belediyesine ait bütçe, kesin hesap ve ihale verilerine dayalı mali verileri kullanarak büyükşehir belediyelerinin yapısal ve işlevsel analizini gerçekleştirmiştir. Çelik (2020) doktora tez çalışmasında büyükşehir belediye yönetimiyle ilgili gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin demokratiklik açısından nasıl etkileri ortaya çıkardığını araştırmaktadır. Bu kapsamda verilerin elde edilmesinde Ankara, Mersin ve Konya Büyükşehir Belediye meclis üyeleriyle mülakata dayalı alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Dağlı (2018), Kocaeli ve Sakarya illerinde farklı kurum, kuruluş ve çeşitli yöneticilik pozisyonundaki temsilci ve yöneticilerle 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yerel yöneticilerin algıları ve belediyelerin hizmet sunum performansları arasındaki ilişkiliyi yüz yüze anket yöntemiyle analiz etmiştir. Yılmaz (2018), doktora tez çalışmasında 6360 sayılı kanun getirilen büyükşehir belediye modelinin yerel halk açısından sosyal, ekonomik, yönetsel, siyasal ve çevresel algısını ölçmeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda verilerin elde edilmesinde Hatay, Manisa, Malatya ve Van illerinde yaşayan bin vatandaşa anket uygulanması yöntemi kullanılmıştır. Çelikyay (2017), doktora tez çalışmasında, 6360 sayılı kanunun getirdiği yeni düzenlemeyi kurumsal işleyiş, örgütsel yapı ve yönetsel özellikler çerçevesinde inceleyerek, engelleri ortaya çıkararak öneriler sunmaktadır. Bu kapsamda verilerin elde edilmesinde Bursa Büyükşehir Belediyesi ile dört ilçe belediyesindeki toplam on üst

düzey yöneticiyle mülakat gerçekleştirilmiştir. Karaca (2016), Samsun ili özelinde yaptığı doktora tez çalışmasında 6360 sayılı Kanun'un denetime uygunluğunu, yerel yönetim yapısına etkisini, yerel yönetimlerin idari yapısına etkisini ve ulusal yapıya etkisini büyükşehir, ilçe ve belde belediyeleri kapsamında üst düzey yöneticilere uyguladığı anket yöntemiyle ölçmüştür.

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerine yönelik bu alanda gerçekleştirilen çalışmalar ise oldukça sınırlıdır. Bu çalışmalardan öne çıkanlar; Yılmaz (2018), 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsü kazanan Ordu'nun ilçelerinde ortaya çıkan değişikliklerin, kanunun yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artmasına katkı sağlayıp sağlamadığına yönelik değerlendirmeler yapmıştır. Kalpaklıoğlu (2017), Ordu ilinin kırsal kesiminde 6360 sayılı Kanun'un etkilerini belirlemeye çalışmıştır. Öçal (2016), metropoliten kent özelliği göstermeyen illerde mülki sınırlarda örgütlenen büyükşehir belediye sistemi kurulmasının sonucunu Ordu ili özelinde araştırmıştır. Atabeyoğlu (2014), büyükşehir belediyesine dönüşen Ordu'da kentsel altyapı ve şartları, olumlu ve olumsuz yönleri, kentsel sorunları, büyükşehir olma süreci ve hedefleri değerlendirmiştir. Sarıhan (2019), Trabzon genelinde tüzel kişiliği kaldırılan beldelerde yaşayan mahalle sakinlerinin beş yıllık geçiş sürecinde yaşadıkları tecrübeleri araştırmıştır.

Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyelerine yönelik bu alanda gerçekleştirilen çalışmalar hem sayı olarak kısıtlı hem de kapsam olarak dar olmakla birlikte doğrudan 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler ekseninde doğrudan hizmet alanı odaklı ve gelir paylaşımı kapsamlı araştırmayı içermemektedir. Dolayısıyla Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinde 6360 sayılı Kanun sonrası yaşanan değişiklikleri içeren, hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarını tartışan kapsamlı bir araştırmaya henüz rastlanılmamıştır. Buradan hareketle bu araştırma ile Karadeniz Bölgesi'nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, fiziksel koşullar, iklim şartları, yol ağı, nüfus, yüzölçümü, kıyı ve iç kesimlerdeki yerleşim koşulları açısından benzer özelliklere sahip iki yeni büyükşehir belediyesi olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının çift bakış açısıyla kapsamlı şekilde araştırılarak literatürdeki boşluğun doldurulması çalışmanın önemini oluşturmaktadır. Ayrıca tüm sonuçların genel bir politika önerisine yönelik hazırlık oluşturması ise

çalışmanın bu anlamdaki en önemli katkılarından olarak değerlendirilmektedir. Karadeniz Bölgesi ve Ordu ile Trabzon büyükşehir belediyeleri özelinde bu kapsamda ve derinlikte daha önce yapılmış bir çalışmaya rastlanılmamış olması ise literatürdeki boşluğu doldurmaya yönelik en önemli katkılardandır.

Araştırma mali verilerin analizi ve organizasyon yapısındaki değişiklikleri araştırmakla birlikte üst düzey yöneticilerin algıları üzerinden uygulama sonuçlarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda araştırma verilerinin toplanmasında yaygın olarak kullanılan nitel araştırma yöntemi olan yarı yapılandırılmış mülâkat yöntemi kullanılmıştır. Mülakatlar sırasında 43 üst düzey yöneticiye hizmet paylaşımı, gelir paylaşımı, çalışma kapsamındaki hizmet alanları özelinde, çeşitli konular ekseninde ve genel değerlendirmeye yönelik sorular yöneltilmiş, mülakatın seyrine göre farklı sorularla konu derinleştirilmiştir. Mülakat verileri betimsel analiz yöntemiyle analiz edilmiştir.

Tüm bu amaç ve kapsam doğrultusunda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımına odaklanan bu tez çalışması beş ana bölümden oluşmaktadır.

“Metropoliten Alan” başlıklı birinci bölümde, ilk olarak kent ve kentleşme kavramları tartışılmakta, ardından kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimi açıklanmaktadır. Bu kavramların açıklanmasının ardından kentlerin nüfus bazlı büyümesinin anlaşılması için dünyadaki nüfus hareketleri ortaya koyulmaktadır. Daha sonra büyüyen kentlerin ortaya çıkardığı yeni kavramlardan olan metropoliten alan kavramı ve metropoliten alanların ortaya çıkışı ile gelişimi literatürde yer alan temel konular çerçevesinde sunulmaktadır.

“Metropoliten Yönetim” başlıklı ikinci bölümde, bir yerel yönetim hizmet alanı olan kentlerin yönetiminin daha iyi anlaşılması için yerel yönetim kavramı ve özelliklerinin teorik çerçevesi sunulmakta, ardından gittikçe büyüyen şehirlere yönelik geliştirilen yeni yönetim modellerinin tartışılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, metropoliten yönetim kavramı ve özellikleri, geçmişten günümüze dünyada gelişen metropoliten yönetim yaklaşımları ve modelleri üzerinde durularak kavramsal ve kuramsal çerçeve tartışılmaktadır.

“İdareler Arası Hizmet ve Gelir Paylaşımı” başlıklı üçüncü bölümde, tezin ana araştırma konusunu teşkil eden hizmet ve gelir paylaşımına yönelik kavramlar, kriterler, sistemler ve yöntemler tartışılarak çalışmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesi tamamlanmaktadır.

“Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi” başlıklı dördüncü bölümün ilk kısmında, Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin tarihsel gelişimi 1984 öncesi dönem, 1984-2004 dönemi ve 2004-2012 dönemi kapsamında analiz edilmektedir. İkinci kısmında, 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinin özellikleri idari, siyasi, hizmet ve gelir kapsamlı değişiklikler ekseninde tartışılmaktadır. Üçüncü kısmında, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı ortaya koyulmaktadır. Dördüncü kısımda ise 6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin mali yapısına etkisi analiz edilmektedir.

“Araştırma Bölümü” başlıklı beşinci bölümün ilk kısmında araştırmanın amacı, kapsamı, önemi, sorusu, varsayımları, sınırlılıkları, evreni, örneklemi ve yöntemi belirtilmektedir. İkinci kısımda, örneklem illerin konum, coğrafi yapı ve demografik yapıları ile örneklem ilçeler hakkında bilgiler sunularak gelişmişlik düzeylerine dair bilgiler aktarılmaktadır. Üçüncü ve dördüncü kısımlarda, 6360 sayılı Kanun değişikliğinin örneklem iller Ordu ve Trabzon’un idari ve mali yapısında getirdiği değişiklikler analiz edilmektedir. Beşinci kısımda ise Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerindeki üst düzey 43 yönetici ile yapılan yarı yapılandırılmış mülakatlardan elde edilen ham veriler hizmet alanları özelinde ayrı ayrı kategorize edilerek betimsel analiz yapılmaktadır. Böylelikle, belirlenen tüm örneklemler ve hizmet alanları ekseninde 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinin büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı kapsamında ortaya çıkardığı uygulama sonuçları araştırılmakta ve daha iyi bir hizmet ve gelir paylaşımı için mevcut durum analiz edilmeye çalışılmaktadır.

Çalışmanın “Sonuç ve Öneriler” bölümünde, hizmet alanları özelinde elde edilen analiz bulgu ve sonuçları tezin ana konusu olan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı kapsamında açıklanarak öneriler

sunulmaktadır. Son olarak, varsayımların değerlendirilmesiyle çalışma sonlandırılmaktadır.

Araştırmadan elde edilen en genel sonuçlar şunlardır: Büyükşehir belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitelerinin belirgin şekilde iyileştiği gözlemlenmekle birlikte ilçe belediyelerinin genişleyen hizmet alanıyla orantılı kapasiteye sahip olmadığı gözlemlenmektedir. Bu durumda merkezden aktarılan transferlerin yetersiz kalarak, öz gelirlerini artırmaya yönelik girişimlerinin çok sınırlı olmasının ve gelir dağılım kriterlerinde bölgesel koşulların dikkate alınmamasının etkisi bulunmaktadır. Ayrıca, mevsime ve turizme dayalı değişken nüfus karşısında ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki yetersizlikler nedeniyle katı atık ve temizlik, zabıta, ulaşım, su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda aksamalar yaşandığı gözlemlenmektedir. İlaveten bölgesel koşulların birçok hizmet alanında aksamalara ve fazladan maliyetlere neden olduğu anlaşılmaktadır.

Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımı hem hizmet alanları özelindeki uygulamalarda kargaşaya neden olarak ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakmakta, hem de ilçe belediyelerinin vergi gelirlerini kısıtlamaktadır.

Kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisi genel olarak uyumlu olmakla birlikte partiler arası rekabetin arttığı dönemlerde kademeler arası ilişkilerin zayıflamasına yönelik endişeler gözlemlenmektedir. Özellikle merkez ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkilerde siyasi rekabetin ön planda olduğu gözlemlenmektedir.

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinde toplam harcamalar toplam gelirlerden daha fazla artmaktadır. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin toplam harcamalarındaki artışın, toplam gelirlerdeki artışı karşılayamamasına ve bütçe açığı oluşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla kişi başına düşen kamusal harcamalar artmakta ve kanundan beklenilenin tersi yönde seyir göstermektedir.

1. BİRİNCİ BÖLÜM: METROPOLİTEN ALAN

Yerel yönetimler, yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulan, yerel kamusal hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında temel rol oynayan, demokratik katılımın ilk ayağında yer alan yönetsel kurumlardır (Eryılmaz, 2013: 171-176; Keleş, 2014: 49-53; Ökmen ve Parlak, 2015: 20-23; Özer ve Akçakaya, 2014: 1-6). Günümüzde artan kent nüfusu ve büyüyen kentsel alanlarla değişen ve gelişen ihtiyaçların karşılanması hususunda merkezi konumda olan yerel yönetimler, 21. yüzyılın temel araştırma ve tartışma alanını oluşturmaktadır.

Hızla artan nüfusla birlikte kentler genişlerken, yerel hizmetler kent merkezinden banliyölere doğru yayılarak çok sayıda belediyeyi içine alan metropoliten alanlar ortaya çıkmaya başlamıştır. İnsanların giderek büyüyen kentlerde yaşama eğilimlerinin sonucunda ortaya çıkan metropoliten alanların mevcut yönetim modelleri, artan ve çeşitlenen ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmaktadır. Diğer taraftan küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni fırsatların uygulanma ortamının oluşturulması ihtiyacıyla dünyada çok sayıda farklı metropoliten yönetim modellerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İhtiyaçları karşılamada yetersiz kalarak küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni yaklaşımların uygulanmasına ortam sağlayan her kente özgü metropoliten yönetim modellerinin, kentsel problemlerin çözümünde ve kentlerin geleceğini belirleyen politikalarda bir yol haritası oluşturması beklenmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, metropoliten alanların kavramsal çerçevesi açıklanmaktadır. Bu kapsamda sırasıyla kent ve kentleşme kavramları, kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimi, dünyada kentleşmenin seyri ve nüfus hareketleri, metropoliten alan kavramı ve gelişimi, metropoliten alanın özellikleri ve metropolleşme süreci ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

1.1. KENT VE KENTLEŞME KAVRAMLARI

Dünyada kent araştırmaları genellikle kırsal ve kentsel yerleşim alanları olarak iki temel kategori üzerinden yapılmakta ve ülkeler bu alanları büyük oranda kendi koşullarına göre tanımlamaktadır. Bu nedenle kent tanımları ile kentlerin ifade ediliş şekilleri ülkeler arasında değişiklik göstermekte ve kentlerin tanımına yönelik çok sayıda bilimsel yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, her bilim dalı kendi perspektifiyle kentleri tanımladığından bir bilim dalı tarafından yapılan tanım, diğer bilim dalları tarafından genel kapsamlı ya da eksik olarak değerlendirilebilmektedir. Bu nedenle, kent tanımlarında uluslararası tam tutarlılık bulunmamaktadır. Bu tutumu destekleyen en kanıtlayıcı örnek, Birlemiş Milletlerin dünya ve ülke bazlı nüfus tahminlerini gerçekleştirirken her ülkenin kendine özgü tanımını kabul etmesidir (Forstall ve Chan, 2015: 854; Keleş, 2010: 103).

1.1.1. Kent Kavramı

Tarihsel süreçte farklı şekillerde ifade edilen kent kavramının kökeni Latince "*civic*" ve "*civitas*" kavramlarına dayanmakta ve uygarlık, hemşerilik, devlete ait olma, siyasal olma gibi anlamlara gelmektedir. Bu kavramların yanı sıra geçmişte "*cite*", *"la cite la ville",* '*ciudad*', *"city"*, "*town"*, "*polis*" olarak ifade edilen kent kavramlarının her ne kadar farklı dinamiklere sahip olsalar da benzer anlamları ifade etmek için kullanılan kavramlar olarak literatürdeki yerini aldığı görülmektedir (Ertan, 2014: 5-6; Keleş, 2010: 98-99; Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2014: 44).

Tarihsel süreçte gelişen ve değişen koşullar çerçevesinde çeşitli şekillerde ifade edilen kent kavramı, kırsal alandan kentsel alana geçişin ve devlet olarak kurumsallaşmanın başlangıcını ifade etmektedir. Bu doğrultuda, bir ülkedeki kentsel nüfusun yoğunlaşmasının o ülkenin gelişmişlik seviyesini gösterdiği düşüncesiyle ilk gelişen kent çalışmaları temel olarak kırsal ve kentsel alan ayrımını belirlemeye yönelmiştir (Çınar, Duru, Çiner ve Zengin, 2013: 15). Bu ayrımın temelinde Ferdinand Tönnies'in kırsalı anlatan samimi ilişkilerin olduğu homojen toplum anlayışı ile karmaşık ilişkilerin olduğu heterojen toplum anlayışı bulunmaktadır (Topal, 2004: 278). Tönnies'in bu değerlendirmesi, kırsal alanlarda daha güvenilir ve samimi ilişkilerin

olduğunu kentsel alanlarda ise bundan uzak olunduğunu iddia etmektedir. Durkheim de bu görüşü destekler nitelikte, toplumları kırsalı ifade eden basit ve kentseli ifade eden karmaşık topluluklar olarak ayırarak kentleri, insanların karşılıklı etkileşim halinde oldukları uzmanlaşmaya dayalı yerleşim merkezi olarak tanımlamaktadır (Şahin, 2013: 112; Topal, 2004: 278-279).

Frey ve Zimmer (2001: 25-27)'e göre kırsal ve kentsel alanı birbirinden ayıran faktörler ekolojik, ekonomik ve sosyal yönlüdür. Bu faktörlerin temelinde ise nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu, etkin tarım dışı üretim merkezleri, etkili işgücü, toplumun sahip olduğu değerler ile birbirleriyle olan ilişkileri bulunmaktadır. Çevresel etkiyi, ekonomiyi ve sosyal düzeni kırsal alandan kentsel alana geçişte bir dinamik olarak değerlendiren Frey ve Zimmer'in desteklendiği düşünceye Keleş'in çalışmalarında ulaşılmaktadır.

Keleş (2010: 97- 99) kırsal ve kentsel alanların birbirlerine işlevsel yönden bağlı olduğunu vurgulayarak aralarındaki ayrımın tek bir özellikten kaynaklanmadığını iddia etmektedir. Dolayısıyla Keleş'e göre, iki kavram arasında bir ayrım yapılabilmesi için aralarındaki bağlantıları tamamen dikkate almak gerekmektedir. Bu tartışmalar değerlendirildiğinde insanların yaşamlarını sürdürdükleri birbirinden her zaman kesin olarak ayrılamayan köy ve kentlerin nasıl tanımlandıkları konusunda çeşitli görüşler bulunduğu dikkat çekmektedir. Dolayısıyla kırsal ve kentsel alanları birbirinden ayıran birden fazla faktörün olduğunu ve bunların demografik ve yönetsel olduğu kadar, ekonomik ve sosyal özelliklere de sahip olduğu öne çıkmaktadır.

Demografik ve yönetsel sınır ölçütüne göre kent; belirli bir nüfusa sahip, yönetsel örgüt sınırları içinde kalan, tarım dışı üretim sahasına sahip, kamu hizmetleri sunan ve kendi kendini yönetebilen yerleşim alanıdır (Çınar ve diğerleri, 2013: 16; Keleş, 2010: 98; Kıray, 1998: 98; Tortop ve diğerleri, 2014: 44-45). Bir yerleşim alanının kent olarak tanımlanabilmesi için ne kadar nüfusa sahip olması gerektiği konusunda kesin bir bilgi bulunmamakla birlikte her ülkede bu oran değişmekte ve her ülkenin kent ölçeği birbirinden farklılık göstermektedir. Kent ölçeğinin belirlenmesinde nüfus önemli bir kriter olmakla birlikte, yönetsel bir merkez etrafında yerleşim alanının çevrelenmesi önem taşımaktadır.

Kentleri, çevresindeki yerleşmeleri denetleyen yönetsel bir merkez olarak ifade eden Ortaylı (2008: 69-70) kent ile onu çevreleyen alan üzerinde denetimci görev üstlenen yerleşim alanının yönetsel bir merkez olduğuna dikkat çekmektedir. Temelde nüfusu esas alan kent tanımları, kentleri tüm çeşitliliğiyle doğru şekilde temsil etmekten uzaktadır. Bilimsel çalışmalar çoğunlukla kenti bir boyutuyla ele almakla birlikte bütünleşik bir yaklaşım oluşturmanın yöntemlerini aramaktadır (Haase, Dahiya, Güneralp ve Bai, 2018: 19).

Ertürk ve Sam (2011: 41-44) sadece demografik ölçüte göre kenti tanımlamanın, nüfusu belirlenen ölçütün altında olmasına rağmen kentsel özellik gösteren yerleşim yerlerinin kent olarak tanımlanmamasına sebep olabileceğine dikkat çekmektedir. Bu nedenle sadece nüfus bazlı araştırmalar yapmak eksik olacağından, farklı ölçütlerle birlikte demografik ölçütün değerlendirilmesinin daha etkin sonuçlar doğuracağı iddia edilmektedir. Diğer taraftan farklı bir bakış açısıyla kentlerdeki nüfus özelliklerinin kentleri birbirinden ayıran özellik olduğunu öne süren Fainstein ve Campbell, bireylerin niteliklerinin ve kentlerdeki fiziksel özelliklerin kentleri şekillendirdiğini öne sürmektedirler (Fainstein ve Campbell, 1996: 4-10). Dolayısıyla hem nüfus hem de yönetsel sınırların birlikte değerlendirilmesi önemli olmakla birlikte sosyal faktöre dikkat çekilmesi konunun bütüncül değerlendirilmesinin önemini göstermektedir.

Ekonomik ölçüte göre kent; nüfusunun çoğunluğu tarım dışı faaliyetlerde çalışan, tarımsal üretimle birlikte tarım dışı üretimin denetlenerek koordine edildiği, teknolojiyle birlikte uzmanlaşmaya dayalı örgütlenmenin geliştiği, belirli bir nüfus büyüklüğüne ve yoğunluğuna sahip, heterojen nüfuslu dinamik bir mekanizmadır (Es ve Ateş, 2004: 212; Duru ve Alkan, 2002: 7; Sezal, 1992: 22; Şahin, 2013: 6-112; Topal, 2004: 278-279).

Sosyal ölçüte göre kent; sosyal hayatın farklı kültürlere hitap edebildiği, kurumsallaşmaların yoğunlaştığı, gündelik hayatın karmaşık insan ilişkileriyle bütünlük oluşturduğu yerleşim alanlarıdır (Sezal, 1992: 223). Burada kentin, nüfus büyüklüğünün ötesinde tarım dışı ekonominin hâkim olduğu, bu ekonominin aynı zamanda kentin çevre yerleşmelerini de etkisi altına aldığı ve sosyal bütünleşmenin sağlandığı yerleşim alanı olarak değerlendirmek mümkündür. Kentler her ne kadar

ekonomisi, sosyal yönleri, fonksiyonellik ve dış görünüşleri açısından birbirine benzese de kendilerine özgü niteliklere sahiptir (Harris ve Ullman, 2002: 56).

Farklı ihtiyaçları gidermek için ortaya çıkan taleplerin karşılandığı ve bunların karşılanması için mücadelelerin yaşandığı bir yaşam alanını ifade eden günümüz kentleri (Ertan, 2014: 12) tarihsel süreçte çok yönlü kavramsal aşamalar geçirmiştir. Weber'e göre ideal bir kent için ekonominin canlı tutulmasının yanı sıra askeri gücün, özerk bir mahkeme ile hukuk sisteminin ve demokratik bir yasal zeminin olması gerekmektedir (Urry, 2015: 22; Weber, 2000: 91). George Simmel'e göre kentlerin insanlar üzerindeki etkileri kapsamında araştırılması gerekmektedir. Çünkü Simmel'e göre kentler insanların kendilerini geliştirme imkânlarına sahip olduğu yerleşim alanları oldukları kadar insanları yalnızlaştırarak yabancılaştırdığı ve rasyonel bir yapıya dönüştürdüğü yerleşim alanlarıdır (Güllüpınar, 2013: 57; Koyuncu, 2011: 34; Özdemir, 2010: 70-74; Şahin, 2013: 120; Simmel, 1950; Urry, 2015: 22).

Robert Park da Simmel gibi kentlerin insanları şekillendirdiğini ifade etmektedir. Önemli bir farkla Park, insanların da kentleri şekillendirdiğini savunmaktadır. Kentleri, insanların dünyayı yeniden biçimlendirme çabasının en somut örneği olarak gören Park, Simmel gibi insanların kendilerini geliştirebilecekleri en temel yerleşim alanının kentler olduğunu savunmaktadır (Harvey, 2003: 939; Park, 1915). Bu yaklaşımlardan farklı olarak Gordon Childe kentlerin tanımlanmasında demografik büyüklük, uzmanlaşma, kamu sermayesi, ticaret ve bilginin kaydedilmesi üzerinde dururken, Sjoberg ve Lampard ise uygun ekolojik ortam, teknoloji, toplumsal ve yönetsel örgütlenmeler üzerinde durarak bu faktörlere vurgu yapmıştır (Alptekin, 2012: 29; Tuzcuoğlu, 2002: 20).

Kentleri sosyolojik bakış açısıyla inceleyen Wirth'e göre kent, içinde yaşanılan ve ondan sosyal, kültürel, ekonomik, ekolojik gibi pek çok yönden etkilenilen bir yaşam biçimidir. Diğer düşünürler gibi tek bir faktöre bağlı olarak kentlerin tanımlanmasını reddeden Wirth, diğer düşünürlerden farklı olarak kentlerin nüfus yoğunluğu, nüfus büyüklüğü ve toplumsal heterojenlik faktörleri kapsamında araştırılarak geliştirilmesine katkıda bulunulmasını savunmaktadır (Güllüpınar, 2013: 65; Wirth, 2002:82). Richard Sennett de benzer şekilde kentleri ele alırken artı ürünün üretilip dağıtılması ve belirli yerlerde yoğunlaştırılmasıyla kentler ile artı ürün arasında sürekli

bir ilişkinin oluştuğunu öne sürmektedir (Ertan, 2014: 8-9; Sennett, 1996: 60). Kenti kültürel yaklaşımla kavramsallaştıran Mumford ise kentlerin fiziksel olarak var olabilmesinin temelinin; sabit bir mekâna, sürekli faaliyetlere, ticarete, güvenliğe ve toplumsal ilişkilere sahip olabilmesinde saklı olduğunu öne sürmektedir (Mumford, 2000: 93-94; Özdemir, 2010: 66; Tuzcuoğlu, 2002: 24).

Bütün bu farklı bakış açıları, kentlere yönelik anlayışımızı zenginleştirerek, çeşitli açılardan yerleşim alanlarının önemine dikkat çekmektedir. Bütüncül bir tanımlama yapmak gerekirse kent; heterojen nitelikli belirli bir nüfus büyüklüğüne ve yoğunluğuna sahip, belirlenen yönetsel örgüt sınırları içinde kalan, ekonomisinin çoğunluğu tarım dışı faaliyetlerde yoğunlaşan, teknolojik altyapı ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin işlevsel olarak kullanıldığı, toplumsal ihtiyaçlara göre çeşitli hizmetler sunan, iş bölümü ve uzmanlaşmayla yoğun istihdam sağlayan, sınırları içindeki toplumun dünya algısına göre şekillenen, doğum, ölüm, göç gibi doğal süreçlerin etkisini içinde barındıran idari, siyasi, hukuki, eğitsel ve sosyal içeriklerin bütünleştiği her ülkenin kendi özelliklerine göre kriterlerini belirlediği yerleşim alanıdır.

1.1.2. Kentleşme Kavramı

Kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasıyla (Keleş, 2010: 27) kentlerin büyümesini ifade eden kentleşme hareketi (Tekeli, 2014: 261-262) sosyal, kültürel, demografik, ekonomik ve siyasal özellikleri içinde barındıran dinamik bir süreçtir (Çınar, 2013: 92). Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte çeşitli faktörlere bağlı olarak kentsel alanlarda yaşanan mekânsal değişimi ve nüfus yoğunluğunu ifade eden kentleşme (Alıcı, 2017: 21), teknolojinin gelişmesiyle oluşan ve toplumsal süreçleri etkileyen bir olgudur (Kartal, 1978: 4-5).

Kentlerin mevcut yapısını değiştiren (Tekeli 2011: 16) kentleşmenin en temel sonucu, artan ve değişen müşterek ihtiyaçlara çözüm olması amacıyla yeni yerel hizmet türlerinin ortaya çıkması ve bu kapsamda yerel yönetim birimlerinde farklı model arayışlarının oluşmasıdır. Bu yeni model arayışları yönetim ve yerel hizmetlerin sunulmasındaki aksaklıkları gidermeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda temel hedef, yerel hizmetlerin sunulmasında etkinliğin ve verimliliğin sağlanarak, idareler arası hizmet ve gelir paylaşımını geliştirmektir.

20. yüzyıl nüfus hareketleri sonucunda kentli nüfusun hızla artmasıyla yerel alanlar hızla kentleşmiş, kentlere yönelik hizmet alanlarında önemli dönüşümler yaşanmıştır (Keleş, 2010: 29-30). Uzmanlaşma ve iş bölümünü temel alan sanayi kentleri, ticaret ve sanayinin merkezinde gelişmeye başlamıştır. Kent merkezlerinde işçiler otururken, merkezden uzak yerlere orta ve üst sınıflar yerleşmiştir (Sjoberg, 1967: 229-230). Bu gelişmeler neticesinde Batı'da kentin dışında veya uzağında uydu kent, yöre kent ya da alt kent olarak isimlendirilen yeni yerleşim alanları kurulmaya başlanmıştır (Toprak, 1995: 3). Böylelikle kentlerin büyümesi, teknolojinin gelişmesi, uzmanlaşmanın artması, sınıfsal ayrımların kaldırılmaya çalışılması ve hizmet alanlarının genişlemesiyle yönetimde yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır (Keleş, 2010: 125; Keleş, 2016: 45-46).

Günümüzde yerel yönetimler kentleşme kapsamında etkin ve verimli hizmet sunma birimi olduğu kadar demokratik bir yönetim birimi niteliğine sahiptir. Yeni iş imkanları yaratma potansiyeline sahip olan kentlerde zaman içinde nüfus ve işyeri yoğunluğu belirli bir doygunluğa ulaştıkça insanlar birçok olumlu ve olumsuz koşulları bir arada yaşamaya başlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2008: 16-23). Dolayısıyla yerel yönetimlerin çok önemli fonksiyon kazandığı günümüzde kentsel alanların yönetimi sosyal, ekonomik, idari, siyasi ve kültürel açıdan önemli sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bu ise değişen ve gelişen ihtiyaçlar doğrultusunda küreselleşen dünyada yerel dönüşümü kaçınılmaz kılmaktadır (Aslanoğlu, 1998: 127).

Kentlerdeki tüm bu gelişmeler neticesinde sanayi kentlerinden metropoliten kentlere geçiş süreci hızlanmış, merkezdeki yerleşim yeri ile çevresinde oluşan yöre kentleri hakimiyeti altına alan metropoliten alanlar önem kazanmıştır. İletişim ve teknolojinin gelişmesiyle nüfus, merkezden çevreye doğru yayılmaya başlarken kentler, artık bir sanayi kuruluşu olmanın ötesinde hizmet ve karar merkezi konumuna gelmiştir. Kent merkezlerinde hem kamu hem de özel sektör kuruluşlarının yer alması ve sanayi devriminde nüfusun merkez kentlere yerleşmesinin aksine bu dönemde nüfusun yöre ya da alt kentlere yönelmeye başlaması, çağdaş kentleşmenin en önemli özelliği olarak literatürdeki yerini almıştır (Tuzcuoğlu, 2002: 5-12). Avrupa'da kent yönetimlerinin Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan sosyal, siyasal, ekonomik, idari ve hukuki kapsamda yaşanan dönüşüm ile şekillendiği kabul edilmektedir. Bununla birlikte tarihsel süreç araştırıldığında kentlerin yönetimi kapsamında gerçekleştirilen

uygulamaların modern belediye kurumunun oluşmasında etkisinin bulunduğu dikkat çekmektedir (Oktay, 2008: 120).

1.2. KENTLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Kentlerin tarihiyle ilgili ilk yazını başlatan Bergel'e göre ilk kentler metal çağında ortaya çıkmış ve egemenliğini güvence altına almak isteyen efendilerin yüksek alanlara yerleşerek tüm yerleşim alanının güvenliğini sağlamaya başlamasıyla oluşmuştur (Çınar, 2013: 29). Hatt ve Reis (2002: 28)'e göre ilk kentler toprağın işlenmesine bağlı olarak nüfusun belirli bir yerde yoğunlaşması sonrasında avcılık ve toplayıcılıktan yerleşik hayata geçilmesiyle oluşmuştur (Es ve Ateş, 2004: 206-212; Tuzcuoğlu, 2002: 4-6).

Literatürde yaygın olarak kabul edilen iki farklı görüş, Lefebvre ve Sjoberg'e aittir. Lefebvre kentlerin ortaya çıkışını ve gelişimini birbirleriyle sürekli etkileşim halinde olan üç dönemde; tarımsal dönem, sanayi dönemi ve kentsel dönemde açıklarken (Lefebvre, 2009: 280), Gideon Sjoberg ise; sanayi öncesi, geçiş dönemi ve sanayi kentleri olarak üçe ayırmaktadır (Sjoberg, 2002: 37-54).

Farklı araştırmacılar tarafından yapılan çeşitli değerlendirmelerin yanı sıra literatürde yöntemsel olarak kentlerin ortaya çıkışı kapsamında iki kurama rastlanılmaktadır. Bunlar, kentlerin ortaya çıkışını dini, askeri, ekonomik, idari ve hidrolik toplum merkezleri olarak tek bir faktöre dayandıran kuramlar ve nüfus büyüklüğü, ticari çeşitlilik gibi faktörlerin de dahil edilerek bütün boyutların her birinin bir arada değerlendirildiği birden çok faktöre dayandıran kuramlardır. Bu kuramlara göre İbn-i Haldun, yerleşik hayattaki mekanizmaların din kurumunun etkisiyle güçlendiğini ifade etmekte, her devletin kendisine bir merkez seçmesiyle merkez kent haline geldiğini savunmaktadır. Bookchin, Frankfort ve Coulanges gibi düşünürler tarafından dinin kentlerin oluşumu üzerindeki etkisi benzer şekilde desteklenmektedir. Maitland ve Keutgen gibi kentlerin oluşumunda askeri faktörleri birinci faktör gösteren araştırmacılara göre ilk kentler düşman tehlikesine karşı inşa edilmiş bir kaledir. Bununla birlikte sadece askeri özelliklerle gerçek anlamda bir kent kurulamayacağını ifade eden Pirenne, ekonomik faktörlerin de etkinleşmesiyle yerleşim alanlarının kent

niteliği kazanabileceğini vurgulayarak kentleri, ticaretin ve üretimin birlikte gerçekleştiği, kırsalın kentsel alanla etkileşim halinde bulunduğu, tüccar sınıfının gelişmesiyle kentsel alanların ve yasal kurumların oluşmaya başladığı yerleşim alanları olarak açıklamaktadır (Alptekin, 2012: 15-80; Çoruh, 2016: 9; Falay, 1985: 97-103; Martindale, 2012: 63-66; Pirenne, 2016; Pirenne, 2019; Tuzcuoğlu, 2002: 13-16).

Kentlerin oluşumunda coğrafi koşulların önemli olduğunu savunan Wittfogel'e göre artı ürünün elde edilmesi için sulama ile başlayan süreç idari, hukuki ve siyasi yönden güçlenen merkezleri kentlere dönüştürerek beraberinde hidrolik toplumları oluşturmuştur (Falay, 1985: 98-103; Tuzcuoğlu, 2002: 13-16). Cooley ise bir alanın yerleşim alanı olarak seçilmesinde ulaşım faktörünün esas alınması gerektiğini ifade etmektedir (Martindale, 2012: 18-19).

Zamanla tarımda makineleşme, nüfusun artması, ticaretin etkili olmaya başlamasıyla örgütlenme faktörleri daha iç içe geçmeye başlamış ve bütüncül faktörler olarak kentlerin oluşumunda etkili olmuştur. Kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimleri kapsamındaki araştırmalar değerlendirildiğinde uluslararası bir hareket noktası benimsenmesi için kentlerin tarihsel gelişimi sanayileşme süreci temel alınarak, sanayileşme öncesi ve sanayileşme sonrası kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimi olarak bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmaktadır. İlaveten kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimi kapsamındaki çalışmaların çoğunlukla Batı odaklı gerçekleştirilmesinden dolayı Türk ve İslâm kentlerinin ortaya çıkışı ve gelişimine ayrıca yer verilmektedir.

1.2.1. Sanayileşme Öncesi Dönemde Kentlerin Gelişimi

Antik kentler üzerindeki arkeolojik bulguların eksik olması, tarihsel süreçteki bütün kentlerin aynı derecede araştırılmamış olması ve Antik çağa ait yazılı belgelerin bulunmaması nedeniyle kentlerin ortaya çıkışını ve gelişimini kesin olarak ortaya koymak zordur (Hatt ve Reiss, 2002: 27-28). Bu kapsamda literatürdeki yaygın görüş, insanların yaşamlarını sürdürebilmek için kurdukları bilinen, en eski kentsel yerleşimlerin net olmamakla birlikte, M.Ö. 6.000-4.000 yıllarında iklim ile coğrafi koşulların elverişli olmasıyla artı ürünün elde edilerek sınırları aşması neticesinde

Mezopotamya, Kuzey Çin, Orta Amerika, And Dağları, Yoruba, Nil ve İndus Vadisi bölgelerinde ortaya çıktığı yönündedir (Hatt ve Reiss, 2002: 28; Ortaylı, 2008:69-70).

Antik Çağ'da, Batı Anadolu ve Yunan yarımadasında tribu adındaki kabilelerin birleşmesiyle oluşan, kendi kendini yöneten ve en küçük demokratik idari birim olan *siteler*, dünyadaki ilk kentsel yerleşimler olarak literatürdeki yerini almaktadır (Keleş, 2014: 33-34; Okandan, 1942: 16). Tarihteki ilk demokrasiye ev sahipliği yapması açısından önem taşıyan ve nüfusu köylülerden oluşan *siteler* (Benevolo, 1995: 21; Tortop ve diğerleri, 2014: 4) surlarla çevrili kalelere, dini yerlere, resmi binalara, pazar yeri ve konutlara sahip yönetim alanlarından oluşmaktadır. Kendine ait bağımsız yönetimi, yargı düzeni, mali yapısı, hukuku bulunan *sitelerin* en önemlileri Atina, Sparta, Megara gibi antik site kent devletleridir (Alptekin, 2012: 11; Blunt, 1979: 4; Çınar, 2013: 33-59).

Krallık, demokrasi, oligarşi gibi birbirinden farklı yönetim şekillerine sahip bu kent devletlerinin yönetim yapısı; askerliğini yapan vatandaşlardan oluşan, kanun yapma, savaş ve barış kararı alma yetkilerine sahip Halk Meclisi ile sitedeki on kabileden ellişer kişinin katılımıyla oluşan Beş Yüzler Meclisinden oluşmaktadır (Okandan, 1942: 52-53). Ayrıca M.Ö. 200'lerde Roma İmparatorluğu Akdeniz'de egemenliğini kazanıp site kent devletleri bağımsızlıklarını yitirmeye başlayınca (Demircioğlu, 1993: 379) genel yönetim ile yerel yönetimlere ait hizmetler birleşmiş, yerel hizmetlerin hızlı ve etkin yürütülmesi için özel memurluklar oluşturularak hizmetlerin yerine getirilmesi sağlanmıştır (Okandan, 1946: 535-537).

Günümüzdeki kentlere göre çok küçük olan ve pek çok açıdan bağımsız bir yapıya sahip bulunan bu kent devletleri deniz ticaretine dayalı ekonomik bir yapıya sahiptir (Görmez, 1997: 23). Roma İmparatorluğunun yıkılışına kadar varlığını devam ettiren site kent devletlerine (Keleş, 2014: 33-34) yaşanan göçlerin artmasıyla ticaret canlanmış, nüfus artmış ve yeni kentsel oluşumlar ortaya çıkmıştır (Alptekin, 2012: 11; Çınar, 2013: 33-59; Görmez, 1997: 24).

Yeni kentsel oluşumların gittikçe büyümesi ve tüccarların imtiyazlar elde etmesiyle pek çok alanda yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda ise ilk örnekleri Batı Avrupa'da oluşmaya başlayan ve günümüzdeki yerel yönetim modellerine en yakın kurumlara sahip olan *Orta Çağ Kentleri* oluşmuştur (Bumin,

2016: 48-56). Feodal bir yapıya sahip olan *Orta Çağ Kentlerinin* altyapısını oluşturan temel etken ticaretin canlanmasıyla birlikte ekonominin gelişmesidir (Keleş, 2014: 34-35). Orta Çağ kentleri, İslamiyet'in Akdeniz'de yayılması, Germen kavimlerinin akınları ve Roma imparatorluğunun merkezi otoritesinin sona ermesiyle tarihsel süreç içerisinde çok önemli değişim ve dönüşüm süreci geçirmiştir. Köylülerin hem kendi geçimini karşıladığı hem de feodal beye ürün ve kazanç sağladığı bu dönem (Ağaoğulları, 1991: 165) özerk kentleri doğurmuştur.

Orta Çağ kentlerinin yaşadığı temel değişim ve dönüşüm süreçleri özetle şöyledir: Kentlerin beratlarını alarak yarı özerkleşmeye başlaması, Venedik ticaretinin aktifleşmesi, yerel pazarların ve uluslararası ticaret merkezi konumunda olan panayırların kurulması, feodal kentlerin etrafında tüccarlar tarafından kurulan yeni banliyö kentlerin inşası, zanaatkâr sınıfının oluşması, ulaşımın geliştirilmesi, geçiş resimlerini alma hakkının kentlere bırakılması, hukukun yeniden düzenlenmesi, farklı gelir ve vergilerin kent yönetimleri tarafından alınmaya başlanması, tüccar ve zanaatkârların kentlere yönelik toplum yararına yatırımlar yapması, hanse birliklerinin kurulması, komün adlı yeni yönetim biçimlerinin oluşması, yargısal ve idari özerkliklerin elde edilmesiyle ilk belediye örgütlenmelerinin kurularak ilk defa belediye başkanı kavramının oluşması, doğum oranlarının artarak ölüm oranlarının azalmasına bağlı nüfusun artmasıdır (Benevolo, 1995: 62; Görmez 1997: 25; Pirenne, 2016: 7-244; Pirenne, 2019: 7-171; Poggi, 2014:57; Tortop ve diğerleri, 2014: 12).

1.2.2. Türk ve İslâm Medeniyetlerinde Kentlerin Gelişimi

Türk ve İslâm medeniyetlerindeki büyük yerleşim yerleri Avrupa kentlerinden farklı gelişmiştir. Mekke'de doğan İslâm dininde, şehirlerin estetiğe uygun, güzel görüntüye sahip, güvenilir yerler olması gerektiği ifade edilmektedir (Küçükaşçı, 2010: 441). Türk medeniyetlerinde kentleri ifade etmek için kullanılan en eski kelime *balık / balığ* 'tır. Bu kelime zamanla yerini Sogdça'dan gelen *kent* kelimesine bırakmıştır (Kara, 2017: 186). Farsça '*şehir'* kelimesi ise nüfusunun çoğunluğu ticaret, sanayi ve yönetim işleriyle uğraşan büyük yerleşim yerlerini ifade etmektedir (Çınar, 2013: 17-18). Kuban (1968: 54)'a göre Arapça'da şehir kavramını karşılayan en yaygın kavramlardan biri '*medeniyetin bulunduğu yer*' anlamına gelen *medine'*dir.

İslâm anlayışına göre mülk Allah'ındır. İnsanlar bu mülkü sadece muhafaza etmek ve dünyayı güzelleştirmek için kullanabilir. Dolayısıyla şehir toprağı rant için kullanılamaz (Aman, 2018: 1243). '*Cuma kılınan, pazar kurulan*' yerleşim alanları olan İslâm kentlerinde, Cuma ve bayram namazlarında şehir halkının bir araya gelerek kaynaşmasından ve kurulan pazarların şehrin temelini oluşturmasından dolayı şehir ve cami bütünleşmesi çok büyük öneme sahiptir (Kuban, 1968: 55; Küçükaşçı, 2010: 446). İslâm medeniyetinde camilerle birlikte medrese ve adli binalar da cami etrafına kurulurdu. Dolayısıyla İslâm anlayışının, kentleri fiziki ve sosyal açıdan yönlendirdiğini ve İslâm kentlerinde kamusal merkezin varlığının yaşandığını ifade etmek mümkündür (Raymond, 2010: 450).

Türk ve İslâm medeniyetlerinin şehirlerinde temel esas kentlerin vakıflar aracılığıyla vakıf etrafında kurulan, medrese, han, hamam, şifahane gibi toplum faydasına hizmet eden birimlerden oluşmasıdır. Vakıfların yönetimi Kadı'da olmakla birlikte muhtesib, subaşı, naib gibi yardımcıları ile işleri yönetmektedir. İslâm şehirlerinde mahalle kültürü yaygın olmakla birlikte mahallelerde mahremiyet, dini inanış ve dayanışma esastır. Yerleşim alanlarıyla pazar yerleri birbirinden fiziksel olarak ayrı yerlere kurulurken, en kısa sürede pazar ihtiyacının görülmesi temel alınarak pazar alanında belirli bir yerleşim sırası takip edilmiştir. Bu yerleşim sıralamasında en yüksek gelirli ekonomik faaliyetler kentin merkezinde yer alırken, daha az gelir getiren faaliyetler ise kentin çevresinde yoğunlaşmıştır (Aman, 2018: 1243; İnalcık, 1995: 255-265; Keleş, 2010: 121-123; Keleş, 2016: 42-43; Kuban, 1968: 54; Raymond, 2010: 450;).

Klâsik ve tek merkezli olan İslâm kentleri teknolojinin ve ekonominin gelişmesiyle değişmeye başlamıştır. İslâm kentlerindeki değişim genellikle, eski kentin yanında ikinci ya da üçüncü merkezlerin kurulmasıyla olmuştur. Yeni merkezlerin kurulmasıyla ikiye bölünen İslâm kentinde bütünlük varken, modern kent olarak da ifade edilen yeni kentlerde bölünmüşlük hâkim anlayış haline gelmiştir. Eski kentlerde örf, adet, inanç, kültür farklılıkları haricinde başka ayrımlar görünmezken, yeni kentlerde çok farklı özelliğe sahip sosyoekonomik ve kültürel yaşamlar bir arada bulunmaktadır (Keleş, 2016: 43-44). Böylelikle günümüzde de hala varlığını devam ettiren ve iki farklı yaşantıyı temsil eden İslâm kentleri varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

1.2.3. Sanayileşme Sonrası Dönemde Kentlerin Gelişimi

Feodal bir yapıya sahip olan Orta Çağ döneminde yaşanan gelişmeler neticesinde Avrupa'da feodalizmden sanayi devrimine geçiş sürecinde kentler büyümeye devam ederken zanaatlar ve meslekler zamanla birbirinden ayrışarak sınıflı bir toplum oluşmaya başlamıştır. 18. yüzyılın sonlarındaki gelişim ve değişimler bu ayrışmayı gittikçe belirginleştirmiş ve kentler bu ayrışmaların mekâna yansıdığı ilk yerleşim alanları olmuştur (Begel, 1996: 14). Kentlerin gelişmesinde ve değişmesinde önemli bir aşama olan sanayi devrimi ilk olarak İngiltere'de başlayarak ardından diğer Avrupa ülkelerinde ve Kuzey Amerika'da yaşanmaya başlamıştır. İngiltere'de başlayan sanayileşme, tarımsal üretime ve mülkiyet hakkına yönelik gelişmeler kırsal alandan kentsel alana göçü teşvik etmiştir. Böylelikle 19. yüzyıldan itibaren İngiltere başta olmak üzere sanayileşmeye ve kentleşmeye başlayan Avrupa ve Kuzey Amerika ülkeleri gelişimlerini hızla sürdürmüş, diğer ülkelerde ise sanayileşme ve kentleşme hareketleri 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızlanmıştır (Alptekin, 2012: 50-53; Es ve Ateş, 2004: 206-207; Çınar, 2013: 30-32; Eke, 1982: 5-6; Keleş, 2010: 28-31).

Sanayileşme sonrası kentleşme süreçlerinin dünyadaki seyrini anlamak için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımı kapsamında konuyu tartışmak önemlidir. Çünkü kentleşmeyi etkileyen faktör her ne kadar nüfus olarak görünse de Goodall (1972: 19) ekonomik yapının kentleşme üzerinde ciddi etkisi bulunduğuna dikkat çekmektedir. Gelişmiş ülkeler ekonomik gelişimlerini tarım ekonomisinden sanayi ekonomisine, ardından hizmet ekonomisine geçerek devam ettirirken, gelişmekte olan ülkeler tarım ekonomisi aşamasından direkt hizmet ekonomisi aşamasına geçmişlerdir. Dolayısıyla tarımdan direkt hizmet ekonomisine geçen gelişmekte olan ülkelerin yerleşim alanları nüfus yoğunluğu açısından her ne kadar kent olarak nitelendirilse de gelişmiş ülkelerle aynı oranda etkileşim geçirmediklerinden dolayı sosyal, ekonomik, idari ve siyasi açıdan farklı niteliklere sahip olmuşlardır (Keleş, 2010: 27-37; Ökmen ve Parlak, 2008: 211-213). Bu nedenle tüm dünyada aynı oranda sağlıklı kentleşme ortamının oluştuğunu ifade etmek zordur. Diğer taraftan ise günümüz kentlerinin hızla büyüyerek ülke ekonomisinin merkezi haline geldiğini ve doğrudan ülke kalkınmasını etkilediğini ifade etmek mümkündür (Çoruh, 2016: 28).

Sanayileşmeyle birlikte hızla büyüyen kentlerde daha önce görülmemiş şekilde yeni iş alanları oluşmuş, kentteki mevcut işgücünün bu alanlara yetmemesiyle kırsal alanlardaki insanlar hızla sanayi merkezlerine doğru göç etmeye başlamıştır. Dolayısıyla işgücü çok önemli bir kaynak haline gelerek, kentlerin çekiciliği ön plana çıkmıştır (Türkdoğan, 1996: 109-110). Sanayileşmenin ortaya çıkardığı uzman işgücü ihtiyacını karşılamak adına kentler, üretim merkezleri birbirine yakın, nitelikli uzman personele sahip, altyapı imkanları ucuz ve gelişmiş, çeşitli araştırma, eğitim, mal ve hizmetler ile büyük ekonomik özellikleri içinde barındıran yerleşim alanlarına dönüşmüştür (Keleş, 2010: 33-41). Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan sanayi devrimi buradaki işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla göç alırken, gelişmekte olan ülkeler genellikle daha iyi yaşam koşulları ve iş bulabilme imkânı, daha iyi kazanç ve güvenli çevre, kaliteli sağlık hizmeti ve eğitim, kitle iletişim araçlarının zihinlerde oluşturduğu parlak şehir imajına dair beklentilerle göç almıştır (Alptekin, 2012: 55-65; Keleş, 2010: 33-41).

Sanayi devrimiyle makineleşmenin büyük kapsamda yaygınlaşması, anlayış ve düşüncelerin bu yeni sisteme dönüştürülmeye çalışılması, geleneksel kent yapısını da değiştirmiştir. Sanayi kuruluşları kentlerin dışına yerleşirken, bunların etrafında işçi kentlerinin oluşması kaçınılmaz olmuştur (Keleş, 2010: 45-51). Bu dönüşümün sonucunda kentlerin temel özellikleri şekillenerek sanayi kenti olarak ifade edilen yeni bir kent türü ortaya çıkmıştır. Böylelikle sanayi öncesi dönemde kendine özgü nitelikleriyle varlığını sürdüren kentler, sanayi devrimi süreciyle birlikte modern bir sanayi kentine bürünerek *kentleşme* olgusunu meydana getirmiştir.

Sanayileşme ve ekonomik gelişmenin etkisiyle kent sayısının artması, mevcut kentlerin büyümesi, örgütleşme ve uzmanlaşmanın ihtiyaç haline gelmesi, kentlerdeki nüfusu giderek artırmış (Eke, 1982: 5-6; Keleş, 1998: 80) ve modern sanayi toplumlarının tümünün kentleşme sürecini başlatarak, 20. yüzyılda kentliliği küresel bir süreç haline getirmiştir (Giddens, 2000: 501). Böylelikle kentler sosyoekonomik yönden gelişmeye, para piyasası açısından büyümeye (Sezal, 1992: 12-13) ve iş gücünde uzmanlaşmaya başlamıştır (İsbir, 1986: 8). Neticede kent yönetimi, surlarla çevrili ayrıcalıklı kent anlayışı mantığından uzaklaşarak yerel özerkliğe sahip yönetim merkezi anlayışına dönüşmüştür (Begel, 1996: 14).

1.3. DÜNYADA KENTLEŞMENİN SEYRİ VE NÜFUS HAREKETLERİ

Binlerce yıl önce ortaya çıkan ilk kentlerden itibaren, kentleşme dinamikleri zaman ve mekân içerisinde büyük değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Yaşanan bu değişim ve dönüşüm sürecinde varlığını devam ettiren insanlar, kentlerin şekillenmesindeki en büyük etken olmuştur. Bir taraftan kentler hızla gelişmeye devam ederken, diğer taraftan dünya nüfusu son iki yüzyılda hızla artış göstermiştir. Sanayileşme, savaşların sona ermesi ve tıpta yaşanan gelişmelerin öncülüğünde (Çınar, 2013: 107-109; Keleş, 2010: 28-31), dünyada hızla artan nüfus ve kırsaldan kente yaşanan yoğun göç, kentsel alanlarda büyük nüfus yığılmaları oluşturmaya ve kentsel alanları gittikçe daha çok büyütmeye başlamıştır. 1800 yılında dünya nüfusunun yalnızca %3'ü kentlerde yaşarken (Haase, Güneralp, Dahiya, Xuemei ve Elmqvist, 2018: 20), 1950 yılında %29'u kentlerde yaşamaya başlamıştır. Günümüzde ise dünya nüfusunun yaklaşık %56'sı kentlerde yaşamaktadır. 2050 yılına kadar bu oranın %68'e yükselerek dünya nüfusunun üçte ikisine denk geleceği tahmin edilmektedir.[1]

Mevcut durum ve gelecek projeksiyonları göz önüne alındığında, artan nüfusun ve büyüyen kentsel alanların ihtiyaçlarını karşılayarak gelişimini sağlamak için merkezi yönetim ve yerel yönetimler, yeni yaklaşım ve modeller geliştirmektedir. Bu yaklaşım ve modelleri geliştirirken temel esas her kentin kendine özgü şartlarına göre değişmekle birlikte genel olarak; kent yönetimlerini etkin, verimli, hesap verebilir, erişilebilir, ölçek ekonomisi anlayışına uygun, dışsallıkları hesaba katan, yerel sorumluluk ve eşitlik bilinciyle politika üreten yönetim anlayışıyla idare etmektir (Lefevre; 1998: 10-12; Slack, 2007: 9-13; Oktay; 2016: 67; Ostrom, Tiebout ve Warren, 1961: 835-837; Tomas; 2016: 5).

Yeni yönetim anlayışıyla geliştirilen yaklaşım ve modellere altlık oluşturması açısından dünyadaki nüfus hareketlerini açıklamak önemlidir. Ölçüt olarak nüfusun temel alınmasının sebebi, uluslararası literatürde kentlerin tanımlanmasında genel kabul görmüş en yaygın kriter olmasından kaynaklanmaktadır (Demir ve Çabuk, 2010: 198-201; OECD, 2006: 31-33). Bu nedenle bu kısımda öncelikle, kırsal, kentsel ve

[1] https://population.un.org/wup/Download/ (04/11/2019).

toplam dünya nüfusunun 1950 yılından günümüze projeksiyonu yansıtılarak, Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan uluslararası raporlardaki geleceğe ait nüfus tahminleri değerlendirilmeye çalışılmaktadır. 1950 yılının referans alınmasında, bu dönemden sonra yaşanan yoğun göç dalgalarının, büyüyen kentsel alanların ve teknolojik gelişmelerin etkisi bulunmaktadır. Yıl bazlı toplam dünya nüfusu ile kent ve kır nüfusuna dayalı verilerle oranların ardından sırasıyla, kıta bazlı dünya nüfus değişimleri, ölçeğe göre dünya kent nüfusunun dağılımı, ölçeğe göre en fazla nüfusa sahip ilk on dünya kenti ile bu kentlerin geleceği dair nüfus tahminleri çalışmaya yansıtılmaktadır. Böylelikle, dünya kentlerinin nüfus bazlı değişimleri farklı açılardan tartışılmakta ve diğer ölçütlerin yönetim yaklaşım ve modellerine olan etkisinin araştırılmasına zemin oluşturulmaktadır. Dünya nüfusu 1850'lerde 1 milyar 200 milyon iken kentlerde yaşayan nüfus yaklaşık 116 milyon olarak kaydedilmiştir. 1900'lerde ise dünya nüfusu 1 milyar 600 milyona yükselirken, kentlerde yaşayan nüfus iki katına çıkarak 275 milyona ulaşmıştır (Es ve Ateş, 2004: 207-208; Çınar, 2013: 108-109; Ökmen ve Parlak, 2008: 212). Aşağıdaki Tablo 1, 1950-2050 yılları arasındaki kır ve kent nüfusu değişimleri ile geleceğe dair nüfus tahminlerini göstermektedir. 1950, 1980, 2010 verileri ile 2030 ve 2050 nüfus tahminleri Birlemiş Milletler 2018 Nüfus çalışmasından düzenlenirken, 2020 yılı nüfus verileri Dünya Bankası veri tabanından alınarak düzenlenmiştir.

Tablo 1. Dünya'da Kent ve Kır Nüfusunun Gelişimi (1950-2050) (1000)

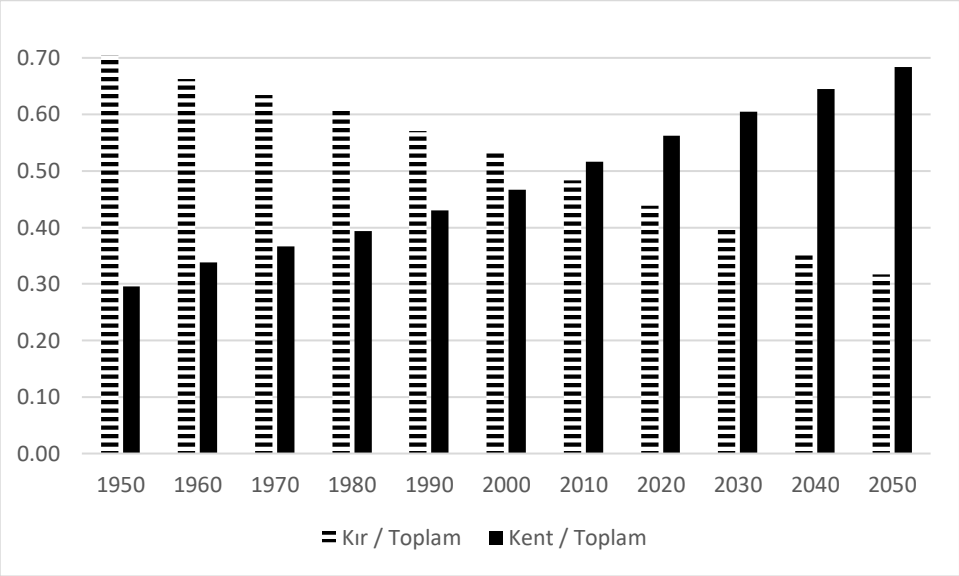
Yıl	Kent	Kır	Toplam
1950	750.903	1.785.372	2.536.275
1980	1.754.201	2.704.211	4.458.412
2010	3.594.868	3.363.301	6.958.169
2020*	4.352.232	3.398.794	7.751.026
2030	5.167.258	3.383.941	8.551.199
2050	6.679.756	3.092.067	9.771.823

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. *Hesaplanmış 2020 yılı nüfus verileri "DataBank World Development Indicators" veri tabanından alınmıştır. (Erişim 04.12.2021)

Tablo 1'e göre, 1950'lerde dünya nüfusu yaklaşık 2,5 milyar iken kentlerde yaşayan nüfus 1900 yılından sonra yaklaşık olarak üç katına çıkarak ortalama 750 milyona

yükselmiştir. 1950 yılından itibaren kent nüfusunun sürekli artış gösterdiği dikkat çekerken, kır nüfusundaki artışın 2020 yılına kadar yavaş arttığı gözlemlenmektedir.

Bir diğer ifadeyle, 1950 yılında kırsal nüfus kentsel nüfustan iki katı nüfusa sahipken, 2000'li yıllara kadar kentlerin nüfusu artmaya devam etmiş ve kentsel nüfus, kırsal nüfusu geçmiştir. Hızla artmaya devam ederek 2000'li yıllarda 6 milyarı geçmeye başlayan dünya nüfusu, 2020 yılı verilerine göre 7.5 milyarı aşarak, kentsel nüfus 4 milyarı geçmiş, kırsal nüfus ise çok daha yavaş artmaya devam etmiştir. Birlemiş Milletler tarafından gerçekleştirilen çalışmalarda, dünya nüfusunun 2030 yılında 8 milyarı, 2050 yılında ise 10 milyarı aşacağı tahmin edilmekle birlikte dünya nüfusunun şu anki yüzyılın sonlarında yaklaşık 11 milyar seviyesine ulaşması beklenmektedir (2019 yılı Birleşmiş Milletler Raporu; The 2018 Revision). 2000 yılından itibaren çok az artış gösteren kır nüfusunun 2020 yılından itibaren düşüş yaşaması beklenmektedir. (United Nations, (UN) Population Division, 2018). Aşağıdaki Şekil 1, 1950-2050 yılları arasındaki kır ve kent nüfusunun gelişim oranları ile geleceğe dair gelişim oranlarını göstermektedir.



Şekil 1. Dünya'da Kent ve Kır Nüfusunun Gelişim Oranları (1950-2050)

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. Hesaplama için Kullanılan Tablolar: WUP2018-F03, WUP2018-F04; WUP2018-F05. (Erişim 04.12.2021)

Kent ve kır nüfusunun dünya nüfusu içindeki oranları incelendiğinde, 1950 yılında dünya nüfusunun yaklaşık %29'u kentlerde %70'i kırlarda yaşarken bu oran hızla değişerek tersi durum almaya başlamıştır. Şekil 1'de görüleceği üzere, yaklaşık elli yıl sonra 2000 yılında kentlerde yaşayan nüfus %47'ye yükselirken, kırlarda yaşayan nüfus %53'e gerilemiştir. 2020 yılında ise kırsal nüfusun yaklaşık %10 daha düşmesiyle %43'e gerilemesi, kentsel nüfusun %10 daha yükselerek %56'ya çıkması beklenmektedir. 2050 yılına gelindiğinde ise dünya nüfusunun yaklaşık %68'inin kentlerde yaşaması, kırsal nüfusun ise %30'lara gerilemesi beklenmektedir.

Nüfus ile kentleşme arasında doğrudan ilişki vardır. Bu nedenle az gelişmiş ekonomiler daha kırsal olma eğiliminde iken doğum oranları daha yüksek olma eğilimindedir. Dolayısıyla bir ülkenin ekonomisi geliştikçe nüfus ağırlıklı olarak kentsel alanlarda yaşamaya başlamaktadır. Kıtalara bakıldığında Afrika kentlerinin bu sürecin ilk aşamalarında olduğu görülürken, Avrupa ve Amerika kentlerinin bu aşamanın daha sonlarında olduğu görülmektedir (Haase ve diğerleri, 2018: 20). Artmaya devam eden dünya nüfusunda büyüme oranları kıtalara göre büyük ölçüde değişiklik göstermektedir. Aşağıdaki Tablo 2, dünyada kent ve kır nüfusunun kıtalara göre dağılımını ve bunların oranlarını göstermektedir.

Tablo 2. Dünya'da Kent ve Kır Nüfusunun Kıtalara Göre Dağılımı (2018)

Kıta	Kent	Kır	Toplam	Kent / Toplam	Kır / Toplam
Afrika	547.602	740.318	1.287.921	42.5	57.5
Asya	2.266.131	2.279.003	4.545.133	49.9	50.1
Avrupa	552.911	189.737	742.648	74.5	25.5
Latin Amerika ve Karayipler	526.057	125.955	652.012	80.7	19.3
Kuzey Amerika	298.987	64.857	363.844	82.2	17.8
Okyanusya	28.129	13.132	41.261	68.2	31.8
Dünya	**4.219.817**	**3.413.002**	**7.632.819**	**55.3**	**44.7**

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. *****Kent ve kır nüfusunun dünya nüfusu içindeki oranı, yazar tarafından hesaplanmıştır. (Erişim 04.12.2021)

Sanayi devrimiyle birlikte Kuzey yarımkürenin büyük bir kısmı kentleşmiştir. Birleşmiş Milletler tahminlerine göre 2005 yılından 2030 yılına kadar tüm küresel

nüfus artışının %90'ı Güney yarımkürede yaşanarak, Güney yarımküre kentleşecektir. Tablo 2 incelendiğinde, Asya ve Afrika kıtalarının nüfusunun 1950 yılından günümüze yaklaşık ikiye katlanarak büyüdüğü görülmektedir. Kuzey Amerika, Avrupa, Okyanusya, Latin Amerika ve Karayiplerin ise nüfusları sürekli artmakla birlikte daha yavaş büyüme göstermektedir. 2000'li yıllara kadar nüfus artışı hızla büyürken, Asya ve Afrika haricindeki kıtalarda nüfus artışı oldukça azalarak devam etmektedir. 2018 yılında yaklaşık 7,5 milyar olan nüfusun, 2035'de 9 milyara yaklaşacağı tahmin edilmektedir. Yukarıdaki tablolar, Afrika ülkelerinin önümüzdeki 20 yıllık süreçte dünya nüfusunun yarısından fazlasını barındıracağını göstermektedir. Buna karşılık Asya, Latin Amerika ve Karayipler, Avrupa ve Kuzey Amerika'daki nüfusların en yüksek nüfus büyüklüğüne ulaşarak, bu yüzyılın sonlarında azalmaya başlayacağı öngörülmektedir (UN, 2019).

Birleşmiş Milletler 2018 yılı nüfus verilerine göre yaklaşık 7,5 milyar olan dünya nüfusunun yaklaşık 4 milyarı kentlerde 3,5 milyarı ise kırlarda yaşamaktadır. Kent nüfusunun dünya nüfusu içindeki payı %55 iken kır nüfusunun dünya nüfusu içindeki payı %44 olarak istatistiğe yansımaktadır. Yaklaşık 7,5 milyar olan toplam dünya nüfusunun yaklaşık 4,5 milyarı Asya kıtasında, 1,2 milyarı Afrika kıtasında, 742 milyonu Avrupa kıtasında, 652 milyonu Latin Amerika ve Karayiplerde, 363 milyonu Kuzey Amerika'da ve 41 milyonu ise Okyanusya'da yaşamaktadır. Toplam dünya nüfusunun çok önemli bir kısmına sahip olan Asya kıtasının kentsel alanı %49, Afrika'nın %42 iken aynı oran Okyanusya'da %68, Avrupa'da %74, Latin Amerika'da %80 ve Kuzey Amerika'da ise %82 dolaylarında seyretmektedir. Dolayısıyla nüfusa dayalı kentleşme oranlarına bakıldığında dünyadaki en kentleşmiş bölgelerin sırasıyla Kuzey Amerika, Latin Amerika, Avrupa ve Okyanusya olduğu görülmektedir. Afrika ve Asya kıtalarının çoğunluğu ise kırsal alanda kalmaktadır. Bununla birlikte Afrika ve Asya kıtaları, kentsel nüfusun fazla olduğu kıtalara göre daha hızlı kentleşmektedir. Önümüzdeki birkaç on yıl boyunca kentleşmesi devam edecek olan Afrika ve Asya'da 2050 yılında her üç kişiden ikisinin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir (UN, 2014).

Dünyadaki kentleşme süreci istikrarlı büyümektedir. Bir yüzyıldan daha az bir sürede kentlerde yaşayan nüfusun 4 milyara yükselmesi ve mevcuttaki kırsal alanların kentsel toplumlara dönüşmesi beklenmektedir. Bu durumun insanlık tarihindeki en büyük

avantaj ve dezavantajları ortaya çıkaracağı tahmin edilmektedir. Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (GOLD IV) (2016) raporuna göre metropoliten alanlarda yaklaşık 1,6 milyar insan yaşarken, bu sayının 2030 yılına kadar yaklaşık 600 milyon artması beklenmektedir. Asya-Pasifik bölgesi dünya kent nüfusunun %47'sine ve dünya metropoliten kent nüfusunun %45'ine sahip olduğundan küresel kent sistemine hâkim durumdadır. Latin Amerika ve Karayipler, %13 kentsel nüfusa ve %14 metropoliten alan nüfusuna sahipken, Afrika %12 kentsel nüfusa ve %11 metropoliten alan nüfusuna sahiptir. Geri kalan kısım diğer bölgeler arasında bölünmüştür (Tomas, 2016b: 3). Aşağıdaki Tablo 3, 1950-2035 döneminde dünyada kent nüfusunun ölçeğe göre dağılımını ve gelecek tahminini göstermektedir.

Tablo 3. Dünya'da Kent Nüfusunun Ölçeğe Göre Dağılımı (1950-2035)

	1950			2020			2035		
Sınıf	**Yerleşim Yeri Sayısı**	**Oran**	**Nüfus (milyon)**	**Yerleşim Yeri Sayısı**	**Oran**	**Nüfus (milyon)**	**Yerleşim Yeri Sayısı**	**Oran**	**Nüfus (milyon)**
10 milyon ve üzeri	2	0.00931	23.613	34	0.071422	556.770	48	0.096943	862.082
5 – 10 milyon	5	0.012685	32.172	51	0.044658	348.132	73	0.055402	492.677
1- 5 milyon	69	0.050264	127.484	494	0.125302	976.786	639	0.142024	1.262.974
500.000- 1 milyon	101	0.026603	67.471	626	0.05534	431.401	757	0.059292	527.264
300.000 – 500.000	129	0.019656	49.854	729	0.035777	278.900	846	0.036865	327.830
300.000 altı		0.177547	450.309		0.229236	1.787.005		0.234238	2.083.006

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. *****Oranlar, yazar tarafından hesaplanmıştır. (Erişim 04.12.2021)

Toplam dünya nüfusu ve kıta bazlı dünya nüfusunun kırsal ve kentsel dağılımlarının belirli kentlerde yoğunlaşması dikkat çekmektedir. 1950 yılında 10 milyon ve üzeri nüfusa sahip yerleşim yeri sayısı 2 iken, bu sayının giderek artış göstererek 2020 yılında 34'e 2035 yılında ise 48'e yükselmesi tahmin edilmektedir. 5 ile 10 milyon nüfusa sahip yerleşim yeri sayıları ise 5 iken 50'lere yükselmekte 2035 yılında ise 70'i geçeceği tahmin edilmektedir. 1 ile 5 milyon arası nüfusa sahip yerleşim yeri sayısı

ise 1950 yılında 69 iken günümüzde 500'e yaklaşmış bulunmakta, 15 yıl kadar sonra 600'ü geçmesi beklenmektedir. 500 bin ile 1 milyon nüfusa sahip yerleşim yerlerinin 1950 yılından günümüze yaklaşık altı kat artarak önümüzde 15 yıl içerisinde 750'ye ulaşması beklenmektedir. 300 bin ile 500 bin nüfusa sahip yerleşim yeri sayıları da aynı şekilde son yetmiş yılda yaklaşık altı kat artarak 700'ü geçmiş bulunmaktadır. Diğer taraftan 10 milyon ve üzeri nüfusa sahip yerleşim yerlerinin toplam sayısı 1950 yılında yaklaşık 23 milyon iken günümüzde 500 milyonu aşmış bulunmaktadır. Aynı şekilde diğer nüfus aralıklarındaki yerleşim yerleri sayısında önemli derecede sürekli artış görülmektedir.

Bu ölçüte göre, 1800 yılında 1 milyonluk nüfusa sahip hiçbir kent bulunmazken, 1900 yılında 1 milyondan fazla nüfusa sahip metropoliten kentlerin ortaya çıktığı görülmektedir (Mumford, 2013: 640). 1950 yılında 10 milyondan fazla nüfusa sahip sadece iki kent bulunurken, 2000 yılında ise aynı ölçekte 16 kent ortaya çıkmıştır. 2020 yılına kadar bu ölçekte 34 kentin ortaya çıkması beklenmektedir. Günümüzde nüfusu bir milyondan fazla olan kentlerin sayısı hızla artmaktadır. Artan nüfus genişleyen kentlere yerleştiği için mevcut metropoller daha fazla büyüyerek daha fazla çeşitlenmekte ve bölünmektedir (Sellers, 2016: 7). Dolayısıyla metropoliten alanlarda önemli oranda yığılmalar yaşanmakta, bu yığılmaların ortaya çıkardığı sorunların tespit edilerek çözüm önerilerinin geliştirilmesi ciddi önem taşımaktadır.

1900 yılı itibariyle sanayi devriminin etkisiyle hızla artan nüfusla birlikte (Stren and Cameron, 2005: 275 içinde National Research Council, 2003: 84), 1 milyon nüfusu geçen ilk kentin 19. yüzyılda Londra olduğuna ulaşılmaktadır. Ardından sırasıyla Paris, New York, Viyana ve 20. yüzyıl başlarında ise Berlin ile Tokyo'nun sıralamada yer aldığı gözlemlenmektedir (Demir ve Çabuk, 2010; 30-31; Karaca, 2016:15; Ponting, 2000: 272-273).

Aşağıdaki Tablo 4, dünyada en fazla nüfusa sahip ilk on şehrin nüfuslarını ve geleceğe dair nüfus tahminlerini 1950-2030 dönemi kapsamında göstermektedir. Tabo 4'e göre, dünyanın 10 milyondan fazla nüfuslu Birleşmiş Milletler mega kent tasnifinde, 1950 yılında sadece New York ve Tokyo olduğunu gözlemlenmektedir. 1980 yılında bu kentlere Osaka, Mexico City ve Sao Paulo eklenerek sayı beşe çıkmıştır. 2020 yılında ise 20 milyon ve üzeri nüfusa sahip kentlerin sayısı dokuza ulaşmıştır.

Tablo 4. En Fazla Nüfusa Sahip Dünya Kentleri ve Gelecek Nüfus Tahminleri (1950-2030)

	1950		1980		2020		2030	
	Şehir	Nüfus	Şehir	Nüfus	Şehir	Nüfus	Şehir	Nüfus
1	New York-Newark	12.338	Tokyo	28.549	Tokyo	37.393	Delhi	38.938
2	Tokyo	11.275	Kinki M.M.A. (Osaka)	17.028	Delhi	30.291	Tokyo	36.573
3	London	8.361	New York-Newark	15.601	Shanghai	27.058	Shanghai	32.869
4	Kinki M.M.A. (Osaka)	7.005	Ciudad de México (Mexico City)	13.028	São Paulo	22.043	Dhaka	28.075
5	Paris	6.283	São Paulo	12.089	Ciudad de México (Mexico City)	21.782	Al-Qahirah (Cairo)	25.516
6	Moskva (Moscow)	5.356	Buenos Aires	9.920	Dhaka	21.006	Mumbai (Bombay)	24.572
7	Buenos Aires	5.166	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana	9.512	Al-Qahirah (Cairo)	20.901	Beijing	24.281
8	Chicago	4.999	Mumbai (Bombay)	9.200	Beijing	20.463	Ciudad de México (Mexico City)	24.110
9	Kolkata (Calcutta)	4.604	Kolkata (Calcutta)	9.100	Mumbai (Bombay)	20.411	São Paulo	23.824
10	Shanghai	4.288	Rio de Janeiro	8.784	Kinki M.M.A. (Osaka)	19.165	Kinshasa	21.9143

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. WUP 2018-F11a. (Erişim 04.12.2021)

Birleşmiş Milletlerin gelecek nüfus tahminleri, 2030 yılında küresel nüfusun yarısından fazlasını Hindistan, Japonya, Çin, Bangladeş, Mısır, Meksika, Brezilya ve Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nin oluşturacağını göstermektedir. 2030 yılında, Hindistan'ın dünyanın en kalabalık ülkesi olan Çin'i geçeceği tahmin edilmektedir. 2050'ye kadar dünya nüfusunun yarısından fazlasının Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Mısır, Etiyopya, Hindistan, Endonezya, Nijerya, Pakistan, Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yaygınlaşacağı tahmin edilmektedir. Böylelikle dünyanın en büyük ülkeleri arasındaki net nüfus artış

hızlarının, kentleri büyüklüklerine göre yeniden sıralayacağını öngörmektedir. Hindistan'ın 2030 yıllarında dünyanın en kalabalık ülkesi olarak Çin'i geçeceği tahmini buna bir örnektir.

Hızla artan nüfus ve değişen dengeler karşısında toplumların bu değişimlere uyum sağlayarak, sağlıklı ve adil olarak yönetilebilmesi gerekmektedir. Bu nedenle kentlerde yoğunlaşan ve yoğunlaşacak olan nüfusun önceden tahmin edilerek kent yönetimlerinin buna göre politikalar ve yönetim modelleri geliştirmesi gerekmektedir.

Mevcut dünya şimdi olduğundan daha fazla kentleşirken, dünya kentleştikçe yoğunluk ve boyut kapsamında farklı kalıplar ortaya çıkmaya devam etmektedir (Stren ve Cameron, 2005: 275). Dünya giderek kentleşirken, metropoliten bölgelerin hızla genişlemesi 21. yüzyılda giderek daha görünür hale gelmektedir. Son 20 yıldaki ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel dönüşümler metropoliten alanların mevcut rollerinde önemli değişiklikleri ortaya çıkararak geniş kapsamlı yeni bölgesel yeniden yapılanma süreçlerini başlatmıştır. Dolayısıyla metropoliten ölçeklerin yeniden yapılandırılması sürecinden geçildiğini ifade etmek mümkündür. Günümüzde yerel sorunları gözeterek, insanların günlük yaşamlarını olumsuz etkilemeden, metropolü oluşturan her bir mahallenin, kasabanın, şehrin özelliğine saygı duyarak, küresel sorunları öncelikli hale getirmek yönetim arayışları yaşanmaktadır (Tomas, 2016b: 2).

1.4. METROPOLİTEN ALAN KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Uluslararası literatürde sanayi devriminden sonra oluşmaya başlayan büyük ölçekli kentleri diğerlerinden ayırt etmek için *metropol, metropolis, metropoliten* gibi kavramlar ile birden fazla metropolün oluşturduğu en büyük kentsel alanlar için *megapolis*[2], *megalopolis* ve *megapoliten* gibi benzer anlamları ifade eden çeşitli kavramlar kullanılmaktadır. Sırasıyla '*ana*' ve '*kent*' anlamlarına denk gelen Yunanca

[2] Eski Yunan'da en büyük kent anlamına gelen megapollerin sınırları içindeki metropoliten kentlerin birbirleri arasında bütünlük bulunmaktadır. Dünyadaki başlıca megapoller, Kuzey Amerika, Avrupa, Japonya ve Çin'de yer alırken, Türkiye'deki İstanbul-Kocaeli hattı potansiyel bir megapol alanıdır (Oktay, 2016a: 52-53).

asıllı '*metro*' ve '*polis*' kelimelerinin birleşiminden türetilen *metropolis* kavramı, ilk zamanlarda bir kentin ana kuvvetini temsil ederken, 1900'lü yıllarda paranın ve gücün merkezi, kültürel çeşitliliğin ve fikir özgürlüğünün hâkim olduğu büyük kentsel alanları temsil etmeye başlamıştır. Ulusal literatürde ise yaygın olarak, metropoliten kavramına karşılık gelen '*büyükşehir*' veya '*anakent*' kavramları kullanılmaktadır (Eke, 1982: 6-7; Görmez, 1993: 19-20; Kalabalık, 2000: 238; Keene, 2004: 460-461; Oktay, 2016a: 53; Özgür, 2008: 133).

Literatürde metropoliten kentlerin farklı sınıflandırılmalarına ulaşılmaktadır. Örneğin, büyük ölçekli kentsel yerleşimlerin yayılmış olduğu alana *metropoliten alan*, ölçek olarak geniş idari sınırların olduğu alana *metropoliten bölge* denilmektedir (Oktay, 2016a: 52). Bununla birlikte metropoliten kentlerin genellikle üç kısımda değerlendirildiği gözlemlenmektedir. Bu üç kısım; (1) çekirdek/merkez kent, (2) alt kent ve (3) saçaklanma alanıdır. (1) Çekirdek/Merkez kent; büyük nüfusa, çeşitli iş imkanlarına, gelişmiş iletişim ve ulaşım ağına sahip olan, yüksek kalitede hizmet sunan, uzman işgücüyle birlikte ülkenin sosyoekonomik ve politik kariyerinde önemli derecede etkili alt kentler yaratarak bunların üzerinde egemenlik kuran kentsel yaşam alanıdır. (2) Alt kent; merkez kente bağımlı, kent merkezinin sınırına yakın genellikle imalat sanayinin yerleştiği yerleşim alanıdır. Metropoliten alanın yayıldığı son alan olan (3) saçaklanma alanı ise merkezden alt kentlere nüfusu çeken, gelişmiş ülkelerde özellikle büyüme ve gelişmenin yaşandığı kırsalı ve kentseli ayıran bir alandır (Gündüzöz, 2011: 44; Kalabalık, 2000: 239-240; Karaca, 2016: 19; Tekel, 2000: 9; Tekel, 2002: 43).

Metropoliten kent kavramı kapsamında yaygın olarak kullanılan diğer iki kavram ise *kent bölge* ve *yöre kent* kavramlarıdır. Birçok kenti ve etrafındaki kırsal alanı da kapsayan *kent bölge (city region)* kavramı (Özgür, 2008: 133) ölçek ekonomisinden faydalanmayı hedefleyen belirli bir bölgenin metropoliten alan yönetimine dönüştürülmesidir (Karaca, 2016: 18). *Yöre kentler* ise kentin belediye sınırları dışında oluşan, kent merkezinde çalışıp ihtiyaçların önemli kısmını buradan karşılayan, genellikle kendi konutlarında ikamet eden, orta ve üst düzey gelirlilerin yaşadığı gecekondulardan farklı olan merkez kentin çevresindeki yerleşim alanlarıdır (Çınar, 2009: 36; Çınar, 2013: 91; Keleş, 2010: 45). Yöre kentler gelişmiş ülkelerde, merkezden kopuk şekilde üst gelirlilere ev sahipliği yaparken, gelişmekte olan

ülkelerde merkeze bitişik ve alt gelirlilere ev sahipliği yapmaktadır (Tuzcuoğlu, 2002: 58-62).

Gelişmiş ya da gelişmemiş bütün ülkelerde toplumsal bir olgu olan metropoliten kentler, geleneksel kent kavramından farklı özelliklere sahip olmakla birlikte sınırları içinde bulunduğu ülkenin özelliklerine göre farklı nitelikler taşımaktadır (Eke, 1982: 5; Görmez, 1993: 19). Bu nitelikler her ne kadar ülkelerin gelişmişlik düzeyi, sosyoekonomik ve yönetim yapılarına göre değişkenlik gösterse de (Tekel, 2009: 193), nüfus ölçütünün uluslararası bir yaklaşım geliştirmek açısından öne çıktığı gözlenmektedir (Demir ve Çabuk, 2010: 198-201; OECD, 2006: 31-33).

1.4.1. Metropoliten Kentlerin Tanımlanmasında Kullanılan Kriterler

Uluslararası bir yaklaşım geliştirmek açısından temel kriter olarak belirlenen nüfusla ilgili araştırmalar incelendiğinde farklı sayısal ölçütlerin kabul edildiğine ulaşılmaktadır. İlk olarak 1949 yılında '*United States Census Bureau*' (ABD Nüfus Bürosu) tarafından yayınlanan '*Standard Metropolitan Area*' (SMA) kriterleri 1950 yılında kullanılmaya başlanmıştır[3]. Kriterler, 1983 yılında *'metropolitan statistical area'* (MSA), 1990 yılında *'metropolitan area'* (MA), 2000 yılında *'core based statistical area'* (CBSA) olarak yeniden düzenlenmiştir. 1959 yılından itibaren sürekli olarak yenilenen kriterler en son 2010 yılında yenilenerek *'Standard Metropolitan Statistical Area'* (SMSA) olarak yeniden tanımlanarak günümüzde resmi istatistiklerde halen kullanılmaya devam etmektedir (Fuguitt, Heaton ve Lichter, 1988: 117).

SMSA kriterlerine göre bir metropoliten kent; nüfusu 50 bin veya üstü çekirdek kent ile bu kentin etrafını sosyoekonomik yönden çevreleyen kırsal alanlardan oluşmaktadır. Her bir metropoliten kentin en az bir tane 10.000 ve üstü nüfuslu kentsel alana sahip olması ve bu nüfusun %75'inin tarım dışı alanda çalışması gerekmektedir. Sosyoekonomik bütünlük açısından ise nüfusun %15'inin anakentte ya da anakentte yaşayan nüfusun %25'inin çevre kentsel alanda çalışması beklenmektedir. Bir diğer

[3] Ayrıntılı bilgi için bakınız: https://www.census.gov/programs-surveys/metro-micro/about.html (30/09/2019)

ifadeyle, SMSA standartlarına göre; nüfusun en az %50'sinin 10.000 veya daha fazla nüfuslu kentsel alanlarda yer alması ya da 10.000 ve üstü nüfuslu alanlarda yaşayan en az 5.000 kişiyi içeren bir merkez ilçe olması gerekmektedir[4] (Tekel, 2000: 8; Tomas, 2002).

Literatürdeki diğer çalışmalardan Blumenfeld (1971'den akt. Tekel, 2000: 8)'e göre bir metropoliten kent en az 500.000 nüfusa sahip yerleşim alanı iken Goodman (1960'dan akt. Tekel, 2000:8) ve Brennan (1995: 243)'a göre ise en az 1 milyon nüfuslu yerleşim alanıdır. Birleşmiş Milletler Nüfus ve Kalkınma Teşkilatı'nın tanımlarında ise nüfusu 10 binden fazla olan yerleşmeler kent, nüfusu 10 milyondan fazla olan yerleşmeler ise megakent olarak tanımlanmaktadır (UN WPD, 2005). Diğer taraftan, nüfusun genellikle 250 binden küçük olamayacağı yönünde geliştirilen yaklaşımlar da bulunurken, 250 binden daha azını metropoliten kent kabul eden ülkelerin de mevcut olduğu öne sürülmektedir (EUROSTAT, 2014:15; Keleş, 2010: 45-49; Tomas, 2016a: 244; Tuzcuoğlu, 2002: 50).

Metropoliten kentlerin tanımlanmasında nüfustan başka kullanılan farklı kriterler araştırılmaya devam edildiğinde Merriman, Ohkawara ve Suzuki (1995)'nin Tokyo metropoliten alanını tanımlamak için işe gidiş geliş sürelerini, Simmie, Sennett ve Wood (2002)'un Londra metropoliten alanını tanımlamak için idari sınırları, Dümmler ve Thierstein (2002)'in ise Zürih metropoliten alanını tanımlamak için yenilik, düzenleme, kurumsal rol gibi işlevsel rolleri kullandığı (OECD, 2006: 33), Mao ve Zhang (2015: 2054-2056)'ın sosyoekonomik faaliyetler açısından çevre yerleşimlerin merkezle yakından ilişkili olmasını ölçüt olarak aldığına ulaşılmaktadır. Slack (2017: 3) bu kriterleri genişleterek metropoliten alanı, yoğun nüfuslu kent çekirdeğine sosyoekonomik, çevresel, idari ve siyasi yönlerden bağlanmış olan çevre kentlerin bütünü olarak değerlendirmektedir. Johnston vd. (2000: 501) ise nüfusa dayalı eşik değerine kentsel alanın sahip olduğu siyasi ve kültürel boyutları ölçüt olarak eklemektedir (Stren and Cameron, 2005: 275).

Michael Goldsmith (2000: 326)'in metropoliten alan çalışmalarında güçlü fiziksel altyapı, yoğun etnik çeşitlilik ve insanları dışarıdan merkezine çekmeye devam eden

[4] https://www.census.gov/programs-surveys/metro-micro/about.html (30/09/2019)

dinamik özellikler öne çıkmaktadır. Ayrıca, yenilikçiliğin merkezi görülen metropoliten alanlar, yeni pazar ve trendlerin yaratıldığı ana üs olarak ulusal devletin sosyoekonomik ve ulaşım merkezi görevini üstlenmektedirler (Tomas, 2002: 7-8; OECD, 2006: 33). Bollens ve Schmandt (1965: 6-7 akt. Kalabalık, 2000: 24) sıralanan bütün bu ölçütlere ilaveten konut, ulaşım ve iletişim faaliyetleri, market özellikleri ile ticaret yöntemleri, sanayi, sağlık ve eğitim faaliyetlerinin dağılımını öne çıkarmaktadır.

Tuzcuoğlu (2002: 64-67) metropoliten kentlerde nüfusun yanı sıra *eğitim, kültür, sağlık, eğlence, ulaşım gibi sosyokültürel* olanakların çok sayıda alternatifle sunulabilmesine, işgücünün çoğunlukla tarım dışı sektörde yer almasına, kentin ülke ekonomisine ticari ciro olarak katkısına ve birden fazla yerel yönetim birimine sahip olarak hizmet kalitesinin yüksek olmasına vurgu yapmaktadır. İlaveten belirli büyüklükteki birim alanda yaşayan nüfusu kapsayan metropoliten alanlarda, kentler genişledikçe nüfus ve yapı yoğunluğu da artmaya başlamakta, çekirdek kentte çalışıp yöre kentte ikamet etmenin mümkün olması beklenmektedir. Bu durum, nüfus ve yapı yoğunluğu ile erişilebilirlik ve ulaşılabilirlik ölçütlerini de öne çıkarmaktadır.

Demir ve Çabuk (2010: 201) ilgili kapsamdaki başlıca ölçütleri; sanayileşme, göç, ekonomi, sosyokültürel özellikler, devlet desteği, başkent niteliği, bölgesel etnik yapı olarak sıralamaktadır. Dolayısıyla metropoliten kentler, yapısal yoğunluğundan nüfus yoğunluğuna, teknolojik kapasitesinden kültür tarihine, çevresel etkisinden ekonomik çeşitliliğine, konut alanlarından sosyokültürel faaliyetlere kadar birçok farklı boyutu kapsamaktadır. Tekel (2002: 42) ise organize pazar alanı, gelişmiş sanayi, ulaşım ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve finansal gelişmişlik ile değişen ölçütlerin; nüfus yoğunluğu, tarım dışı iş gücü oranı, özel sektör cirosu ve kentsel alan içinde karşılıklı bağımlılığın artmasıyla zamanla gelişerek değiştiğini öne sürmektedir.

ABD Nüfus Bürosu, metropoliten alan tanımında nüfus, iş ile meşguliyet ilişkisi ve merkezi kentle diğer kentlerin ilişkisini öne çıkarmaktadır. Buna göre belirli bir nüfus yoğunluğuna ulaşmış merkezi kentle, iş ve ekonomik bağlantıları entegre olmuş kentler metropoliten alan oluşturmaktadır (Blair, 1981: 15'den akt. Görmez, 1993: 20; Kalabalık, 2000: 239). Uluslararası literatürde kabul görmüş raporlarda ise durum şöyledir: EUROSTAT (2014: 15) metropoliten alanı, yoğun nüfus hareketliliğinin

ötesinde işgücü piyasasıyla ve sosyoekonomik faaliyetlerle entegre bir alan olarak tanımlarken (Tomas, 2016a: 244), OECD (2006: 31-33), birden fazla yerel yönetim birimini kapsamasına, belirli bir idari sınıra, ekonomik alanları oluşturan yoğun istihdama, gelişmiş konut piyasasına, çeşitli hizmet sunumu ve iş gücü piyasasına sahip olmasına önem verilmektedir. Birleşmiş Milletler (UN, 2002: 134) ve UNICEF (The State of the World's Children. (SOWC), 2012)[5] raporlarında ise metropoliten alan tanımlaması diğer çalışmalardakine benzer şekilde, çok büyük bir kentleşmiş çekirdek alana sahip kent merkezi ile kent merkezine bitişik bulunan çevre alanların sosyoekonomik entegrasyonu ile öne çıkmaktadır (Stren and Cameron, 2005: 275).

Tüm bu tartışmaların yanı sıra metropoliten alandaki çekirdek kentin de belirli bir nüfus eşiğine sahip olması beklenebilmektedir. Örneğin, Stephens and Wikstrom (2000: 15) metropoliten alan sınırları içindeki çekirdek alanın Kanada'da en az 100.000, ABD'de ise en az 50.000 nüfusa sahip olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Türkiye'de ise metropoliten kent kabul edilmesi için nüfus şartı 6360 sayılı Kanun'a göre 750 bindir. Her ülkede farklı tanımlanan nüfus ölçütünün ortak bir kanaate bağlanması üzerindeki tartışmalar devam etmektedir. Tek başına bir milyon nüfus ölçütü metropoliten kentleri tanımlamada her ne kadar yeterli olmasa da gerekli ve genel bir şartı yerine getirmesinden dolayı ortak bir kanaat oluşturmaktadır (Karaca, 2016: 15; Tekel, 2000: 41).

Literatürdeki çalışmalardan anlaşılacağı üzere, çoğu çalışmada metropoliten alanları tanımlarken yoğun nüfuslu çekirdek kent ile bu çekirdek kente çeşitli boyutlardan entegre olan daha az nüfus yoğunluğuna sahip kırsal ve kentsel alanların bütünü olarak bakılmaktadır. Buna göre metropoliten alan, büyük nüfus yoğunluğuna sahip geniş bir kentsel alanda, yoğun nüfuslu kent çekirdeği ile daha az nüfuslu fakat kente bitişik büyük bir kentsel alanın bütününden oluşmaktadır (Demir ve Çubuk, 2010: 198-201; EUROSTAT, 2014: 15; Goldsmith, 2001: 326; Mao ve Zhang, 2015: 2054-2056; OECD, 2006: 31-33; Slack, 2017: 3; SOWC, 2012; UN, 2002: 134).

Oktay (2016: 53) çalışmasında metropoliten kenti, ana çekirdeği oluşturan kent merkezine bağlı olarak gelişen, bir ya da daha fazla alt düzeyde sahip olduğu alt

[5] The State of the World's Children. https://www.unicef.org/sowc2012/fullreport.php (01/10/2019)

merkeze bağımlı yerleşimlerden oluşan, birden fazla yerel yönetim birimine sahip bulunan, büyük ölçekli yerel kamusal hizmetlerin sunulduğu, kırsal alanları yerleşim alanlarıyla bütünleşerek geniş yüzölçümüne yayılmış, bir milyon üstü nüfusa sahip yerleşim alanları olarak tanımlamıştır. Literatürdeki tüm bu çalışmalardan hareketle, bütün bu ölçütler bir araya getirildiğinde büyük ölçekli kentsel alanların yönetimini ifade eden metropoliten alan kavramını en kapsamlı şekilde şu şekilde tanımlamak mümkündür:

- Kent merkezine bağlı olarak gelişmiş,
- Birden fazla birbirine bağlı alt merkezden ve yerel yönetim biriminden oluşan,
- Yoğun nüfusa sahip merkez ile yakın çevresindeki tüm kentsel ve kırsal alanlara sosyoekonomik ve idari açıdan egemen olan,
- Büyük ölçekli yerel hizmetlerin sunulduğu, geniş yüzölçümüne yayılmış, ulusal ve uluslararası boyutlu her türlü ilişkilerin sağlandığı,
- Bulundukları bölge ya da ülkenin kalbi konumunda olan,
- En büyük nüfuslu ve nitelikli kentsel yönetim alanlarıdır.

1.5. Metropoliten Alanların Ortaya Çıkışı Ve Metropolleşme Süreci

Günümüze kadar farklı dinamiklerle değişim ve dönüşüm yaşayan metropoliten kentlerin tarihsel gelişimine bakıldığında, büyüyen kentsel alanlara yönelik çalışmaların 19. yüzyılda başladığına ulaşılmaktadır. Metropoliten kavramı, ilk olarak 19. yüzyılda 1855 yılında '*London Metropolitan Board of Works'* kurumu ile 1898 yılında '*Boston Metropolitan Park Comission'* yerel kurumlarının isimlerinde kullanılmıştır (Görmez, 1993: 19). Tıptaki gelişmeler, artan doğum ve azalan ölüm oranları başta olmak üzere birçok unsurun etkisiyle hızla artan nüfusun, 19. yüzyılda sanayi devriminin etkisiyle kent merkezlerine göç etmesi sonucunda, kentsel alanın sınırları kent merkezinden çevreye doğru genişlemeye başlamıştır (Oktay, 2016a: 54; Tekel, 2000: 11). 19. yüzyılda dünyada bir milyon nüfusa sahip kente ulaşılamazken, 20. yüzyıldan itibaren hızlı nüfus artışıyla birlikte bir milyondan fazla nüfusa sahip çok sayıda kent ortaya çıkmıştır (Mumford, 2013: 640).

Avrupa ve Kuzey Amerika'nın büyük kentlerinde, 18. ve 19. yüzyıllarda sanayi devriminin etkisiyle kırsal alanlardan kentsel alanlara yaşanan yoğun göçün sonucunda oluşan metropoliten kentlerin, Avrupa topraklarındaki dönüşüm yüzyılı 20. yüzyılın ilk yarısı olmuştur. Bu yüzyılda kentleşme süreci hızlanmış, ikinci yarısında yaygın şekilde banliyöleşme süreci başlamıştır. 1950 yılından itibaren kentleşme süreçleri dünyaya yayılmış ve metropoliten alanlarda yaşayan insan sayısı her yıl artarak kentsel yaşam, kentlerin sınırlarının ötesine geçmiştir. 20. yüzyılın sonunda ise kentleşme sınırlarının çok genişlemesiyle metropolleşme süreci başlamıştır (Tomas, 2002: 5; Tomas, 2016a: 244 içinde Eurostat 2014: 26).

Metropolleşmenin ilk somut örnekleri; İngiltere, Fransa, Almanya gibi Avrupa ülkelerinde artan kent nüfusuyla birlikte yaşanan metropolleşme sürecinde ve 1920'lerde ABD'deki kent nüfusunun kırsal nüfusu aşarak banliyölere doğru yönelmesinde görülmektedir. Yaşanan bu kentsel genişlemeler neticesinde dünyada farklı niteliklerde metropoliten alanlar oluşmuş ve Londra dünyanın en eski metropoliten alanı olarak literatürdeki yerini almıştır (Mao ve Zhang, 2015: 2055; Stren and Cameron, 2005: 275).

Bir kentin metropolleşme sürecinde birtakım karakteristik özellikler bulunmaktadır (Oktay, 2016a: 53). Buna göre bir kentin hızla artan nüfusu ve nüfus yoğunluğu karşısında sahip olduğu ana merkezi hem gelişmeye hem de eş zamanlı olarak kırsal alanlara doğru genişlemeye başlamaktadır. Bu gelişme ve genişleme süreci, devamında yeni yerleşim alanları oluştururken, gittikçe daha fazla büyüyerek merkeze bağlı yeni alt merkezler ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla çevreye doğru genişleme ve gelişme süreci zamanla çevreye doğru desantralizasyon sürecini başlatmakta ve merkez kent çevresinde banliyöler oluşmaktadır. Kent merkezinden çevreye doğru desantralizasyon ile birlikte yerel kamusal hizmetlere duyulan ihtiyaç artarken gittikçe çeşitlenmekte ve yeni yönetim modellerine yönelik arayışları da beraberinde getirmektedir (Rao, 2007: 4-8).

Metropolleşme sürecinin iyi planlanarak yönetilmesi sağlıklı kentler için önemli bir adım olurken, iyi planlanamaması kent merkezindeki yoğunlukların çevreye desantralizasyonunu zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, merkez etrafındaki çevre kentlerin planlı olarak gelişmesi, merkez ile alt merkezler arasında iyi koordinasyon oluşmasına

fırsat oluştururken, yerel kamusal hizmetlerin sunumunda daha az sorunla karşılaşan bir metropoliten kentin oluşmasına imkan sağlamaktadır (Oktay, 2016a: 53-54).

Bir kentin metropoliten özellik kazanmasını ifade eden ve dinamik bir süreç olan metropolleşme süreci desantralizasyon ve banliyöleşme olmak üzere iki ana eksende incelenmektedir. Metropoliten kentlerin biriken aşırı nüfusu eritememesi, kent çevresinde plansız yerleşim alanlarını oluşturduğu için zamanla bu alanlar merkezi yönetimin desteğiyle metropoliten kentlerin yönetim sınırları içine alınmıştır. Böylelikle kent merkezindeki yoğunluğun, çevre merkeze yayılarak yerel hizmetlerin daha fazla alana götürülmesinin sağlanması ve yoğunluğun azaltılması amaçlanmıştır. Genel anlamda merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarının taşra birimlerine aktarılmasını ifade eden ve desantralizasyon olarak isimlendirilen bu süreç ile hem yerel hizmetlerin daha verimli ve etkin yerine getirilmesi hem de çekirdek kent ile alt kentler arasında entegrasyonun sağlanması amaçlanmaktadır. İkinci eksen olan banliyöleşme süreci ise kent merkezindeki yoğun nüfusun kentin yasal sınırları dışındaki kırsal çevreye doğru yayılarak, kent merkezinin dış alanlara doğru genişlemesiyle oluşmaktadır. İlk yıllarında kent merkezine bağımlı olan bu yerleşim alanlarının zamanla kendi yerel yönetimlerini kurmasıyla çekirdek kentle karşılıklı etkileşim halinde olan çok sayıda yerel yönetim birimi kurulmuştur (Demir, 1995: 93; Kalabalık, 2000: 239-240; Karaca, 2016: 23; Mao ve Zhang, 2015: 2054-2056; Oktay, 2016a: 53-54; Shearmur ve Motte, 2009: 494; Tekel, 2006: 72; Tuzcuoğlu, 2002: 51-53; Tuzcuoğlu, 2003:40-241).

Banliyöleşme sürecinin birinci aşamasında, sanayileşmeye dayalı hızlı nüfus artışıyla kent merkezinin büyüyerek dışa doğru genişlediği ve banliyöleri oluşturduğuna ulaşılmaktadır. İkinci aşamasında, kent merkezindeki yoğun nüfusa bağlı oluşan olumsuz yaşam koşulları merkez kentin nüfus yoğunluğunu azaltmış ve kentteki sosyoekonomik açıdan varlıklı kesim, kent çevresindeki dış banliyölere doğru göç etmiştir. Üçüncü aşamasında ise kent merkezindeki olumsuz koşulların giderilmesine bağlı olarak dış banliyölere göç eden varlıklı kesimin kent merkezine geri dönüşü yaşanmıştır. Bütün bu süreçte sanayi ve hizmet kuruluşları kent merkezinin dışına taşınarak merkez kent, karar organlarının toplandığı, çoğunlukla hizmet sektörünün ve finans kuruluşlarının yer aldığı merkez konumuna gelirken, banliyöler, verimlilik

düzeyinin ve yaşam kalitesinin artmasıyla insanların konut koşullarının iyileştiği kentsel yaşam alanları haline gelmiştir (Mao ve Zhang, 2015: 2056).

Sosyal, siyasal, yönetsel, teknolojik ve ekonomik birçok boyutu içinde barındıran metropolleşme sürecinde, kent merkezi ve yakın çevresindeki kırsal alanlar arasında karşılıklı iş bölümü bulunmaktadır. Kentleşmenin daha yüksek gelişim aşaması olarak kentsel hizmetlerin sağlanmasında ortak kurumsal çözümler sunulmasını ifade eden metropolleşmenin bu iş bölümünü oluşturmasında ise sanayileşme, piyasalaşma ve bilgi teknolojisinin itici gücü bulunmaktadır. Dolayısıyla metropolleşme süreci, geleneksel kentleşme kavramından farklı olarak kentlerin sadece mekânsal olarak genişlemesinden ziyade, belirlenen politikaların yönlendirdiği bir bölgesel mekân planlamasını ifade etmektedir (Fuguitt, Heaton ve Lichter, 1988: 116; Mao ve Zhang, 2015: 2054-2056; Oktay, 2016a: 53-54).

Metropolleşme süreci gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı şekillerde yaşanmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki metropolleşme süreci sanayileşmesini tamamlayan kentlerde tarımdan sanayiye geçişin devamında hizmet sektörüne geçilmesiyle oluşmuşken, gelişmekte olan ülkelerde hızlı kentleşmeye dayalı sanayileşmeyle birlikte ulaşım ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerle oluşmuştur (Tekel, 2000: 10; Tuzcuoğlu, 2002: 58-62).

Yaşanan bütün bu gelişmeler başta Avrupa ülkelerinin metropoliten alanları olmak üzere birçok büyük kentsel alanda idari, siyasi, sosyal, ekonomik ve teknik kapsamda çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Bu sorunların çözülmesine yönelik temel yaklaşım; metropoliten alanlardaki müşterek yerel ihtiyaçların etkin ve verimli düzeyde karşılanması için her ülkede kendilerine özgü yaklaşım ve modellerin geliştirilmesi olmuştur (Lefevre, 1998: 9; Oktay, 2016a: 54; Tekel, 2000: 11). Böylelikle geleneksel kentleşme modellerinden uzaklaşarak ihtiyaçlara uygun kentleşme düzenine geçiş için etkin ve verimli yöntemleri araştırmak öncelik haline gelerek bu alanda uzmanlaşmanın adımları atılmıştır (Mao ve Zhang, 2015: 2054).

2. İKİNCİ BÖLÜM: METROPOLİTEN YÖNETİM

Tüm teorik tartışmalar ve nüfusa dair gelecek projeksiyonları göz önüne alındığında, artan nüfusun ve büyüyen kentsel alanların ihtiyaçlarını karşılayarak gelişimini sağlamak için merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde yeni yaklaşım ve modellerin geliştirildiği anlaşılmaktadır. Bu yaklaşım ve modelleri geliştirirken temel esas her kentin kendine özgü şartlarına göre değişmekle birlikte genel olarak; kent yönetimlerini etkin, verimli, hesap verebilir, erişilebilir, ölçek ekonomisi anlayışına uygun, dışsallıkları hesaba katan, yerel sorumluluk ve eşitlik bilinciyle politika üreten yönetim anlayışıyla idare etmektir (Lefevre; 1998: 10-12; Slack, 2007: 9-13; Oktay; 2016: 67; Ostrom ve diğerleri, 1961: 835-837; Tomas; 2016: 5).

Çalışmanın ikinci bölümünde, önceki bölümde kavramsal tartışması yapılarak tarihsel gelişimi ele alınan kent, kentleşme ve metropoliten alan kavramlarının yönetim modeli olarak geliştirilmesine geçiş süreci araştırılmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak yerel yönetimin kavramsal tartışması yapılarak genel olarak özellikleri açıklanmakta, ardından bir yerel yönetim yapılanması olan metropoliten yönetimlerin özellikleri, dünyadaki metropoliten yönetim yaklaşımları ve modelleri açıklanmaktadır. Böylelikle tezin araştırma konusuna temel teşkil eden kavramsal çerçeve güçlendirilerek dünyadaki metropoliten yönetim yaklaşım ve modelleri analiz edilmektedir.

2.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Ülkeler her ne kadar tarihsel, geleneksel, sosyal, siyasal ve ekonomik birikimlerine göre farklı niteliklere sahip olsalar da genel anlamda, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere birbirini tamamlayan iki temel ilke çerçevesinde

şekillenmektedir. Dünyada hangi hizmetin hangi yönetim ilkesine göre örgütleneceğine dair kesin bir standart bulunmamakla birlikte yalnızca merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş devlet yapılanmasına ulaşmak zordur. Bunun sonucunda, her iki ilkenin de birlikte uygulandığı örgütlenmelere yaygın olarak rastlanılmaktadır (Eryılmaz, 2014: 128; Karakılçık, 2013: 22; Nadaroğlu, 2001: 15; Oktay, 2019: 17; Parlak ve Ökmen, 2015: 8).

Merkezden yönetim ilkesi, merkezde toplanan kamusal hizmetlerin, merkezi yönetim ve onun hiyerarşisi içindeki yapılarda yürütülmesini ifade ederken, yerinden yönetim ilkesi, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi yönetimin dışındaki otoritelere aktarılmasını ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 55; Oktay, 2019: 17; Parlak ve Ökmen, 2015: 8; Karakılçık, 2013: 22; Eryılmaz, 2014: 106-114). Çalışmanın genel içeriği nedeniyle, bu kısımda yerinden yönetime ağırlık verilmektedir.

Özerk birimlerin kendi kendini yönetme biçimi olarak kabul edilen yerinden yönetim klâsik anlamda, kamu hizmetlerinin sunumunda yetki, görev ve mali kaynakların yönetim birimleri arasında yeniden paylaşımı anlamına gelmektedir (Litvack ve Seddon, 1999: 2). Günümüzdeki modern anlamıyla ise merkezi yönetimin idari yetkilerinin bir kısmının taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, federe birimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek örgütlerine, özel ve gönüllü kuruluşlara aktarılmasını ifade etmektedir. Literatürde en yaygın kullanılan tanımı; kamu hizmetlerinden bir bölümünün, merkezi idare ya da devlet tüzel kişiliği ve hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (E. Arıkboğa, 2018: 3; Eryılmaz, 2013: 123-125; Güler, 2013: 305; Keleş, 2014: 23; Rondinelli, 1983: 13; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 57; Yıldırım, 2019: 15).

Yerinden yönetim kavramı, uluslararası literatürde desantralizasyon kavramına denk gelmektedir. Batı'da ortaya çıkan bu kavram, Osmanlı'nın son döneminde 'merkeziyetçi anlayışın yokluğunu' ifade eden anlamıyla âdem-i merkeziyet kavramıyla kendisine karşılık bulmuştur. Günümüzde desantralizasyon ve âdem-i merkeziyet kavramları yerine genellikle yerinden yönetim kavramı kullanılmaktadır (E. Arıkboğa, 2018: 3). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerinden yönetim düşüncesinin düzeyini belirlemede birtakım temel sorular bulunmaktadır. Bunlar (Eryılmaz, 2013: 123-125):

- Ülkedeki temel sorumluluklarının ne kadarının yerel yönetimlere ne kadarının merkezi yönetime bırakılması gerektiği,
- Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki oranı,
- Yerel yönetimlerin yaptıkları harcamaların ülkenin toplam kamu harcamaları içindeki oranı,
- Ülkedeki toplam kamu personelinin merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki dağılımı,
- Yerel düzeyde alınan kararların ne kadarının merkezi yönetimin denetimine bırakılması gerektiği.

Bu sorulara yaklaşımlar, ülkeden ülkeye ve hatta zamanın şartlarına göre değişmektedir. Fakat yerinden yönetimin temel amacı olan 'merkezi yönetimin sorunlarını gidermek' temel esas olarak kalmakta ve bunun giderilmesi için yerinden yönetim ilkesi, Türkiye'deki hâkim anlayışa göre 'siyasi yerinden yönetim' ve 'idari yerinden yönetim' olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016; Çamur ve Aydın, 2019; Eryılmaz, 2013; Keleş, 2014; Nadaroğlu, 2001: 23; Özer ve Akçakaya, 2014; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 58).

Siyasi yerinden yönetimde, siyasal süreçlere ve işleyişe odaklanılarak yerinden yönetimin siyasal etkileriyle ilgilenilmekte (E. Arıkboğa, 2018: 8) ve siyasal gücün merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında paylaştırılması amaçlanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 114). Bununla birlikte siyasi yerinden yönetim, yerinden yönetimin her türünde ortaya çıkmayarak, seçimle iş başına gelmiş organlara sahip yerel yönetimlerde ortaya çıkmaktadır (Schneider, 2003: 40).

Yerinden yönetimin siyasal süreçlerine odaklanan siyasi yerinden yönetimde daimî bir nüfus, belirli bir ülke, hükümet ve egemenlik devlete aittir (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 614). Diğer taraftan siyasi rekabet ve temsil, seçimle iş başına gelme, demokratikleşme, sivil toplum, karar alma, yerel yönetimlerin özerkliği ve demokrasi gibi birtakım temel tartışma konuları sürekli gündemde kalmaktadır (E. Arıkboğa, 2018: 8).

Federalizmle özdeşleştirilen ve federal devlet sistemini ortaya çıkaran temel etken olarak değerlendirilen siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemindeki federe

devletler[6] içinde yer alan, ulusal kimliğe sahip olmayan, özerk ya da yarı bağımsız yerel yönetim birimlerini ifade etmektedir. Merkez ile yerel arasındaki otorite olan eyaletler, otoritesini doğrudan vatandaştan almakta, birçok görevi merkez ile birlikte yerine getirerek merkezi yönetimin müdahalesine karşı korunmakta, mutlak yetkilere, egemenliğe, yasama ve yargı gücüne sahip bulunmaktadır. Federalizmin en önemli avantajı yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanmasında farklı siyasi yöntemlere izin vermesi ve federal devletin federe devletler üzerinde idari denetim yetkisi olmamasıdır (E. Arıkboğa, 2018: 6; Eryılmaz, 2013: 115-116; Nadaroğlu, 2011: 23-24; Parlak ve Ökmen, 2015: 11).

İdari yerinden yönetim, aşırı merkeziyetçiliği önlemeyi, halkın yönetime katılımını sağlamayı, kamu hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırmayı hedefleyen yaklaşımıyla, 'hizmet yerinden yönetim' ve 'coğrafi yerinden yönetim' olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Eryılmaz, 2013:114; Oktay, 2019: 17; Özer ve Akçakaya, 2014: 12; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 59).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları; üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, mesleki kamu kurumları gibi teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin, yerelin ve merkezin dışında örgütlendiği özerk kurumlardır. Temel amacı, merkezi yönetimin hizmet yükünü hafifleterek, hizmetlerin daha uzmanlaşmış birimlerin yönetimine bırakılmasıdır (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 615; Çukurçayır, 2009: 40-41; Eryılmaz, 2014: 117; Nadaroğlu, 2001: 24; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 60-61). Böylelikle, hizmetlerin daha rasyonel ve verimli yürütülmesi amaçlanarak, daha etkin bir hizmet yönetimi kurabilmenin önünün açılması hedeflenmektedir.

Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları; belirli bir alan içinde yaşayan insanların, ortak ve yerel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulmuş, kendilerine ait bütçesi ve personeli olan, bağımsız gelir kaynaklarına sahip belediye, il özel idaresi, köy gibi yerel yönetim birimleridir. Coğrafi yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı yerel yönetimler, çok çeşitli hizmet sunarken, hizmet yerinden yönetim kuruluşları tek türden ve belirli bir konuda uzmanlık gerektiren hizmetler sunmaktadır (Anbarlı

[6] Türkiye'de genellikle eyalet olarak ifade edilir. Bakınız (E. Arıkboğa, 2018: 6).

Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 615; Çukurçayır, 2009: 40-41; Eryılmaz, 2014: 119-120; Nadaroğlu, 2001: 24; Oktay, 2019: 17; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 59-60).

Bu temel sınıflandırmanın yanı sıra uluslararası literatürde idari yerinden yönetimin farklı sınıflandırmaları bulunmaktadır. Bu sınıflandırmalar birkaç türe ayrılmakta ve farklı kavramlarla ifade edilmektedir (Rondinelli, 1981: 137-139). Bunlar, Rondinelli tarafından literatüre kazandırılan 'dekonsantrasyon, delegasyon, devolüsyon ve özelleştirme' kavramlarıdır (Rondinelli, 1981: 137-139; Rondinelli, Nellis ve Cheema, 1983: 13-31). Bu kavramlardan dekonsantrasyon yetki genişliği olarak Türkçe literatürde yaygın olarak kullanılmakta, fakat diğerleri okunduğu şekliyle daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu dörtlü sınıflandırma sonraki birçok çalışmaya referans oluşmuştur. Fakat özelleştirme daha çok ekonomik boyutun altında değerlendirilmiştir. Diğerleri ise yerinden yönetimin idari ve siyasi boyutu altında kendisine yer bulmuştur (E. Arıkboğa, 2018: 8-9; Cohen ve Peterson, 1996; Litwack ve Seddon, 1999).

Türkiye'de çoğunlukla merkezden yönetim kapsamında incelenen dekonsantrasyon bir diğer ifadeyle yetki genişliği (Eryılmaz, 2013; Özer ve Akçakaya, 2014), merkezi yönetimin kendi hiyerarşisi altındaki birimlerin ve başkent dışındaki kuruluşların taşradaki vali veya bölge müdürü gibi yöneticilere bazı karar alma ve yürütme yetkilerini aktarmasıdır. Böylelikle merkezdeki yoğunluğun azaltılarak, bürokratik hantallığın kırılması amaçlanmaktadır. Bu türde idari birimler özerk değildir, merkezin verdiği görevleri yerine getirmekle sorumludur ve kendi inisiyatifleriyle de fonksiyon sağlayabilmektedir. Yetki aktarımı olarak çevrilen delegasyon, merkezi yönetimin kendi tüzel kişiliği dışındaki merkezle ilişki halinde olan ve idari denetime tabi bulunan başka bir tüzel kişiye yetkisini aktarmasını ifade etmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu bankaları, toplu konut idareleri, telefon, elektrik gibi özel amaçlı idareler, kalkınma ajansları yetki aktarımına örnektir. Hizmet yerinden yönetime benzeyen yetki aktarımı, gerekli görülmesi halinde sözleşme ile yerel yönetimlere de aktarılabilmektedir. Devolüsyon ise genellikle *yetki paylaşımı* olarak ifade edilmekte merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında anayasal güvence ile meclis tarafından kanunla yapılan yönetim şeklini ifade etmektedir (E. Arıkboğa, 2018: 9-13; Eryılmaz, 2013: 112-114; Litvack ve Seddon, 1999: 2-3; Rondinelli, 1981: 137-138; Rondinelli ve diğerleri, 1983: 14-27; Schneider, 2003: 38-39).

Yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen ve bu ilkeyi coğrafi anlamda somutlaştırmış olan yerel[7] yönetimler en basit tanımıyla; belirli bir coğrafi alanla sınırlanan, vatandaşların yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan alt coğrafi kamu idareleridir (Ercan, 2018: 6; Keleş, 2014: 113). Sürekli değişim geçiren yerel yönetim kavramı, tarihsel süreç içerisinde gelişerek farklı fonksiyonlar kazanmış, bu durum ise literatürde farklı anlamları içeren geniş kapsamlı tanımları oluşturmuştur. Bu tanımlar bütüncül bir değerlendirmeyle bir araya getirildiğinde en genel ve kapsayıcı haliyle yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın ortak ve yerel ihtiyaçlarını sağlamakla sorumlu, karar organları yerel halk tarafından seçilen, kanunlar tarafından verilen görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlü, kendisine ait bütçeye, özel gelire, personele ve kamu tüzel kişiliğine sahip, yerinden yönetim ilkesine dayanan, idari ve mali açıdan özerk, merkezin vesayet denetimi altında bulunan anayasal kuruluşlardır (Ercan, 2018: 18; Karakılçık, 2013: 24; Keleş, 2014: 24; Nadaroğlu, 2001: 24-25; Oktay, 2019: 18; Özer ve Akçakaya, 2014: 3-48; Parlak ve Ökmen, 2015: 20; Salihoğlu, 2019: 17; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 22; Yaylı, 2015: 27).

Tarihsel süreçte öncelikle yerleşik hayata geçilerek kentsel yerleşim alanlarının kurulmasıyla ortaya çıkan ve yüzyıllardır varlığını devam ettiren günümüz yerel yönetimleri, zamanla yerel koşulların farklılığı, coğrafi alanlar arasındaki uzaklık, halkın yönetime katılımı ve halka daha iyi hizmet sunma gibi ihtiyaçlarla en küçük demokratik yönetim birimleri olarak sürekli gelişmiştir. Böylelikle yerel yönetimlerin başlangıçtaki kuruluş amacı zamanla farklı nitelikler kazanmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin yüzyıllarca devam eden gelişimi sonunda 'demokrasi, özgürlük, etkinlik, eşitlik, yeniden paylaşım ve katılım' gibi yerel yönetim değerleri birbirini tamamlayan nitelikler olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda demokrasi, yerel yönetim ve siyasetin kesiştiği bir nokta olarak kendisine önemli bir yer edinirken, yerel yönetimler bir 'demokrasi okulu' ve 'etkinliğin' en iyi gerçekleştiği kurumlar olarak nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2013: 171; Görmez, 2015: 11; Karakılçık, 2013: 33-34; Keleş, 2014: 25; Kesgin, 2017: 303; Oktay, 2019: 18-19; Özer ve Akçakaya, 2014: 8;

[7] "Yöresel" anlamına gelen yerel kavramı belirli bir alan içinde yaşayan halkın o alandaki bağlantısını ifade etmektedir.

Parlak ve Ökmen, 2015: 20; Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2014: 13-17; Yaylı, 2015: 27; Yıldırım, 2019: 331-332).

Temel değeri demokrasi olan yerel yönetimler, yerel toplulukların kendilerini özgürce ve demokratik yöntemlerle savunmalarına fırsat tanımakla öne çıkmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 21). Vatandaşın sadece kendisini yönetime karşı ifade etmesinin ötesinde, halkın yönetime katılarak kendi eliyle seçtiği yöneticilerini denetlemesini, yerel alandaki vatandaşların ihtiyaçlarını daha kolay tespit ederek karşılayabilmesini, aktif vatandaşlığı üstlenebilmesini, yerel temsili, katılımı ve kimliği oluşturarak geliştirmesine imkân tanımaktadır. Demokratik sistemlerde önemli olan da budur ve bu nitelikler coğrafi yerinden yönetime göre örgütlenmiş yerel yönetim kurumlarında daha kolay sağlanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 171-173; Oktay, 2019: 19).

Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin sağlanması için kamu hizmeti yürüten birimlerin faaliyet alanlarının küçük olması daha çok kabul görmektedir. Optimum büyüklüğe sahip alanların toplumun tercihlerinin belirlenerek yönetime katılmasını kolaylaştıracağı düşüncesiyle etkinliğin de artacağına yönelik görüş hâkimdir (Eryılmaz, 2013: 171-173; Kesgin, 2017: 303). Birbirleriyle ilişkili olarak ele alınan özgürlük ve özerkliğin ise etkinlik ile verimliliği gerçekleştirme aracı olarak değerlendirilmektedir. Ekonomik kaynakların önceki paylaşımdan farklı olarak, sosyal adalet anlayışıyla kurumlar arasında paylaştırılmasını ifade eden yeniden paylaşımın ise özgürlüğü, yönetime katılmayı ve eşitliği sağlayabileceğine dair yaygın görüş bulunmaktadır. Birbirleriyle bütünlük oluşturan bütün değerlerin yerel yönetimlerin gelişiminde temel rol üstlendiği kaçınılmazdır (Eryılmaz, 2013: 174; Karakılçık, 2013: 23; Özer ve Akçakaya, 2014: 9; Parlak ve Ökmen, 2015: 20; Tortop ve diğerleri, 2014: 17).

Eryılmaz (2013: 175)'ın da belirttiği üzere yerel yönetimler, bulundukları yörenin sorununu daha iyi tespit ederek en sağlıklı ve etkin çözümleri yeterli kaynaklara ve doğru hizmet bölüşümlerine sahip oldukları takdirde gerçekleştirebilecek imkâna sahip birimlerdir. Öte yandan, merkezin sorumluluğunu paylaşarak, yerel nitelikli görevlerle merkezi yönetimde oluşan bürokratik engelleri en aza düşürebilme potansiyeline sahiptirler. Ayrıca, idari ve mali özerklikleri, halka yakınlıkları ve yöneticinin yeteneğine bağlı olarak girişimciliği, aktifliği, yenilikçilik ruhu yüksek

olması beklenen birimlerdir. İlaveten, demokrasinin okulu olarak görülen yerel yönetimler, siyasetin ilk adımı olarak değerlendirilebilmektedir. Bunun çok sayıda örneği mevcuttur. Son olarak yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin tepeden inen politikalarına karşı dengeleyici bir kurum olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Özellikle bu tarz politikaların yan etkilerinin görüldüğü aşırı merkeziyetçi devletlerde yerel yönetimlerin varlığı çok daha önemli duruma gelmektedir.

Bütün bu nitelikler kapsamında yerel yönetimleri idari, siyasi ve ekonomik olmak üzere üç boyutta değerlendirmek önemlidir (Ercan, 2018: 6-8). Hızla gelişen ve değişen dünyada çeşitlenerek yaygınlaşan kamusal ihtiyaçları, merkezi yönetimin tek başına etkin ve verimli şekilde yerine getirmede yetersiz kalması, birimler arasındaki koordinasyonda bilgi akışının yetersizleşmesi, bürokratik gecikmeler, kırtasiyecilik gibi dezavantajlar nedeniyle, merkezi yönetim yetki ve sorumluluklarının bir kısmını yerel yönetim birimlerine bırakmasıyla, yerine getirilen bütün bu faaliyetlerin yazılı kanun ve kurallar çerçevesinde yürütülmesi yerel yönetimlerin idari boyutunu ifade etmektedir (Ercan, 2018: 10; Görmez, 2015: 22; Oktay, 2019: 18-19; Özer ve Akçakaya, 2014: 86; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 54-55).

Tüm bu çıkarımlardan ortaya çıkan temel soru; yerel yönetim hizmet alanlarının ne ölçüde geliştirilerek görev alanlarının ne kadar geniş tutulması gerektiğidir. Her ne kadar hangi kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği konusu hizmetlerin teknik yapısı, merkezi yönetimin gücü ve ekonomik nedenlerle ülkeden ülkeye farklılık gösterse de (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 50), yerel birimlerin faaliyet alanları daraldıkça halkın tercihlerinin belirlenmesi kolaylaşmakta ve yönetimin etkinliği artmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerde etkinliğinin sağlanmasında, optimal hizmet alanının sınırlarına, yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılarak kaynak israfının önlenmesine ve her bir yerel yönetim birimine en iyi yerine getirecekleri işin bırakılmasına dikkat edilmelidir (Görmez; 2015: 22-23).

Bunların sağlanmasıyla bireylerin kendilerini ifade edebildikleri, geliştirebildikleri, taleplerini dile getirebildikleri siyasi alanlar olarak gelişebilen yerel yönetimler (Görmez, 2015: 21-22), yerel toplulukların kendilerini özgürce ve demokratik yöntemlerle idare etmelerini savunduğu kurumlar olarak gelişmektedir (Eryılmaz, 2013: 173-174; Kesgin, 2017: 303; Oktay, 2019: 18-19; Parlak ve Ökmen, 2015: 21;

Ulusoy ve Akdemir, 2013: 50-51; Yıldırım, 2019: 331-332). Farklı bir açıdan bakıldığında ülkelerin, içinde bulundukları siyasi koşulların tersi şeklinde yönetim uygulayabildiği görülmektedir. Bunda küreselleşmenin, uluslararası antlaşmaların, iç ve dış siyasi gelişmelerin etkisi bulunmaktadır. Genellikle, ulusal birliğin olduğu ülkelerde güçlü yerel yönetimlerin olduğu görülürken siyasi çatışmanın olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin daha zayıf olduğu da ayrı bir değerlendirmedir (Ercan, 2018: 9; Özer ve Akçakaya, 2014: 85; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 50).

Yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından sunulmasını ifade eden ekonomik boyutun amacı ise en az maliyetle en çok faydayı sağlamaktır. Yerel yönetimlerde, yerel ihtiyaçların daha kolay ve doğru tespit edilerek kaynakların etkin ve verimli kullanılma oranı daha yüksektir. Bu nedenle ekonomik boyut bir diğer ifadeyle kaynakların dengeli dağılımı, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrar çok önemli bir rol üstlenmektedir. Ayrıca bütün bu görevlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin optimum ölçek anlayışına uygun olarak sınırlandırılmış olması bu boyutu daha çok güçlendirmektedir. Çünkü optimum ölçek anlayışıyla belirlenen hizmet alanında kalitenin, etkinliğin, verimliliğin, eşitliğin, refahın, özgürlüğün ve aslında temel değer olan demokrasinin sağlanması o kadar kolay olmaktadır (Görmez, 2015: 21; Nadaroğlu, 2001: 31; Oktay, 2019: 18; Özer ve Akçakaya, 2014: 86-87; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 52-54).

2.2. METROPOLİTEN YÖNETİM KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

19. yüzyılda sanayi devrimi, 20. yüzyılda kentleşme hareketleri, 21. yüzyılda ise teknolojinin gelişmesi toplumların sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik yaşamını etkileyen temel dinamikler olmuştur. Devletler arası sınırlar artık önemini yitirmeye başlarken, uluslararası sermaye dünyadaki temel egemen güç haline gelmeye ve dünya kentleri oluşmaya başlamıştır (Keleş, 2010: 53-55). Kentlerin aşırı nüfusu barındırmakta zorlanmasıyla kentlerin nüfusu, hizmet alanları, sorumlulukları genişlemiş, yönetim modellerinde değişiklikler kaçınılmaz olmuştur (Tortop ve diğerleri, 2014: 12).

Metropoliten kentlerin yönetim şekli ile yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik kapsamında yakından bir ilişki bulunmaktadır. Metropoliten alan içinde yürütülen hizmetlerin metropoliten alanın yönetim şekline etki etmesi kadar yönetim şekli de hizmetler üzerine etki etmektedir (Kalabalık, 2000: 240). Sürekli değişen ve gelişen bu süreçte yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik ile idareler arası hizmet ve gelir paylaşımı temel tartışma alanını oluşturmaktadır.

Nüfus, zamanla büyük ölçekli şehirlerde bir araya gelmeye başladıkça, şehirde ihtiyaçlar çeşitlenmeye ve bu ihtiyaçları giderecek yeni yeni yönetim anlayışları geliştirilmeye başlanmıştır. Bu konudaki genel yaklaşım, büyük ölçekli şehirlerin farklı bir yönetim kategorisinde değerlendirilerek artan ve çeşitlenen ihtiyaçlarla birlikte karşılaşılan çok yönlü sorunların şehirlerin niteliklerine özgü yaklaşım ve modellerle çözülmeye çalışılması olmuştur. Bu genel yaklaşımdan ve her şehrin kendine özgü niteliklere sahip olmasından hareketle dünyada çok sayıda farklı yönetim modelleri oluşturulmuş ve günümüzde uygulanmaktadır. Dolayısıyla, 'metropoliten yönetim' kavramı, büyük ölçekli şehirlerde uygulanan farklı yönetim modellerini kapsayan bir kavram olarak algılanmakla birlikte metropoliten alanın tamamından sorumlu olarak tüm hizmet alanını koordine eden bir yönetim yapısını ifade etmektedir (Oktay, 2016a: 54-55).

Uluslararası deneyimler, herkese uyan tek bir metropoliten yönetim modeli olmadığını, oluşan yeni yaklaşımların farklı modeller ortaya çıkardığını göstermektedir (Andersson, 2012: 3; Kumral, 2007: 1; Slack, 2007). Bu nedenle kentleri genelleştirmek yerine her bir kenti, kendi ayırt edici özellikleriyle değerlendirmek çok önemlidir (Nirmala, 2007: 4). Bu düşünceden hareketle her ülke sahip olduğu sosyoekonomik, siyasi ve yönetsel özelliklere göre güçlü ve tek kademeli bütüncül yönetim modellerinden, parçalı ve çoğulcu sistemlere kadar çok sayıda farklı yönetim modelleri geliştirmiştir. Çok sayıdaki bu yönetim modellerinin ortaya çıkışında tarihsel süreçte yaşanan yaklaşımların etkisi bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar çerçevesinde geliştirilen modeller, günümüzde halen dinamik bir süreç olarak gelişerek değişmeye devam etmektedir (Nirmala, 2007: 1; Oktay, 2016a: 54; Tomas, 2016b: 5).

2.3. METROPOLİTEN YÖNETİM YAKLAŞIMLARI

Sharpe (1995'den)' ye göre kamu hizmetlerinin adil dağıtılarak, etkinlik, verimlilik ve yerel demokrasinin sağlanmasından metropoliten yönetimler sorumludur (Tomas, 2016a: 244). Bu görüş doğrultusunda bilim dünyasında, hızla artan nüfusun ortaya çıkardığı sorunların çözümüne ilişkin 'metropoliten alanlarda en iyi modelin ne olduğuna yönelik tartışmalar' başlamıştır. Bu tartışmaların neticesinde literatürde metropoliten alan yönetimiyle ilgili sırasıyla '*Metropoliten Reform Geleneği'*, '*Kamu Tercihi*' ve '*Yeni Bölgecilik*' adıyla üç temel yaklaşım ortaya çıkmıştır. Metropoliten alan yönetiminde kavramsal çerçeveyi oluşturan bu yaklaşımlar, büyük ölçekli şehirlerde gerçekleştirilen reformlara temel teşkil etmesi açısından önemlidir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 13-15; Gül ve Batman, 2013: 8; Kalabalık, 2000: 238; Kübler ve Schwab, 2007: 474; Oktay, 2016a: 54-55; Tomas, 2002: 5). Çalışmanın bu kısmında, dünyada metropoliten alan yönetimi modellerinin oluşumuna zemin hazırlayan üç temel metropoliten yönetim yaklaşımı araştırma konusu yapılmaktadır. Bu kapsamda ortaya çıkış sırasıyla '*Metropoliten Reform Geleneği', 'Kamu Tercihi' ve 'Yeni Bölgecilik'* yaklaşımlarının metropoliten kent yönetimleri üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

2.3.1. Metropoliten Reform Geleneği Yaklaşımı

Dente (1990: 60'den akt. Tomas, 2002: 6)' ye göre yönetimlerin parçalanması, metropoliten alanlarda hizmet sunum ve üretim maliyetini artırmaktadır. Bu nedenle, ölçek ekonomisinden yeterli faydayı sağlayarak maliyetleri düşürmenin en ideal çözümü, tek bir yönetim birimi oluşturmaktır. Tek bir yönetim modelini savunan ve günümüzde '*Eski Bölgecilik*' olarak da bilinen 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımı (Sharpe, 1995'den akt. Tomas, 2016a: 244), fordist üretim tarzına uygun olarak, Keynesyen ekonominin geçerli olduğu dönemde ABD'de ortaya çıkmıştır (Oktay, 2016a: 55).

ABD'de gelişerek yaygınlaşan 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımına göre, metropoliten alanlardaki temel problem, bir metropoliten alan içinde farklı tüzel kişiliğe sahip çok sayıdaki yerel yönetim biriminin idari ve siyasi bölünmüşlüğüdür

(Kübler ve Heinelt, 2005: 9; Özgür, 2008: 7). Bununla birlikte kaynak ve kapasite açısından yetersiz çok sayıda yerel yönetim biriminin; hizmet kalitesini düşürdüğüne, birimler arasında hizmet farklılıkları oluşturduğuna, nitelikli ve uzman personel eksikliği ile yetki kargaşasına sebebiyet verdiğine ve en önemlisi ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamamasına neden olduğuna yönelik önemli tartışmalar bulunmaktadır (Gül, 2008: 6-8; Özgür, 2008: 6). Bu sorunları gidermek amacıyla 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımında dört önemli adımı geliştirilmiştir. Bu adımlar; (1) metropoliten alan içindeki desantralize edilmiş birimleri ve yetkileri merkezileştirmek, (2) parçalı yapıdaki metropoliten alanı bütünleştirmek, (3) uzmanlaşmış bürokrasiye geçiş yapmak ve (4) özerk idari yapılar kurmaktır (Hamilton, Miller ve Paytas, 2004: 153; Sager, 2005: 230-231; Kübler ve Heinelt, 2005: 9). Bu temel adımlardan hareketle temel ilkesini yerel hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlamak üzerine kuran 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımına göre tek merkezli yerel yönetim modelinin; yetki kargaşasını ortadan kaldıracağına, maliyetleri düşürerek verimliliği artıracağına, yerel birimlerin denetimini ve hesap verebilirliğini kolaylaştırarak birbirine entegre plan ve programların hazırlanmasını sağlayacağına dair temel bir anlayış benimsenmiştir (Hamilton ve diğerleri, 2004: 153; Kübler ve Heinelt, 2005:9; Sager, 2005: 230-231).

Bu anlayıştan hareketle, New York ve Boston gibi kentlerde tek ve güçlü bir metropoliten yönetim oluşturmak amacıyla yerel birimler birleşirken, 1888 yılında Londra'da County Yönetimi kurulmuş, Fransa'da valiye kentsel yetkiler bırakılmış, 1911 yılında Berlin'de Metropoliten Yönetim kurulmuştur. Fakat bu uygulamaların, sınırlı yetkiler ve plansız denetim nedeniyle beklenen başarıyı getirememesi bir diğer soru işareti olarak belirmiştir. Örneğin ABD'deki uygulamalarda başarı sağlayamayan 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımı, hizmet anlaşmaları ve birlikler kurulması gibi yeni arayışları başlatırken, Avrupa ülkelerinde ulusal kanunlarla köklü çözüm arayışlarını başlatmıştır (Eke, 1982: 13-20). Bir diğer görüşe göre bu yaklaşımın başarılı olması için belediyelerin birleşerek Toronto gibi güçlü tek bir metropoliten yönetim kurması gerekmektedir (Tomas, 2002: 6-7).

'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımının önerdiği tek merkezli ve büyük ölçekli yerel yönetim biriminin kurulması için birleştirme ve bütünleştirmenin yapılması öne çıkmaktadır. Buna göre, bir metropoliten alanın sosyoekonomik gelişme alanı ile idari

sınırları örtüşmelidir. Bu örtüşmenin yöntemleri ise birleştirme ya da bütünleştirme ve yakın çevredeki yerleşmelerin merkeze katılmasıyla metropoliten yönetim kurulması şeklinde olabilmektedir (Kübler ve Heinelt, 2005: 9).

Bir diğer konu demokratik katılımdır. 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımına göre büyük merkezi yönetim yapısı çok sayıdaki küçük idari birimlere göre demokratik katılım açısından daha elverişlidir. Çünkü küçük yerel yönetim birimlerinde vatandaş sadece bulunduğu yöre hakkında söz sahibi olurken, diğer yöreler üzerinde söz sahibi olamamaktadır. Bütün metropoliten alanı kapsayan büyük ölçekli şehirlerin yönetim yapısında ise vatandaş, bütün kentsel alandaki problemlerin, taleplerin üzerinde söz hakkına sahip olmaktadır. Metropoliten alanın tümünden sorumlu yönetim yapılarında halkın yönetime katılımı, şehrin bütünü hakkında söz sahibi olabilmeleri etkinlik ve verimlilik açısından olumlu değerlendirilmektedir (Hamilton ve diğerleri, 2004;153; Kübler ve Heinelt, 2005:9; Oktay, 2016a: 57; Özgür, 2008: 7; Sager, 2005: 230-231).

2.3.2. Kamu Tercihi Yaklaşımı

Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımı, iyi bir kentin nasıl hayata geçirileceği sorusuna cevabın bir parçasıyken, tamamı olamamıştır (Nirmala, 2007: 6). 1930'lu yıllarda tek bir otorite olarak örgütlenen metropoliten yönetimler, 1950'li ve 1960'lı yıllarda birden fazla kademeli yönetsel birimler halinde örgütlenmeye başlamışlardır. Bu değişimin temelleri, siyasal süreçleri eleştiren ve merkeziyetçi metropoliten yaklaşıma alternatif olarak ABD'de ortaya çıkan 'Kamu Tercihi' yaklaşımıyla atılmıştır. Çok merkezli ya da siyasetin ekonomik açıdan analizini temel alan yaklaşım olarak da bilinen 'Kamu Tercihi' yaklaşımının iki önemli düşünce okulu vardır. Bunlar, Buchanan ve Tullock tarafından geliştirilen 'Virginia Okulu' ile Downs ve Stigler tarafından geliştirilen 'Chicago Okulu'dur (Akçagündüz, 2010: 30; Gül ve Batman, 2013: 12; Kızılboğa, 2012: 91; Oktay, 2016a: 57; Tuzcuoğlu, 2002).

Bu düşünce okullarında 'Kamu Tercihi' yaklaşımının temeli, neo-klasik iktisatçıların öne sürdüğü piyasa başarısızlığına karşılık geliştirilen, devletin başarısızlığı teorisinin oluşturulmasıyla atılmıştır. 'Kamu Tercihi' yaklaşımına göre devletin başarısızlığının esas nedeni, kamu kurumlarının gittikçe büyümesine neden olan ekonomik anlayış

savunucularıdır. ‘Kamu Tercihi’ yaklaşımının en temel özelliği ise ortaklaşa davranışlar yerine bireysel davranışların esas alınmasıdır. Bireyselci olarak tanımlanan bu yaklaşımda bireyler, ekonomik ve siyasi karar alırken kamu yararından ziyade, bireysel çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. Bu anlayış ekseninde siyaseten alınan kararları ve gerçekleştirilen uygulamaları iktisat biliminin kullandığı yöntem ve varsayımlarla incelemeyi hedefleyen ‘Kamu Tercihi’ yaklaşımının temel ilkeleri; birey tercihini esas alan ‘metodolojik bireyselcilik’, siyasal aktörlerin en fazla faydayı sağlamasını hedefleyen ‘rasyonalite ve maximand’ ve siyasal aktörler arasındaki mal ve hizmet değişimini esas alan ‘siyasi mübadele’ olarak literatürdeki yerini almaktadır (Akçagündüz, 2010: 30; Kızılboğa, 2012: 93-97; Oktay, 2016a: 57).

Tüm bu süreçte ‘Kamu Tercihi’ yaklaşımına dayalı metropoliten yönetim anlayışı, tekçi ve merkeziyetçi ‘Metropoliten Reform Geleneği’ yaklaşımına tepki ve alternatif olarak gelişmeye başlamıştır (Oktay, 2016a: 57). Çok merkezli yaklaşım olarak da bilinen ‘Kamu Tercihi’ yaklaşımında (Gül ve Batman, 2013: 12) küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten yönetim oluşturulması reddedilmekte ve adem-i merkeziyetçi yönetim yapısı savunulmaktadır. Bu yaklaşıma göre, metropoliten alandaki bütünleştirilmiş tek bir yönetim; rekabeti ortadan kaldırarak, hizmet sunumunda tekelleşmeye neden olmakta, vatandaşın seçme özgürlüğünü azaltarak bütçesine göre farklı hizmetleri tercih etmesini sağlayamamaktadır (Gül ve Batman, 2013: 12-13; Ostrom ve diğerleri, 1961: 831-839; Slack, 2007: 13).

Yeni yaklaşım, yerel yönetimlerde birtakım değişiklikleri beraberinde getirmiş (Tomas, 2002: 6-7), siyasi ve entelektüel moda ‘küçük güzeldir’ olmuştur (Keating, 1995: 82’den akt. Tomas, 2002: 6). ‘Metropoliten Reform Geleneği’ yaklaşımının aksine, küçük yönetim birimlerinin doğru ölçek olduğunu ve iş birliğinin gönüllülük esasına dayanması gerektiğini düşünen, parçalı ve küçük metropoliten yönetim yapısını savunan ‘Kamu Tercihi’ yaklaşımı, kamu hizmetlerinin maliyeti ve niteliğine göre yerleşim yerlerini seçme hakkını savunmaktadır (Savitch/Vogel, 2000’den akt. Tomas, 2016a: 244).

‘Kamu Tercihi’ yaklaşımının gelişmesinde etkisi olan Tiebout (1956: 416-424)’a göre çok sayıdaki yerel yönetim birimleri, vatandaşlara gelir ve gider durumlarına göre daha fazla seçenek sunmaktadır. Böylelikle vatandaş kendisine en fazla faydayı

sağlayan yerel yetki alanı içinde yerleşme imkânına kavuşmakta, birnevî 'ayaklarıyla oy' kullanabilmektedir (Lefevre, 1998: 11). Böylelikle küçük ölçekli yerel yönetimler, vatandaşlarla daha kolay iletişime geçerek hızlı hizmet sunmakta ve bu durum yerel demokrasiyi güçlendirmektedir (Sager, 2005: 232-233; Tekel, 2009: 194). İlaveten, yerleşim yerlerini, alışveriş alanlarını, eğitim alacakları bölgeleri seçebilen vatandaşlar, yerel demokrasi açısından daha avantajlı duruma geçmektedir. Bununla birlikte, geniş bir metropoliten alana yayılan küçük yerel birimler arasında oluşacak olan rekabetle, hem vatandaşlar istedikleri hizmeti alma tercihini kullanabilmekte hem de hizmet sunumunda verimlilik sağlanabilmektedir (Boyne, 1992'den akt. Slack, 2007:12; Çınar vd., 2009: 15-19; Oktay, 2016a: 58-59; Ostrom vd., 1961: 838-839; Özgür, 2008: 6; Tekel, 2009: 194; Bish/Ostrom, 1973'den akt. Tomas, 2016a: 244).

'Kamu Tercihi' yaklaşımı dört kavram altında incelenmektedir. Birincisi, kamu hizmetlerinde karmaşıklığın azaltılarak şeffaflığın artırılması ve vatandaşların ihtiyaçlarının tespit edilerek tekçi metropoliten yönetimde desantralizasyon yapılmasıdır. İkincisi, vatandaşların daha az maliyetle daha çok hizmet alabilmeleri için metropoliten yönetimin parçalanmasıdır. Üçüncüsü, kendi kendine idare ile vatandaş tercihlerinin kamu politikalarına daha çok yansımasıdır. Dördüncüsü ise bürokrasinin siyasi kontrol altında tutulmasıyla, vatandaşların taleplerinin daha çok dikkate alınarak sistemin hesap verebilirliğinin artırılmasıdır (Sager, 2005: 232-233).

Dört kavram altında incelenen 'Kamu Tercihi' yaklaşımının uygulanabilmesi için vatandaşların yaşamak istedikleri alan hakkında bilgi sahibi olarak kentsel alan içindeki hareketliliğinin yüksek olması, yerleşim birimleri arasındaki göçün kolay ve düşük maliyetli gerçekleşebilmesi, yerel yönetimlerin özerk olarak vatandaşlarının ihtiyaçlarına göre hizmet planlayabilmesi ve bunları kararlılıkla uygulayabilmesi gerekmektedir. ABD'de oluşarak gelişen her iki yaklaşımın 1980'lerden itibaren İngiltere, Hollanda ve Avustralya gibi ülkelerde de çalışılmaya başlandığı dikkat çekmektedir. Türkiye'de ise bu kapsamda çok fazla literatür bulunmamakla birlikte 1970'lerden itibaren metropoliten alanların yönetimine ilişkin sunulan reform önerilerinde yaklaşımların izini görmek mümkündür (Özgür, 2008: 5-6).

'Kamu Tercihi' yaklaşımı savunucuları, metropoliten alan yönetimi kapsamında çok önemli gelişmeler ortaya koyarak, bu alanlarda yaşayan vatandaşların yerel siyasi

sistemde tercihte bulunabilmeleri için gerekçe oluşturmuştur. Diğer taraftan, parçalı yönetim modelinin avantajlarını ispatlamak için büyük ve küçük ölçekli kentlerin performanslarını karşılaştırmak amacıyla deneysel çalışmalar başlatmıştır. Bütün bu çabalar, metropoliten alanların yeniden kurgulanmasına yönelik düşünceleri oluşturarak, bununla ilgili bilimsel çalışmaların başlangıcını oluşturmaktadır (Frisken ve Norris, 2001: 471). 1930 yılından itibaren hâkim olan Keynesyen ekonomi ve II. Dünya Savaşı'ndan sonra uygulanan bölgesel politikaların ardından, 'Metropoliten Reform Geleneği' yaklaşımının bütünleştirmeye yönelik girişimlerinin başarısız olması ve 'Kamu Tercihi' yaklaşımının rekabete olan inancının çoğu metropoliten kentte karşılık bulamaması, 1970'li yıllarda ekonomi ve siyasette yeni gelişmeleri ortaya çıkarmıştır (Kübler ve Heinelt, 2005: 12; Kübler ve Schwab, 2007: 474).

2.3.3. Yeni Bölgecilik Yaklaşımı

1990'lı yıllara kadar metropoliten alanlarda en iyi modelin ne olduğuna yönelik devam eden tartışmalar zamanla yerini ekonomik kalkınmada ve küresel rekabette en iyi modelin ne olduğuna yönelik tartışmalara bırakmış (Oktay, 2016a: 60; Savitch/Vogel, 2000'den akt. Tomas, 2016a: 244) ve bölgesel ölçekli hizmet sunum modellerini savunan 'Yeni Bölgecilik' yaklaşımı ortaya çıkmıştır (Gül ve Batman, 2013: 12; Kübler ve Heinelt, 2005: 10). 'Yeni Bölgecilik' yaklaşımı önceki yaklaşımların aksine; metropoliten alanların birbirine bağlı ortak sorunlarını çözerek, kentsel alanlarda ekonomik rekabetçiliği teşvik etmenin ve sosyal eşitsizlikleri gidermenin en iyi yolunun çok aktörlü esnek düzenlemeler geliştirmek olduğunu savunmaktadır (Swanstrom, 2001'den akt. Tomas, 2016a: 244). Diğer taraftan etkinlik, verimlilik, kalkınma, bölgesel rekabet, yerellik, istihdam, kaynak tasarrufu, katılımcı anlayış ve demokrasiyi güçlendirmeyi hedefleyerek ekonomi ile siyasi otorite arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılmasını amaçlamaktadır (Gündüzöz, 2011: 21-22; Keleş ve Mengi, 2013: 31-36).

Metropoliten alanda, yönetimden yönetişime geçişi ifade eden ve 'Bölgesel Yönetişim' yaklaşımı olarak da adlandırılan 'Yeni Bölgecilik' yaklaşımının en temel amacı 'ekonomik kalkınma ve sürdürülebilir ekonomik rekabet' olmuştur. Bu yaklaşım genel olarak üç temel konuya odaklanmaktadır. Birincisi, yerel yönetimler

arasında iş birliği kurmak, ikincisi parçalanmış yönetimlerden geriye kalan olumsuzlukları gidermek, üçüncüsü ise merkez kentin ekonomisi gibi sorun üreten boyutları geliştirmektir. Bu üç temel konunun geliştirilmesiyle yerleşimler arasındaki ilişkilerin de etkili biçimde iyileşeceğini savunan 'Yeni Bölgecilik' yaklaşımı, küresel rekabet ve yerel sürdürülebilirlik için merkez kent ile alt kentler arasında bağımsızlık ilişkisi kurmayı hedeflemektedir. Diğer taraftan, metropoliten alanda güçlü ve işlevsel bir yönetimi sadece birleştirilmiş yapıların oluşturmadığına vurgu yapan bu yaklaşım; özel sektör, kamu kurumları ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin geliştirilmesiyle de yönetişim kapasitesinin arttırılmasının mümkün olacağını öne sürmektedir (Gül ve Batman, 2013: 12; Gündüzöz, 2011: 21-22; Frisken ve Norris, 2001: 467; Hamilton ve diğerleri, 2004: 154; Kübler ve Schwab, 2007: 475-476; Lefevre, 1998: 18).

Bütün bu süreçlerin gerçekleşmesi için yerel yönetimler arasında hiyerarşik ve baskıcı bir anlayıştan uzak olunmasını savunan 'Yeni Bölgecilik' yaklaşımı, katılımcı ve etkileşimci disiplinle hazırlanan sözleşmelerin yerel halka daha iyi cevap vereceğini vurgulamaktadır (Bae ve Feiock, 2012: 162). İlaveten kendisi doğrudan hizmet üretmeyen yerel yönetim birimlerinde etkinlik ve verimlilik sağlamada daha istikrarlı olunacağını savunmaktadır (Savitch ve Kantor, 2003: 1018).

2.3.4. Kent Bölge Yaklaşımı

Dünya nüfusunun yarısından fazlasının kentlerde yaşamaya başladığı düşünüldüğünde yeryüzünde yaşanan dönüşümün ne denli etkin olduğu görülmektedir. Artan nüfusun yanı sıra birçok sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal süreçlerden geçerek günümüze gelen kentler, yeni mekânsal ve işlevsel boyutlarla tüketimi ve koordinasyonu sağlayan uluslararası seviyede işlevselliğe sahip olmaya başlamıştır (Türkonfed, 2017: 18). Küreselleşmeyle birlikte oluşan yeni mekânsal ve işlevsel özelliklere sahip olan bu kentleri, fiziki sınırlarının belirsizleşmesiyle 19. ve 20. yüzyıldaki anlamlarıyla bütünleştirmek çok zordur. Bu durum ise bu kentlerle çevre kentler arasındaki ekonomik etkileşimin yoğunlaşmasından kaynaklanmaktadır (Scott, Agnew, Soja ve Storper, 2001).

Yaklaşık otuz yıl öncesine kadar merkeziyetçi devletlerin hakimiyeti altında olan kentlerde kamu politikalarının oluşturulması ve karara bağlanmasında merkezi

hükümet yetkili bulunuyordu. Fakat son otuz yıldır kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler ışığında yerel yönetimler alanında yaşanan reformlarla merkezi yönetim yetkilerini, bölgeselleşme ve yerelleşmeye dayalı rekabet anlayışına dayandırmaya başlamıştır. Bu gelişmeler merkezden yerele ciddi oranda kaynak, yetki ve güç aktarımını ortaya çıkarırken, yerelleşme ve bölgeselleşme anlayışıyla her ülke sahip olduğu kendi dinamiklerine göre planlamalarını, kent, eğitim, sağlık, altyapı hizmetlerini, bunlar arasındaki koordinasyonu ve yetki ile kaynak aktarımını gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu kapsamda kentsel kamu politikalarının oluşturulmasında gittikçe söz sahibi olmaya başlayan kentler ve bölgeler, gittikçe yetki ve kaynak yönünden güçlendirilmeye başlanmışlardır. Böylelikle merkezi yönetim politika yapım ve uygulama sürecinde karar verici konumdan çıkarak yönetişimi sağlayan role sahip olmuştur (Rodriguez Pose, 2008: 1030-1031).

Tıpkı kent ve metropoliten kent kavramlarında olduğu gibi kent bölge kavramının da uluslararası alanda kabul edilmiş tek ve somut bir tanımı bulunmamaktadır. Literatüre bakıldığında kent bölge kavramı hakkında salt bir tanımın ötesinde kent bölgelerini oluşturan önermelere yer verildiği dikkat çekmektedir. İlaveten, kent bölge kavramının genellikle buna benzer veya tamamlayıcı nitelikteki küresel kent, dünya kenti gibi kavramlarla ifade edildiği görülmektedir (Scott, 2004: 26).

Genel olarak birbirine sıkı sıkıya bağlı ekonomik faaliyetlerin tamamını içeren bir yerleşim alanını ifade eden kent bölge kavramının (Tekeli, 2014: 133-134), yeryüzünde gerçekleştirilen uygulamalar ekseninde farklı dinamiklere göre şekillenen çok farklı tanımları mevcuttur. Bu tanımların gerçekleşmesi için esas olan asgari şart ise birbirlerine ilişkisel olarak bağlı olan bir kent merkezi ve bu merkezi çevreleyen yöre kentlerdir (Rodriguez Pose, 2008: 1027). Dolayısıyla bir kent bölgenin, kent merkezi ve bu merkezin çevresini oluşturan iki ana dinamiği olduğunu ifade etmek mümkündür.

Kent merkezleri, belli bir kentleşme düzeyine ulaşmış alanlarda yaşayan belirli bir nüfusu kapsayan, kamusal ve özel hizmet sektörünün merkezi olan ve altyapı hizmetlerinin yoğunlaştığı alanlardır. Merkezin etrafını çevreleyen ve daha çok kırsal nüfusu barındıran yöre kentlerden oluşan alan ise uzmanlaşmanın merkezi konumundadır. Çoğunlukla hammadde üretiminin yapıldığı yöre kentler, ekonominin

canlı tutulmasında ve sermaye arzında önemli etkiye sahip bulunmaktadır (Parr, 2005: 557). Yeni bir kavram olmayan bölge kavramının önceki anlamından farkı, kent bölgelerin merkezden gelen yönlendirmelere ne derecede bağımlı olduğuyla ilişkilidir (Scott, 2001: 1).

Günümüzde merkez kentlerin, çevrelerinde bulunan farklı niteliklere sahip yerleşim yerleriyle iş birliği kurarak kent bölgelere dönüşmeye başladıkları görülmektedir. Buradaki temel esas, ana kentin çevresinde ekonomik olarak zayıf olan yöre kentlerin ana kentin yardımıyla uzmanlaşması ve bu uzmanlaşmayla merkez kent üzerinden küresel piyasalara girebilmesidir (Özışık, 2015: 318).

Kent bölgelerin basit bir coğrafi alan olmaktan çok öte hedefleri bulunmaktadır. Bu kapsamdaki en temel hedef, kent bölgenin yönetişimini sağlamak için kurumsallaşmasının temelini atmaktır. Bu ise küresel piyasalara girmeyi hedefleyen kent bölgelerin karşılaşacağı rekabet durumuyla başa çıkabilmesinin en etkili yöntemi olan bütün metropoliten alanı kapsayacak bir yönetişim anlayışıyla mümkündür. Yönetişim anlayışıyla kurumsallaşan ve küresel piyasalarda rekabet edebilen kent bölgeler, küreselleşen dünyanın ekonomik lokomotifine dönüşmektedir. Dolayısıyla büyük coğrafyaların refahı ve kalkınması, kent bölgelerin başarısına bağlı duruma gelmekte ve kamu politikalarının gerçekleştirilmesinde en uygun mekânsal ölçek olarak savunulmaya başlanmaktadır (Rodriguez Pose, 2008: 1029).

Kent Bölge kavramına karşılık gelen örnekler araştırıldığında ilk olarak New York, Londra, Paris gibi gelişmiş ülkelerin metropollerine rastlanılmaktadır. Fakat kent bölge kavramı yalnızca gelişmiş ülkelere ya da tarihsel olarak en büyük ve zengin metropollere ait değildir. Her ne kadar gelişmiş ülkelerin kent bölge süreçleriyle gelişmekte olan ülkelerin geçirdiği süreçler birbirinden çok farklı da olsa günümüzde gelişmekte olan ülkelerde İstanbul, Sao Paulo, Mexico City, Sanghay, Tahran gibi sayıca daha fazla kent bölge olduğu öne sürülmektedir (Türkonfed, 2017: 19; Scott, Agnew, Soja ve Storper, 2001: 24).

2.4. METROPOLİTEN YÖNETİM MODELLERİ

Metropoliten alanlarda en iyi modelin ne olduğuna yönelik tartışmaların başlattığı metropoliten yönetim yaklaşımları büyük ölçekli şehirlerde gerçekleştirilen reformlara temel teşkil etmektedir. Bu kısımda, öncelikle metropoliten yönetimi ortaya çıkaran kriterler araştırılmakta ardından, dünyadaki metropoliten yönetim modelleri tartışılmaktadır. Devamında ise bu kriterlerin metropoliten alandaki uygulamaya yansımaları mevcut metropoliten yönetim modelleri üzerinden tartışılmaya çalışılmaktadır.

2.4.1. Metropoliten Yönetim Kriterleri

1990'lardan günümüze yaygın olarak kullanılan, büyük ölçekli kentlerdeki yerel hizmetlerin koordinasyonunu ve yürütülmesini sağlayan kurumsal düzenlemeler anlamına gelen 'metropoliten yönetim', büyük kentsel alanların fiziksel, sosyal ve ekonomik karakterini şekillendirerek sorunlarını gidermede önemli bir çözüm yöntemi olarak ortaya çıkmıştır. Dünyada metropoliten alanlara hizmet sunmak konusunda geniş olan literatürün temeli metropoliten yönetim konusuna odaklanmaktadır. Metropoliten alanların nüfusu artıp yerleşim alanları genişledikçe, sosyoekonomik yapıları gittikçe daha karmaşıklaşmakta ve yönetim modeli daha fazla baskı altında kalmaya başlamaktadır. Böylelikle her bir metropoliten kentin kendine özgü özelliklerini dikkate alarak denediği farklı modeller ortaya çıkmakta ancak hangi modelin en iyi olduğuna yönelik kesin bir yargıya ulaşılamamaktadır. Bu şekilde metropoliten alanlardaki evrim devam ederken yönetim problemi gündemdeki yerini korumaktadır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 13-15; Lefevre, 1998: 10; Oktay, 2016a: 54-55; Slack, 2009: 1; Stren and Cameron, 2005: 276; Tomas, 2015: 3; Tomas, 2016a: 245).

Metropoliten alanlarda oluşan plansız büyümenin yaygınlaşması, merkezden alınan kararların kente özgü olmaktan uzaklaşması, metropoliten yönetimlerdeki komşu belediyelerin yetki talep etmeye başlaması gibi sorunların ortadan kaldırılarak etkinlik ve verimliliği sağlamak ve birimler arasında koordinasyonu geliştirmek amacıyla yeni yöntemler geliştirilmiştir. Kentlerin kendilerine özgü niteliklerine göre geliştirilen

yeni yöntemlerle dünyada çok sayıda birbirinden farklı metropoliten yönetim modeli oluşturulmuştur (Kalabalık, 2000: 238; Stren and Cameron, 2005: 276; Kumral, 2007: 1).

Farklı metropoliten yönetim modellerinin oluşmasında; ülkelerin sahip olduğu anayasa, tarihi birikim, idari ve siyasi yapı, görev, yetki, hizmet ve gelir paylaşımı politikaları, gelişmişlik düzeyi, yerel yönetim anlayışı, coğrafi özellikleri, kentlerin gelişme süreci ve kent ölçekleri gibi nitelikler etkili olmaktadır. Bu nedenle bütün kentleri kapsayan tek tip bir metropoliten yönetim modelinin uygulanması mümkün değildir (Andersson, 2010: 1-2; Andersson, 2012: 3; Çınar ve diğerleri, 2009: 13-15; Kalabalık, 2000: 241; Köseoğlu, 2019:21; Nirmala, 2007: 4; Oktay, 2016a: 63; Slack, 2007: 2-3; Tomas, 2016b: 5; Tomas, 2016a: 245).

Tüm bu niteliklerin bütününü oluşturan modelin bir yetki alanı içinde iyi çalışması başka bir yetki alanı içinde iyi çalışacağı anlamına gelmemekte, değişen şartlar kapsamında farklı yönlerden model tartışmaları devam etmektedir (Andersson, 2010: 1-2). Örneğin, 1990'ların sonunda kent liderliğinin öne çıkmasıyla Londra, Milan, Berlin gibi metropollerdeki belediye başkanları uluslararası alanda rekabetçi kent liderleri olmaya başlamış ve bu niteliği öne çıkaran yatırımlar yapmışlardır. Bir başka örnek; Tokyo, Kopenhag, Amsterdam gibi metropollerde halkın desteği ve katılımına çok önem verilmesiyle metropoliten kent yönetiminin modernize edilmesidir. Buradan ülkelerin, farklılıklarını öne çıkardıkları yönetim modelleri geliştirdikleri anlaşılmaktadır (Nirmala, 2007: 7; Slack, 2007: 3).

Değişen ve gelişen şartlar etrafında en iyi metropoliten yönetim modelinin ne olduğuna dair tartışmalar sürekli devam etmektedir. Sürekli gelişen ve değişen metropoliten yönetim modellerinin 'iyi bir model' olup olmadığını değerlendirmek için bazı araştırmacılar tarafından kriter setleri geliştirilmiştir. Yaygın olarak kullanılan bu kriter setlerini Slack (2007: 9-13); ölçek ekonomisi, hesap verebilirlik, yerel duyarlılık, erişilebilirlik, hakkaniyet ve dışsallık, Ostrom ve diğerleri (1961, 835-837); etkinlik, denetim, siyasi temsil ve kendi geleceğini belirleme hakkı, Lefevre (1998: 10-12); özerklik, siyasi meşruiyet, yeterlik ve kapladığı alanın büyüklüğü, Tomas (2016: 5) ise yeterlik, finansman, demokratik temsil, sivil katılım ve çok düzeyli ilişkiler olarak sınıflandırmıştır. Birbirine benzeyen bu kriter setlerinden

hareketle yeni bir kriter seti de önermek mümkündür. Örneğin, Oktay (2016: 67) bu kriterlerden yola çıkarak yeni kriter setini; yeterli genişliğe sahip yetki ve görev alanı, ölçek ekonomisi anlayışı, geniş yerel özerklik, yüksek siyasi temsil ve yönetişim kapasitesi olarak temellendirmiştir. Bu kriterler ışığında metropoliten yönetimlerin 'iyi bir model' olup olmadığını değerlendirmenin mümkün olabileceği düşüncesiyle; bu farklı kriter setlerinden en yaygın olarak kullanılanlarını etkinlik, verimlilik, ölçek ekonomisi, dışsallık, eşitlik, erişilebilirlik, hesap verebilirlik ve yerel sorumluluk olarak öne çıkarmak mümkün görünmektedir (Andersson, 2010: 6-7; Slack, 2007: 8; Slack, 2009: 2; Tomas, 2015: 4).

Tablo 5. Metropoliten Yönetim Kriter Setleri

<table>
<tr><th>Slack</th><th>Ostrom, Tiebout, Warren</th><th>Lefevre</th><th>Tomas</th><th>Oktay</th></tr>
<tr><td>Ölçek Ekonomisi</td><td>Etkinlik</td><td>Yeterlilik</td><td>Yeterlilik</td><td>Ölçek Ekonomisi</td></tr>
<tr><td>Hesap Verebilirlik</td><td>Denetim</td><td>Yeterli Genişliğe Sahip Yetki ve Görev Alanı</td><td>Finansman</td><td>Yeterli Genişliğe Sahip Yetki ve Görev Alanı</td></tr>
<tr><td>Yerel Duyarlılık</td><td>Sivil Katılım (Kendi geleceğini belirleme hakkı)</td><td>Özerklik</td><td>Sivil Katılım</td><td>Özerklik</td></tr>
<tr><td>Erişilebilirlik ve Ulaşılabilirlik</td><td>Siyasi Temsil</td><td>Siyasi Temsil</td><td>Demokratik Temsil</td><td>Siyasi Temsil</td></tr>
<tr><td>Hakkaniyet</td><td colspan="2" rowspan="2"></td><td rowspan="2">Çok Düzeyli İlişkiler</td><td rowspan="2">Yönetişim</td></tr>
<tr><td>Dışsallık</td></tr>
</table>

Kaynak: Slack, 2007: 9-13, Ostrom ve diğerleri, 1961: 835-837, Lefevre, 1998: 10-12, Tomas, 2016b: 5, Oktay, 2016a: 67.

Büyük kentsel alanlarda kamusal hizmet sunumundaki iki temel kriter, etkinlik ve verimliliktir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 375). Kullanılan kaynaklar ile elde edilen sonuçlar arasındaki ilişkinin en iyi düzeyde sağlanması anlamına gelen *'etkinlik' kavramı*, önceden tespit edilen hedeflere ulaşma derecesini ifade eden bir performans boyutudur. Sürekli daha iyisini yapmaya dönük bir çabayı ifade etiğinden iyileştirme odaklı bakış açısıyla yeni kararlar almayı savunmaktadır (E. Arıkboğa, 2016: 200-201; Tortop ve diğerleri, 2010: 285).

İkinci önemli kriter olan ve girdi ile çıktı arasındaki ilişkiyi gösteren *'verimlilik'* kavramı, mevcut kapasiteden en yüksek düzeyde faydalanılmasını, maliyet ve zamanı artırmadan etkin yönetime ulaşılmasını ifade etmektedir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376; Celep, 2010: 11). Verimliliğin ölçülmesi zor olduğundan, bazı araştırmacılar tarafından metropoliten yönetimlerin temel kriterlerinden birinin verimlilik olması eleştirilmektedir (Tomas, 2002: 6).

Metropoliten yönetim kurumlarında yerel kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği; eşitlik, hesap verebilirlik, erişilebilirlik, sorumluluk bilinci gibi birçok kriteri de etkilediğinden (Slack, 2009: 1) diğer yönetim birimleriyle yetki, gelir ve hizmet paylaşımı konusunda net bir durum sergilemek çok önemlidir. Bu belirsizlik durumunun giderilerek hangi hizmetin zorunlu olup olmadığının, hangi birimin ne kadar gelir ve hizmet sunma yetkisine sahip olması gerektiğinin tespit edilmesi sürecin sağlıklı işlemesi açısından gereklidir (Tomas, 2016b: 6).

İktisat disiplini temelli bir kavram olan *'ölçek ekonomisi'* kriteri, metropoliten alan sınırları içindeki hizmet sunumunda *en uygun büyüklüğü arama çabasını* ifade etmektedir. Bir diğer ifadeyle, üretilen hizmetin arttıkça birim başına maliyetin düşmesini ifade etmektedir (Slack, 2007: 9-10). Örneğin, kamusal hizmet sunumunda ölçek ekonomisinin sağlanmasının mümkün olup olmadığıyla (Sağbaş, 2003: 2) yerel yönetimlerde belirli bir büyüklük sınırı çizmenin mümkün olup olmadığı halen tartışılan konulardır (Halcombe ve Williams, 2009: 417-418).

Yerel yönetimlerdeki farklı modeller ve hizmet birimlerindeki çeşitlilik bunun göstergesidir. Diğer taraftan, kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlanması için gerekli olan nüfusun ve hizmet alanının büyüklüğünü ifade eden '*optimal büyüklük*' (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376- 378) ile ölçek ekonomisi

arayışları yeni model arayışlarının tetikleyicisidir. Dolayısıyla tüm sürecin birbiriyle etki tepki halinde geliştiği yadsınamaz bir gerçektir.

Literatürde optimal kent büyüklüğünü belirlemek adına örgütsel verimlilik, kişi başına düşen yerel hizmet maliyeti, kentlerin büyümesinde ticaret ve sanayi kuruluşlarının etkisi, vatandaş açısından fayda maliyet analizi gibi çok sayıda ölçüt belirlenmeye çalışılsa da her ülkenin yönetim şeklinin ve kamu hizmet sunumuna yönelik yaklaşımlarının farklı olması, evrensel olarak kabul edilmiş optimal kent büyüklüğü ölçütüne dair görüş birliğini zorlaştırmaktadır (Keleş, 2010: 47-48; Tuzcuoğlu, 2002: 91-94).

Metropoliten alanların çoğu her biri kendi yetki alanı içinde hizmet sunan birden fazla belediye ile nitelendirilmiştir. Nitekim ulaşım, su, katı atık, konut gibi kentsel hizmetlerin çoğunluğu belediye sınırlarını aşmaktadır. Örneğin, ulaşımda belediyenin yetki alanları boyunca kamu hizmet sunumunu koordine etmesi, arıtma tesislerinin nerede bulunacağının tespit edilmesi, katı atıklar için çöp atma alanlarının belirlenmesi gerekmektedir. Güvenlik önlemleriyle ilgili sınırlar arasındaki koordinasyona ihtiyaç bulunmaktadır. Sağlık, eğitim gibi temel sosyal hizmetlerin belediyeler arasındaki maliyet harcamalarının belirlenerek uygun harcama düzeylerinin belirlenmesi gerekmektedir (Slack, 2007: 7).

Araştırmalara göre (Slack, 2007: 9-10), her kentsel hizmetin birim başına en düşük maliyeti ölçekten ölçeğe değişmektedir. Bunun en yalın örneği, belirli bir ölçekteki kentsel alanda sunulan itfaiye hizmetleri ile atık hizmetlerinin farklı maliyet sonuçları ortaya koymasıdır. Dolayısıyla sadece ölçek ekonomisine bakarak yerel yönetimlerde genel amaçlı sınır oluşturmak zor olmaktadır. Bir diğer eleştiri; alanın büyümesiyle merkezden uzak yerlere hizmet sağlamada bürokrasi kaynaklı yüksek maliyetlerin oluşmasıdır. Buradan yönetimlerin büyümesinin ölçek ekonomisini dezavantajlı duruma getirebildiği anlaşılmaktadır. Çok daha genel bir eleştiri ise gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerdeki ölçek ekonomisi farklılığına dayanmaktadır. Çünkü az gelişmiş ülkelerdeki altyapının eksikliği ölçek ekonomisini olumsuz etkileyebilmektedir. Örneğin, metropoliten alanın tamamına dağılmış birkaç eğitim kurumu yerine tek bir büyük okul ile ölçek ekonomisinin sağlanması mümkün olabilmektedir. Fakat eğer ulaşım altyapısı yetersizse öğrenciler okula gidemeyeceğinden etkinlik ve verimlilik

sağlanamamaktadır. Benzer şekilde, vatandaşların merkez binadan hizmet almasının zorunluluğu durumunda yaşanabilmektedir. Bu nedenle idari işlevlerin merkezileştirilmesi yapısal olarak kolaylık sağlarken, vatandaşın hizmete erişilebilirliğini engelleyebilmektedir.

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik anlayışı değerlendirilirken, hesap verebilirlik, eşitlik, erişilebilirlik, dışsallık ve yerel sorumluluk bilinci gibi demokratik değerlerin bir bütün olarak düşünülmesi önemlidir. Bu bütünün parçalarından olan '*hesap verebilirlik'*; kurumdaki yetkililerin, kaynakların kullanımından sorumlu tutularak gerektiğinde resmi raporlar ile hesap verebilmelerini ifade etmektedir. Böylelikle kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığına yönelik sonuçlar alınabilmekte (Gedikoğlu, 2013: 144; Yazıcı, 2018: 302) ve vatandaşların yönetime katılımını kolaylaştıran siyasi temsil mümkün olmaktadır (Andersson, 2010: 6; Bird ve Slack, 2008: 193-263; Klink, 2008: 86-87; Slack ve Cote, 2014: 9).

Hakkaniyete dayalı bir yaklaşım olan '*eşitlik',* hizmetlerin maliyetlerini ve faydalarını görev, yetki, kaynak ve hizmet bölüşümü niteliklerini metropoliten alanda adil olarak paylaşmayı ifade etmektedir. Hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğinin sağlanmasının daha eşit ve adil bir yapı ortaya çıkaracağı savunulduğundan bu kriter metropoliten yönetim modellerinin oluşturulmasında önemli bir yere sahiptir. Büyük bir metropoliten alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin olması gelir açısından birbirinden çok farklı toplumların bir arada olmasını muhtemel kılmaktadır. Bu eşitsizlik ortamında metropoliten kentler, insan hakları ve kent hakları konusunda savaş alanına dönüşebilmektedir. Bu zorluklarla yüzleşmenin yolu ise metropoliten yönetimi iyileştirmekten geçmektedir. Metropoliten alanlarda, yüksek gelirli toplumların yerel birimlerden çok fazla beklentisi olmazken, düşük gelirli toplumların beklentisi daha çok olmaktadır. Bunun sonucunda düşük gelirli toplumlar, vergisini karşılayacak güce sahip olmamasına rağmen daha çok hizmete ihtiyaç duymaktadır. Bu durumda iki çözüm yöntemi vardır. Birincisi zengin belediyeleri vergilendirerek yoksul belediyeleri sübvanse yöntemiyle yetki alanlarını birleştirmektir. İkincisi ise kaynak, yetki, görev ve hizmet paylaşımının ihtiyaca ve mali kapasiteye göre yerel birimlere transfer edilmesini sağlamaktır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 390; Slack, 2007: 11; Tomas, 2016b: 3-4).

‘*Erişilebilirlik* ve *ulaşılabilirlik’*, vatandaşların kamusal hizmetlere kolay, adil, etkin ve verimli ulaşarak yerel politika yapım sürecine dahil olmasını ifade ederken, bir diğer kriter olan ‘*yerel sorumluluk’* hem vatandaşın devlete karşı olan sorumluluğunu hem de devletin vatandaşa karşı olan sorumluluğunu ifade etmektedir. Subsidiarite olarak bilinen bu ilke, kaynakların verimli kullanılarak hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi için gereklidir. Bu kritere göre ulusal savunma gibi devletin bütününü ilgilendiren temel konular haricindeki kamu hizmetlerinin yerel düzeyde sağlanması, hangi politikanın uygulanarak, ne kadar hizmet sunulacağının yerel politika yapıcılar tarafından belirlenerek, vatandaşın da bu karar alma sürecine dahil olması gerekmektedir (Slack, 2007: 12).

Bir yerel hizmetin faydasının başka bir yetki alanında oluşturduğu etkiyi ifade eden ‘*dışsallık’ ise* hizmeti üreten yerel yönetim birimlerinin haricinde üretime katılmayan birimlerin de bu hizmetlerden faydalanması ya da yeterli kaynağa sahip olmasa da daha geniş ölçekli birimler tarafından hizmetlerin yerine getirilmesini ifade etmektedir (Bahl, 2013: 87; Bird ve Slack, 2008: 193-263; Shah, 1997: 28). Örneğin bir belediye sınırları içinde yapılan yol, komşu belediye vatandaşına da fayda sağlayabilir. Bu durumda pozitif dışsallık söz konusudur. Fakat bir yerel yönetim, pozitif dışsallık sağlaması için maddi açıdan teşvik edilmediğinden fayda sağlayan hizmet yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle genellikle mali kapsamda desteklenmeden komşu belediyenin kamu hizmetlerinin maliyetini karşılama durumu yerel birimlerin karşılaştığı problemdir (OECD, 2006: 158).

Bu problemleri ortadan kaldırmak için yönetimin yetki alanını olabildiğince geniş şekilde tasarlamak mümkün olabilir. Böylelikle belirli bir kamu hizmetinden elde edilen tüm faydaların yetki sınırları içerisinde kullanılması sağlanabilir. Bu tür sınır düzenlemeleri dışsallıkları içselleştirebilmektedir. Fakat diğer taraftan, dışsallıklar açısından en uygun yetki alanı, ölçek ekonomisi boyutuyla çelişebilmektedir. Bu nedenle dışsallıkları yönetimler arası iş birliği ve gönüllü iş birlikleri olarak değerlendirmek faydalı olabilmektedir (Slack, 2007: 10-11).

Yönetim kaynaklı bu sorunların yanı sıra metropoliten alanlardaki temel problemlerden biri çevre sorunlarıdır. Metropoliten alanlarda çevre sorunları ikinci planda yer almaktadır. Fakat hızla artan kent nüfusu hava, su, toprak kalitesini

düşürmekte, trafik ve ulaşım sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca doğal afet tehdidi kaçınılmaz bir gerçektir. Bu nedenle metropoliten alanlarda yıkıcı sonuçlardan korunmak için ciddi sürdürülebilir planlamalar yapılarak, en savunmasız alanlardaki dayanıklılığı artırıcı tedbirler alınması gerekmektedir. Ayrıca çevre sorunlarıyla sosyal eşitsizliklerin ilişkili olduğu göz ardı edilmemelidir. Bunun kanıtı, metropoliten alandaki bir vatandaşın sağlıklı içme suyuna ve temiz havaya erişiminin olmamasından kaynaklı yaşam kalitesinin düşmesidir. Bu durum aynı metropoliten alanda yaşayan insanlar arasında fırsat eşitsizliğini doğurmaktadır. Bu nedenle kentsel büyüme gerçekleşirken çevresel değişkenlerin de dikkate alınması gerekmekte ve fırsat eşitsizliğinin önüne geçilmesi için devlet politikalarının kent yönetimleriyle birlikte oluşturulması gerekmektedir (Nirmala, 2007: 4-5; Tomas, 2016b: 4).

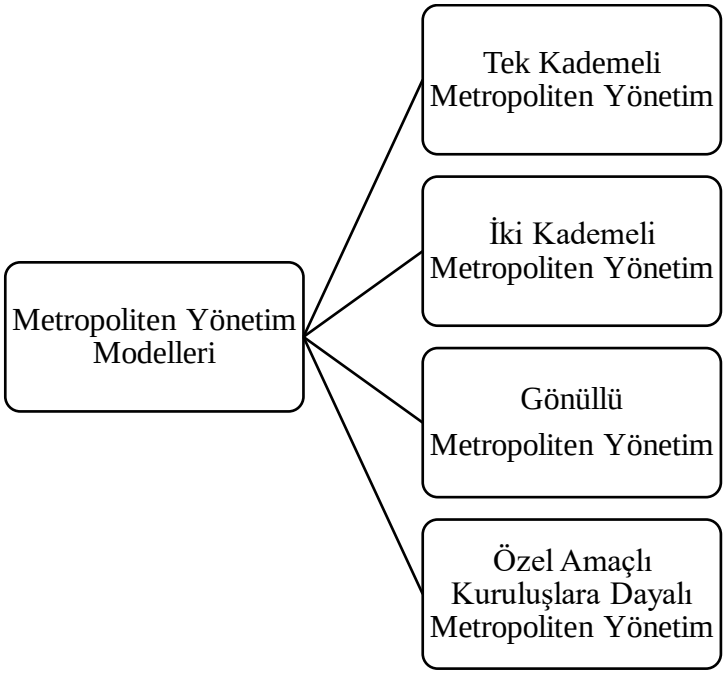
Metropoliten alan yönetimlerinin oluşumunda etkili olan bütün bu kriterler, ülkelerin sahip oldukları siyasal koşullar çerçevesinde merkezi ya da yerinden yönetim politikalarına göre şekillenmektedir. Hatta yeni bir yönetim modeli belirlenirken verimlilik ve etkinlik kriterlerinden ziyade siyasi kriterlerin daha güçlü olduğu öne sürülmektedir (Slack, 2007: 5). Bu nedenle oluşturulan modelin zamanla değişen ve gelişen yapıya uyum sağlayabilmesi için gerekli esnekliğe sahip olması beklenmektedir (Andersson, 2010: 6-7).

Esnek olan ve değişen şartlara uyum sağlayan kriterler çeşitlendikçe metropoliten yönetim modellerinde de farklı deneyimler yaşanmakta, süreç hızlı bir değişim ve dönüşüm geçirmektedir. Oluşan yönetim yapıları ise vatandaşların karar alma sürecine katılımını, vatandaşa karşı hesap verebilirliği, hizmet sunma etkinliklerini ve verimli maliyet kullanımlarını etkilemektedir (Slack, 2007: 2-7). Bu nedenle etkinlik ve verimlilik başta olmak üzere yerel demokrasinin bütünleştirici bütün kriterleri paydaşlar tarafından benimsenerek uygulanmasını sağlamaya yönelik modeller geliştirilmesi hayatî önem taşımaktadır (Andersson, 2012: 3).

2.4.2. Metropoliten Yönetim Dörtlü Ayrım

Bütün bu kriterler arasında denge kurmak yönetim modelleri arasında değişkenlik gösterebilmektedir. Çünkü ekonomik verimliliğe dayanan kriterler ile hesap verebilirliğe dayanan kriterler arasında denge kurmak için modellerin araştırılması

gerekmektedir. Metropoliten yönetim modellerine yönelik geliştirilen bu kriterlerden hareketle, literatürde metropoliten alanların yönetiminde uygulanan farklı sınıflandırmalar bulunmaktadır. Bu sınıflandırmalardan bazıları konuyu genel bakış açısıyla ele alırken, bazıları daha ayrıntılı ele almaktadır. Burada en yaygın olarak kullanılan sınıflandırmalardan ikisi değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi metropoliten yönetimleri basit ve kapsayıcı dört ana grupta toplamaktadır. Bunlar; *tek kademeli, iki kademeli, gönüllü* ve *özel amaçlı kuruluşlara dayalı* metropoliten yönetimlerdir (Bird ve Slack, 2008: 195-213; Görmez, 1993: 20; Kalabalık, 2000: 241-242; Slack, 2007: 13-24; Slack, 2017: 9).



Şekil 2. Metropoliten Yönetim Modeli Sınıflandırması I

1) Tek kademeli metropoliten yönetim modelinde, metropoliten alan içinde tek bir özerk yerel yönetim kademesi bulunmaktadır. Kendi içinde parçalanmış (one-tier fragmented) ve birleştirilmiş (one-tier consolidated) olarak ikiye ayrılan bu model metropoliten alandaki parçalanmış yapıların merkez kente katılmasıyla ve belediyelerin birleşerek yeni bir belediye yapısı meydana getirmesiyle oluşmaktadır. Cape Town, Shangai Toronto tek kademeli birleştirilmiş; Los Angeles, Buenos Aires, Manila, Mumbai tek kademeli parçalanmış metropoliten yönetim modeline örnek

olarak gösterilmektedir. Bu modelin genel olarak, vatandaşlara karşı sorumluluk bilincini artırdığı, geniş ölçekli metropoliten yönetimlerin sahip olduğu avantajlardan ise uzak kaldığı öne sürülmektedir (Bird ve Slack, 2008: 193-263; Slack, 2007: 14-17; Slack ve Cote, 2014: 10-12; Slack, 2017: 11-13).

2) İki kademeli metropoliten yönetim modelinde, metropoliten alandaki yerel hizmetlerden sorumlu tüzel kişiliğe sahip alt ve üst olarak iki ayrı kademeden oluşan yönetim yapısı bulunmaktadır. Yerel hizmetlere ilişkin yetki, görev, kaynak ve hizmetler iki kademe arasında paylaştırılmaktadır. Alt kademe kendi ölçeğindeki yerel hizmetlerden sorumlu iken üst kademe, metropoliten alanın bütününe faydası yayılan ulaşım, altyapı, imar, planlama, kanalizasyon gibi hizmetlerden sorumludur (Ü. Arıkboğa, 2018: 256; Oktay, 2016a: 63-64).

İki kademeli metropoliten yönetim modeli her ne kadar alt ve üst kademe olarak örgütlenen bir yapıyı ifade etse de bu modelin kendi içindeki uygulaması ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin New York'ta yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde üst kademeye aitken, Londra'da alt kademeye ait bulunmaktadır. Türkiye'de ise üst kademe, nispeten daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip olmakla birlikte alt kademe de önemli düzeyde sorumluluk sahibidir. Tokyo, Paris, Manchester, Dar es Salam ve Barcelona gibi kentler dünyadaki diğer iki kademeli modellere örnek olarak gösterilmektedir (Bird ve Slack, 2008: 193-263; Oktay, 2016a: 63-64; Slack, 2007: 17-20; Slack ve Cote, 2014: 12-15; Slack, 2017: 15).

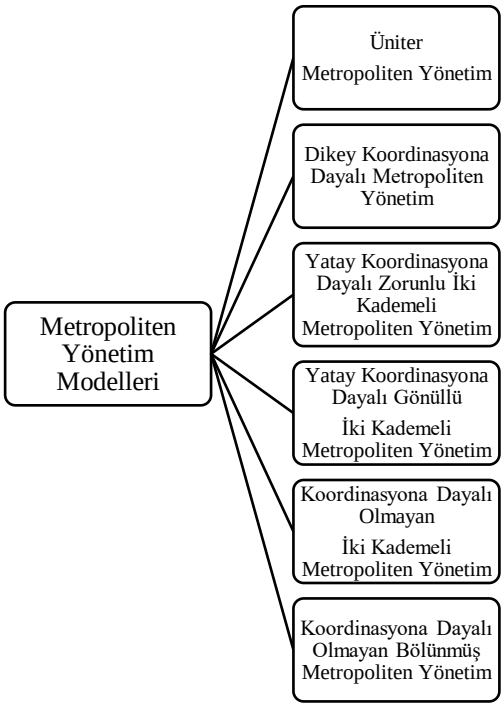
3) Gönüllü metropoliten yönetim modeli, belediye birlikleri ve hizmet sözleşmelerine dayalı, kalıcılığı ya da kurumsal statüsü olmayan ve gönüllü oluşturulan alternatif bir iş birliği yöntemidir. Hizmetlerde verimlilik ve hesap verebilirlik açısından en iyi model olmasa da yerel özerkliğin önemli olduğu ve birleşmenin gerçekleşemediği durumlarda daha uygulanabilir olabilen bu model, metropoliten alanın tümünü kapsamamasından dolayı kısıtlı kalabilmektedir. New York, Sao Paolo, Bologna, Los Angeles, Vancouver kentlerinde bu modelin örneklerine rastlanmaktadır (Bird ve Slack, 2008: 193-263; Oktay, 2016a: 64; Slack, 2007: 4-23; Slack ve Cote, 2014: 16-17).

4) Özel amaçlı kuruluşlara dayalı metropoliten yönetimler, ayrı tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olarak belirli bir hizmetin yürütülmesi amacıyla kurulan, metropoliten

alandaki yerel yönetim yapısı tarafından denetlenen ve uzmanlık esaslı teknik hizmetleri sağlayan kuruluşlardır (Ü. Arıkboğa, 2018: 257; Oktay, 2016a: 64-65). Model, vatandaşlara karşı sorumluluğun az, hesap verebilirliğinin düşük olması, vatandaş katılımının yetersiz, koordine etmenin zor olması gibi nedenlerle eleştirilirken, siyasi etkilerden uzak oluşları açısından avantajlı değerlendirilmektedir. Sao Paulo, Bogota, Parastatals in Mumbai modelin uygulandığı başlıca kentlerdir. Türkiye'deki su ve kanalizasyon idaresi, ABD'deki ulaşım, eğitim, kütüphane, yangın, su ve kanalizasyon hizmetleri için kurulan idareler bu modelin yaygın örnekleridir (Bird ve Slack, 2008: 193-263; Slack, 2007: 23-24; Slack, 2017: 18).

2.4.3. Metropoliten Yönetim Kademe ve Koordinasyon Esaslı Altılı Ayrım

Dünyadaki metropoliten yönetim modellerinin sınıflandırmasına yönelik bir diğer model önerisi Shah (2012: 13-19) tarafından yapılmıştır. Buna göre metropoliten yönetim modelleri altı sınıfa ayrılmaktadır. Bunlar; üniter, dikey koordinasyona dayalı, yatay koordinasyona dayalı zorunlu iki kademeli, yatay koordinasyona dayalı gönüllü iki kademeli, koordinasyona dayalı olmayan iki kademeli ve koordinasyona dayalı olmayan bölünmüş metropoliten yönetimdir.



Şekil 3. Metropoliten Yönetim Modeli Sınıflandırması II

1) Üniter metropoliten yönetim modeli, kentsel alanın tek bir yapıda birleştirilmesini ifade etmektedir. Doğrudan seçimle oluşan meclisler ve halk ya da meclis tarafından seçilen başkanı olan modelde kentler arasında hizmet eşitliği sağlayarak etkinlik, hesap verebilirlik, ölçek ekonomisinden yararlanabilme imkanları sağlanması hedeflenmektedir (Shah, 2012: 10-11; Slack, 2007: 15-16). Bu modelin aldığı en yaygın eleştiri, çok büyük hizmet alanına sahip olarak bürokrasiyi artırması, hesap verebilirlikten uzaklaşması, ekonomik etkinliği düşürmesidir. Örneğin, 2012 yılında Tokyo'da il ve kent belediyesini üniter metropoliten yönetim modeli altında toplamanın etkisinin ölçüldüğü bir çalışmada bu modelin, kamu hizmetlerinin kişi başına düşen maliyetlerini azaltmasına rağmen, ölçek ekonomisi ve etkinlik açısından verimli olmadığını ortaya koymuştur. Bu durumların ortaya çıkmasını önlemek için maliyetlerin düşürülerek, alt kademe yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin artırılması gerekmektedir (Amatatsu ve Amatatsu, 2012: 304; Gül ve Batman, 2013: 14; Slack, 2007: 17).

2) Dikey koordinasyona dayalı iki kademeli metropoliten yönetim, metropoliten alanın tümünde örgütlenmiş üst kademe yerel yönetim birimi ile metropoliten alanın küçük bölümlerinde örgütlenmiş alt kademe yerel yönetim birimlerinin arasındaki dikey koordinasyona dayalı ilişkidir. Bu modelde üst yönetim; koordinasyon, denetim ve büyük ölçekli hizmetlerin sorumluluğuna sahiptir. Belirli bir metropoliten yönetim modeli tarafından değil, mevcut olan diğer yönetim seviyeleriyle yapılan dikey koordinasyona dayalı olan modele Türkiye'deki büyükşehir belediye sistemi ile Stockholm, Tokyo, Pekin, Madrid, Seul, Shangai, Varşova gibi kentler örnek verilmektedir (Gül ve Batman, 2013: 15; Oktay, 2016a: 65; Slack, 2007: 16; Tomas, 2016a: 245).

3) Yatay koordinasyona dayalı zorunlu iki kademeli metropoliten yönetimde; üst kademe, alt kademedeki belediyeler arası koordinasyonu sağlarken, üst ve alt kademe arasında dikey bir koordinasyon kurulmamıştır (Oktay, 2016a: 66). Her kademenin sorumluluk alanlarının net olarak belirlendiği bu modelde, üst yönetim temel hizmetlerden sorumluyken alt kademe yönetim; daha sınırlı hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. Bununla birlikte yerel yönetimler arası yatay iş birliğine mal veya hizmetlerin toplu satın alımı, hizmet sunumunun tek bir firmaya yaptırılması, maliyet ve faydaların paylaşılmasıyla ortak dış kaynak kullanımı, varlıkların havuzlanması,

yerel birimlerin ortak kredi almasını örnek olarak vermek mümkündür (Andersson, 2010: 10). Yerel yönetim birimleri arasındaki bütün bu yatay koordinasyonun sağlanması için teknik yeterliliklerin ve finansal kaynakların bir araya getirilmesi ortaklığın yasal çerçevesine ve toplu kararlar üzerindeki anlaşmaya bağlıdır. En geleneksel örnekleri ise Polonya ve Belgrad'dır (Andersson, 2010: 5; Slack, 2007: 14-19; Tomas, 2016a: 245).

4) Yatay koordinasyona dayalı gönüllü iki kademeli metropoliten yönetim modeline göre çok sayıda olan yerel yönetim birimleri ölçek ekonomisine uygun etkin hizmet sunabilmek için aralarında kurdukları antlaşmalarla gönüllülük esaslı iş birlikleri kurmaktadır. Burada en üst kademe olan metropoliten yönetim, yerel yönetimler arası kurulan ve belirlenen iş birliklerinin koordinasyon ve denetiminden sorumludur. Bu modele ABD'de sıklıkla rastlanılmaktadır. Sosyal sorunların çözümünde etkin çözümler ortaya koyamayan bu model genellikle teknik sorunlara geçici ve esnek çözüm üretmektedir (Lefevre, 1998; Cole ve Taebel, 1987 ve Montgomery vd 2003'ten akt. Gül ve Batman: 2013: 17; Oktay, 2016a: 66).

5) Koordinasyona dayalı olmayan iki kademeli metropoliten yönetim; bölgesel ve metropoliten yönetimin bir arada olduğu fakat dikey ya da yatay koordinasyonun baskın olmadığı iki kademeli modeli ifade etmektedir (Oktay, 2016a: 66). Her bir yerel yönetim biriminin kendilerine verilen görevi yerine getirmekten sorumlu olduğu modelin en yaygın örneğine Bükreş ve Kişinev gibi Doğu Avrupa ülkelerinde rastlanmaktadır (Slack, 2007: 13-15).

6) Koordinasyona dayalı olmayan bölünmüş metropoliten yönetim modelinde, hepsi aynı düzeyde, kendi yetki alanlarında hizmet üreten, özerk birden fazla yerel yönetim birimi bulunurken, bu birimleri koordine eden ve denetimini gerçekleştiren bir üst metropoliten yönetim bulunmamaktadır. Genellikle yerel özerkliğin çok güçlü olduğu Chicago, New Delhi, Haydarabad, Jakarta, Mumbai, Kalküta gibi kentlerde bu yönetim modeli uygulanmaktadır. Koordine edilmemiş ve hatta parçalanmış çok sayıda yerel yönetim birimlerinden oluşan metropoliten yönetimlerde merkezden gelen kaynağa ve merkezin denetimine daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Buna rağmen, halka daha yakın hizmet sunan bu tür yerel yönetim modellerinde birimler, daha

kaliteli hizmet sunmak için yarış halindelerken, iş birliği kurmak konusunda ciddi engellerle karşılaşabilmektedirler (Shah, 2012: 13; Slack, 2007: 13-15).

Tomas (2015: 4), kurumsallaşma düzeyine göre metropoliten yönetimleri dörde ayırmaktadır. Bunlar; (1) doğrudan veya dolaylı seçilmiş metropoliten yönetimler, (2) sektöre dayalı metropoliten ajanslar, (3) dikey koordinasyon ve (4) yatay iş birliğine dayalı belediyeler arası gönüllü modeldir. Bu modeller, teoride aynı olup uygulamada farklılaşabilmektedir (Tomas, 2016a: 244).

Andersson (2010: 8-9) ise metropoliten yönetim modellerini altıya ayırmaktadır. Bunlar; (1) yerel yönetimler arasında yatay iş birliği, (2) bölgesel otoriteler, (3) tek kademeli metropoliten yönetim, (4) iki kademeli metropoliten yönetim, (5) yerel yönetimlerin birleşmesi ve (6) üst düzey yönetim tarafından kurulan yapılardır. Sınıflandırmalardan anlaşılacağı üzere metropoliten yönetim modelleri konusunda tek tip evrensel ideal bir metropoliten yönetim modelinden bahsetmek mümkün değildir (Nirmala, 2007: 5).

Bir metropoliten alan için hangi modelin uygun olduğu, başlangıçta da ifade edildiği üzere o kentin sahip olduğu kriterler ve dinamikler çerçevesinde şekillenmektedir. Siyasi kültür ve yaklaşımların metropoliten yönetim modelini etkilemesi gibi teoride aynı olan modeller pratikte farklı olabildiğinden karşılıklı güven gerekmektedir. Bu nedenle koordinasyonun etkin olması için paydaşların sürece dahil olarak belirtilen faktörlere bağlı şekilde denge kurmaları beklenmektedir (Andersson, 2010: 2).

Çok çeşitli olan bütün bu metropoliten yönetim modellerinin (Nirmala, 2007: 5) her birinin kendisine özgü avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır (Andersson, 2010: 6; Tomas, 2015: 13). Örneğin, *tek merkezden bütüncül yönetim anlayışına* dayalı politikaların etkinlik ve verimliliği, yerel kamu hizmetlerinin eşit sunulmasını, kaynakların eşit tahsisini, bütüncül politikaların geliştirilmesi gibi etkenleri sağlayacağına dair anlayış hâkim iken; *çok merkezli parçalı yönetim anlayışına dair politikaların*; demokratik katılım, ihtiyaçlara erişilebilir cevaplar ve yerel çıkarları daha kolay korumaya yönelik politikaları geliştireceğine dair anlayış hakimdir (Lefevre, 1998: 10; Tekel, 2009: 193-194). İlaveten bir metropoliten bölgenin tek merkezli, çok merkezli ya da mega kent olmasında işe gidiş geliş süreleri ile iş piyasası çok önemli bir faktördür (OECD, 2006: 33).

Metropoliten kentler hem ulusal ekonomide hem de sosyokültürel ve politik arenada ciddi öneme sahiptirler. Metropoliten kentlerin ulusal ekonomiye katkısını somut olarak tespit etmek her ne kadar zor olsa da toplam nüfus ile kentsel ekonomik faaliyetlerin karşılaştırılmasından birtakım sonuçlar elde etmek mümkündür (Stren and Cameron, 2005: 278). Burada ise metropoliten yönetimlerde '*hangi birimin hangi düzeyde yetkiye sahip olması gerektiği*' sorusu öne çıkmaktadır (Lefevre, 1998: 12-13; Slack, 2007: 4). Bu sorunun cevabının geliştirilmesinde GOLD IV raporundaki şu öneriler dikkate alınmaya değer görülmektedir (Tomas, 2016b: 8-9): (1) Artan karmaşıklığı gidermek için yeni yönetim modelleri kurmak, (2)Metropoliten yönetimi demokrasi, şeffaflık ve iş birliğine dayandırmak, (3) Metropoliten alanlara yeterli yetki ve kaynak vermek, (4) Kapsamlı ekonomik stratejiler geliştirmek, (5) Kapsayıcı şehircilik için stratejik planlama vizyonu kullanmak, (6) Kaliteli altyapı ve hizmetlerin herkes için erişilebilir olmasını sağlamak, (7) Daha yeşil ve akıllı metropoliten alanlar ile sürdürülebilir ve esnek toplumlara öncülük etmek, (8) Metropoliten alanlar, alt belediyeler ve onların çevresi arasındaki dayanışmayı teşvik etmek, (9) Herkes için kent hakkını kentsel politikanın temeli yapmak, (10) Kent kültürünü önemseyerek planlama yapmak ve (11) Küresel sahneye aktif katılarak metropoliten yönetimler arası iş birliğini teşvik etmek.

Üretim verimliliğini artırarak kentleşme maliyetini düşürmesi beklenen metropoliten alan yönetimi diğer taraftan, metropoliten alandaki doğal kaynakların kullanımını kırsal ve kentsel alanlar arasında entegre ederek, ekonomik faaliyetlerin mekânsal dağılımını daha rasyonel hale getirebilmektedir. Aynı zamanda ulaşım, çevre kirliliği gibi sorunları da iyileştirerek, kentleşmenin ekonomik, sosyal ve çevresel faydalarını bütünleştirebilmektedir. Bütün bunların yanı sıra metropoliten alanın ekonomik kalkınmasını teşvik ederek daha fazla iş yaratması, dışa dönük bir ekonomi, rasyonel bir sanayi ve istihdam yapısının kurulmasını sağlaması mümkün olabilmektedir (Mao ve Zhang, 2015: 2056-2057).

3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İDARELER ARASI HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI

Dünyada yerel yönetimlere yönelik çeşitli reformlar yapılmaktadır. Bu reformların temel amacı daha demokratik, daha kaliteli ve daha az maliyetli yerel kamu hizmetleri sunmaktır. Böylelikle yerel yönetimlerin ekonomik sürdürülebilirliği ve vatandaşın vergi yükünün azaltılması hedeflenmektedir. Bu amaç ve hedefler doğrultusunda, çok sayıda metropoliten kent yönetimi yaklaşımları, birleşmeler, kamu ve özel sektör arasında ortaklıklar ve çeşitli birlikler kurma yöntemleri denenmiştir. Büyük ölçekli yöntemlerin ortak noktası büyük yönetimin daha verimli sonuçlar ortaya koyduğu yönündeki algı olmuştur (Yaslıkaya, 2019: 164).

Küçük ölçekli ve çok parçalı yerel yöntemlerin ortak noktası ise subsidiarite ilkesi kapsamında halka en yakın birimler tarafından yerel hizmet sunulmasının daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya koyması yönündeki algı olmuştur.[8] Farklı ölçeklere sahip yönetim kademelerinde, hangi yönetim kademesi tarafından hangi hizmetin hangi kaynaklarla yerine getirileceğine yönelik hizmet ve gelir paylaşımı tartışmaları devam etmektedir.

Literatürde idareler arası hizmet ve gelir paylaşımı, mali tevzin kavramıyla açıklanmaktadır. İlk olarak 1922 yılında Albert Hansel'in çalışmasında gelirlerin paylaşımını ifade etmek için kullanılan, daha sonra J. Popitz tarafından hizmet ve gelir paylaşımı olarak daha geniş kapsamlı ele alınan mali tevzin kavramı; Türkçe'de mali denkleştirme, mali dengelenme, mali uzlaşma, Almanca'da 'finanzausgleich', Fransızca'da 'compromis fiscal', İngilizce'de 'intergovernmental fiscal relations' gibi

[8] https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

kavramlarla ifade edilmektedir (Agun ve Güler, 2017: 2-3; Dayar, 2002: 2; Güler ve Kılıç, 2019: 203-204; Nadaroğlu, 2001: 52-53; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 71).

Ulusal ve uluslararası literatürde kavramsal olarak farklı şekillerde ifade edilen mali tevzin; dar anlamda sadece gelir paylaşımını, geniş anlamda kamusal hizmetlerin hangi idare tarafından, hangi kaynaklarla ve hangi kriterlere göre yerine getirileceğinin tespit edilerek gerekli hizmetler ile gelirlerin paylaşımını ifade etmektedir (Agun ve Güler, 2017: 2-3; Güler, 2019: 68; Güler ve Kılıç, 2019: 203-204; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 71).

Merkezi yönetimin tüm hizmetleri tek başına etkin, verimli ve adil şekilde yerine getirmesi zor olduğundan birtakım yerel kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi idari, siyasi, toplumsal ve ekonomik açıdan daha rasyonel karşılanmaktadır (Agun ve Güler, 2017: 3). Bu devir esnasında, ihtiyaçtan fazla gelir tahsisi ya da hizmet sunumunda yetersizliklerin oluşmaması için idarelerin mali yapısı ve hizmet sunma kapasiteleri birlikte değerlendirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 72; Yüksel, 2016: 732).

Merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir paylaşımındaki en önemli husus, hangi hizmetlerin merkezden hangi hizmetlerin ise yerelden yerine getirilmesi gerektiğidir. Bu paylaşımın yapılmasında hangi kriterlerin kullanılarak nasıl düzenleme yapılacağı ise ayrı bir tartışma konusudur. Bu sürecin sürdürülebilir ilerlemesinde dikkat edilmesi gereken kriterler dönemin değişen koşullarına, zamana ve sahip olunan niteliklere göre ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğinden uluslararası literatürde net bir fikir birliği bulunmamakla birlikte teorik çerçeve genellikle aynıdır (Nadaroğlu, 2001:55-65; Schroeder ve Smoke, 2002: 34; Tortop ve diğerleri., 2014: 114-115; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 72-76).

Teorik çerçevenin temelinde kamu düzeninin korunması, kademeler arasındaki anlaşmazlıkların önlenmesi, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanarak sapmaların giderilmesi, kademeler arasında mali eşitliğin dengelenerek ülkede ekonomik istikrarın sağlanması için idareler arası paylaşımın ülkenin ve yörenin koşullarına göre değerlendirilmesi yer almaktadır (Falay, 2003: 23; Kesik, 2005: 77-80; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 72-77).

Mali güçleri doğrultusunda mal ve hizmet üreten yerel yönetimlerin, farklı bölgelerde farklı düzeylerde kamusal mal ve hizmet sunmalarının neticesi olarak eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir (Sarıoğlu, 2002: 18). İki tür olan bu eşitsizliklerden birincisi farklı düzeydeki kademeler arasındaki ilişkileri düzenleyen dikey eşitsizlikler, ikincisi ise aynı düzeydeki yönetim kademeleri arasındaki ilişkileri düzenleyen yatay eşitsizliklerdir (Bahl, Linn ve Wetzel, 2013: 4; Öncel, 1992: 27; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 77-78; Yılmaz, eMİL VE kerimoğlu, 2012: 79; Yüksel, 2016: 734).

Konunun anlaşılması açısından derinleştirmek gerekirse dikey eşitsizlik; merkezi yönetim tarafından belirlenen yerel yönetimlerin sorumluluğundaki hizmetlerin ortaya çıkardığı maliyetler ile gelirler arasında oluşan dengesizlikten doğmaktadır (Bahl, 2000: 1; Cauldfield, 2000; Schroeder ve Smoke, 2002: 34; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 77-78; Weingast; 2009: 283; Yüksel, 2016: 734). Dikey eşitsizliğin giderilmesi harcama sorumlulukları ile kaynaklar arasındaki farkın kapatılmasıyla olduğu gibi yerel yönetimlere gelir transferi yapılması, merkezi yönetime farklı sorumluluklar transfer edilmesi, yerel harcamaların azaltılması ya da artırılması şeklinde gerçekleşebilmektedir (Bird ve Smart, 2002: 900).

Bir ülkedeki tüm bölgeler aynı doğal kaynağa ya da benzer sosyoekonomik koşullara sahip olmamasına rağmen eşit gelir ve hizmet paylaşımı altındaki uygulamalara dahil edilmesi aynı düzeydeki kademeler arasında yatay eşitsizlikleri oluşturabilmektedir (Öncel, 1992: 27; Schroder ve Smoke, 2002: 37; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 77-78; Weingast, 2009: 283; Yılmaz ve Kerimoğlu, 2012: 79; Yüksel, 2016: 735). Bu eşitsizlikleri aşmanın yolu yerel yönetimlere sahip oldukları niteliklere göre kaynak dağılımı yapılmasından geçmektedir. Aksi durumda bölgesel ekonomilerin, gelirlerinin ve hizmet sunma potansiyellerinin mevcut yatay eşitsizliği artırması kaçınılmaz olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 77-78; Yüksel, 2016: 735).

İdareler arasında oluşan eşitsizliklerin giderilerek yerel yönetimlerin hizmet ve gelir paylaşımı arasında denge sağlamasında temelde üç yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemleri; (1) Bölgenin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak kişi başına eşit ödenek tahsis edilen mali ihtiyaç temelli yöntem, (2) Mali kapasitelerin eşitlenmesini temel alarak zayıf yerel yönetimlere daha çok para aktarmayı amaçlayan mali kapasite yöntemi, (3) Mali ihtiyaçları ve mali kapasiteyi birlikte ele alarak ikisi arasındaki farka

göre ödenek ayrılan mali açık temelli yöntem olarak sıralamak mümkündür (Kesik, 2005: 79; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 78; Usui, 2007: 12). İlgili yöntemlere göre, mali açığı fazla olan yerel yönetimler daha fazla ödenek alabilirken, kapasitesi ihtiyaçlardan fazla olan yerel yönetimler ödenek alamamaktadır. Bu durumda, merkezi yönetimden düşük gelirli yerel yönetimlere doğrudan kaynak transfer edilmektedir. Böylelikle yüksek gelirli ve düşük mali ihtiyaçlara sahip yerel yönetimlerden, düşük gelirli ve yüksek mali ihtiyaçlara sahip yerel yönetimlere transfer yapılması öne çıkmaktadır (Kesik, 2005: 79; Usui, 2007: 12). Uygulanan bu yöntemler neticesinde, idareler arasında eşitliğin sağlanarak bölgeler arası kamu hizmeti dengesizliklerinin giderilmesinde önemli bir yol alınmaktadır (Bahl, 2000: 5).

Anlaşılacağı üzere merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında oluşan hizmet ve gelir paylaşım yöntemleri; ülkelerin sahip olduğu geleneğe, coğrafi, idari, siyasi ve ekonomik özelliklere göre çeşitlilik göstermektedir. Çeşitlenen bu yöntemlerin mutlaka kendi içerisinde kesiştiği noktalar bulunmaktadır. Bu nedenle, hizmet ve gelir paylaşımının rasyonel prensiplere göre düzenlenerek, yasal mevzuatının hazırlanması, en akılcı hizmet ve gelir paylaşımı yöntemlerinin teorik çerçevesinin araştırılması gerekmektedir. (Güler, 2019: 75; Gündüz ve Agun, 2009: 230; Güner, 2007: 47; Nadaroğlu, 2001: 65; Tortop ve diğerleri, 2014: 114). Bu kapsamda izleyen bölümde, öncelikle hizmet paylaşımı, ardından gelir paylaşımı teorik olarak araştırılmaktadır.

3.1. HİZMET PAYLAŞIMI

İdareler arası ilişkilerin ilk aşamasını oluşturan *hizmet paylaşımı*, hangi kamusal hizmetin hangi idare tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Hizmet paylaşımının temel amacı hizmetlerin vatandaşa en iyi biçimde götürülmesidir. Bunun için temel ölçüt ise hizmeti en etkin yerine getirecek kurumun seçilmesidir. Bu temel esas ve ölçüt ekseninde ülkelerde genellikle savunma, adalet gibi ortak hizmetler merkezi yönetim, yerel sınırlar içindeki park, bahçe gibi hizmetler ise yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Dönmez, 2002: 157-159; Nadaroğlu, 2001: 66; Parlak, 2014: 25; Tortop ve diğerleri, 2014: 113; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 78; Yaylı, 2008: 236).

İdareler arası hizmet paylaşımı her ülkenin idari, siyasi ve ekonomik yapısına göre değişkenlik gösterdiğinden her zaman ve her şartta geçerli olabilecek bir hizmet paylaşımı düzenlemek çok zordur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. Maddesi uyarınca hizmet paylaşımının temel ilkeleri şunlardır (Dönmez, 2002: 159): (1) Yerel yönetimlerin temel görev ve sorumlulukları kanun ya da anayasa ile belirlenmeli, (2) Yerel yönetimler, kanunla belirlenen sınırlar içinde yer alan ya da net olarak sınırları dışında bırakılmayan tüm konularda serbest olmalı, (3) Yerel yönetimler açıkça başka bir makama bırakılmayan konularda serbest olmalı, (4) Kamu hizmetlerinin sunumu tercihen halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmeli, (5) Yerel yönetimlere bırakılan yetkiler, kanuni sınırlamalar dışında başka bir idari sınırlandırmaya bağlı olmamalı, (6) Yerel yönetimlere takdir hakkı bırakılmalı, (7) Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda bu birimlerin görüşlerine başvurulmalıdır.[9] Bu ilkelerin yanı sıra hizmet paylaşımı yapılırken, aynı hizmetin birden fazla yönetime bırakılmamasına, her bir yönetim kademesinin görev alanının açık şekilde tanımlanmış olmasına ve her bir hizmetin mutlaka bir yönetim biriminin olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlere verilen görev ve yetkilerin dağılımı her ne kadar ülkeden ülkeye farklılık gösterse de bu hizmetlerin paylaşımının genellik, liste ve karma olmak üzere üç temel ilke çerçevesinde hazırlandığı bilinmektedir (Dönmez, 2002: 158; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 87-88).

Genellik ilkesine göre kanuna uygun olması koşuluyla kendisine bırakılan ya da direkt olarak merkezi yönetime bırakılmayan her türlü hizmeti yerine getirmekle yetkili olan yerel yönetimler, liste ilkesine göre kanunda tek tek sayılan hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdür. Karma ilkeye göre ise yerel yönetimler, sorumluluklarında bulunan hizmetleri tamamladıktan sonra kanunda yer almayan veya farklı bir kuruluşun sorumluluğunda bulunmayan hizmetleri merkezi yönetimden aldıkları yetki devriyle yerine getirebilmektedir (Boztepe, 2019: 53; Dayar, 2002: 4; Dönmez, 2002: 158; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 87-88).

Türkiye'de 2004 yılına kadar idareler arası hizmet paylaşımında liste yöntemi uygulanırken (Boztepe, 2019: 53), zamanla yaşanan teknolojik gelişmeler, sosyal,

[9] https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

kültürel ve ekonomik yenilikler ihtiyaçları değiştirmiş, böylelikle yerel yönetimlere ait hizmetler genel yetki ilkesine dayandırılarak yetki kargaşasının önlenmesi hedeflenmiştir (Tortop ve diğerleri, 2014: 115). Dünyadaki uygulamalarda ise çeşitlilik esas olduğundan, değişen ve gelişen koşullara dikkat edilmesiyle karma ilkenin uygulanmasının hizmet paylaşımının daha etkin sağlanması açısından önemli olabileceği dikkate değerdir (Parlak, 2014: 25; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 87-88).

3.1.1. Hizmet Paylaşımı Kriterleri

İdareler arasında hizmet paylaşımında hangi yönetim kademesinin hangi hizmeti yerine getireceği konusunda net bir kriter belirlemek zordur. Buradaki en etkin yöntem, sahip olunan kaynaklarla kamusal hizmet sunumundan en yüksek verimi elde etmektir. Bu amaçla hizmet paylaşımında iktisadi ve idari olmak üzere iki temel kriter ele alınmaktadır.

3.1.1.1. İktisadi Kriter

İktisadi kritere göre esas olan hizmetin en etkin, faydalı, verimli ve hızlı şekilde hangi yönetim kademesi tarafından halka sunulacağıdır. Bu kriterlerin temel ölçütleri; etkinlik, ölçek ekonomisi, dışsallıklar, hizmetin bölünebilirliği ve hizmetin faydasının yayıldığı alanın belirlenmesidir (Güngör, 2012: 6-7; Özdenkoş, 1999: 82; Sezer ve Vural, 2010: 215; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 80; Yalçın ve Gök, 2016: 691).

Etkinlik, kullanılan kaynaklar ile elde edilen sonuçlar arasındaki en pozitif ilişkidir (European Court of Auditors (ECA), 2017: 7). Bunun sağlanması için bütün süreçlerin tek tek incelenerek gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (E. Arıkboğa, 2016: 200). Hizmet paylaşımında etkinliğin sağlanması için ise bir hizmetin, en doğru idare tarafından, en az maliyetle, en kısa zamanda, en çok çıktıyı alarak halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir (Çetinkaya, 2012: 44; Duben ve Emrealp, 1993: 17'den akt. Koç, 2019: 459; Slack ve Cote, 2014: 8; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 80). Dolayısıyla etkinliği bir sondan ziyade daha iyisini yapmaya yönelik bir amaç olarak değerlendirmek önemlidir.

Hizmetin bölünebilirliği, hizmetten yararlanan kişi ile yararlanılan miktarın kısmen veya tamamen belirlenmesidir (Dayar, 2002: 5). Bölge ya da ülke içinde bölünebilen hizmetler için çok sayıda yerel yönetim birimi arasında koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Bunun için de daha geniş ölçekli metropoliten yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır (Slack ve Cote, 2014: 9). Bölünebilen hizmetlerin belirlenmesinde yararlanılan ölçüt hizmetlerin ulusal ya da yerel düzeyde olup olmamasından geçmektedir.

Faydası ulusal sınırlar içerisinde bölünmez nitelik taşıyan iç ve dış güvenliğin sağlanması, adalet, uluslararası ilişkiler gibi hizmetlerle, gelirin yeniden dağılımı, ekonomik istikrarın ve büyümenin sağlanması gibi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından, faydası bölgesel sınırların içinde kalan itfaiye, cadde ve sokakların temizliği, aydınlatılması, kent içi ulaşımın sağlanması gibi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği söylenebilir. Bunun yanı sıra bazı hizmetleri iki kamusal hizmet türünden birine dahil etmek her zaman kolay olamamaktadır. Eğitim ve sağlık gibi hizmetler merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortak sunduğu hizmetler olarak değerlendirilmektedir (Ü. Arıkboğa, 2019: 24).

Hizmetlerin idareler arası paylaşımında dikkat edilmesi gereken bir başka husus, hizmet paylaşımının ülkelerin yönetim şekline göre farklılık göstermesidir. Bu paylaşım, üniter ülkelerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gerçekleşirken, federal ülkelerde federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında gerçekleşmektedir (Ü. Arıkboğa, 2019: 24).

Hizmetin faydasının yayıldığı alan, faydası belirli bir alanla sınırlı olan kentsel kamu hizmetleridir (Sezer ve Vural, 2010: 206). Kamusal hizmetlerin faydalarının yayıldığı alan birbirinden farklı olduğundan bazı hizmetler ulusal ölçekte, bazı hizmetler ise yerel ölçekte fayda sağlamaktadır. Dolayısıyla kamusal hizmetlerin yönetim kademeleri arasındaki dağılımı, hizmetin faydasının yayıldığı alana bağlıdır. Örneğin, ulusal güvenliğin faydası tüm ülkeye yayıldığından merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte, çevre temizlik gibi yerel ölçekli hizmetlerin faydası yerel alana yayıldığından yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Fakat bir kamusal hizmetin faydasının yayıldığı alan her zaman net olarak çizilememekte ve faydası yerel ya da ulusal alanı aşabilmektedir. Bu durumda sunulan kamusal hizmetin faydasının

yayıldığı alan dışarıya ulaşmakta ve dışsallıklar ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 83-84).

Bir yerel yönetim biriminin ürettiği hizmetlerin ya da aldığı kararların başka bir yerel yönetim birimi üzerindeki olumlu veya olumsuz etkisi pozitif veya negatif dışsallıkları ortaya çıkarabilmektedir (Yaslıkaya, 2019: 41). Dışsallıklar, kamu hizmetlerinin sunumunda fayda ve maliyet alanıyla bağlantılı olmakla birlikte üretilen veya tüketilen hizmetin yerel birim sınırlarını aşan birtakım faydaları ve zararları olabildiğini ifade etmektedir. Kaynakların daha etkin kullanımında hizmetlerin dışsallıklarından etkilenen alanlarının birleştirilmesi önem taşımaktadır (Yalçın ve Gök, 2016: 691).

Yerel kamusal hizmetlerin faydasının kendi bölgesinin dışına taşmasını ifade eden dışsallığın gerçekleşmesi, hizmetin maliyetine katılmamış olan kişilerin hizmetten faydalanmasını ortaya çıkarmakta ve bu durum hizmette etkinliği engellemektedir. Dolayısıyla optimum alanda sunulan hizmetin faydası, hizmeti sunan yerel yönetim biriminin kendi sınırları içinde kalıyorsa denge sağlanmış olmakta, sınırlarını aşıyorsa optimum hizmet alanı oluşturulamadığından dışsallık gerçekleşmektedir (Güler, 2019: 76-77; Nadaroğlu, 2001: 63; Öncel, 1992: 30).

Dışsallıkların oluştuğu durumda devlet üretimi teşvik ederek, gerekli maliyetlere destek olabilmelidir. Aksi takdirde küçük ölçekli yönetim birimleri yalnızca yerel fayda ve maliyet kapsamında bu hizmetlere kaynak ayırdığından, daha geniş ölçekte hizmet sunması mümkün olamamaktadır (Slack ve Cote, 2014: 9). Bu nedenle hizmetin faydasının diğer alanlara yayıldığı durumlarda, hizmetin üst düzeye bırakılması alternatif bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Bir diğer alternatif, negatif dışsallıkların olduğu durumlarda vergiye başvurulması ya da pozitif dışsallık durumunda yerel yönetimlerin hizmet sunumunda aksama yaşamaması için merkezden destek aktarılması yöntemleri uygulanabilmesidir (Rubinfeld, 1987: 631; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 84-95).

Ölçek ekonomisi, hizmet alanının büyümesine bağlı olarak birim başına düşen maliyetin azalmasındaki verimlilik artışıdır (E. Arıkboğa, 2016: 196). Ölçek ekonomisi kriterine göre, bazı hizmetlerden tasarruf sağlandıkça daha büyük ölçekli yönetim birimleri savunulur duruma gelmektedir. Yüksek sermayeli altyapı hizmetleri bu tür hizmetlere örnektir (Bahl, 2013: 87; Slack ve Cote, 2014: 8). Ölçek

ekonomisinin sağlanması için hizmetlerin merkezden yerine getirilmesi gerektiği genel bir kanı olmamakla birlikte ölçek büyüdükçe maliyetlerin azaldığı alanlarda merkezi yönetimin hizmet sunması daha faydalı olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 83). Eğer hizmeti üstlenen kademenin yetki alanı belirtilen alandan dar ise hizmeti daha geniş alana sahip kademenin üstlenmesi gerekmektedir (Güler, 2019: 78-79; Mutluer ve Öner, 2009: 27).

3.1.1.2. İdari Kriter

Birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olan kriterlerin ikincisi idari kriterdir. Yerel yönetimlerin kendi içindeki hizmet paylaşımlarını tam olarak yerine getirebilmesi için gereken idari ve yasal mevzuata dayalı tüm kriterlerin birbirini tamamlaması gerekmektedir. İdareler arasındaki hizmet paylaşımında esas alınan temel idari kriterler; (1) yasal ve coğrafi yeterlilik, (2) idareler arası esneklik ve (3) yönetim kapasitesidir (Acır, 1974: 92; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 85).

Yasal yeterlilikte en temel soru, yerel yönetimlere ne kadar yetki devredileceğidir. İdareler arası hizmet paylaşımı konusunun temel sorusu olan bu konu, yasal yeterlilik açısından da önem taşımaktadır. Kanuni olarak yasal yeterliliğin sağlanmasının ardından kamusal hizmetlerin, coğrafi olarak yeterli birimlere bırakılması gerekmektedir. Çünkü, kamusal hizmetlerin küçük ölçekli idareye bırakılması etkinliği yok edebilirken, büyük ölçekli idareye bırakılması merkezileşmeye neden olabilmektedir. Bu durum ise yerel halkın ihtiyaçlarına hizmet sunmaktan uzak bir yola girilmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle kamusal hizmetlerin, hizmetin gerektirdiği coğrafi yeterlilikteki yönetim kademesine bırakılması, ölçek ekonomilerinin gerçekleşmesine fırsat tanınması, dışsallıkların ortadan kaldırılmasına olanak yaratılması, katılım ve denetimin güçlenmesine yönelik uygulamaların oluşturulması önem taşımaktadır (Acır, 1974: 92-97; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 86).

İdareler arası etkin hizmet paylaşımında iş birliğini gerektiren idareler arası esnekliğin ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkisi bulunmaktadır. Örneğin, bir kamusal hizmetin kaynağını merkezi yönetim karşılarken, uygulamasını yerel yönetim, denetimini ise farklı kuruluş yapabilmekte ve bu durum idareler arası esnek uygulamanın bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Bu esnekliğin

gerçekleşmesinde hizmetlerin yeterli düzeyde yerine getirilebilmesi için gereken *yönetim kapasitesinin* hazırlanmış olması gerekmektedir (Acır, 1974: 92-97; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 86-87).

Slack (2004: 9) iki kademeli bir metropoliten yönetimde ilgili iktisadi ve idari kriterler kapsamında hangi hizmetlerin hangi yönetim kademesi tarafından sunulmasının daha doğru olacağına yönelik bir değerlendirmede bulunmuştur. Buna göre Slack; güvenlik, bölgesel planlama, ekonomik gelişme, sağlık, sosyal yardım, acil yardım, su ve kanalizasyon, çöp toplama gibi hizmetlerin ölçek ekonomisi, dışsallıklar, gelirin yeniden dağılımı gerekçeleriyle üst kademe yönetim birimine bırakılmasını daha doğru bulmaktadır. Park ve bahçe, aydınlatma, itfaiye, kütüphane gibi hizmetlerin ise yerel ihtiyaçlara cevap vermesi gerekçesiyle alt kademe yönetim birimlerine bırakılmasını daha doğru bulmaktadır. Yol ve köprü hizmetlerinde ise her iki yönetim kademesinin de sorumlu olması gerektiğini belirtmektedir.

Andersson (2012: 15) ise Slack (2004)'in hizmet paylaşımına yönelik yaptığı değerlendirmeye merkezi yönetimi de dahil ederek; merkezi yönetim, metropoliten yönetim ve alt kademe yönetimler arasında hizmet paylaşımına yönelik bir değerlendirmede bulunmaktadır. Tablo 6'da görüleceği üzere Andersson (2012: 15); elektrik hizmetinin merkezi yönetime bırakılmasını daha doğru bulurken; yol, köprü, güvenlik, eğitim, sağlık, kültürel faaliyetler, sosyal yardım gibi hizmetlerin sorumluluğunun kademeler arasında paylaştırılmasını doğru bulmaktadır. Stratejik plan, ekonomik gelişme, turizm, nazım imar planı, sosyal konut, toplu taşıma, yangın eğitimi, ambulans, su ve kanalizasyon, katı atık bertarafı gibi hizmetlerin yalnızca metropoliten yönetimin sorumluluğunda olmasını doğru bulurken, uygulama imar planı, tapu kayıtları, toplum refahı, kütüphane, park ve dinlenme, caddelerin aydınlatılması, temizliği, yangın ve trafik yönetimi, katı atık toplama, işyeri ruhsatı ve eğitim hizmetlerinin sorumluluğun yalnızca alt kademe yönetimlere bırakılmasını daha doğru bulmaktadır.

Metropoliten yönetimlerde hizmet paylaşımına dünyadan birkaç örnek vermek gerekirse; Londra'da üst yönetim ekonomik gelişme, ulaşım, güvenlik, acil servis, kültür ve sağlık hizmetlerinden, alt kademe yönetim ise cadde temizliği, katı atık yönetimi, yerel imar planları, kültür ve dinlenme, konut ve sosyal hizmetlerden

sorumludur (Slack, 2016: 38). Tokyo'da ise üst kademe yönetim, kent planlama ve koordinasyon, katı atık yönetimi, çevre, su temini gibi hizmetlerden, alt kademe yönetim ise eğitim, konut, refah hizmetlerinden sorumludur (Slack, 2016: 38; Slack ve Cote, 2014: 13).

Tablo 6. Metropoliten Yönetimlerde Hizmet Paylaşımı

	Fonksiyon	**Metropoliten Düzey**	**Yerel Yönetim**	**Merkezi Yönetim**	**Gerekçe**
1	Stratejik Plan	X			Dışsallıklar
	Ekonomik Gelişme	X			Dışsallıklar
	Turizm Tanıtım ve Yönetimi	X			Dışsallıklar
2	Nazım İmar Planı	X			Dışsallıklar
	Uygulama İmar Planı		X		Yerel Bağlantı, Sorumluluk
	Tapu kayıtları		X		Dışsallık yok (Muhtemelen Ölçek Ekonomisi)
3	Sosyal Konut (düşük gelirliler için)	X			Yeniden Dağılım, Ölçek, Dışsallıklar
	Toplumsal Refah		X		Yerel Sorumluluk; Kısmi Dışsallıklar
	Kültürel Faaliyetler	X	X		Ölçek Ekonomileri, Yerel Sorumluluk
	Kütüphane		X		Yerel Sorumluluk
	Parklar ve Dinlenme Tesisleri		X		Yerel Sorumluluk
4	Yollar ve Köprüler	X	X	X	Ana (arter) yollar, yerel (sokak) yollar
	Toplu Taşıma	X			Dışsallıklar; Ölçek Ekonomileri
	Cadde Aydınlatılması ve Temizliği		X		Dışsallık yok ya da kısıtlı var
5	Emniyet ve Güvenlik	X		X	Ölçek Ekonomileri; Dışsallıklar
	Trafik Yönetimi		X		Yerel
	Temel Yangın ve Kurtarma Hizmetleri		X		
	Özel Hizmet Eğitimi	X			Ölçek Ekonomileri
	Ambulans Hizmetleri	X			Ölçek Ekonomileri; Dışsallıklar
6	Su Temini Hizmeti	X			Ölçek Ekonomileri
	Drenaj/ Sel Felaketlerinden Korunma	X			Ölçek Ekonomileri; Dışsallıklar
	Kanalizasyon	X			Ölçek Ekonomileri
	Katı Atık Bertarafı	X			Ölçek Ekonomileri; Dışsallıklar
	Katı Atık Toplanması		X		Kısmi Ölçek Ekonomileri
7	Eğitim		X	X	İlk, orta ve yüksek eğitim

	Kamu Sağlığı	X		X	Dışsallıklar; Yeniden Dağılım, Ölçek Ekonomileri
	Sosyal Yardım	X		X	Gelirin yeniden dağılımı; Dışsallıklar
8	Teşvikler	X			Dışsallıklar
	İşletme Ruhsatı		X		Yerel Sorumluluk
9	Enerji Üretimi (Elektrik)			X	

Kaynak: Andersson, 2012: 15.

İktisadi ve idari kriterlerin ortaya çıkardığı bu uygulama ve teorilerin yanı sıra merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetlerde *geleneğin etkisini* de gözden kaçırmamak gerekmektedir. Kamusal hizmetlerin hangi birimler tarafından yerine getirileceği konusunda genel bir kanı ortaya koyan *gelenekselliği;* teknolojik gelişmeler, sosyokültürel yenilikler, ekonomik ve siyasi süreçler, yerel yönetimlerin hizmet alanının genişlemesi gibi etkenler değiştirmektedir. Bu nedenle zamanla yaşanan değişimlerle geçmişte yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetlerin günümüzde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye ya da tam tersi şekilde değişiklik yaşanmaya başlandığı görülebilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 70; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 87).

3.1.1.3. Subsidiarite

Subsidiarite ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla farklı yönetim kademeleri arasında yetki paylaşımını esas alan anayasal bir ilkedir. Yabancı kökenli bir kelime olan subsidiarite kavramı "*yerellik, yedek olma, hizmette halka yakınlık, ikincil olma*" kavramlarıyla özdeş anlama sahiptir (Akçakaya, 2017: 119-121; Boztepe, 2019: 52; Erbay ve Akgün, 2017: 90-91; Yaman, 2015: 254).

Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ve Türkiye'nin bazı maddelerine çekince koyarak kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda açıklanan subsidiarite ilkesine göre; kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın yerel yönetimler tarafından yerine getirilmelidir. Sorumluluğun devrinde görevin kapsamı, niteliği, ekonomik olma ve etkinlik ilkeleri değerlendirilmeye alınmalıdır. Buna göre üst düzey yönetim kademesinin, yalnızca alt kademeler yetersiz

kaldığında ve kendisi daha etkili iş görecekse devreye girmesi beklenmektedir. Buradaki temel esas, yerel kamusal ihtiyaçların, etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesinde ve farklı yönetim düzeyleri arasındaki hizmet paylaşımında alt kademe yönetim birimlerine öncelik tanınarak subsidiarite ilkesinin hayata geçirilmesidir (Akçakaya, 2017: 119-121; Bozlağan, 2008: 21-22; Alıcı, 2017: 106; Boztepe, 2019: 52; Özel, 2000: 41; Bülbül, 2013: 56; Erbay ve Akgün, 2017: 90-91; Keleş ve Mengi, 2017: 144; Özer, 2015: 539; Özer ve Akçakaya, 2014: 475-476; Nadaroğlu, 2001: 70; Ökmen ve Çağatay, 2014: 92; Tortop ve diğerleri, 2014: 113-114; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 40-41; Yaman, 2015: 254; Yaylı, 2008: 236).

Kamusal ihtiyaca en yakın yönetim birimleri, hizmetlerin niteliğine göre değişim gösterdiğinden etkinlik ve verimlilik ilkelerinin de dikkate alınmasıyla hizmeti yerine getirecek birim bazen küçük bir belediye bazen ise ulusal yönetim olabilmektedir. Bazen ise belirlenen bu yönetim kademesi hizmeti yerine getirmede yetersiz kalabilmekte ve daha üst düzey yönetim kademesi devreye girmektedir. Örneğin, itfaiye, temizlik, aydınlatma, yeşil alan gibi hizmetler yerel yönetimler tarafından kolaylıkla yerine getirilirken, ulusal savunma, dış ilişkiler, adalet, havacılık, elektrik gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından daha etkin yerine getirilmektedir. Dolayısıyla subsidiarite ilkesine göre hizmetin, hem halka en yakın yönetim birimlerinin hem de hizmetin niteliği ile ekonomik yapısının dikkate alınarak farklı bir yönetim birimine devri mümkündür (Boztepe, 2019: 52; Dönmez, 2002: 160; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 41-42).

Vatandaşa en yakın yerden hizmet sunumunda Tiebout hipotezi literatürde önemli bir yere sahiptir. Vatandaşın hangi kamusal hizmetten faydalanmak istiyorsa o hizmetin sunulduğu alana taşınabilme özgürlüğünü ifade eden Tiebout hipotezine göre; yerel yönetimlerde verimliliği artırmak adına vatandaşların kendi ayaklarıyla oy vererek idareler arasında rekabet şartlarının oluşturulması kamusal mallara olan talebi artırmakta ya da azaltmaktadır (Tiebout, 1956: 416-424).

Tiebout bu hipoteziyle, yerleşim yerleri arasındaki taşınma maliyetlerini sıfır kabul etmekte, istihdam sınırlamalarını dikkate almayarak her bireyin bir kâr payına sahip olduğunu varsaymakta, her vatandaşın ihtiyacına uygun çok sayıda yerel yönetim birimi olduğunu ve vatandaşların bu hizmetler konusunda tam bir bilgiye sahip

olduğunu kabul etmektedir. Bu varsayımlardan hareketle, yerel yönetim birimlerinin sayısının arttıkça toplam kamu harcamalarının azalacağını ve böylelikle vergide azalmanın yaşanacağını öne sürmektedir. Harcama maliyetlerinde ve vergide azalmanın yaşanmaması durumunda, vatandaş kendi ihtiyaçlarını karşılayan farklı bir yerel yönetim birimine taşınabilmektedir. Bunun gerçekleşmesi için bireylerin hizmetler konusunda tam bilgi sahibi olması, taşınma maliyetlerinin oluşmaması, sınırsız istihdam ve yeterli sayıda yerel yönetim idaresinin olması gerekmektedir (Mieszkowski ve Zodrow, 1989: 1098; Tiebout, 1956: 416-424).

İdari, siyasi ve mali boyutları olan halka en yakın yönetim birimleri tarafından hizmet sunulması yaklaşımı demokrasinin gelişmesinde, hemşerilik bilincinin oluşmasında, halkın yönetime katılmasında, halkın tercihlerine uygun hizmetlerin yerine getirilmesinde ve demokratik denetimin artmasında önemli avantajlar sağlamaktadır. Diğer taraftan, halkın yönetime katılmasıyla demokrasinin gelişmesine istinaden baskın bir yönetim anlayışının oluşabilmesi, ölçek ekonomisi ve dışsallıkların ortaya çıkmasıyla alt kademe yönetimin yetersiz kalması gibi dezavantajlar da her daim oluşabilecek riskler arasında yerini almaktadır (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 6-7; Güler, 2019: 69-70; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 43).

3.2. OPTİMUM HİZMET ALANI VE ÖLÇEK EKONOMİSİ TARTIŞMALARI

Uluslararası literatürde "local jurisdiction size", ulusal literatürde "ölçek" olarak ifade edilen bu kavram anlam karışıklığının temel çıkış noktası olarak değerlendirilebilir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde ölçek; "*birim kabul edilen herhangi bir şeyin alabildiği kadar ölçü*"[10] olarak tanımlanırken ulusal literatürde; ölçeğin büyümesi, sınırların genişlemesi ya da hizmet alan nüfusun artmasını ifade etmektedir. Avrupa Konseyi de ölçek ve büyüklük kavramlarının belirsizliğine vurgu yapmakta ve analitik bir

[10] https://sozluk.gov.tr (30/05/2020).

kavramsal çerçevenin eksikliğini ifade etmektedir (Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2001: 8; Yaslıkaya, 2019: 16).

Teorik olarak optimum hizmet alanı, belirli bir kamusal hizmetin asgari maliyetle, tüm bireylere eşit ve etkin şekilde sunulmasını ifade etmekte (Güler, 2019: 76; Nadaroğlu, 2001: 42) ve hangi hizmetin hangi idare tarafından yerine getirileceğinin tespit edilmesiyle bu alanı oluşturmaktadır (Güler, 2019: 76; Keleş, 2010: 47). Ölçek ekonomisi ise yerel yönetimlerin nüfusunu ya da coğrafi alanını büyüterek kişi başına düşen maliyetleri küçültmek olarak tanımlanmaktadır. Tanımlardan anlaşılacağı üzere, optimum hizmet alanını belirlemeye yönelik teorik tartışmaların temelinde kamusal hizmetlerin maliyeti ile nüfus arasındaki ilişki bulunmaktadır (Bel, 2012: 4; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 89-90; Yaslıkaya, 2019: 166).

Nüfusun çıktı olarak görülerek, yerel kamu hizmeti yerine hizmetten yararlananlar üzerinden tanımın yapılması genel bir hata olarak değerlendirilmektedir. Bir diğer hatalı düşünce ise tüm yerel yönetim hizmetlerinde ve alanlarında ölçek ekonomisinin var olduğudur (Yaslıkaya, 2019: 164). Yerel yönetimlerde optimum büyüklük arayışında sunulacak hizmetin niteliği ön plana çıkmaktadır. Bazı hizmetler daha küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından etkin ve verimli olarak yerine getirilirken bazı hizmetler daha büyük ölçekli yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilmektedir. Bu nedenle birbirinden farklı niteliğe sahip yerel yönetimlerin optimum hizmet alanının ne olması gerektiği çok etkenli ve tam olarak belirlenmesi zor bir konudur (E. Arıkboğa, 2007a: 3).

Ölçek ekonomisini daha iyi kavramak için ölçeğe göre getiri sistemini anlamak gerekmektedir. Ölçeğe göre getiri, uzun dönemde çıktının girdiyle karşılaştırılmasında verdiği tepkiyi açıklamaktadır. Bu karşılaştırmada üç tür durum söz konusudur. Bunlardan birincisi, girdi iki kat artarken çıktının da iki kat arttığı ölçeğe göre sabit getiridir. İkincisi, girdi iki kat artarken çıktının iki birimden daha fazla arttığı ölçeğe göre artan getiridir. Üçüncüsü ise girdi iki kat artarken çıktının iki birimin altında kaldığı ölçeğe göre azalan getiridir. İlk durumda ölçek ekonomisi sabit kalırken, ikinci durumda ölçek kazancı oluşmakta, üçüncü durumda ise ölçek kaybı yaşanmaktadır. İktisat teorisi bu durumu, üretimin fiziksel ölçeğinin büyümesiyle önce ölçeğe göre

sabit, sonra artan ve en son azalan getirinin oluşması şeklinde açıklamaktadır (Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew, 2014: 791; Yaslıkaya, 2019: 167).

Yerel yönetimlerde etkin ve verimli hizmet sunumuna yönelik optimum hizmet alanı tartışmalarının başını ölçek ekonomisi çekmektedir. Bu yaygın tartışma alanının ortak mantığı; hizmet sunulan alanın büyümesiyle ya da hizmet sunulan alandaki nüfusun artmasıyla sabit maliyet daha büyük alana yayılacağından kişi başına düşen maliyetin azalması beklentisidir. Hizmet alanının genişlemesi ya da hizmet sunulan alandaki nüfusun artmasının ölçek ekonomisini sağlayacağına dair anlayış, etkinlik ve verimliliği büyüklükte arayan bir yaklaşımı ifade etmektedir. Buna göre parçalanmış çok sayıdaki otorite yerine daha büyük tek bir otoritenin daha etkin ve verimli hizmet sunumu sağlayacağı anlayışı hakimdir. İlaveten, tüm yerel otoritelerin aynı hizmetleri sunmasındansa tek bir otoriteden aynı hizmetin geniş alana yayılmasının kaynak tasarrufuna imkân sağlayacağı yaklaşımı ön plandadır (Dollery, Byrnes ve Allan, 2007: 476; Drew, Kortt ve Dollery, 2014: 3; Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew ve Treisman, 2016: 815; Sarıoğlu, 2002: 17; Yaslıkaya, 2019: 168-170).

Etkinliği, verimliliği ve kaynak tasarrufunu hizmet alanının büyümesinde arayan bu yaklaşıma göre, büyük yerel yönetim idarelerinin planlama ve uzmanlaşmayı da getireceği kabul edilmektedir (Blesse ve Baskaran, 2016: 56). Ayrıca metropoliten yönetim yaklaşımları, birleşmeler ve belediye birlikleri tartışmalarında da olduğu gibi büyük belediyelerin hizmet sunma kapasitelerinin daha güçlü olduğu, özel sektörle daha üst düzeyde ve imkânlarla anlaşmalar yaptıkları da kabul edilmektedir (Yaslıkaya, 2019: 170).

Yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi konusunda bu yöndeki genellemelere yapılan en temel eleştiri; yerel yönetimlerde çıktının üretilen hizmet yerine, hizmetten faydalanan nüfus üzerinden değerlendirilmesidir. Bu eleştirinin temelinde, herhangi bir yerel hizmet kapasitesinin artırılmasıyla oluşan maliyetin, kapasite artırılmadan önceki maliyetten daha düşük olması durumunda ölçek ekonomisinin gerçekleşmiş olacağı bulunmaktadır. Dolayısıyla kapasitenin artırılmasıyla daha fazla nüfusa hizmet sunulması ikinci boyutta kalmaktadır (Byrnes, J. ve Dollery, B., 2002: 405; Tavares, 2018: 6).

Yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi konusundaki genellemelerin yapılmasına yönelik ikinci eleştiri; yerel yönetimlerin kendi kapsamından kaynaklanan kazançların ölçek ekonomisi kazancı olarak değerlendirilmesidir. Yerel yönetim birimlerinin her hizmet alanında uzmanlaşması mümkün olmakla birlikte bu uygulama yüksek maliyetler ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle metropoliten yönetimler, belediye birleşmeleri gibi yöntemlerle kaynakların paylaşılması ve hizmetlerin iş birliğiyle yerine getirilmesi yöntemi benimsenerek hem maliyetlerin azaltılması hem de uzman işgücünden faydalanılması ön plana çıkmaktadır. Örneğin, yol bakımı için alınan bir makinenin yakın coğrafi alandaki belediyelerle sözleşme karşılığı birlikte kullanılması (Wolf, 2004: 8; Dollery ve Fleming, 2006: 271-282; Dollery, Byrnes ve Crase, 2007: 3), bir belediyenin bir hizmette, diğerinin farklı bir hizmette iyi olması durumunda güçlerinin birleştirilmesi, tam zamanlı personel yerine yarı zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması, farklı hizmetlerin tek merkez eliyle yerine getirilmesi gibi uygulamalar maliyeti azaltmakta ve etkinliği arttırmakla birlikte planlamayı da kolaylaştırmaktadır (Bel, 2012: 4; Southwick, 2012: 267; Wolff, 2004: 19).

Yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi konusundaki genellemelerin yapılmasına yönelik üçüncü eleştiri; ölçek ekonomisinin her yerel yönetim biriminde var olduğunun vurgulanmasıdır. Yerel yönetimlerin alanlarının büyümesiyle maliyetlerin azalmasını beklemek anlaşılır olmakla birlikte uygulamada her zaman bu sonucu vermemektedir. Dolayısıyla, ortalama maliyetler belirli bir nüfusa gelene kadar verimsizlik hakimdir. Belirli bir nüfusa ulaştıktan sonra ölçek ekonomisine dayalı kazanç başlamaktadır. Fakat büyüklük artmaya devam ederse kazanç sona ererek, kayıp başlamakta ve kişi başına düşen maliyet yükselişe geçmektedir. Bu kazançların nerede başlayıp, nerede sona erdiğine yönelik literatürde birçok çalışma olsa da bu sınırlar her ülkede, hatta her yerel yönetim biriminde ve her hizmette farklılık gösterebilmektedir. Tüm ülkelerde, tüm yerel yönetim birimlerinde ve tüm hizmetlerde her koşulda geçerli olan ölçek ekonomisinin varlığından söz etmek zordur (Yaslıkaya, 2019: 176; Baldershiem ve Rose, 2010: 1).

Yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi konusundaki genellemelerin yapılmasına yönelik dördüncü eleştiri ise ölçek ekonomisinin yerel yönetimlerin tüm hizmetlerinde olduğunu düşünmektir. Yerel hizmetlerin sunumunda ölçek ekonomisinin herkese uyan tek bir yöntemi bulunmamaktadır (E. Arıkboğa, 2016: 198; Niaounakis ve Blank,

2017: 534; Tavares, 2018: 6). Çünkü bir hizmet için uygun olan ölçek ekonomisi ya da optimum hizmet alanı farklı bir hizmet için uygun olmayabilir (Callanan, 2014: 377; Dollery ve Crase, 2004: 269; Sancton, 2000: 166). Tüm bunların yanı sıra optimum hizmet alanlarındaki ölçek kazançlarını takip etmek zordur. Çünkü örneğin metropoliten yönetimlerde oluşan ölçek kazançları farklı hizmetlerin finansmanında kullanılabilmektedir. Ya da bazı hizmetlerin giderleri birden fazla kalem altında yer alarak hizmetin giderini izlemeyi zorlaştırabilmektedir. Ölçek kazancını takip etmenin en somut yöntemi kişi başına düşen maliyetin azalmasıyla vergilerde de azalmaya gidilmesi olabilir (Byrnes ve Dollery, 2002: 404; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 89).

Ölçek ekonomisinin değerlendirilmesinde nüfusun yanı sıra optimum hizmet alanının coğrafi koşulları, idari, siyasi, tarihi faktörleri, gelir kapasitesi, hizmet kalitesi, konut yapısı, ticari gelişimi, turistik, sosyal, kültürel ve ekonomik potansiyelleri gibi kriterlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Çünkü aynı nüfusa ve hizmet alanına sahip yerel yönetimler sahip oldukları özel nitelikler dolayısıyla aynı ölçek ekonomisine ulaşamamaktalardır. Bu nedenle belirlenen optimum hizmet alanının geniş kapsamlı etkenlerle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir (Byrnes ve Dollery, 2002: 405; Çetinkaya, 2012: 26; Falay, 2003: 25; Güler, 2019: 76; Tavares, 2018: 6; Yalçın ve Gök, 2016: 691; Yaslıkaya, 2019: 171-172).

Farklı ülkelerde farklı kriterlerde yapılan araştırmalara göre en yaygın ölçek ekonomisi eşikleri; Avustralya'da 98.000 kişi (Drew, Michael ve Dollery, 2016: 11), Avrupa Konseyi'nin 21 Avrupa ülkesi kapsamında yaptığı araştırmada sınır 40.000 kişi (Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2001: 10), Hollanda'da 66.300 kişi (Capello ve Camagni, 2000: 1489), İspanya'da 5.000 kişi (Sole Olle ve Bosch, 2005: 376), Avusturya'da 1.5000 kişi, Lüksemburg'da 3.000, İngiltere'de 250.000 kişi (Yaslıkaya, 2019: 176-177), ABD kentlerinde ise 25.000 – 250.000 kişi olarak belirtilmektedir (Gabler, 1971: 130-138). Bu sınırların altında ya da üzerinde kalan yerler verimsizlik olarak değerlendirilmektedir (Holzer, Charbonneau, Ryzin ve Burnash, 2009: 1-16). Bu eşiklerin yanı sıra aynı belediyede farklı hizmetlerde farklı nüfus sınırlarının söz konusu olduğu da görülebilmektedir (Bel ve Costas, 2006: 1-24; Brempong, 1987: 352-356; Mouritzen, 2010: 23). Genellikle üst sınırı belirlemeye yönelik olan bu çalışmalarda alt sınırın da önemli olduğuna dikkat çekmek yerinde olacaktır (Yaslıkaya, 2019: 178).

Literatürdeki çalışmalara bakıldığında optimum hizmet alanının nüfus açısından genel sınırının 25.000 ile 250.000 arasında olduğu görülmektedir. Fakat sadece hizmet alanının büyüklüğü ve nüfus kriterleri bir belediyenin optimum hizmet alanına sahip olup olmadığını tespit etmek için yeterli bulunmamaktadır. Çünkü optimum hizmet alanı her yerel yönetim alanı için farklı ve birçok faktörden etkilenen dinamik bir süreçtir. İlaveten, ölçek ekonomisinin tespitinde sadece nüfusun çıktı olarak esas alınarak yerel kamu hizmeti yerine hizmetten yararlananlar üzerinden tanımının yapılması eksik ve hatalı sonuçlar doğurabilmektedir. Diğer taraftan, verimliliğin sadece sayılara bakılarak analiz edilmesi de yanıltıcı olabilmektedir (Holzer ve diğerleri, 2009: 2; Korlu, 2019: 232-235). Bu nedenle, kişi başına düşen maliyetlerin, kalitenin, hizmet sunumlarının ve diğer tüm kriterlerin birlikte değerlendirilmeye alınması daha doğru sonuçlara ulaşılması açısından önemlidir.

3.3. GELİR PAYLAŞIMI

İdareler arasında hizmet paylaşımının belirlenmesinden sonraki ikinci aşama, hizmet sunumunun gerektirdiği mali kaynakların kademeler arasında paylaştırılmasıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 9). Gelir paylaşımı, ülkelerin idari ve siyasi yapısına bağlı olarak en fonksiyonel kriterlerin bulunması hususunda üzerinde en çok tartışılan konulardan biridir. En temel amacı, yerel yönetimlere bırakılan kamusal hizmetlerin, en etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlamak olan gelir paylaşımı (Özer, 2015: 537-542; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 98), kamusal gelirlerin tamamının yerel yönetimlerin kontrolüne bırakılması ya da merkezi yönetimden yerel yönetimlere belirli oranda pay verilmesi ile mümkün olmaktadır (Agun ve Güler, 2017: 4). Bu noktada, yerel yönetimlerin, kendi gelirlerini belirleme yetkisine ve yeterli gelir kaynağına sahip olmaları mali özerklik açısından özel bir önem taşımaktadır (Yalçın ve Gök, 2016: 693).

Günümüzde gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin önemi hızla artarken merkezi yönetim önemli bir gücü halen elinde bulundurmakta ve bu nedenle yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Etkin ve verimli hizmet sunmak adına halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler tarafından yerine

getirilen hizmetler, aynı zamanda demokrasinin kurumsallaşmasının bir aracı olarak gelişmeye devam etmektedir. Birer demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimlerin, yeterli gelir kaynağına sahip oldukları takdirde sorumluluklarını yerine getirebileceğine yönelik anlayış varlığını devam ettirmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı zorunlu ve çok önemli olmakla birlikte bu paylaşımın kesin bir kuralı bulunmayıp, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılığın en temel nedenleri ise genel olarak devlet yapısındaki farklılıklar, ülkelerin gelişmişlik seviyesindeki farklılıklar ve merkezi yönetimden farklı oranlarda aktarılan paylardan kaynaklanmaktadır (Güner, 2006: 61-61; Özer, 2015: 540-542; Şengül, 2011: 2; Yalçın ve Gök, 2016: 692).

Her ne kadar gelir paylaşımının yapılmasında standart bir yöntem olmasa da uyulması gereken ilkeler ile hangi gelirin, hangi yönetim kademesi tarafından hangi sınırlar dahilinde nasıl toplanarak dağıtılacağı, gelir ve giderler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesine yönelik alınacak tedbirlerin belirlenmesine yönelik değerlendirmeler literatüre kazandırılmıştır (Özer, 2015: 527-529; Parlak, 2014: 28; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 72-98; Yılmaz ve diğerleri, 2012: 43). Tüm dünyada uygulanan tek bir kaynak paylaşım modeli olmasa da kamusal hizmet sunumunda daha etkin bir model belirlenmesinde birtakım ilkelerden faydalanılmaktadır. Literatürde sıralanan bu ilkeler (1) Düşük Maliyet, (2) Yeterlilik ve Esneklik, (3) Fayda Vergilemesi, (4) Mali Özerkliktir (Ü. Arıkboğa, 2016: 280; Güner, 2006: 61-62; Güler, 2010: 265; Güler, 2019: 73; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 99).

Bu ilkelere göre; yerel idarelerin yönetimi basit olmalı ve bu yönetimlere maliyeti düşük, getirisi yüksek gelirler tahsis edilmelidir. Gelir yapıları hem istikrarlı hem de değişen ve gelişen ihtiyaçları karşılayacak esneklikte düzenlenmeli, hizmet sunumunda yeterli gelire sahip olarak vergiler üzerinde belirli oranları tespit etme yetkisine sahip kılınmalı ve yerel mali özerklik ekseninde kaynakların daha etkin kullanımına imkân tanınmalıdır. Bu özelliklerin yanı sıra, yerel gelirlerin fayda ilkesine göre düzenlenerek, hesap verebilir ve şeffaf yapıda kurgulanmasına, gelir sağlamak amacıyla aşırı ve çifte vergiden kaçınılmasına, tüm kaynakların vergilendirilmesine ve bölgeler arasında oluşabilecek eşitsizlikleri giderici tedbirler alınmasına ayrıca dikkat edilmelidir (Ü. Arıkboğa, 2016: 280; Dönmez, 2002: 161;

Güner, 2006: 61-62; Güler, 2010: 265; Güler, 2019: 73; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 99; Özer, 2015: 536-537).

Yerel yönetimlerin gelir toplama yetkisine sahip olarak bunları kendi bütçelerine gelir olarak kaydetmeleri ve kendi gelir kaynakları üzerinde kontrol yetkilerinin bulunması mali özerkliğe sahip oldukları anlamına gelmektedir (Akçakaya, 2017: 12; Gül ve Özgür, 2004: 186; Güler ve Kılıç, 2019: 206; Güler, 2019: 69; Korlu ve Çetinkaya, 2015: 98; Yüksel, 2016: 734-736). Mali özerkliğe sahip olan ve merkezi yönetimden bağımsız gelir elde edebilen yerel yönetimlerin değer üretmesi beklenmektedir. Dolayısıyla değeri üretmek ile mali olarak özerk olmak birbiriyle yakından ilişkilidir. Mali özerkliğe sahip ve değer üreten yerel yönetimler ile vatandaş arasında oluşacak olan bu ilişki hesap verebilirlik, şeffaflık ve denetim açısından daha güçlü sonuçlar ortaya koyabilmektedir (Agun ve Güler, 2017: 3; Korlu ve Çetinkaya, 2015: 96).

Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. Maddesinde mali özerklik ilkesine uygun bir gelir yapılanmasının özellikleri şöyle sıralanmaktadır: Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanmalı, bu gelirlerin oranı genel olarak yerel yönetimler tarafından belirlenmeli, gelirler mümkün olduğunca esnek ve çeşitli olmalı, yerel gelirlerin çoğunluğunu öz gelirler oluşturmalı, transferlerin çoğunluğu koşulsuz olmalı ve yerel yönetimler kendi sınırlarındaki gelirlerin belirlenmesinde söz sahibi olmalıdır[11] (Ü. Arıkboğa, 2016: 280). Bütün bunların uygulanmasında üç temel kriter esas alınmaktadır. Bunlar geleneksellik, idari etkinlik, adalet ve eşitlik kriterleridir.

3.3.1. Gelir Paylaşım Kriterleri

Kökleşmiş yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerdeki yerel yönetimler, eskiden beri uyguladıkları vergilendirme yöntemlerini dönemin ihtiyaçlarına göre yeniden düzenleyerek günümüzde de halen devam ettirmektelerdir. Tam tersi şekilde, *yerel yönetim geleneği* köklü olmayan ülkelerde merkezi yönetimin tüm gelirleri kendi eliyle toplaması kabul görmektedir. Gelir paylaşımında eskiden beri devam eden tarihi

[11] https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

uygulamaların etkili olabildiğini ifade eden geleneksellik kriteri uygulamasına, merkezi yönetim tarafından toplanması daha uygun olan gelir vergisinin İsveç'te yerel yönetimler tarafından toplanmasını, yerel yönetimler tarafından toplanması daha uygun olan emlak vergisinin Türkiye'de uzun yıllar merkezi yönetim tarafından toplanmasını örnek göstermek mümkündür (Çetinkaya, 2012: 72; Nadaroğlu, 2001: 82; Öncel 1992:66).

Gelir paylaşımında kullanılan kriterlerden ikincisi, *adalet ve eşitlik* kriterleridir. Bu kriterlere göre aynı miktarda kamusal mal ve hizmet üreten iki yerel yönetimden birinin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi daha gelişmiş ise bu bölgede uygulanan vergi yükü düşük kalırken, diğer bölgedekilerin vergi yükü ise fazla olmaktadır. Bu durumda adalet ilkesi zedelenme durumuyla karşı karşıya kalmaktadır (Oates, 1968'den akt. Ercan, 2018: 55-57). Bunun önüne geçilebilmesi için aynı vergi yüküne sahip farklı bölgelerde dengeli dağılımın sağlanması üzerinde çalışılmalıdır. Aynı zamanda vergide eşitliği zedeleyerek gelir dağılımını bozacak nitelikteki gelir paylaşımından da kaçınılması gerekmekte (Ercan, 2018: 55-57; Mc Lure ve Martinez, 2000: 4) ve ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan aynı gelire sahip insanlar aynı vergiyi ödemelidir (Buchanan, 1950: 589-591). Gelir paylaşımında adalet ve eşitlik kriterinin tam olarak yerine getirilmesi her ne kadar zor olsa da olası sorunların en aza indirilmesinin ve merkezi yönetimin bazı vergileri kendi özelinde bulundurmasının yerel yönetimler arasında oluşacak dengesizliğin giderilmesinde etkili olabileceği düşünülmektedir (Ercan, 2018: 55-57).

Gelir paylaşımında kullanılan üçüncü kriter, *idari etkinlik*tir. Bazı vergiler, merkezi yönetim yerine yerel yönetimler tarafından daha etkin bir şekilde tahsil edilmektedir. Örneğin, gelir vergisinin konusu olan gerçek kişinin herhangi bir geliri ülkenin herhangi bir yerinde ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda vergilemenin, ikamet kriterinden bağımsız olarak topluca gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle gelir vergisinin yerel yönetimler eliyle toplanması çok zordur. Bir diğer örnek olarak emlak vergisinde, bina, arazi ya da arsa bir alanda yerleşmiş olacağından, yerel yönetimler devreye girebilmekte ve emlak vergisini tahsil edebilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 81-82). Bu kapsamda yerellik arz eden emlak, motorlu taşıt, meslek, şans oyunları, çevre ve temizlik gibi vergiler idari etkinlik kriteri açısından yerel yönetim vergisi olmaya uygun bulunmaktadır. Diğer taraftan yerellikten uzak olan, merkezi yönetim

tarafından toplanması halinde idari etkinliğin daha yüksek oranda sağlandığı gelir vergisi, kurumlar vergisi, veraset, intikal, gümrük ve dış ticaret gibi vergilerin merkezi yönetim vergi kaynakları arasında olması uygun bulunmaktadır (Ercan, 2018: 55-57; Mc Lure ve Martinez, 2000: 4-5).

3.3.2. Gelir Paylaşım Sistemleri

Gelir paylaşımının niteliğine göre bağımlılık veya bağımsızlık sistemleri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelire sahip olmayarak sadece merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerle yönetildiği sistem tam bağımlılık; yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde kendi belirledikleri oranda vergi koyma yetkisinin bulunduğu sistem tam bağımsızlık olarak ifade edilmektedir. Günümüzde genellikle her ikisinin birlikte uygulandığı karma sistemler kullanılmaktadır. Teoride kalmış olan tam bağımsızlık sistemi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin gelir paylaşımında birbirlerinden tamamen bağımsız olmalarını ifade etmektedir. Bu sistemde, her iki yönetim kademesi de birbirinden hiçbir şekilde gelir payı alamamaktadır (Ercan, 2018: 59; Kalabalık, 2005: 482). Yine teoride kalmış olan tam bağımlılık sistemi, yerel yönetimlerin öz gelire sahip olmayarak merkezi yönetimden aktarılacak transferlere bağlı olmalarını ifade etmektedir (Ercan, 2018: 59).

Bu iki sistemin birlikte uygulandığı karma sistemde hem vergi kaynaklarının paylaşımı hem de merkezden aktarılan transferler söz konusu olmaktadır. Bu kaynakların yerel yönetimlerin toplam geliri içindeki oranına göre bağımlılık veya bağımsızlık daha baskın olmaktadır. Transferlerin artmasına bağlı olarak bağımlılık da arttığından mali özerklik daralmakta, yerel yönetimlerin kendi vergilerinin artmasına bağlı olarak bağımsızlık arttığından mali özerklik genişlemektedir. Türkiye'de, devlete bağımlılığın devam ettiği bu sistem uygulanmaktadır (Dayar, 2002: 7).

Karma sistemin başlıca vergi paylaşım yöntemleri; ayırma, ek vergi, ek oran ve idareler arası transferlerdir. İlerleyen kısımlarda daha detaylı değerlendirilecek olan bu yöntemlere kısaca değinilmesi gerekirse; ayırma yöntemi, gelir kaynaklarının paylaşılarak ayrılmasını (Ercan, 2018: 59; Nadaroğlu, 2001: 85; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 105), günümüzdeki daha az kullanılan ek vergi ve ek oran yöntemleri, merkezi

yönetim tarafından yerel yönetimlere ek yüzde ve vergi sağlanmasını, idareler arası transferler ise merkezi yönetimin belirlediği oranda yerel yönetimlere pay aktarılmasını ifade etmektedir (Ercan, 2018: 59; Keleş ve Mengi, 2002: 14; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 107). Karma yöntemde ihtiyaç duyulan vergi gelirlerine daha kolay ulaşılırken, yerel yönetimler arasındaki gelir farklılıklarının oluşması gündemde kalmaktadır.

Gelir paylaşımındaki bu ilkeler, sistemler ve kriterler teorik olarak çok önemli olmakla birlikte uluslararası alanda uygulamaya konulmuş standart bir şekli bulunmamaktadır. Bununla birlikte, dünyadaki farklı uygulamalardan hareketle idareler arasındaki gelir paylaşım yöntemleri çeşitli şekillerde literatürdeki yerini almaktadır. Özellikle metropoliten yönetimlerin hizmet sorumluluklarının ve harcama ihtiyaçlarının diğer yerel yönetim kademelerine göre daha kapsamlı olmasından dolayı metropoliten alanlarda ülkenin diğer bölgelerinden daha farklı gelir paylaşım modelleri benimsenebilmektedir (Bird ve Slack, 2013: 138). Bu farklı gelir paylaşım yöntemleri genellikle özel vergileme yetkisinin tanınması, özel transfer sisteminin uygulanması, payların dağılımındaki ağırlık şeklinde oluşturulabilmektedir. Bununla birlikte gelir paylaşım yöntemleri her ne kadar ülkeden ülkeye farklılık gösterse de diğer yerel yönetim kademelerindeki gibi metropoliten yönetimlerde de gelir kaynakları temelde; öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri olarak sınıflandırılmaktadır (Ü. Arıkboğa, 2018: 265).

3.3.3. Gelir Paylaşımı Yöntemleri

Uluslararası alanda standart bir uygulama yöntemi olmasa da genellikle idareler arası gelir paylaşımı yapılırken ilk olarak (1) Öz Gelirler idareler arasında paylaştırılmakta, daha sonra kademeler arasındaki mali dengesizlikleri gidermek amacıyla (2) İdareler Arası Transferler gerçekleştirilmekte ve nihai olarak (3) Borçlanmalara başvurulmaktadır. Etkin ve verimli bir hizmet ve gelir paylaşımının sağlanması için gelirlerin kademeler arasında nasıl dağıtılacağının, transferlerin nasıl düzenleneceğinin ve borçlanmanın sınırlarının nasıl olacağının iyi tespit edilerek yerel yönetimlere bırakılması gerektiği düşünülmektedir. Standart bir uygulama yöntemi olmayan gelir paylaşımının her ülkede farklı ağırlıkta, birbirinin alternatifi olmanın

ötesinde birbirinin tamamlayıcısı olarak eş zamanlı kullanıldığına ayrıca dikkat etmek gerekmektedir (Güler, 2010: 265; Nadaroğlu, 2001: 84-106; Güler ve Kılıç, 2019: 205; Özer, 2015: 528-529; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 99-119; Yüksel, 2016: 732-740).

3.3.3.1. Öz Gelirler

Vergi gelirleri, harçlar ve hizmet karşılığı alınan ücret gelirleri metropoliten yönetimlerin en önemli öz gelir kaynaklarıdır (Ü. Arıkboğa, 2018: 265; Özer, 2015: 537). Vergi gelirleri, yerel yönetimler tarafından konularak oranları, usul ve esasları yine aynı idareler tarafından belirlenen, tahsilatı yerel yönetimler tarafından yapılarak geliri kendi idaresine bırakılan vergilerdir. Birçok ülkede temel gelir kaynakları olarak en üst sırada yer alan yerel vergilere ait yetkiler (Güler, 2010: 265; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 99-100) yüksek mali özerkliğe sahip ülkelerde, yerel yönetimlere bırakılmaktayken, sınırlı mali özerkliğe sahip ülkelerde sınırlı oranda yerel yönetimlere bırakılmakta, mali özerkliğin hiç olmadığı ülkelerde ise merkezi yönetimden yerel yönetimlere belirli oranda pay aktarılmaktadır (Güner, 2006: 63).

Yapılan araştırmalar gelişmiş ülkelerdeki yerel vergilerin metropoliten yönetimlerin gelir paylaşımında daha çok ağırlık gösterdiğini ortaya koyarken, gelişmekte olan ülkelerde yerel vergilerin metropoliten yönetimlerde daha sınırlı tutularak, transferlerin daha ön planda olduğunu ortaya koymaktadır (Ü. Arıkboğa, 2018: 266-267).

Vergiler yoluyla gelir sağlanması yönteminin uluslararası kabul görmüş üç temel yöntemi bulunmaktadır. Bunlar: (1) Merkezi yönetimden yerel yönetimlere belirli bir yüzde aktarılması, (2) Bütün vergilerin yerel yönetimlere devredilerek, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin bir kısmının merkezi yönetime aktarılması, (3) Merkezi yönetimden, yerel yönetimlere belirli ölçüde vergilendirme yetkisi devredilmesidir. Dünyada en yaygın olarak kullanılan yöntem üçüncü yöntem olmuştur. Üçüncü yöntemin yetersiz kalması durumunda merkezi yönetim, yerel yönetimlere gelir transferinde bulunabilmektedir. Bu üç farklı yöntemde de önemli olan vergilerin yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında nasıl paylaştırılacağıdır (Agun ve Güler, 2017: 4-5; Güler, 2010: 265-266; Güler, 2019: 73-74; Mutluer ve Öner, 2009: 42-45; Sezer ve Vural, 2010: 216; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 99-100).

Her ne kadar yerel yönetim gelirleri teoride bu şekilde açıklansa da uygulamada bölgeler arası eşitsizlikler ya da çifte vergilendirme gibi sonuçlara neden olabildiğinden, yerel vergilerin farklı kaynak paylaşımlarıyla dağılımının nasıl olacağının, idarelerin vergi kapasitelerinin iyi kavranması gerektiğinin, vergilerin takibinin etkin bir şekilde yapılmasının öneminin, adalet ve eşitliğin korunmasına özen gösterilmesi gerektiğinin anlaşılmış olması gerekmektedir. Ayrıca kaynaklar ile maliyetlerin uyumlu ve yeterli olmasına dikkat edilmelidir. Aksi takdirde kaynak sapmalarıyla, göçlerle, yöneticilerin sorumluluk çakışması yaşamasıyla karşılaşılması kaçınılmazdır (Sezer ve Vural, 2010: 216; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 100-101; Yılmaz vd., 2012: 84; Yüksel, 2016: 737).

Emlak vergisi; yerel sınırlar içinde sabit olarak kalması ve yerel hizmetlerin emlak değerini etkilemesi gibi nedenlerle metropoliten yönetimlerin en önemli yerel vergi gelirlerinden biridir (Bird ve Slack, 2013: 142). Emlak vergisinin yanı sıra, gelir, satış, işletme, taşıt, ulaşım, reklam, çevre, elektrik tüketim, akaryakıt, haberleşme, eğlence, şans oyunları gibi vergiler de metropoliten yönetimlerin temel öz gelir kaynaklarındandır (Bahl, Linn ve Wetzel, 2013: 1-30; Bird ve Slack, 2013: 135-159; Martinez-Vazquez, 2013: 183-212).

Merkezi yönetime ekonomik istikrarın sağlanmasına uygun olan gelir, kurumlar, dış ticaret, harcama, gümrük vergileri ile katma değer gibi vergiler bırakılırken, yerel yönetimlere bina ve arazi vergileri, emlak, motorlu taşıtlar, meslek, şans ve talih oyunları gibi vergiler bırakılmaktadır. Bunda yerel yönetimlerin bina ve arazi değerini yöreye hakimiyeti nedeniyle daha doğru belirleyebilmesinin, motorlu taşıtlar vergisiyle yol yapım hizmetlerini gerçekleştirerek vatandaşa daha kaliteli hizmet sunabilmesinin ve altyapı hizmetleriyle değer artışı yaşanmasının etkisi bulunmaktadır. Yerel yönetimlere istikrarlı bir gelir kaynağı olan bu vergilerin oranlarının, koşullara göre her yıl düzenlenmesine dikkat edilmesi gerekmektedir (Güler, 2010: 267; Gündüz ve Agun, 2009: 239; Güner, 2006: 64-65; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 101-103). Her daim ifade edildiği gibi metropoliten yönetimlerin sahip olduğu bu vergi gelirleri ve üzerindeki yetkileri ülkeden ülkeye, zamana ve döneme göre farklılık göstermektedir.

Harçlar ve hizmet karşılığı alınan ücretler aracılığıyla finanse edilebilecek hizmetler genel olarak; su ve kanalizasyon, elektrik, otopark, çöp toplama, toplu ulaşım, kreş, yaşlı bakım evleri, müzeler, parklar ve spor hizmetleridir. Yol, aydınlatma gibi bazı altyapı hizmetlerinden alınan ücretler yerel yönetimlerin aldığı harçlara benzer nitelikteki gelirlerdendir (Martinez, 2013: 192-193).

3.3.3.2. İdareler Arası Transferler

İdareler arası gelir paylaşımının ikinci ayağı olan ve üst kademe yönetim birimi tarafından sağlanan transferler de metropoliten yönetimlerin önemli gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının harcama ihtiyaçları için yeterli olmaması nedeniyle oluşan mali açıkların kapatılması ihtiyacı, idareler arasındaki hizmet ihtiyaçlarının farklı olması nedeniyle vergi tabanının da farklı olması, kademeler arasında oluşan eşitsizliklerin ve dışsallıkların oluşturduğu negatifliklerin giderilmesi ihtiyacı, yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin asgari standardının oluşturulması transferlerin nedenleri arasındadır (Ü. Arıkboğa, 2018: 269-270; Slack, 2006: 106-108; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 108; Yalçın ve Gök, 2016: 693).

Yerel yönetim kademlerine yapılan transferler koşullu (özel amaçlı) ve koşulsuz (genel amaçlı) transferler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Koşulsuz transferler; bölgeler arası eşitsizliklerin giderilerek mali açıkların kapatılması amacıyla serbest şekilde kullanılırken, koşullu transferler bölgeler arası dışsallıkların ortaya çıktığı ve merkezi yönetimin hizmet sunumunda asgari standardı oluşturmak istediği durumlarda tercih edilmektedir (Shah, 2013: 216-219; Slack, 2006: 107-108).

Genel amaçlı olarak kullanılan koşulsuz transferler, bir sınırlama olmadan genel bütçe desteği olarak sunulmakta ve uygulanma yöntemi ya kanunla ya da merkezi yönetimin isteği doğrultusunda somutlaşmaktadır (Shah, 2013: 216). Mali eşitleme amacıyla en uygun araçlardan biri olan genellikle kullanım amacı belirtilmediğinden mali özerkliğe daha yatkın nitelikte değerlendirilen koşulsuz transferler yüksek gelirli yönetimden düşük gelirli yönetime kaynak aktarımı konusunda önemli bir yere sahiptir (Ü. Arıkboğa, 2015: 4; Yalçın ve Gök, 2016: 693; Yüksel, 2016: 738).

Koşullu transferler ise genellikle yerel yönetimlerin sorumluluğundaki özel proje ve faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla yapılmaktadır (Shah, 2013: 216). Koşullu transferlerde, desteği veren üst yönetim birimine bağımlı kalan alt kademe yönetim birimi mali özerklikten daha uzak nitelikte değerlendirilmektedir. Transferlerin planlanmasında amaçlar açıkça belirlenmeli, yerel yönetimler önceliklerini belirlemede esnekliğe, özerkliğe, etkinlik odaklı olmaya, şeffaflığa ve yeterli gelir kaynağına sahip olmalı, her bir bölgenin kapasitesine göre yeniden düzenlenebilen transferlerin alt yönetim kademelerinin alacağı paylar tahmin edilebilir olmalı, yardımı yapan yönetim biriminin bütçesi dikkate alınarak ekonomiyi yönetme odaklı tarafsız ve sürdürülebilir politika takip edilmelidir (Ü. Arıkboğa, 2015: 5-8).

Böylelikle transferler ile (1) vergi yönetiminde birliğin sağlanması, (2) çifte vergilemeden uzak kalınması, (3) aynı tür vergilerden farklı tahsilatların alınmaması, (4) yerel yönetimlere ihtiyacı olan kaynağın sağlanması, (4) mali yönden zayıf yerel yönetimlerin gelirlerini yükseltme imkanına sahip olması gibi avantajlar kazanılması hedeflenmektedir. Fakat diğer taraftan bu uygulamaların, vergi oranlarını belirlemede yerel yönetimlerin söz sahibi olmaması, yerel yönetimlerin merkezin taşradaki bir birimi haline gelmesi, yerel halkın ihtiyaçlarına uygun hizmet sunumunda tam anlamıyla etkin ve verimli sonuçlar alınamaması gibi olası riskler ile karşılaşması her zaman mümkün görünmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 98-109).

Metropoliten yönetimlerdeki transferler, ülkeler arasındaki uygulamalarda benzerlikler ya da farklılıklar taşıyabilmektedir. Bu farklılığın temelinde, güçlü ekonomik temele ve yüksek gelir kapasitesine sahip olan metropoliten yönetimlerin diğer bölgelerden daha az transfere ihtiyaç duyması etkili olabilmektedir. Fakat diğer taraftan, bu metropoliten yönetimlerdeki hızlı gelişme, yerel hizmetlere olan talebi diğer bölgelere göre daha çok hızlandırmakta, dolayısıyla gelir ihtiyacı da aynı hızla artabilmektedir. İlaveten, nüfusun, kalkınmanın, coğrafi konumun, bölgenin niteliklerinin, ülkenin idari ve siyasi yapısının transferlerin biçiminde etkisi bulunabilmektedir. Bu nedenle, metropoliten yönetimlerde transferler yoluyla gelir kaynağı elde edilmesinde tek bir model bulunmamakta, her bir metropoliten yönetimde transferlerin yapılış şekli ve toplam gelirler içindeki payı ülkeden ülkeye değişmektedir (Ü. Arıkboğa, 2018: 270; Bahl, Linn ve Wetzel, 2013: 17; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 109).

3.3.3.3. Borçlanmalar

İdareler arası kaynak paylaşımının üçüncü ayağını oluşturan borçlanmalar, metropoliten yönetimlerin bir diğer gelir kaynağıdır. Genellikle uzun döneme yayılan yatırım harcamaları için fayda sağlayan borçlanmalar, yerel yönetimlerin artan kaynak ihtiyacıyla ulusal ve uluslararası olarak devreye girmeye başlamıştır (Ü. Arıkboğa, 2018: 274; Yalçın ve Gök, 2016: 693). Metropoliten yönetimler, diğer yerel yönetim kademelerinden daha çok borçlanma imkanına sahiptir. Fakat borçlanmanın ana para ile birlikte faiz ödemesini de getirmesi cari harcamaların kısılarak borçların geri ödenmesi için yıllık kaynak ayrımını gerektirmektedir. Diğer taraftan, aşırı borçlanma durumunda ya da mevcut gelirlerin borç geri ödemelerini karşılayamaması durumunda geri ödemede sıkıntılar yaşanabilmektedir. Bu nedenle birçok ülkede borçlanmalar, çeşitli yöntemlerle kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır (Bahl, Linn ve Wtzel, 2013: 21-22; Bird ve Slack, 2013: 149).

Metropoliten yönetimlerin borçlanma yöntemleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, diğer yerel yönetim kademelerinden farklılık göstermemektedir. Ancak, metropoliten yönetimlerin sahip oldukları hizmet sorumlulukları ve gelir kaynakları, diğer yerel yönetim kademelerinden daha fazla borçlanabilmelerine imkân oluşturmaktadır (Smoke, 2013: 70-73). Örneğin, gelecek nesli yükümlülük altına sokan ve genellikle köprü, yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinde kullanılan bir yöntem olan borçlanma mali kaynak aktarımı açısından önemli bir kaynaktır. Fakat bir o kadar risk taşıyan bu yöntemin aşırıya gitmesini önleyecek sistemin geliştirilmesi, ülkenin makroekonomik istikrarı açısından önemlidir (Yalçın ve Gök, 2016: 693).

Borçların tam ve zamanında geri ödenerek farklı sorunlara sebebiyet vermemesi için çok iyi bir eylem planının oluşturulması gerekmektedir. İlaveten, birimlerin geri ödeme kapasiteleri düzenli olarak izlenmeli, aşırı borçlanmada ceza uygulaması devreye girmeli ve geri ödemede aksaklık olması durumunda merkezden aktarılan transferlerde kesintiye gidilmesi gibi yöntemlerle sistemin aktif şekilde işlemesi sağlanmalıdır (Usui, 2007: 18; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 118). Türkiye'de belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. Maddesi ile bir önceki yıl gelirlerinin %10'unu aşmamak şartıyla meclis kararıyla iç borçlanmalardan yararlanabilmektedir. Gelirlerin %10'unu aşan borçlanmalar, meclis üye tam sayısının

salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayına tabidir. Dış borçlanmalarda ise belediyeler 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi hakkında kanun hükümleri kapsamında sadece, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla borçlanabilmektedir.

4. DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Dünyada metropoliten kentlere yönelik tartışmaların 19. Yüzyıl başlarına kadar gittiği görülmektedir (Eke, 1982: 13). Türkiye'de ise büyük ölçekli şehirlerin yönetimine yönelik arayışlar Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı döneminde 1854 yılında tek kademeli olarak kurulan İstanbul Şehremaneti daha sonra 1858 yılında iki modele geçiş yaparak iki kademeli belediye modelinin Türkiye'deki temelini oluşturmuştur. Bu model, Cumhuriyet döneminde 1930 yılına kadar Ankara Şehremaneti ile devam etmiş, ardından yapılan değişiklik ile tek kademeli belediye modeline geçilerek, 1960 yılına kadar yeni bir model arayışı gündeme gelmemiştir (Oktay (a), 2020: 33). 1950'li yıllardan itibaren köylerden kentlere yaşanan göçlerle kentli nüfus hızla artmaya, mevcut hizmet ve gelir paylaşımı yetersiz kalmaya, büyük ölçekli kentlerin sayısı ise gittikçe artmaya başlamıştır (Eroğlu, 2013: 71-72). Artan ve çeşitlenen ihtiyaçların karşılanması amacıyla büyük kentlerde yaşanan bu büyümeye yönelik tartışmalar 1960'lı yılların ikinci yarısında hızlanırken (E. Arıkboğa, 2013: 52) 1970'li yıllarla birlikte çeşitli düzenlemeler başlatılmıştır. 1980'li yıllarda ise bu kapsamdaki düzenlemeler yasal zemine yerleştirilmeye başlanmıştır (Gül ve Batman, 2014: 327).

2000'li yıllarda başlayan kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında büyükşehir belediyelerine yönelik gerçekleştirilen çeşitli düzenlemeler ile büyükşehir belediye sayısı 16'ya ulaşmıştır. 2014 yılında uygulanmaya başlayan 6360 sayılı Kanun değişikliği ile Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetimi köklü değişiklikler geçirmiş, hizmet ve gelir paylaşımı kapsamında yeni bir zemin oluşturulmuştur (Gül ve Batman, 2014: 327-330; Eroğlu, 2013: 73-79). Tez çalışması kapsamında bu bölümün amacı; Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetimini anlamak ve 6360 sayılı

Kanun değişikliği ile hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı tabloyu değerlendirerek, sorunları ve çözüm önerilerini tartışmaktır.

4.1. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetiminin ilk uygulama örnekleri Osmanlı Dönemi'ne kadar uzanmakta ve bu uygulamalar sonraki sürece zemin oluşturmaktadır. Bu nedenle Türk büyükşehir belediye sisteminin temelini anlamak için Osmanlı yerel yönetim yapısındaki uygulama modellerini araştırmak önem taşımaktadır. Bu bölümde Türkiye'deki metropoliten yönetimlerin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar; 1984 yılı öncesi döneme ait düzenlemeler, 1984-2004 dönemine ait düzenlemeler ve 2004-2012 dönemine ait düzenlemeler şeklinde kronolojik olarak ele alınmaktadır. Ardından en son düzenleme olan 2012 yılındaki 6360 sayılı Kanun değişikliği ile metropoliten yönetimlerde hizmet ve gelir paylaşımı açısından getirilen değişikliklere yer verilmektedir. Son olarak, mevcut düzende büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı tablo değerlendirilerek, sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmaktadır.

4.1.1. 1984 Yılı Öncesi Dönemde Büyükşehir Belediye Yönetimi

Türkiye'de modern anlamdaki ilk belediye teşkilâtı olarak 1854 yılında kurulan ve büyükşehir deneyiminin kökeni olan İstanbul Şehremaneti, belediye hizmetlerindeki aksamaları gidermek için Avrupa şehirlerindeki uygulama modellerine benzer yaklaşımlar benimsemiş tek kademeli belediye modelidir. 1856 yılında İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılarak yönetilmesini önermesi üzerine, ilk belediye dairesi 1858 yılında Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye adıyla tüzel kişiliğe sahip bir daire olarak kurulmuştur. Böylelikle, başlangıçta tek kademeli olarak kurulan İstanbul Şehremaneti, 1858 yılında iki kademeli belediye modeline geçiş yaparak, iki kademeli modelin Türkiye'deki temelini oluşturmuştur. İstanbul dışındaki iller için ise 1877 yılında Vilayet Belediye

Kanunu çıkarılmıştır (Gül ve Batman, 2014: 327; Keleş, 2014: 158; Oktay, 2006: 51; Ortaylı, 2008: 435-443; Özgür, Yavuzçehre ve Ciğeroğlu, 2004: 3).

Zamanla değişen şartlar ekseninde alt kademeyi oluşturan belediye daireleri 1912 yılında kaldırılarak, Şehremaneti'nin hiyerarşik yapısı içinde belediye şubelerine dönüştürülmüştür. Böylelikle İstanbul'un yönetim yapısı iki kademeli belediye modelinden tek kademeli belediye modeline geçiş yaparak, tek tüzel kişilik altında Şehremaneti ve buna bağlı şubeler hizmet vermeye başlamıştır. İstanbul'da kurulan bu tek kademeli model, zamanın şartlarına göre geçirdiği çeşitli değişikliklerle birlikte 1984 yılına kadar uygulamada kalmıştır. Diğer taraftan Ankara'nın başkent olmasıyla 1924 yılında 417 sayılı kanun çıkarılarak İstanbul'daki yapının benzeri olarak Ankara Şehremaneti oluşturulmuştur. İstanbul'a göre daha küçük ölçekli olan ve tek kademeli olarak kurulan Ankara Şehremaneti, Cumhuriyet dönemi belediyecilik tarihinin ilk önemli uygulaması olmuş ve sonrasındaki uygulamalara öncülük etmiştir (Eryılmaz, 2014: 233-236; Karakılçık, 2013: 151-152; Keleş, 2014: 158-160; Kesgin, 2017: 282; Ortaylı, 2008: 435-443; Ortaylı, 2018: 121-197; Özgür ve diğerleri, 2004: 3; Tekeli, 2009: 19-26; Yaylı, 2015: 34-42).

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'ndan hukuki bakımdan güçsüz, fonksiyonel açıdan etkin olmayan ve mali yönden yetersiz şehir yönetimleri devralarak savaş nedeniyle yıkıma uğramış şehirleri yeniden imar etmekle karşı karşıya kalmıştır (Tekeli, 2009: 18-23). Bu dönemde anayasal anlamda direkt belediye yönetimini ele alan düzenlemeler gerçekleştirilmezken, çeşitli kanunlarla şehir yönetiminde düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen her bir düzenleme bir sonraki dönemin belediyecilik sistemini kanunlaştırmıştır. Bu kanuni düzenlemelerden ilki ve Cumhuriyet dönemi belediyeciliğinin ilk temel çerçevesini oluşturan tek kademeli model olarak kurgulanan 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yeniden yapılandırılarak güçlendirilmesi amacıyla atılmış önemli bir adımdır. Büyük şehirler için herhangi bir düzenleme öngörmeyen, Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları Ankara Şehremaneti Kanun'una son veren 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanun'una kadar yürürlükte kalmıştır (Bulut ve Dönmez, 2020: 285; Coşkun vd., 2019: 303; Özgür ve diğerleri, 2004: 4; Tekeli, 2009: 23-26; Uyar, 2004: 35; Yaylı, 2015: 45; Yeter, 1991: 153).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile farklı büyüklükteki yerleşim alanlarının yönetimi tek bir model altında düzenlenmiş, metropoliten kent tanımı ve kriterleri ise zamanla değişmiştir (Tekel, 2016: 385-414). İstanbul ve Ankara'da belediye başkanlığı görevi vali tarafından yerine getiriliyordu. Bu durum merkezi yönetimin etkisini göstermekteydi. Cumhuriyet dönemi belediyesinde ihtiyaçlar nezdinde çeşitli kanunlar çıkartılmıştır. 1930 yılında Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 yılında Belediyeler Bankası Kanunu, 1934 yılında Belediyeler İstimlak Kanunu, 1935 yılında Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu, 1948 yılında gecikmeli olarak çıkarılan Belediye Gelirleri kanunu dönemin belli başlı kanunlarıdır. Daha sonraki belediye yaklaşımını yönlendirmesi bakımından bu kanunlar önemlidir (Tekeli, 2009: 28-72).

1950'li yıllara kadar kentleşmenin düşük olması nedeniyle büyük şehirlerin yönetimine dair gelişmeler İstanbul ve Ankara ile sınırlı kalmıştır. 1950'li yıllardan itibaren kentsel alanlara yaşanan göçler nedeniyle bir taraftan mevcut şehirler daha çok büyürken, diğer taraftan yeni büyük şehirler oluşmaya başlamış ve altyapıda baş gösteren eksikliklerin yanı sıra daha çok insana hizmet sunma ihtiyacı oluşmuştur. Bu durum, hızla büyüyen kent yönetimlerinde hem ihtiyaçları değiştirmeye hem de hizmet sunumunda eksiklikleri ortaya çıkarmıştır. Böylelikle hizmet ve gelir paylaşımında alternatif yöntemler aranmaya başlanmıştır. Bu kapsamda öncelikle üç büyük şehirde iki kademeli bir yerel yönetim sistemi kurma düşüncesi ortaya atılmış ve bu düşünce çeşitli çevreler tarafından desteklenmiştir (Bulut ve Dönmez, 2020: 284; Coşkun, Pank ve Şen, 2019: 303; Eroğlu, 2013: 71-72; Keleş, 2014: 316-322). Türkiye'de metropoliten yönetimlerin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışma ve yasal düzenlemeler kronolojik olarak Tablo 7'de gösterilmekte ve devamındaki kısımda açıklanmaktadır.

Tablo 7. Türkiye'de Metropoliten Yönetimlerin Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışma ve Kanuni Düzenlemeler

Yıl	Düzenleme ve Kanunlar
1854	İstanbul Şehremaneti'nin kurulması.
1858	Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasıyla iki kademeli belediye modeline geçilmesi.
1868	Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile iki kademeli belediye modelinin geliştirilmesi.
1877	Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunlarının çıkarılması.
1912	İstanbul'da oluşturulan alt kademe belediyelerin şubelere dönüştürülmesi.
1924	Anakara Şehremaneti'nin kurulması.
1930	1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılması.
1965	Bakanlar Kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de "*Metropoliten Planlama Büroları*" kurulması.
1972	'Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu'nun Kurulması.
1972	İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 'Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'
1975	İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 'İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'.
1980	İçişleri Bakanlığı ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan 'Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı'.
1980	MGK 34 sayılı Karar ile büyük şehirlerin etrafındaki belediyelerin il belediyesine bağlanması.
1981	2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun.
1981	2560 sayılı Kanun ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin kurulması.
1982	1982 Anayasasının 127. Maddesine Büyükşehirler İçin Özel Yönetimler Kurulmasına Yönelik Madde.
1984	2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun
1984	Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin kabul edilmesi.
1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılması.
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılması.
2005	5390 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının düzenlenmesi.
2008	5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2012	6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un çıkarılması.
2014	31 Mart 2019 Yerel Seçimleriyle birlikte 6360 sayılı Kanun'un uygulanması.
2020	Büyükşehir alanlarında kırsal yerleşim ayrımının getirilmesi.

Kaynak: "Bulut ve Dönmez, 2020: 284-285; Coşkun ve diğerleri, 2019: 303; Gül ve Batman, 2014: 327; Oktay, 2020: 34-35; Ortaylı, 2008: 436-442; Özgür ve diğerleri, 2004: 6" kaynaklarından faydalanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Türkiye'de 1961-1980 dönemi, planlama dönemi olarak bilinmekte ve bu planlar içinde büyük ölçekli kentsel sorunlara ve çözüm önerilerine sıklıkla yer verilmektedir. 1961 Anayasası, yerinden yönetim ilkesini kabul etmesinin aksine büyük kent yönetimleri kurulması için uygun hükümlere sahip olmadığından, bu dönemde üretilen çözüm önerileri yetersiz kalmıştır. 1963 yılında gerçekleştirilen Belediye Kanun'undaki değişiklikle belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış ve daha güçlü konuma gelmiştir. Ayrıca 1961 Anayasasının 116. Maddesine dayanarak mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmasına imkân tanınmış, ancak bu birlikler kapsamlı hizmet sunma konusunda yetersiz kalmıştır (E. Arıkboğa, 2015: 188-190; Gül ve Batman, 2014: 327; Özgür ve diğerleri, 2004: 4-7).

Diğer taraftan, büyük şehirlerde özel bir yönetim biçimi oluşturmak amacıyla 1965 yılından itibaren ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de İmar ve İskân Bakanlığına bağlı "*Metropoliten Planlama Büroları*" (Bulut ve Dönmez, 2020: 284-285; Gül ve Batman, 2014: 327), 1972 yılında imarda bütünlük sağlayarak sorunları metropoliten kuruluşlarla çözmek amacıyla "*Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu*" kurulmuştur. Ayrıca çeşitli proje, araştırma raporu, toplantı, konferans ve seminerlerde büyük ölçekli şehirlere özgü özel yönetim biçiminin geliştirilmesi gerektiğine yönelik düşüncelerin ifadesi yaygınlaşmış, özel metropoliten yönetim modelleri oluşturulmaya başlanmış ve tüm çalışmalar metropoliten alanlarda yaşanan sorunlara çözüm arayışları olarak gelecekteki düzenlemelere temel oluşturmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010: 301; Oktay, 1998: 64-66; Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 909-910; Tekel, 2006: 78-79; Tekeli, 2009: 70-72; Uyar, 2004: 35-37; Yaylı, 2015: 53-55; Yeter, 1991: 153-154).

1971 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen İç Düzen Projesi kapsamında yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla 12 adet Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarılardan öne çıkanlar; Belediye Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, Köy Kanunu Tasarısı ve Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısıdır (Coşkun ve diğerleri, 2019: 303). [12] İlgili belediye kanunu tasarısında belediyeler büyüklüklerine

[12] Diğer kanun tasarıları şunlardır: Belediye cezaları kanun tasarısı, İş yerlerinin hafta tatili, öğle dinlenmesi ve açılıp kapanma saatleri hakkında kanun tasarısı, Mahalli idareler enstitüsü kanun tasarısı, Mahalli idareler mali denetleme kurulu kanun tasarısı, Mahalli idareler iktisadi teşebbüsleri hakkında kanun tasarısı, Mahalli idareler memurları kanun tasarısı.

göre ayrılmış, 100.000 ve üstü nüfusa sahip kentler, büyük kent belediyesi olarak tanımlanmıştır. Bu tasarıda, büyük kent belediyelerinin kanundaki görevlerin haricinde çevresindeki yerel yönetimlerle iş birliği yaparak çalışması öngörülmüştür (Özgür, vd., 2004: 6).

Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı ise nüfusu 100.000'i aşan çekirdek kent ve çevresinin katıldığı yerel yönetimlerin bir metropoliten hizmet birliği kurması ve bu birliğin belediyelere verilen görevleri yerine getirmesi amacıyla hazırlanmış ancak kanunlaşamamıştır. Gittikçe büyüyen metropoliten alanlarda çok sayıda belediyenin bulunmasının hizmet sunumunda koordinasyonsuzluk ortaya çıkarması nedeniyle arayışlar devam ederken (Özgür, ve diğerleri, 2004: 5), 1975 yılında "*İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı*", 1980 yılında İçişleri ve İskân Bakanlığı tarafından "*Büyükkent Birliği Yasa Tasarısı*" hazırlanarak, merkezi yönetimin idari ve mali desteği öne çıkarılmış, birlik organları ve sorumlulukları genişletilmiştir. Fakat İstanbul ve İzmir'i metropoliten kent olarak tanımlayan bu tasarılar da kanunlaşamamıştır. Tüm bunların yanı sıra bu dönemde kısa bir süreliğine Yerel Yönetim Bakanlığı kurularak, merkeziyetçilik daha da güçlendirilmiş fakat yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm getirememiştir. Bu dönemde hazırlanan çok sayıdaki kanun tasarısına rağmen tek kademeli belediye modeli değişmezken, hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar gittikçe artmış ve büyük ölçekli kentlerin ayrı bir yönetim modeline duyduğu ihtiyaç ilerleyen dönemlerde kendisini iyice hissettirmiştir (Bulut ve Dönmez, 2020: 285-286; Eke, 1982: 171-172; Coşkun ve diğerleri, 2019: 304; Özgür, ve diğerleri, 2004: 6).

1980 askeri müdahalesinden sonra büyük kentlerin sorunları gittikçe artarken, bu sorunlara yönelik çözüm arayışları gündemde kalmaya devam etmiştir (E. Arıkboğa, 2013: 53). Bu kapsamda büyük kentlerde özel bir yönetim kurulmasına yönelik atılan ilk adım; büyük kentlerdeki bazı küçük belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak, ilgili il belediyelerine katılmaları olmuştur. Milli Güvenlik Konseyi'nin 1980 yılında aldığı 34 sayılı Karar ile yeterli hizmet sunamayan bazı sıkıyönetim bölgelerindeki belediye ve köyler ana belediyelere bağlanmıştır (Coşkun ve diğerleri, 2019: 304; Gül ve Batman, 2014: 327; Öner ve Şahnagil, 2020: 653; Özgür ve diğerleri, 2004: 7). Böylelikle il merkezindeki parçalı yapıya son verilerek daha sonradan bu birleştirme

modeli kanunlaşmıştır (E. Arıkboğa, 2013: 53). Bu uygulama, iki kademeli belediye yönetimine geçişte önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Toprak, 2014: 312).

34 sayılı Kararın uygulanması sırasında oluşan farklılıkları gidermek amacıyla 1981 yılında 2561 sayılı kanun[13] çıkarılmıştır. Bu kanun ile hizmetlerin koordineli yürütülmesi amaçlanarak, nüfusu 300.000 üzerindeki belediyelerin, çevresinde bulunan belediye ve köylerin yakınındaki ana belediyeye bağlanması hedeflenmiştir. 34 sayılı Karar ve 2561 sayılı Kanun ile yerel yönetim birimlerindeki sayı giderek azalmış ve hizmet sunumunda koordinasyonun önü açılmıştır (Bulut ve Dönmez, 2020: 285-286; Coşkun ve diğerleri, 2019: 304; Özgür ve diğerleri, 2004: 7).

4.1.2. 1984-2004 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimi

Metropoliten kentlerin sorunlarını çözmek amacıyla bu döneme kadar geliştirilen kısa vadeli çözümler, yerini uzun vadeli çözümlere bırakmaya başlamıştır. Türkiye'de büyükşehir yönetimi, 1982 Anayasasının 127. Maddesinde[14] yer alan "*büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir*" hükmü ile anayasal dayanağa kavuşmuştur. Anayasanın bu maddesi ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasının önü açılırken, yerel yönetim sisteminde gerçekleşecek köklü değişikliklerin temeli atılmıştır (E. Arıkboğa, 2013: 55).

Ocak 1984 tarihli 2972 sayılı kanun[15] ile büyükşehirlerin kuruluşuna dair kriterler geliştirilmiştir. Buna göre, (1) Belediye sınırları içinde birden fazla ilçesi olan büyükşehirlerde bir büyükşehir meclisi ve ilçelerde de ayrı ayrı ilçe meclisi kurulmasına, (2) Büyükşehir ve ilçelerde ayrı ayrı belediye başkanı seçilmesine, (3) Belediye sınırlarının seçim çevresi kabul edilmesine, (4) Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı kaynak sağlanmasına, (5) Yerel seçimlerin beş yılda bir yapılmasına, (6) Seçim organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilmesine, (7) Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevlerinin yerinden yönetim ilkesine

[13] Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşimlerin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkındaki Kanun.
[14] https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf
[15] "2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun". https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf

uygun olarak düzenlenmesine imkân tanınmıştır. 8 Mart 1984 tarihli 195 sayılı KHK[16] ile büyükşehirler, "*belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*" olarak tanımlanarak üç büyük şehir olan İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Ardından büyükşehir belediyelerinin idari ve fonksiyonel yapısını hüküm altına alan 27 Haziran 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu[17] ile büyükşehirlerin yönetimi yasal dayanağa kavuşturularak bir yerde büyükşehir belediyesi kurulma kriteri; büyükşehir belediye sınırında birden fazla ilçe bulunmasına bağlanarak iki kademeli büyükşehir belediye modeli yürürlüğe girmiştir. Daha sonra birden fazla ilçe bulunması kriteri mali yük getirmesi ve koordinasyon problemi oluşturması gibi nedenlerle kaldırılarak, 504 sayılı KHK[18] ile alt kademe adıyla büyükşehir ilçe belediyesine benzeyen yeni bir yapı oluşturulmuştur. Düzenlemeler devam ederken yeni KHK'lar[19] ile farklı il belediyeleri büyükşehir belediyesi yapısına dönüştürülmeye devam etmiştir (Coşkun ve diğerleri, 2019: 304-305; Gül ve Batman, 2014: 327; Öner ve Şahnagil, 2020: 654; Yaylı, 2015: 67-68).

Bu yeni model ile il belediyesi büyükşehre, şube müdürlükleri ise ilçe belediyesine dönüşmüştür (E. Arıkboğa, 2013: 57). Böylece büyükşehir belediyesi üst kademeyi, ilçe belediyesi ise alt kademeyi oluşturmuştur. Tarihsel süreçte İstanbul'da ilk örneği Altıncı Daire-i Belediye olan ve 1912'de uygulamasına son verilen iki kademeli yönetim modeli yeniden uygulamaya geçirilmiştir.

---

[16] 195 sayılı KHK, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf

[17] https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf

[18] 504 sayılı KHK, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf.

[19] 1993 tarihli 3911 sayılı kanunla Adana, Bursa, Konya, Kayseri ve Gaziantep tek ilçeli büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. 1993 yılı 504 sayılı KHK ile Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum il merkezindeki il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Sakarya il merkezinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kuruldu. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf.

Tablo 8. 1984-2000 Yılları Arasında Kurulan Büyükşehir Belediyeleri

Yıl	Büyükşehir Belediyesi	Mevzuat
1984	İstanbul, Ankara, İzmir	3030 sayılı kanun
1986	Adana	3306 sayılı kanun
1987	Bursa, Gaziantep, Konya	3391, 3398 ve 3399 sayılı kanunlar
1988	Kayseri	3508 sayılı kanun
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun	504 sayılı KHK
2000	Adapazarı	593 sayılı KHK

Kaynak: 6360 sayılı Kanun Genel Gerekçesi, s:5-6.

1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir illeri, büyükşehir belediyesi statüsünü dönüştürülürken, 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri bu statüye dönüştürülmüştür. 1993 yılında Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum, 2000 yılında ise Adapazarı büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanun'a kadar küçük çaptaki değişikliklerle yürürlükte kalırken, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler geçirmiştir (Gül ve Batman, 2014: 327-328; Özgür ve diğerleri, 2004: 8).

Büyükşehir belediyelerinin görevleri liste usulü ile sayılmış, bunun dışında kalan tüm görevlerin ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesine hükmedilmiştir. 3030 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye modeli, klasik belediye yapısının geliştirilerek büyük şehirlerin ayrı bir yönetim biçimi gerektirdiğinin anlaşılması açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Bu modelde büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında hiyerarşik bir yapıdan ziyade her birinin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğu yapı hâkim olmuştur. Fakat 3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerine daha üst yetkiler sağlayarak ilçe belediyeleri üzerindeki denetimi güçlü tutmuştur. İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki yetki paylaşımında bu yönde değişiklik yaşanmasının temel nedeni ise iktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasındaki belediye dağılımının ortaya çıkardığı siyasi faktöre dayandırılmaktadır

(Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 911; Tekel, 2006: 83; Yaylı, 2015: 69-70; Yeter, 2002: 44-45).

Bu haliyle 3030 sayılı Kanun tüm büyükşehirleri aynı yönetim modeline tabii tutmuştur. Her şehrin kendine ait sosyal, ekonomik, coğrafi ve idari yapısının dikkate alınmadan aynı yönetime tabii tutulması (Yeter, 2002: 44-45), kademeler arasında görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütlerin bulunmaması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyonda yetersizliklerin yaşanması, belediye büyüklüklerinin çok farklı olmasından kaynaklı hizmet sunumunda ve kaynak paylaşımında adaletsizlikleri ortaya çıkarmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin nesnel bir ölçüt tanımlanmaması, büyükşehir belediye sınırlarının ilgili kurum ya da bakanlıklar tarafından belirlenmesini öngörmüştür (Bulut ve Dönmez, 2020: 288-289; Eren, 2011: 96-100; Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 910-911).

Tüm bu eleştirileri ve mevcut sistemin ortaya çıkardığı olumsuzlukları gidermek amacıyla 2000'li yılların başından itibaren uygulanan yerel yönetim reformları doğrultusunda, 3030 sayılı Kanun yerini 5216 sayılı Kanun'a bırakmıştır. Bütün bu süreçlerin beraberinde yerel yönetimlerle ilgili ayrı ayrı önemli düzenlemeler gerçekleştirilerek; 5216, 5747 ve 6360 sayılı[20] kanunlarla reform niteliğinde köklü yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Genel olarak kademeler arasındaki hizmet ve gelir paylaşımını temel alan bu düzenlemeler, genişleyen büyükşehir belediye sınırları içindeki saçaklanma alanlarında ortaya çıkan sorunlara çözüm üretmeye odaklanmıştır (Bulut ve Dönmez, 2019: 30; Oktay, 2016b: 71-74; Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 915).

4.1.3. 2004-2012 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, artan ihtiyaçlar ve giderek büyüyen sorunlar karşısında hizmetlerin daha etkin, verimli ve koordinasyon içinde sunulmasını sağlamak gerekçesiyle[21] 2004 yılı itibariyle gerçekleştirilmeye başlanan yerel

[20] "*5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu", "5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"* ve *"6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"*

[21] 5216 sayılı Kanun Genel Gerekçe S. Sayısı:619, 3/3/2004.

yönetimlerde reform sürecinin önemli bir ayağı olmuştur. Bu kanun ile büyükşehir belediyesi kurulma şartları, görev ve yetkileri, meclisin çalışma planı, encümen yapısı, valinin büyükşehir belediyesi üzerindeki idari vesayet yetkisi, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımına yönelik konular yeniden düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesi kurulma kriterleri; (1) en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsaması, (2) belediye sınırı içindeki ve bu sınıra en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olması, (3) fiziki yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin dikkate alınması olarak sıralanmıştır. Bu düzenlemeyle büyükşehir belediyelerinin kurulması zorlaştırılarak, 3030 sayılı Kanun'a göre daha somut kriterler belirlenmiştir. 5216 sayılı Kanun, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile desteklenerek belediye kurulmasındaki nüfus şartı 2.000'den 5.000'e çıkarılmıştır. Böylelikle, ilçe belediyesi kurulma kriteri zorlaştırılarak yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılmış, hizmet ve gelir paylaşımında etkinlik ve verimlilik amaçlanmıştır.

Büyükşehir belediyesi kurulma kriterlerinin yanı sıra büyükşehirlerin etrafındaki alanları kendi yönetimleri altına alarak, küçük ölçekli belediyelerle yaşanan hizmet ve gelir paylaşımı sorunlarını en aza indirmek amacıyla (Oktay, 2016b: 75) İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı ilan edilirken, diğer 14 büyükşehir belediyesinin sınırının nüfusa dayalı yarıçap uygulamasıyla belirlenme usulü kabul edilmiştir. Buna göre il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla mevcut valilik binası merkez kabul edilerek; nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu bir ile iki milyon arasında olan yerlerde yarıçapı 30 kilometre ve nüfusu iki milyondan fazla olan yerlerde yarıçapı 50 kilometre olacak şekilde büyükşehir belediye sınırı çizilmesine hükmedilmiştir[22]. Böylelikle, İstanbul ve Kocaeli'nde ilçe ve belde belediyelerinin tamamı büyükşehir sınırına dahil olurken, diğer 14 büyükşehirde sınırlar içinde kalan ilçe ve belde belediyeleri büyükşehir sınırına dahil olmuştur (Adıgüzel, 2012: 159; Belli ve Aydın, 2017: 407; Bulut ve Dönmez, 2019: 30; Keleş, 2012: 3; Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 916-917).

[22] "*5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Geçici Madde 2".*

Yarıçapa dayalı genişlemede, sınırlar arazinin ortasından geçebilmekteydi. Bu durumun ortaya çıkardığı sınır uyuşmazlıklarını gidermek için yerleşme yerinin niteliğine göre genişleyen bir anlayış benimsenmiştir. Sınırların genişletilmesiyle, büyükşehirlerin etrafındaki gelişmeye açık alanlar büyükşehir yönetimi altına alınmış, küçük ölçekli belediyelerin varlığına son verilerek başta imar ve ruhsatlandırma olmak üzere diğer hizmet alanlarında ortaya çıkacak sorunların önlenmesi hedeflenmiştir (E. Arıkboğa, 2013: 59-61; Oktay, 2016b: 75).

İl mülki sınırı ve yarıçap uygulaması, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve kaynak paylaşımı konusunda nispeten başarılı sonuçlar vererek, eskiye oranla daha kısa sürede daha etkin koordinasyon sağlanmasına imkân tanımıştır. Diğer taraftan, İstanbul ve Kocaeli'nde sınırların genişlemesi gelirde ilave artışı gerektirirken, bunun sağlanamaması hizmet düzeyinin düşmesine, halkın taleplerinin karşılanmasının bütçeye ilave yükler getirmesine neden olmuştur. Bununla birlikte, ilgili düzenlemenin ortaya çıkardığı çok parçalı yapı, büyükşehir belediye sınırları içinde yerel hizmet sunumunda koordinasyon problemlerinin devam etmesine, siyasi temsilde adaletsizliğe, kaliteli hizmet sunumunda sorunlara, sınır belirsizliklerine, etkin ve verimli hizmet sunumunda aksaklıklara neden olmuştur. Hizmet ve gelir paylaşımının birlikte düzenlenmemesi ise hizmet sunumunda aksaklıkları beraberinde getirmiştir. Alt kademedeki belediye sayısını önemli derecede artıran bu uygulama, belediyeler arası koordinasyon ve etkin hizmet sunumunda aksaklıkları ortaya çıkardığından, 2008 yılında yeni bir düzenleme gündeme gelmiştir (E. Arıkboğa, 2007b: 34; E. Arıkboğa, 2013: 59-61; Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 217-239; İzci ve Turan, 2013: 124; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015: 80-82).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'unda temel olarak iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlar 5747 sayılı ve 6360 sayılı kanunlardır. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile bu değişikliklerin birincisi gerçekleştirilmiş, büyükşehir belediye sınırları içindeki ilk kademe belediyeleri kaldırılarak ilçe ya da mahalleye dönüştürülmüştür (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2018: 223). Türkiye'de belediye ölçeğinin büyütülerek sayılarının azaltılması kapsamındaki ilk kapsamlı adım 5747 sayılı Kanunla atılmıştır (Oktay, 2016b: 78). Böylelikle hem ilk kademe belediyelerinin oluşturduğu çok parçalı yapıyı iyileştirmek hem de sistemin aksayan yönlerine çözüm geliştirmek hedeflenmiş ve üst kademede büyükşehir belediyesinin,

alt kademede ise sadece ilçe belediyelerinin bulunduğu daha sade bir yapı oluşturulmuştur (E. Arıkboğa, 2013: 61; Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 919; Usta ve diğerleri., 2018: 222; Zenin, 2014: 101).

4.2. 2012 YILINDA GETİRİLEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNİN ÖZELLİKLERİ

Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte başlayan kamu yönetiminde reform hareketleri kapsamında hem büyükşehir belediyelerine hem de Türk yerel yönetim sistemine yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerin en sonuncusu 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun değişikliğidir. Bu kanun değişikliğinin temelinde belirli bir coğrafi alanda yetkili olan çok sayıdaki yerel yönetim biriminin neden olduğu aksamaların giderilmesi bulunmaktadır. Bu aksamaların başlıcaları; planlama ve koordinasyon problemleri, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanamamak, kaynak israfı, temel altyapı hizmetlerinde yetersizlikler şeklinde ortaya çıkmıştır. Hem küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde hem de yoğun nüfuslu büyükşehirlerde kaynakların verimli kullanılarak etkin hizmet sunumunu aksatan bu problemler yönetimler arasında koordinasyon problemlerini de beraberinde getirmiştir. Bu nedenle uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır[23].

Kademeler arasında idari kapasite ve koordinasyon yetersizliği nedeniyle oluşan sorunları gidermek, yerel kamusal hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırmak, bütüncül model anlayışıyla planlama yapmak ve yerel demokrasinin geliştirilmesini sağlamak temel gerekçesiyle 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun değişikliği ile iki kademeli büyükşehir belediye modeli yaygınlaştırılarak kademeler arasındaki hizmet ve gelir paylaşımında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İlgili temel gerekçeler ekseninde 6360 sayılı kanun değişikliğiyle; tek merkezden yürütülen hizmetler ile ölçek ekonomisinin oluşması, hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve

[23] 6360 sayılı kanunun gerekçesi, ss:3-4 için bakınız: http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf.

kalitenin yükselmesi, daha az kaynakla daha çok ve kaliteli hizmet sunulması, kişi başına düşen kamusal harcamalar ile birim maliyetin düşmesi beklenmektedir. [24]

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, il sınırında büyükşehir belediye modeli ile geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle ve nitelikli teknik personellerle donatılabileceğini, böylece verimliliğin artacağını, merkezden aktarılan kaynakların etkin kullanımının sağlanacağını, yerel yönetim birimleri arasında daha adil bir yapının oluşacağını, imar planlarında uyumun ve bütünlüğün sağlanacağına yönelik olumlu gelişmelerin ortaya çıkmasını beklemektedir [25].

6360 sayılı Kanun ile bütün bu gerekçeler kapsamında genel olarak şu konularda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir: Bütün büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi, 14 yeni büyükşehir belediyesi ve ilçeler kurulması, büyükşehir olma kriterinin sadece 750 bin nüfusuna indirgenmesi, büyükşehir sınırları içindeki il özel idarelerinin ve belde belediyelerinin kaldırılarak köylerin mahalleye dönüştürülmesi, il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması, büyükşehir dışındaki illerde nüfusu iki binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımında yeni düzenlemelerin yapılması. 12/11/2012 tarihinde kabul edilen kanun, devamındaki ilk yerel yönetimler seçiminden hemen sonra (31 Mart 2014) yürürlüğe girmiştir.[26]

4.2.1. 6360 Sayılı Kanun ile Getirilen İdari ve Siyasi Kapsamlı Değişiklikler

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yönetiminde idari, mali, hizmet sunumu ve planlama gibi birçok kapsamda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerden birincisi; büyükşehir kurulma kriterinin sadece nüfusa indirgenmesidir. Buna göre, büyükşehir belediyesi kurulma kriteri yalnızca nüfus ile sınırlandırılarak, en az 750.000 nüfusa sahip illerin büyükşehre dönüştürülmesine

[24] 6360 sayılı kanunun gerekçesi, s.4 için bakınız: http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf.
[25] 6360 sayılı kanunun gerekçesi, s.5 için bakınız: http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf.
[26] On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

imkân tanınmış, böylelikle büyükşehir belediyesi kurulma kriteri önceki mevzuata göre kolaylaşarak mevcutta 16 olan büyükşehir belediye sayısı 29'a yükselmiştir[27]. Kanunun kabul edilmesinden dört ay kadar sonra çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili de 750.000 nüfusu sağladığı gerekçesiyle büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir[28].

750.000 ve üzeri nüfusa sahip illerin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi neticesinde bu iller, kırsal ve kentsel nitelikli büyük ve küçük ölçekli çok sayıda yerleşim birimine sahip olmuştur. Bu durum büyükşehir sınırları içindeki kırsal ve kentsel nitelikli bütün yerel hizmetlerin, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması sonucunu doğurmuştur (E. Arıkboğa, 2018: 17).

Tablo 9. Büyükşehir Belediyesi Kurulma Kriterleri Kronolojisi

Yıl	Mevzuat	Kriter
2012	6360 sayılı Kanun	(1) Toplam nüfusu 750.000 ve üstü olan iller.
2004	5216 sayılı Kanun[29]	(1) En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsaması, (2) Belediye sınırı içindeki ve bu sınıra en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olması.
1993	504 sayılı KHK[30]	(1) Büyükşehir belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmaz. (2) Sadece alt kademe belediyesi kurulması yeterli görülür.
1984	195 sayılı KHK[31] ve 3030 sayılı Kanun[32]	(1) Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler.

Kaynak: https://www.mevzuat.gov.tr, www.resmigazete.gov.tr, www.tbmm.gov.tr

[27] Kanunun yayımlanmasıyla 29'a yükselen büyükşehir belediye sayısı, Ordu ilinin de nüfus kriterini sağlamasıyla 14/03/2014 tarihinde yayımlanan 6447 sayılı kanunla 30'a yükselmiştir.
[28] 6447 sayılı Kanun, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm
[29] 5216 sayılı Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf
[30] 504 sayılı KHK, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf.
[31] 195 sayılı KHK, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf
[32] 3030 sayılı Kanun, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf

Nüfusla ilgili diğer yapısal düzenlemeler; büyükşehir belediyesi bulunan illerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için nüfusun 100.000'den az olmaması, sıfırdan belde kurulması için ise nüfusun 20.000'den az olmaması şartı getirilmesi ve büyükşehir sınırı içinde mahalle kurulma kriterinin en az 500 kişilik nüfus kriteri ile sınırlandırılmasıdır. Değiştirilen nüfus kriterleriyle mevcut yerel yönetim birimleri sayısı aşağıdaki Tablo 10'da gösterilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içindeki köy, belde ve bucakların tüzel kişiliğine son verilerek, mahalleye dönüştürülmüş ve bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Daha sonradan diğer illerdeki belde belediyeleri ve bucakların da tüzel kişilikleri kaldırılarak ülke genelinde bu kademelere son verilmiş ve bu idarelerin bütün mal varlıkları, görev, yetki ve sorumlulukları ile hak, alacak ve borçları ilgili ilçe veya büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Bu uygulama ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan farklı türdeki idari yapılanmaların kaldırılarak koordinasyonun güçlenmesi ve daha etkin hizmet sunumunun sağlanması amaçlanmıştır (Yalçın ve Gök, 2016: 700).

Tablo 10. 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerde Sayısal Durum

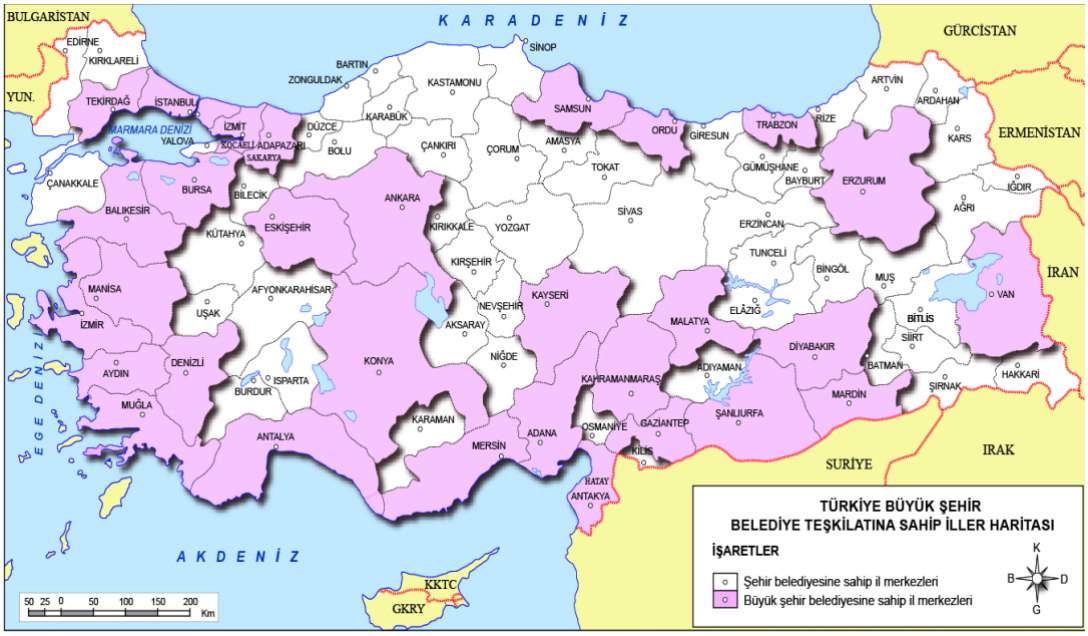
Belediye Türü	**6360 Öncesi (2013 yılı)**	**6360 Sonrası (2020 yılı)**
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	403
Belde Belediyesi	1.977	386
Toplam Belediye	**2.950**	**1.389**
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34. 395	18.292
Mahalle	19.103	32.166

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020; Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, 2020, https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx. (06/02/2020)

Tablo 10'dan anlaşılacağı üzere 6360 sayılı Kanun yerel yönetim birimlerinde önemli değişiklikler getirmiştir. Kanun ile büyükşehir sayısı 30'a yükselirken, büyükşehir ilçe belediye sayısı 519'a yükselmiştir. Toplam il özel idaresi sayısı 51'e, köy sayısı ise 18.292'ye düşerken, mahalle sayısı 32.166'ya yükselmiştir. Nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyeleri kaldırılarak, köye dönüştürülmüş böylelikle belde belediye sayısı 386'ya düşmüştür. Sonuç olarak Türkiye'de 30 ilde tüm yerel hizmetler büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilirken, diğer 51 ilde il özel idareleri, belediye ve köy tüzel kişilikleri arasında paylaşılmaya devam etmiştir.

6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen önemli yapısal değişikliklerden ikincisi**;** il mülki sınırı uygulamasıdır. Buna göre, 5216 sayılı Kanun ile yalnızca İstanbul ve Kocaeli için uygulanan il mülki sınırı uygulaması, 6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlere uygulanarak 30 büyükşehrin sınırı il mülki sınırı, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı ise ilçe mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Böylelikle tüm büyükşehirler ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluk alanı mülki sınırlar olarak yenilenmiştir. Bu değişiklikle birlikte büyükşehir belediyeleri, çok geniş bir coğrafyaya ve merkezden uzak irili ufaklı yerleşim alanlarına hizmet götürmeye başlamıştır (E. Arıkboğa, 2018: 18; Gül ve Batman, 2014: 329).

İl mülki sınırı uygulaması ile planlama ve koordinasyonun daha etkin sağlanarak ölçek ekonomisinden daha rasyonel faydalanılması, tek merkezden yürütülerek koordine edilen yerel kamusal hizmetlerin etkinliğinin artması beklenmektedir. Ancak nüfus, coğrafi özellik ve ekonomik gelişmişlik açısından birbirinden farklı olan illerin aynı kanuna tabi tutulmasının hizmet ve gelir paylaşımı yönünden aksaklıklara neden olabileceği tahmin edilmektedir (Yalçın ve Gök, 2016: 700-701; Yetkin, 2020: 9). Diğer taraftan, büyükşehir belediyesinin tüm il ölçeğinde asli yetkili olması yerindenlik ilkesine ters olarak değerlendirilmekte, katılımcılık ve denetim açısından etkin olmayan bir yöntem olarak eleştirilmektedir (Yalçın ve Gök, 2016: 701). Aşağıda Tablo 11'de 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi statüsü alan 14 il, bu illerin bulunduğu bölgeler, nüfus ve alan bilgileri gösterilmektedir.



Şekil 4. Türkiye Büyükşehir Belediye Teşkilatına Sahip İller Haritası

Kaynak: http://cografyaharita.com/haritalarim/4lturkiye-buyuksehirler-haritasi.png

Tablo 11. 6360 sayılı Kanun ile Kurulan Büyükşehir Belediyeleri

	Yeni Büyükşehir Belediyesi	Nüfus (2019)	Alan (km^2)	Bölge
1	Hatay	1.628.894	5.524	Akdeniz
2	Kahramanmaraş	1.154.102	14.525	
3	Malatya	800.165	12.259	Doğu Anadolu
4	Van	1.136.757	20.921	
5	Aydın	1.110.972	8.116	Ege
6	Denizli	1.037.208	12.134	
7	Manisa	1.440.611	13.339	
8	Muğla	983.142	12.654	
9	Mardin	838.778	8.780	Güney Doğu Anadolu
10	Şanlıurfa	2.073.614	19.242	
11	Ordu	751.180	5.861	Karadeniz
12	Trabzon	808.974	4.628	
13	Balıkesir	1.228.620	14.583	Marmara
14	Tekirdağ	1.055.412	6.190	

Kaynak: 6360 sayılı Kanun, TUIK 2019 nüfus verileri ve Harita Genel Müdürlüğü www.tuik.gov.tr,https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf (30/03/2020)

Tablo 11'den anlaşılacağı üzere 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Mardin, Malatya, Manisa, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir statüsüne dönüştürülmüştür. Ege Bölgesi'nde 4, Marmara, Doğu Anadolu, Güney Doğu Anadolu, Akdeniz ve Karadeniz Bölgelerinde 2'şer yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Coğrafi olarak en az alana sahip büyükşehir olan Trabzon ile en çok alana sahip büyükşehir olan Van arasında yaklaşık 4 kat alansal fark olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca en az nüfusa sahip olan Ordu ile en çok nüfusa sahip Şanlıurfa arasında yaklaşık bir buçuk kat nüfus farkı olması dikkat çekmektedir.

6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen önemli yapısal değişikliklerden üçüncüsü; büyükşehir belediye sınırındaki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Hemen ardından burada oluşan boşluğu kapatmak amacıyla tüm büyükşehir belediyelerinde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı[33] (YİKOB) kurularak bu yapıya 2016 yılında tüzel kişilik verilmiştir.[34] Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı merkezi yönetimin ildeki yatırımlarının yapılması, afet ve acil yardım hizmetlerinin sunumu, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin sunumunda görevlendirilmiş olan ve İçişleri bakanlığına bağlı olarak kurulan bu kurumların yönetiminde valiler yetkili kılınmış, valilerin il özel idareleri ile ilgili yetkileri daha da arttırılarak yerelde merkezi otorite daha da güçlendirilmiştir (Yetkin, 2020: 10).

Büyükşehir belediyeleri, hem büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki hem de ilçe belediyelerinin kendi arasındaki hizmetlerin sunumunda koordinasyonu sağlayan kurum olarak belirlenerek, büyükşehir belediye meclisine karar alma yetkisi tanınmıştır. İlaveten hem diplomatik pasaport hakkı verilen hem de seçim çevresi genişleyen büyükşehir belediye başkanı daha güçlü ve yetkili bir büyükşehir belediye başkanına dönüşmüştür[35]. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınır

---

[33] 04/04/2014 tarih ve 28962 sayılı yönetmelik. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm

[34] YİKOB'lara 01/09/2014 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan 674 sayılı kanun hükmünde kararname ile tüzel kişilik verilmiştir.

[35] (6360/29. Madde, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun/ 4. Madde).

olmasından dolayı bu illerde yapılacak olan yerel seçimlerde, ilin tüm seçmenleri oy kullandığından, yerelde siyasi dengeler değişmiştir (Adıgüzel, 2012: 162).

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki hakimiyeti ve merkeziyetçi etkisi, bir taraftan demokrasinin önündeki engel olarak görülürken, diğer taraftan küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin hizmet sunma kapasiteleri her zaman için tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalara getirilen en genel çözüm ise yerel hizmet sunumunda demokrasinin güçlendirilerek ölçek ekonomisiyle hizmet maliyetlerinin düşürülmesi arasındaki dengenin sağlanması olmuştur (Yalçın ve Gök, 2016: 701).

4.2.2. 6360 Sayılı Kanun ile Getirilen Hizmet ve Gelir Kapsamlı Değişiklikler

6360 sayılı kanunla hizmet sunumu kapsamında gerçekleştirilen ve eklenen yenilikler şunlardır: 14 büyükşehir belediyesinde su ve kanalizasyon idaresi kurulmuştur[36]. Sosyoekonomik açıdan bütünleşik İstanbul ve Kocaeli gibi illerde su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi, hizmet etkinliği ve ölçek ekonomisi açısından daha uygun olarak değerlendirilirken, bütünleşik olmayan ve kırsal alanın yoğun olduğu Ordu, Trabzon gibi illerde hizmet maliyetlerinin artması ve etkin hizmet sunumunun yürütülmesinde aksamalar beklenmektedir (E. Arıkboğa, 2013: 86).

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelere kadınlar ve çocuklar için konukevi açma zorunluluğu getirilirken, büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine ayni yardımın yanı sıra kanunda belirtildiği şekliyle nakdi yardım yapabilmesine, dereceye giren sporculara, teknik yöneticilere, antrenör ve öğrencilere ödül verebilmesine imkân tanınmıştır. Büyükşehir belediyeleri; tarım ve

[36] Büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon hizmetleri "Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü" tarafından yerine getirilmektedir. Su ve kanalizasyon idaresi, büyükşehir belediye teşkilatı içinde yer almayan ayrı bir teşkilat yapısına sahip bir tüzel kişiliktir. 2560 sayılı Kanunun Ek Geçici 5. Maddesi bu kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağını öngörmektedir. Ek Geçici 10. Madde ile diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak su ve kanalizasyon idarelerinin adının, kadrosunun, mevcut personelinin ve mal varlığının Cumhurbaşkanı kararı ile tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddelere istinaden, 31/03/2014 tarihli 28958 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2014/6072 sayılı karar ile.

hayvancılığı desteklemeye yetkili kılınarak yeni projelerin üretilmesinin, çiftçi faaliyetlerinin desteklenmesinin ve modern tarıma yönelik projelerin gerçekleştirilmesinin önü açılmış yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ile ortak hizmet ve proje üretmede yetkilendirilmiştir.

Tüm bu yeniliklerin yanı sıra büyükşehir belediyeleri; mabetlerin yapımı, bakımı ve onarımında, meclis kararıyla mabetlere ücretsiz ya da indirimli su temini imkânı sağlanmasında, büyükşehir belediyelerinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, onarımını, temizliğini sağlamak, karla mücadele çalışmalarını yürütmede yetkilendirilmiştir. İl sınırları içindeki yerleşim yerlerini birbirine bağlayan yollar büyükşehir belediyelerinin, bunlar dışında kalan yol, cadde ve meydanlar ise büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılmıştır. İlaveten büyükşehir belediyeleri, yol harcamalarına katılma payını isteğe bağlı olarak belediye meclis kararıyla almak, ilan ve reklamların şeklini ve yerini belirlemek; yol, cadde, sokak ve binalara ad ve numara vermekle yükümlü kılınırken, gerektiğinde bu yetkileri ilçe belediyelerine devretmekle yetkilendirilmiştir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından görevlendirilen temsilcilerin katılması öngörülmüştür.

Diğer taraftan büyükşehir ilçe belediyeleri, afet riski taşıyan veya güvenliği tehlikeye atan binaları tahliye ederek yıkmada yetkilendirilerek, talep etmeleri durumunda büyükşehir belediyelerinin desteğini alabilmekle görevlendirilmiştir. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı açık otopark yapımı ve denetimi, mezarlık alanlarının tespiti, defin hizmetleri, her çeşit toptancı halleri ve mezbaha yapmak ve işletmek, bunlara ruhsat vermek ve temizlik gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde fiziksel şartların dikkate alınarak ilçe belediyelerinin yetkilendirilmesi önemli bir esneklik olmuştur (Oktay, 2016b: 85).

Büyükşehirlerde mahalleye dönüşen köylerdeki mimari gelişimi desteklemek amacıyla yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun ticari amaç taşımayan tip mimari projeler yapılması kararı alınmıştır. Vatandaşların kullanımına ücretsiz sunulması kararlaştırılan bu projelerin köylerde tek tipleşmeye yol açmaması

ve köylüye ek yükümlülükler getirmemesine dikkat edilmesi önem taşımaktadır (Oktay, 2016b: 87).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin gelir paylaşımında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler kapsamında büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden aldığı pay %5'ten %6'ya çıkarılırken, büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,50'den %4,50'ye çıkarılmıştır. Bu paylaşımla ilgili detaylı incelemeler sıradaki kısımda tartışılmaktadır.

Türkiye'de büyükşehir belediye modeli, 2012 yılında gerçekleştirilen 6360 sayılı Kanun değişikliğiyle son şeklini almıştır. Günümüzde büyükşehir belediyelerinde bu kanuna göre hizmet ve gelir paylaşımı gerçekleştirilmektedir. Ancak değişen ve gelişen ihtiyaçlar çerçevesinde yeni düzenlemeler kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin dinamik olan değişim süreci araştırılarak hizmet ve gelir paylaşımı kapsamındaki gelişimi sürekli takip edilmelidir.

4.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ ARASINDAKİ PAYLAŞIM

6360 sayılı Kanun'un büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine yönelik getirdiği yenilikler önceki kısımda ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu kısımda, mevcut düzende büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı incelenmektedir.

4.3.1. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Hizmet Paylaşımı

6360 sayılı Kanun ile üst kademede büyükşehir belediyesinin alt kademede ise sadece büyükşehir ilçe belediyesinin bulunduğu iki kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. İl bütününde büyükşehir uygulamasını ifade eden bu modelde hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı genişleyerek

sırasıyla il ve ilçe mülki sınırı olmuştur[37]. Büyükşehir belediyesi, büyükşehir sınırları içindeki yerel kamusal ihtiyaçların karşılanması açısından geniş yetkilere sahiptir. Üst kademenin ağırlıklı olarak yetkilendirildiği bu modelde, büyükşehir belediyesi daha çok uyum ve koordinasyonu sağlayan konumdadır.

Büyükşehir belediyesinin ana aktör olduğu bu modelde, çoğu yerel hizmetler büyükşehrin sorumluluğuna bırakılırken, ilçe belediyelerinin sorumluluğu sınırlandırılmıştır. Fakat 5216 sayılı Kanun'a oranla, büyükşehir ilçe belediyelerine kısmen de olsa yeni yetkiler verilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 134; Yıldırım, 2015: 214). E. Arıkboğa, (2018: 18)'ya göre ise büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında subsidiarite ilkesi göz ardı edilerek, ilçe düzeyinde yapılması mümkün olan hizmetler de büyükşehir belediyesine verilmiştir. Normal bir ilçe belediyesinden farklı yetkilere sahip olan büyükşehir ilçe belediyesi, hizmetlerinin bir kısmını devretmekte, bir kısmını paylaşmaktadır. İlaveten kimi hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması, denetlenmesi ve gelirinin bir kısmının büyükşehir belediyesine devredilmesi gerekmektedir (Zengin, 2014: 106).

6360 sayılı Kanun değişikliğinin getirdiği büyükşehir belediye modelinde, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımını dört sınıfta değerlendirmek mümkündür. Bunlar; (1) Büyükşehir belediyesinin tek başına kullanacağı yetkiler, (2) Büyükşehir belediyesinin yetkisinde olup istenildiğinde devredilebilecek yetkiler, (3) Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesinin birlikte sorumlu olduğu ortak yetkiler, (4) Büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına kullanacağı yetkiler. Bu dörtlü sınıflandırmada ağırlığın büyük kısmını birinci grup üstlenmektedir (Alataş, 2019: 491; E. Arıkboğa, 2018: 18).

5216 sayılı Kanun'un 7. Maddesinde düzenlenen büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- İlçe belediyelerinin görüşleri doğrultusunda büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun bütçesini hazırlamak.
- Nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak, onaylayarak uygulamak, denetlemek.

[37] 6360 sayılı Kanun.

- Kanunla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım, onarımı ile her ölçekteki imar ve parselasyon planlarını yapmak ve ruhsatlandırmak, 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,
- Belediye Kanunu'nun 69. ve 73. Maddelerindeki arsa ve konut üretimi ile kentsel dönüşüm yetkilerini kullanmak,
- Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak, yaptırmak, uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlayarak koordinasyonu sağlamak; toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek, her türlü servis, toplu taşıma araçları, taksi sayıları, bunların ücret tarifelerini, güzergahlarını, durak yerlerini, araç park yerlerini tespit etmek, işletmek, işlettirmek, kiraya vermek, kanunen yetkisi olduğu tüm trafik hizmetlerini yerine getirmek,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek, bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak, ilan ve reklam asılacak yerler ile bunların şekliyle ebadını belirlemek, meydan, bulvar, cadde, yol, sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara vermek.
- Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, ağaçlandırma yapmak, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan tüm işyerlerini kentin belirli bir yerinde toplamak, inşaat malzemeleri, hafriyat, odun kömür gibi malzemelerin depolanma alanlarını belirleyerek bunların taşınmasında çevre kirliliğine izin vermeyecek tedbirler almak,
- Büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak, bunların toplanıp taşınması dışındaki depolama, ayrıştırma, bertaraf etme işlemlerini yapmak, bu kapsamda tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, deniz araçlarına yönelik gerekli hizmetleri yerine getirmek.
- Birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak, denetlemek, yiyecek ve içecek tahlilleri için laboratuvar kurmak ve işletmek.

- Yolcu ve yük terminalleri ile açık ve kapalı otopark yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
- Büyükşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatı alanları yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek, amatör spor kulüplerine gerekli desteği sağlamak, nakdi yardım yapmak, üstün başarı gösteren sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere ödül vermek,
- Gerektiğinde mabet, sağlık, eğitim, kültür hizmetleri için bina yapmak, bunların her türlü bakım, onarım ve malzeme ihtiyacını karşılamak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile kent tarihi açısından önemli önemli mekanların korunmasını sağlamak, bakımlarını, onarımlarını yapmak, korunması olanaksız yerleri aslına uygun yeniden inşa etmek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, derelerin ıslahını gerçekleştirmek, kaynak suyu veya arıtma ile elde edilen suları pazarlamak,
- Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin hizmetlerini yürütmek,
- Her türlü toptancı hali, mezbaha yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek, özel hâl ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Doğal afet planlamalarını büyükşehir ölçeğinde yaparak, gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç, malzeme desteği sağlamak,
- İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, yanıcı patlayıcı madde üretim ve depolama alanlarını tespit etmek, kamu kuruluşları diğer işyeri ve konutları yangın ve diğer afetler durumunda alınacak tedbirler açısından denetleyerek gerekli izin ve ruhsatları vermek,
- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Afet riski taşıyan veya riskli binaları tahliye etme ve yıkma konusunda, ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği sağlamak.

Büyükşehir belediyesinin, büyükşehir ilçe belediyesine devredebildiği ya da birlikte yürütebildiği hizmetler şunlardır:

- Yolcu ve yük terminali, açık ve kapalı otopark yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek, ruhsat vermek,
- Mezarlık için alan tespit ve tesis etmek, işletmek, işlettirmek ve defin hizmetlerini yürütmek,
- Toptancı hallerinin ve mezbahaların yapımı, yaptırılması, işletilmesi ya da işlettirilmesi, ruhsatlandırılması, denetlenmesi,
- Temizlik hizmetleri, adres ve numaralandırma işlemleri.

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu temel hizmetler şunlardır:

- Katı atıkları toplayarak aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhhi işyerlerine, ikinci ve üçüncü sınıf gayrı sıhhi işyerlerine, halka açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat vermek, denetlemek,
- Dinlenme, eğlence ve spor yerleri, park, otopark gibi alanları yapmak,
- Yaşlı ve engelli vatandaşlar ile kadınlara, gençler ve çocuklar için kültürel ve sosyal hizmetler üretmek,
- Mesleki eğitim ve beceri kursları düzenlemek,
- İbadet yerleri ile kültür, sağlık, eğitim binaları yapmak, bunların bakım ve onarımını gerçekleştirmek,
- Kültür ve tabiat varlıklarıyla tarihi dokunun korunması için çalışmalar yapmak, kentin tarihi dokusunu geliştirmek,
- Cenaze ve defin hizmetlerini yürütmek,
- Can ve mal güvenliğini tehdit eden, afet riskli binaları tahliye etmek, yıkmak.

6360 sayılı Kanun değişikliği ile büyükşehir ilçe belediyelerine verilen yetkiler ise şunlardır:

- Mahalleye dönüşen köylerde tip mimari proje yapma veya yaptırma,
- Mabetlerin yapım, bakım ve onarımı,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların tahliyesi ve yıkımı konusunda talepleri halinde ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinden destek alabilmektedir.

6360 sayılı Kanun değişikliğiyle büyükşehir ilçe belediyeleri imar uygulamaları ve bütçe açısından sınırlandırılmıştır. İlçe belediyesinin imar konusunda aldığı kararlar, üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edilir ve büyükşehir belediye başkanına gönderilir (Alataş, 2019: 495).

Büyükşehir sınırları içinde hizmet alanının genişletilmesi sonrası yerel kamusal ihtiyaçların karşılanması bakımından geniş yetkilere sahip olan büyükşehir belediyeleri, hizmetin faydasının yayıldığı alan ve ölçek ekonomisine daha duyarlı olan hizmetler açısından daha fazla yetki, görev ve sorumluluğa sahip olurken (E. Arıkboğa, 2013: 55), büyükşehir ilçe belediyeleri daha küçük ölçekli ve rutin ihtiyaçların karşılandığı sınırlı yetkilere sahip olmuştur (Yıldırım, Gül ve Akın, 2015: 214-215). Bu durum her ne kadar hizmet etkinliğini sağlayacağı şeklinde bir beklenti oluştursa da hem hizmetin faydasının yayıldığı alana hem de hizmetin ortaya çıkardığı maliyetlere bakmak gerekmektedir (Yalçın ve Gök, 2016: 697-670).

Bir diğer önemli özellik; büyükşehir belediye modelinin önemli ayrımlarından birini oluşturan büyükşehir ilçe belediyelerine tanınan yetki ve sorumlulukların dağıtılmasında, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan birbirinden çok farklı büyüklük, nitelik ve kapasiteye sahip ilçeler arasında herhangi bir ayrım yapılmamış olmasıdır. Buna göre, merkez ilçe ile merkeze uzak ilçeler, kentsel nitelikli ilçeler ile kırsal nitelikli ilçeler veya az nüfuslu ilçeler ile çok nüfuslu ilçeler aynı yasal statüye sahip olmuştur. Dolayısıyla büyükşehir modeli, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasındaki hizmet paylaşımında merkeziyetçi ve tek tipçi olarak değerlendirilmektedir (E. Arıkboğa, 2018: 19). Ayrıca, merkez ilçelerde yeni bir ilçe belediyesi kurularak, büyükşehir belediyesinin sunacağı hizmetlerin yeni ilçe belediyesine bırakılması, hizmet paylaşımında tartışmalara kapı aralamıştır. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin yerine getirdikleri hizmet paylaşımı aşağıdaki Tablo 12'de gösterilmektedir.

Tablo 12. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Hizmet Paylaşımı

Hizmetler	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi
Altyapı		
Anayol, bulvar, meydan, yol bakım	X	
Yol, sokak, meydan, cadde, bulvar ile bunların üzerindeki binaların ad ve numaralandırılması	X	
Su ve Kanalizasyon	X	
Yağmur suyu hattı	X	X
Tüm ulaşım, durak ve otoparklara yönelik hizmetler	X	X
İlan ve reklam asılacak yerler ile bunların şekil ve ebatlarının belirlenmesi	X	X
Derelerin ıslahı	X	
Coğrafi kent bilgi sisteminin kurulması	X	X
Katı atık yönetim planının yapılması	X	
Birinci sınıf gayrisıhhi işyerlerinin ruhsatlandırılması, denetimi	X	
Sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayri sıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek		X
Doğal afet planlaması, diğer afet bölgelerine araç malzeme desteği	X	X
Patlayıcı ve yanıcı madde depolama yerlerinin tespiti	X	
İşyerlerinin yangın ve diğer afetler konusunda denetlenmesi, izin ve ruhsatın verilmesi	X	
Merkezi ısıtma sistemi kurulması	X	
Baraj ve tesis kurulması, işletilmesi	X	
Hizmetler		
Çevre, tarım ve su alanlarının korunması, ağaçlandırılması	X	X
Katı atıkların toplanması ve aktarma istasyonuna taşınması	X	X
Katı, Sanayi ve Tıbbi atıkların değerlendirilmesi	X	
Yolcu ve yük terminali kurma	X	

Toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi, gerekli tesislerin kurulması	X	
Kara ve denizdeki tüm toplu taşıma araçlarına ruhsat verilmesi	X	
Toptancı hal ve mezbaha yapımı, işletimi, ruhsatlandırılması, denetimi	X	
Afet riski taşıyan tehlikeli binaların tahliyesi, yıkılması, ilçe belediyesinin talebi halinde destek sağlanması	X	X
Mezarlık ve Defin hizmetleri	X	
Zabıta hizmetleri	X	X
İtfaiye hizmetleri	X	
İmar ve Planlama		
Stratejik plan, yıllık hedef, yatırım programı ve bütçenin hazırlanması	X	X
Büyükşehir sorumluluğundaki yerleri ruhsatlandırmak	X	X
Nazım imar planı	X	
Uygulama imar planı	X	X
İmar Ruhsatlandırma	X	X
İmar Denetimi	X	X
Arsa ve konut üretimi	X	X
Kentsel Dönüşüm	X	X
Sosyal ve Kültürel		
Her türlü sosyal tesis kurulması, hizmetlerin yürütülmesi, kursların açılması ilgili kuruluşlarla iş birliği yapılması	X	X
Park, hayvanat bahçesi, barınak, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence gibi yerlerin yapımı, işletimi, ruhsatlandırılması	X	X
Amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım, ödül verilmesi	X	X
Mabet, kültür, eğitim, sağlık, spor hizmetleri için tesis yapılması, bakımı, onarımı, malzeme desteği	X	X
Kültür, tabiat, tarihsel açıdan önemli mekanların korunmasını sağlamak, aslına uygun inşası, bakımı, onarımı	X	X
Mesleki eğitim ve beceri kazandırma kursları	X	X

Yaşlı ve engellilere yönelik hizmetler	X	X
Gıda tahlil laboratuvarlarının kurulması	X	
Ekonomi		
Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunmak	X	X
Yiyecek ve içecek maddeleri için laboratuvar tesisi kurulması	X	
Sanayi bölgesi oluşturulması	X	
Pazar yeri	X	X
Otel, dükkân gibi yerler inşa ederek, kiralamak	X	
Otopark tesisi kurmak, işletmek ve ruhsatlandırmak	X	X
Şirket kurmak	X	X

Kaynak: 5216, 5393 ve 6360 sayılı Kanunlardan faydalanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 12' deki hizmet paylaşımına göre altyapı, temel kentsel hizmetlerin planlanması ve sunulması, imar ve planlama ile ekonomi kaynaklı hizmetler büyükşehir belediyelerinin hizmet alanında yoğunlaşmaktadır. Sosyal ve kültürel hizmetler ise hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehir ilçe belediyesinin sorumluluğuna bırakılmıştır.

Tablo 12' ye genel olarak bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının ilçe belediyelerine göre daha geniş kapsamlı olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin; yerel kamusal hizmetlerin büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaştırılması her ne kadar olumlu bir katkı sunsa da aynı hizmetin birden fazla yönetime bırakılması yetki kargaşasına ve kaynak paylaşımında sorunlara neden olabilmektedir. Diğer taraftan, farklı niteliklerdeki ilçe belediyelerine aynı yetki ve sorumlulukların bırakılması hizmet sunumunda etkinliği geride bırakabilmektedir. Bu olumsuzlukların yaşanmaması için hizmet paylaşımının kademeler arasında net olarak ayrıştırılması ve kaynak aktarımının buna göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kademeler arasındaki hizmet paylaşımının netleştirilmesi için hangi hizmetin hangi kademe tarafından en etkin şekilde yerine getirileceğinin araştırılması önem

taşımaktadır. Tüm bunların yanı sıra hizmetlerin vatandaşa en yakın yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesinin, hizmetlere ulaşılabilirliği kolaylaştırarak katılımı sağladığı açıktır. Bu nedenle subsidiarite ilkesine göre hizmet paylaşımının yapılmasının büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki sorunları en aza indirmesi beklenmektedir.

4.3.2. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Gelir Paylaşımı

6360 sayılı Kanun'un son aşamasını büyükşehir belediyelerinde mali yönden gerçekleştirilen değişiklikler oluşturmaktadır. 1982 Anayasasının 127. Maddesinde yer alan "*yerel yönetimlere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır*" ifadesinden hareketle belediyelerin gelir kaynakları; öncelikli olarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile yasal çerçevesine kavuşturulmuştur. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile gelir paylaşımında önemli değişiklikler gerçekleştirilerek gelir kaynakları yeniden düzenlenmiştir (Agun ve Güler, 2017: 7; Ü. Arıkboğa, 2016: 281; Güler, 2010: 265; Nadaroğlu, 2001: 84-106; Güler ve Kılıç, 2019: 205; Özer, 2015: 528-529; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 99-119; Yüksel, 2016: 732-740).

Çalışmanın içeriği ekseninde bu kısımda; büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin gelir kaynakları açıklanarak, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği mali içerikli değişikliklere yer verilmektedir. Daha sonra bu değişikliklerin ortaya çıkardığı genel tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü'ndeki sayısal verilerle ortaya koyularak, Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımında mevcut durum değerlendirilmektedir.

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinin gelirleri şunlardır:

- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin (%20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı

yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan) %50'si,

- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,
- Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin (ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak) %50'si,
- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,
- Kira, faiz ve ceza gelirleri,
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler,
- Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,
- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- Şartlı ve şartsız bağışlar,
- Diğer gelirler.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirleri 5393 sayılı Kanun'da[38] düzenlenen belediye gelirlerine tabidir. Buna göre büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirleri şunlardır:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve ödenekler,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,

[38] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 59.

- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler.

Türkiye'de belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları; *öz gelirler, transferler ve borçlanmalar* olmak üzere üç ana eksenden oluşmaktadır. 6360 sayılı Kanun, bu gelirlerin paylaşımında önemli değişiklikler getirmiştir. Bu değişikliklerin birincisi olan Türkiye'de merkezden aktarılan transfer gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) ayrılan paylar, bağışlar ve yardımlardan oluşmaktadır. Büyükşehir belediyelerine koşulsuz olarak transfer edilen gelirlerden en önemlisi olan GBVG'den aktarılan paylar (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2014: 24); merkezi yönetim tarafından tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemleri yapılan gelir kaynakları üzerinden ilgili büyükşehir belediyesine aktarılan gelirleri ifade etmektedir (Mutluer ve Öner, 2009: 187-188). Belediyelere GBVG'den aktarılacak pay ve miktarı 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve 6360 sayılı Kanun değişikliği ile son şeklini almıştır (Ü. Arıkboğa, 2016: 283). Aşağıdaki Tablo 13 ve Tablo 14'te GBVG'den aktarılan payların 6360 sayılı Kanun ile geçirdiği değişiklik sonrası oluşturulan mevcut pay dağılımları gösterilmektedir.

Tablo 13. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları

5779 sayılı Kanun-Madde 2 (2) (6360/ 25. Madde) "…genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1,50'si[39] büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılır. "	**5779 sayılı Kanun-Madde 5** (3) (6360/ 26. Madde) %4,50'lik payın; %90'ı nüfusa, %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın, *%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı *%30'u büyükşehir belediye payı *%10'u Su ve Kanalizasyon İdaresi Payı olarak dağıtılmaktadır.

Kaynak: 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (5. Madde), 6360 sayılı Kanun (26. Madde), 2560 sayılı Kanun (Madde 13/c). Ü., Arıkboğa, (2016: 284).

6360 sayılı Kanun'da merkezden aktarılan transfer gelirlerinde 5779 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır. Düzenleme öncesi GBVG' den yerel yönetimlere aktarılan %6,5'luk payın; %2,85'i il belediyelerine, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i il özel idarelerine dağıtılmayken; son değişiklik ile GBVG' den aktarılan %6,5'luk payın dağılımı %1,50'i il belediyelerine, %4,50'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine olacak şekilde yeniden düzenlemiştir. Böylelikle GBVG' den büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan pay, %2,50'den %4,50'ye çıkarılmış ve bu payın dağılımı nüfusa ve yüz ölçümüne göre yeniden düzenlenmiştir.

Düzenleme öncesi GBVG tahsilatı toplamından ayrılan büyükşehir ilçe belediyeleri payı doğrudan nüfus esaslı olarak %30'u büyükşehir belediye payı, kalanı büyükşehir ilçe belediye payı olarak aktarılırken, düzenlemeyle birlikte büyükşehir ilçe

[39] %1,50'lik belediye payının %80'lik kısmı nüfusa, %20'lik kısmı ise gelişmişlik endeksi verileri doğrultusunda en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru eşit nüfuslu beş grup içinde dahil oldukları gruba göre dağıtılmaktadır. Ayrılan %20'lik payın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba verilmektedir. Bu dağılım her grup içindeki nüfusa göre gerçekleştirilmekte ve eşitliği bozan ilçe, dengenin kurulması amacıyla beldeleriyle birlikte bir önceki ya da sonraki gruba dahil edilmektedir.

belediyelerine ayrılan %4,50'lik pay kendi içinde detaylandırılarak, %70 ve %30 olarak iki kısma ayrılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine %60'ı aktarılan pay kendi içinde %90'ı nüfusa ve %10'u ilçelerin yüzölçümüne göre olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Kalan %40'lık payın %30'u büyükşehir belediyelerine, %10'u su ve kanalizasyon idaresine verilmesi kararı alınmıştır (Ü. Arıkboğa, 2016: 284).

Tablo 14. Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları

5779 sayılı Kanun-Madde 2	**5779 sayılı Kanun-Madde 5**
(3) "... büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır."	(4) (6360/ 26. Madde) %6'lık büyükşehir belediye payının; *%60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. *Kalan %40'lık kısmının; %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.. İlçe Belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümüne göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Kaynak: 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (5. Madde) ve 6360 sayılı Kanun (26. Madde). Ü., Arıkboğa, (2016: 283).

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden toplanan GBVG' den aldıkları pay akaryakıt vergileri istisna tutularak %5'ten %'6 ya çıkarılırken, bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılan kısım, %70'ten %60'a düşürülmüştür. Kalan %40'lık kısmın %70'i nüfusa, %30'u ise yüz ölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmıştır. Getirilen bu yeni düzenleme ile payların dağılımında nüfus kriterine yerleşim yerlerinin yüzölçümü kriteri de eklenerek, GBVG' den belediyelere ayrılan pay nüfus ve yüzölçümü kriterine göre yeniden düzenlenmiştir. Aktarılan bu payda bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden payının %20'sini aşması halinde artış oranının %20'nin altında kalan büyükşehir belediyelerine dağıtılmasına yönelik sınırlamalar kaldırılmıştır. İlaveten, yeni hükümet sistemine göre Cumhurbaşkanı bu

oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine göre indirmeye yetkili tayin edilmiştir.

Tablo 13 ve Tablo 14 göstermektedir ki; büyükşehir belediyesi hem kendi sınırları içerisinde yapılacak olan GBVG tahsilatı toplamının %6'sını hem de büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'unu almaktadır. Ayrıca bu payların dağıtımında nüfus ile birlikte yüzölçümü kriteri de dikkate alınmaktadır. Bu dağılımın geniş yüzölçümüne sahip olup daha fazla alana kentsel hizmet sunmak zorunda kalan büyükşehir belediyeleri için olumlu bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür (Adıgüzel, 2012: 169).

GBVG dışında belediyelere aktarılan ve koşulsuz transfer geliri kabul edilen bir diğer merkezi yönetim payı, Maliye Bakanlığı tarafından aktarılan denkleştirme ödeneğidir. 2009 yılında getirilen ve 6360 sayılı kanunla yeniden düzenlenen denkleştirme ödeneği ile kesinleşmiş en son GBVG tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine, nüfusu daha az olup GBVG' den daha düşük pay alan belediyelere destek sağlanması amacıyla ayrılmaktadır. Buna göre nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere, %65'i eşit ve %35'i nüfusa göre paylaştırılmak üzere Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere ödenek aktarılmaktadır.

Belediyelere koşula bağlı olarak transfer edilen *bağış ve yardımlar* ise genellikle belirli hizmetlerin ve projelerin finansmanının sağlanmasında kullanılmak üzere yapılan transferler şeklinde oluşmaktadır. Örneğin bakanlık bünyesinde gerçekleştirilen kültür, sanat, turizm alanındaki projelerin gerçekleştirilmesine yönelik yardımlar bu tür transferlere örnek oluşturmaktadır (Ü. Arıkboğa, 2016: 284).

2012-2021 Döneminde öz gelirlere yönelik gerçekleştirilen değişiklikler şunlardır:

- *Otopark Gelirleri Hakkında:* 6360 sayılı kanunun 3194 sayılı İmar Kanun'una getirdiği düzenlemeye göre, ilçe belediyeleri elde ettiği otopark gelirlerini tahsil ettikten sonraki 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarmakla, büyükşehir belediyeleri de bu geliri otopark tesisi için arsa alımı ve genel otopark inşasında kullanmakla sorumludur.
- 24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 31. Maddesine göre "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar*

programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanır." şeklinde güncellenerek ilçe belediyelerinin otoparktan elde ettikleri gelirleri büyükşehir belediyesine devretmesi uygulamasına son verilerek, gelirleri kendi sorumluluklarında kullanılmasına karar verilmiştir.

- *Yol Harcamalarına Katılma Payı Hakkında:* Belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından inşası, tamiri ve genişletilmesi yapılan yolların iki tarafında bulunan veya başka tarafa çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'una getirilen düzenleme ile belediye meclisinin kararıyla "*yol harcamalarına katılma payı"* alınabilmesidir.
- *Çevre ve Temizlik Vergisi Hakkında:* Büyükşehir belediyelerinin katı atıkların ayrıştırılması ve depolanması görevini yerine getirmesi için kaynağa sahip olması gerektiğinden (Güler, 2019: 82) belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre ve temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan çevre ve temizlik vergisine tabidir. Su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanan çevre ve temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilerek tahakkuk edilir. Tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile belediyeler tarafından tahsil edilir. Büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre ve temizlik vergisi su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilir. Su ve kanalizasyon idareleri, tahsil ettiği çevre ve temizlik vergisi ile gecikme zammının %80'ini ilgili belediyeye bildirerek öder. Kalan %20'sini ise çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına aktarır.[40]
- *Emlak Vergisi ve Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Yönelik Katkı Payı Hakkında*: 6360 sayılı kanun ile il özel idarelerinin kaldırıldığı yerlerde 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa göre emlak vergisi ve taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına yönelik katkı payının defterdarlıklar bünyesinde açılacak emanet kasasına yatırılması kararlaştırılmıştır. Bu kasada toplanan paraların %20'sinin Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılması, yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen tutarların Bakanlık bütçesine aktarılması,

[40] 2464 sayılı Kanun, 44. Madde.

gelecek yıl bu miktarın aynı amaçla kullanılmak üzere aktarılmasında bakanlığın yetkili olması karara bağlanmıştır. Ayrıca Mart 2014 itibariyle büyükşehir belediyesi olan illerdeki emlak vergisinin taksitinin takip ve tahsilinin yeni kurulan ilçe belediyeleri tarafından yapılması kararlaştırılmıştır. Tahsil edilen bu verginin birinci taksitinin büyükşehir belediyesine, ikinci taksitinin ilçe belediyesine aktarılmasına hükmedilmiştir.

- *Maden Üretim Sahaları Hakkında:* 3213 sayılı Maden kanununa göre maden üretim sahalarındaki iş yeri açma ruhsatının tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri tarafından verildiği illerde yetki ve sorumluluklar, valiliğe geçmiştir. Bunun haricinde 6360 sayılı kanun ile maden sahalarındaki harçlara yönelik herhangi bir değişiklik yapılmayarak, 3213 sayılı kanunun 7. Maddesi aynen devam ettirilmiştir. Buna göre, maden üretim faaliyetlerine dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde 2464 sayılı kanunun hükümlerine istinaden tahsil edilen bedelin %50'sinin ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı hizmetlerinde kullanılmak amacıyla doğrudan ilgili ilçeye veya köy hizmet birliklerine aktarılmakta, alanın belediyenin mücavir sınırında olması durumunda tahsil edilen harcın %50'si doğrudan belediyenin hesabına aktarılmaktadır.

Tüm bu değişikliklerin yanı sıra tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerden on yıl süreyle emlak vergisi ile vergi, harç ve katılma paylarının alınmamasına karar verilmiştir. Aynı süre kapsamında mahalleye dönüşen köylerdeki içme ve kullanma suyu ücretlerinin en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesine karar verilmiştir. [41] Ayrıca İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve bağlı idarelerinin yatırım bütçelerinin en az %10'unu on yıl süreyle büyükşehir belediye sınırına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetlerine ayırması zorunlu hale getirilmiştir.[42]

Türkiye'de vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi Anayasa ile merkezi yönetime bırakılmıştır. Vergi tahsisi konusu da yasama organının yetkisinde olup yasalarla düzenlenmektedir. Bu kapsamda, Türkiye'de yerel yönetimlere kanunla bir takım

[41] 30 Mart 2014 yerel seçimleriyle yürürlüğe giren bu maddenin, üzerinden beş yıl geçmesinin ardından maddenin geçerlilik süresi 31/12/2022 tarihine kadar uzatılmıştır (6360/ geçici 1. Madde).
[42] 6360 sayılı Kanun/ Geçici Madde 1(24).

vergi gelirleri verilmiştir. Oldukça sınırlı ve dar tabanlı olan bu vergiler çok fazla gelir getirmemekte olup yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde çok önemli bir paya sahip değildir. Ayrıca, Türkiye'de yerel yönetimlerin kendi yetkilerindeki vergi gelirlerinin oranlarını belirleme hakkı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimler kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar kapsamında dahi kendilerine tahsis edilen vergilerin oranları üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olmayıp, bu konudaki yetki merkezi yönetime bırakılmıştır (Ü. Arıkboğa, 2016: 281-282; Ü. Arıkboğa, 2019: 72-73).

Türkiye'de belediyelerin vergi gelirlerini; (1) Emlak Vergisi, (2) Çevre ve Temizlik Vergisi, (3) İlan ve Reklam Vergisi, (4) Eğlence Vergisi, (5) Haberleşme Vergisi, (6) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve (7) Yangın Sigortası Vergisi oluşturmaktadır. Bu vergilerden Emlak Vergisi 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile düzenlemişken, diğerleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir (Arıkboğa, 2019: 72-73).

Emlak Vergisi, 1986 yılından itibaren belediyeler tarafından tahsil edilen, Bina Vergisi ve Arazi Vergisi olmak üzere ikiye ayrılan bir vergidir. Bu vergiler; bina, arazi ve arsa sahiplerinden Emlak Vergisi hükümlerine göre tespit edilen vergi değeri üzerinden kanunda belirtilen oranlarda alınmaktadır. Büyükşehir belediye sınırlarında ve mücavir alanlarında kanunda belirtilen oranlar yüzde yüz arttırımlı olarak uygulanmaktadır (Arıkboğa, 2019: 74).

Çevre ve Temizlik Vergisi, 1993 yılında çıkarılan 3914 sayılı kanun ile konulmuştur. Belediye sınırlarında ve mücavir alanlarında bulunan belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan konut, işyeri ve diğer binaların Çevre ve Temizlik Vergisi'ne tabidir. Çevre ve Temizlik Vergisi, konut ve işyerleri için farklı uygulanmaktadır. Konutlara ilişkin Çevre ve Temizlik Vergisi, konutların su tüketim bedeli esas alınarak hesaplanmakta, su faturalarında gösterilerek tahakkuk etmekte ve belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ise konutlara ilişkin Çevre ve Temizlik Vergisi, su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilmektedir. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ilişkin Çevre ve Temizlik Vergisi ise kanunda belirlenen tarifeye göre alınmakta olup büyükşehir

belediyelerinde bu tarife yüzde 25 arttırımlı uygulanmaktadır (Arıkboğa, 2019: 74-75).

Büyükşehir belediyelerinde Çevre ve Temizlik Vergisi, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaşılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilen konutlara ilişkin Çevre ve Temizlik Vergisi'nin yüzde 20'si büyükşehir belediyelerine, yüzde 80'i büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. İşyerlerine ilişkin Çevre ve Temizlik Vergisi ise ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmekte olup ilçe belediyesi tahsil edilen verginin yüzde 20'sini büyükşehir belediyesine aktarmakla yükümlüdür. Büyükşehir belediyeleri aktarılan bu vergiyi çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmesinde kullanmakla yetkilidir. (Arıkboğa, 2019: 76).

İlan ve Reklam Vergisi, belediye sınırlarında ve mücavir alanda yapılan her türlü ilan ve reklamdan alınmakta olup kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar çerçevesinde belediye meclisinin önerisi ve Cumhurbaşkanı kararıyla tarifesi belirlenmektedir. Büyükşehir belediyelerinde İlan ve Reklam Vergisi hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyesinin kendi yetki alanlarından tahsil etmeye yetkili olduğu vergidir (Arıkboğa, 2019: 76-78).

Eğlence Vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde eğlence yerlerini işletenlerden eğlence faaliyetleri nedeniyle alınan vergidir. Büyükşehir belediyelerinde Eğlence Vergisi, hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyesinin kendi yetki alanlarından tahsil etmeye yetkili olduğu vergidir (Arıkboğa, 2019: 76-78).

Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi belediye ve mücavir alanlar içinde tüketim yapanlardan alınan vergidir. Haberleşme Vergisi ile Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilirken, Yangın Sigortası Vergisi yalnızca büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir (Arıkboğa, 2019: 77-78).

Tablo 15. Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Vergi Gelirleri Paylaşımı

Vergi Geliri	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi
Emlak Vergisi[43]		X
Çevre ve Temizlik Vergisi	%20 Pay	X
Yangın Sigorta Vergisi	X	
Eğlence Vergisi[44]	X	X
İlan ve Reklam Vergisi	X	X
Haberleşme Vergisi		X
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi		X

Kaynak: 5393, 2464, 6360 sayılı Kanunlar; Ü. Arıkboğa, 2016: 281.

Tablo 15'e göre büyükşehir belediyelerinin tahsil etmeye yetkili oldukları vergi gelirleri; yangın sigortası vergisi, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisidir. Büyükşehir ilçe belediyesi, tahsil ettiği çevre ve temizlik vergisinden %20 oranında pay vermektedir. Yangın sigorta vergisi ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir tarafından tahsil edilerek, ilçe belediyelerine tahsil yetkisi verilmemektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından kullanılan bütçe sınıflandırmasına göre belediyelerin gelir kalemleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve

[43] Muhasebat Genel Müdürlüğü, bütçe sınıflandırmasına göre Emlak vergisi; bina, arsa ve arazi vergilerini kapsamaktadır.

[44] 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si.

alacaklardan tahsilatlardır. 6360 sayılı Kanun değişikliği ile büyükşehir belediyelerinin yerel vergilerin belirlenmesi ve tahsili konusunda yeni bir düzenleme getirilmemiştir (Dağ ve Kılınç, 2017: 438).

Tablo 16. Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Gelir Paylaşımı

Gelirler	**Büyükşehir Belediyesi**	**Büyükşehir İlçe Belediyesi**
Harçlar	X	X
Yol Harcamalarına Katılma Payı	X	X
Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	X	
Ücretler		
Müze Giriş Ücretleri[45]	X (%5)	X
Madenlerden Pay		X
Park Yeri İşletilmesi	X (%50)	X (%50)
Otopark Geliri[46]	X	X
Diğer Öz Gelirler		
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	X	X
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	X	X
Faizler, Paylar ve Cezalar	X	X
Sermaye Gelirleri	X	X
Alacaklardan Tahsilatlar	X	X

Kaynak: 5393, 2464, 6360 sayılı Kanunlar

2464 sayılı Kanun'un 97. Maddesi'nde düzenlenen ücret gelirlerine göre belediyeler, kanunda harç ya da harcamalara katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirecekleri her türlü hizmetler için belediye meclisi kararı ile ücret almaya yetkilidir. Ücret gelirleri, belediyelerin miktar ve şartlarını kendilerinin belirleyebildiği bir öz gelir türüdür. (Ü. Arıkboğa, 2016: 282).

[45] 2464 sayılı Kanun Madde 97 (a)
[46] 24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 31. Madde.

6360 sayılı Kanun değişikliği ile büyükşehir belediyelerinin gelirlerini artıracak birkaç düzenleme gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir sınırlarına dahil edilerek mahalleye dönüşen köylerden Emlak Vergisi, vergi, harç ve katılım payları alınması zorunlu olmuştur. Ayrıca Emlak Vergisi, büyükşehir belediye sınırları içerisinde %100 artırımlı olarak toplanmaktadır. Dolayısıyla köylerde yaşayanların da bu vergileri %100 artırımlı ödemesiyle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artışlar yaşanması beklenmektedir. Ayrıca büyükşehir sınırları içindeki bütün mükelleflerin, Çevre ve Temizlik vergisini %25 zamlı olarak ödemelerine karar verilmiştir.

Belediyeler ve büyükşehir belediyeleri 5393 sayılı kanunun 68. Maddesine göre görev ve hizmetlerinin gerektirdiği ölçüde *iç ve dış borç alabilmektedir*. Belediyelerin tarihsel sürecine bakıldığında borçlanma konusunda genellikle geri ödemede sıkıntı yaşandığı bilinmektedir. Bu nedenle, merkezi yönetim tarafından ertelenen veya üstlenilmek zorunda kalınan bu borçlanmaların ortaya çıkardığı olumsuzlukların giderilmesi için belediyelerin görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelire sahip olması gerekmekte ve iç denetim mekanizmasıyla birlikte siyasi denetimin de istisnasız uygulanması önem taşımaktadır (Ercan, 2018: 153).

5393 sayılı Kanun ile düzenlenen belediyelerin borçlanma koşul ve sınırlamaları şu şekildedir: (1) Belediyenin yatırım programında yer alan projeler için dış borçlanma ve tahvil ihracı yapılabilir, (2) İç ve dış borç stoku normal belediyelerde, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranı ile arttırılan miktarını, büyükşehir belediyelerinde ise bir buçuk katını geçemez, (3) Bütçe gelirlerinin %10'unu geçmeyen borçlanma, belediye meclisi kararı ile yapılır, (4) Bütçe gelirlerinin %10'unu geçen borçlanma, belediye meclisinin salt çoğunluğu ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapılır (Ü. Arıkboğa, 2016: 285).

Büyükşehir belediyelerinin giderlerine[47] ilişkin değişiklikler ise şunlardır: Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu yararı sunan dernekler, vergiden

[47] 5216 sayılı kanunun 24. maddesine göre büyükşehir belediye giderleri; belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler, belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler, ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı

muaf vakıflar ve meslek odalarıyla ortak proje geliştirmesine imkân tanınırken, diğer dernek ve vakıflarla ortak proje yapması mahallin en büyük mülki amirinin iznine bırakılarak kaynaklar korumaya alınmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerine 5216 sayılı Kanun ile verilen görevler kapsamında yurtiçi ve yurtdışı kamu ve özel kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri gerçekleştirerek diğer proje giderleri kalemi altında harcama yapabilmelerine imkân tanınmıştır.

4.4. 6360 SAYILI KANUN DEĞİŞİKLİĞİNİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISINA ETKİSİ

6360 sayılı Kanun değişikliğinin getirdiği hizmet ve gelir paylaşımına yönelik değişiklikler yukarıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu kısımda, 6360 sayılı kanun değişikliğinin büyükşehir belediyelerinin mali yapısı üzerindeki etkisi incelenmektedir. Kanunun uygulama sonuçlarını tam olarak görebilmek için uygulanmaya başlandığı 2014 yılından bir dönem öncesinden günümüze kadar yıllara ait veriler analiz edilmektedir. Böylece kanundan bir dönem öncesi ve yeni sistemin yürürlüğe girdiği sürecin değerlendirilmesi ve çalışmanın güncelliğini öne çıkarması için 2014-2020 dönemindeki değişim incelenmektedir. Karşılaştırma, 2009-2013 dönemi için 16 büyükşehir belediyesinin tamamını, 2014 yılı ve sonrası için 30 büyükşehir belediyesinin tamamını kapsamaktadır. 2009-2019 dönemi bütçe gelir ve gider verileri üzerinden karşılaştırmalı olarak analiz edilen bu kısımda, Muhasebat

---

alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri, mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri, bu kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler olarak sıralanmaktadır.

Genel Müdürlüğü[48] ve Mahalli İdareler Faaliyet Raporlarındaki[49] veriler esas alınarak, hesaplamalar yazar tarafından bizzat yapılmıştır.

Tablo 17. Büyükşehir Belediyelerinin 2009-2020 Yılları Bütçe Dengesi (1.000 ₺)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi
2009	11.335.294	13.662.594	-2.327.300
2010	13.322.111	13.836.250	-514.139
2011	15.560.584	15.570.973	-10.389
2012	17.228.427	16.837.380	391.047
2013	20.719.833	22.681.953	-1.962.120
2014	29.823.555	30.376.234	-552.679
2015	33.181.095	35.130.964	-1.949.869
2016	37.911.916	45.389.187	-7.477.271
2017	46.170.934	56.690.752	-10.519.818
2018	54.659.026	65.139.573	-10.480.547
2019	56.400.494	59.490.789	-3.090.295
2020	64.611.327	64.208.084	403.243

Kaynak:https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri (08/08/2021)

Tablo 17'de Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyelerinin 2009-2020 yılları arasındaki toplam gelir, toplam harcama ve bütçe dengesi incelenmektedir. 2009-2013 yıllarındaki 16 büyükşehir belediyesine ait toplam verileri, 2014-2020 yıllarındaki 30 büyükşehir belediyesine ait toplam verileri göstermektedir. Tablo 17'ye göre büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri 2009-2020 yılları arasında sürekli olarak artış göstermiştir. Aynı dönemde yıllar itibariyle olarak toplam harcamalar belirgin bir artış göstermekle beraber sadece 2019 yılında düşüş göstermiştir. 2020 yılında ise toplam harcamalar yeniden artış göstermiştir. Toplam gelirler ve harcamalar birlikte değerlendirildiğinde büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi genel olarak açık vermiştir.

Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri 2009 yılında 11,3 milyar ₺ iken 2014 ve 2020 yıllarında sırasıyla 29,8 milyar ₺ ve 64,6 milyar ₺' ye ulaşmıştır. 2009 yılında 13,6 milyar ₺ toplam harcama yapan büyükşehir belediyeleri 2014 ve 2020 yıllarında

[48] https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri (04/11/2020).
[49] https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463 (04/11/2020).

sırasıyla 30,3 milyar ₺ ve 64,2 milyar ₺ harcama yapmıştır. 2014 yılı referans alınarak değişimler incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin 2020 yılında toplam gelirleri ve harcamaları yaklaşık olarak iki katına çıkmıştır.

2014-2020 döneminde büyükşehir belediyeleri artarak bütçe açığı verirken 2018 yılındaki kırılma ile bütçe açığında azalma oluşmaya başlamış ve 2020 yılında bütçe fazlası oluşmuştur. Dolayısıyla 2020 yılında büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri, toplam harcamaları karşılamıştır.

Bu veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde özellikle 2014-2019 yılları arasında toplam gelirlerin toplam harcamaları karşılayamadığı tespit edilmiştir. 2009-2013 ve 2014-2019 dönemlerine ait bütçe dengesi verileri incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin 6360 sayılı Kanun sonrasındaki dönemde daha fazla bütçe açığı oluştuğu tespit edilmiştir. Bu durum 6360 sayılı Kanun değişikliğinin büyükşehir belediye bütçelerine mali anlamda olumlu yönde etki etmediği şeklinde değerlendirilebilir.

Tablo 18. Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Bütçe Gelirleri içindeki Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların ve Öz Gelir Paylarının Oranı (1.000 ₺)

Yıl	Toplam Gelir (A)	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (B)	B/A	Öz Gelir (C)	C/A
2009	11.335.294	6.473.072	%57	4.824.230	%42
2010	13.322.111	8.636.472	%65	4.627.026	%34
2011	15.560.584	10.256.767	%66	5.183.817	%33
2012	17.228.427	11.874.411	%69	5.194.945	%30
2013	20.719.833	13.952.531	%67	6.629.655	%32
2014	29.823.555	19.911.610	%67	9.764.184	%33
2015	33.181.095	24.894.872	%75	8.004.780	%24
2016	37.911.916	28.382.500	%75	9.272.900	%24
2017	46.170.934	33.309.105	%72	12.624.482	%27
2018	54.659.026	40.206.298	%74	14.069.647	%26
2019	56.400.494	42.497.886	%75	13.493.668	%24
2020	64.611.327	53.012.619	%82	11.163.451	%17

Kaynak:https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri (08/08/2021)

Tablo 18'de, Türkiye genelinde bütün büyükşehir belediyelerine ait 2009-2020 dönemi genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, öz gelirler ve bunların toplam gelir içindeki oranları gösterilmektedir. Tablo 18'e göre, 2009-2020 döneminde GBVG'den alınan paylar sürekli artmıştır. Aynı dönem içinde öz gelirler, 2018 yılına kadar sürekli artış gösterirken 2019 ve 2020 yıllarında azalış göstermiştir. 2009 yılında büyükşehir belediyelerine GBVG'den aktarılan toplam miktar yaklaşık olarak 6,5 milyar ₺ iken 2014 ve 2020 yıllarında sırasıyla yaklaşık olarak 20 milyar ₺ ve 53 milyar ₺ olarak gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyelerinin toplam öz gelir miktarı 2009 yılında yaklaşık olarak 4,8 milyar ₺ iken 2014 yılında iki katına çıkarak 9,7 milyar ₺ olmuştur. 2020 yılına verilerine göre büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri yaklaşık olarak 11 milyar ₺'ye ulaşmıştır.

Tablo 18'e yüzdesel olarak bakıldığında 2009 yılında GBVG toplam gelirlerin %57'sini oluştururken öz gelirler %42'sini oluşturmaktadır. Yıllar itibariyle gelir türlerinin toplam gelirdeki payları değişerek 2020 yılında toplam gelirin %82'si GBVG'den oluşurken %17'si öz gelirlerden oluşmuştur. Alt dönemler açısından, 2009-2013 yılları arasında GBVG toplam gelirlerin ortalamada %65'ini oluştururken öz gelirlerin payı ise yaklaşık %35 olmuştur. 2014-2020 yılları arasında ise GBVG toplam gelirlerin ortalamada %75 ini oluştururken öz gelirlerin payı yaklaşık %25 olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde GBVG ve öz gelir payları incelendiğinde transferlerin gittikçe daha fazla pay aldığı görülürken öz gelirlerin toplam gelirlerdeki payının giderek düştüğü tespit edilmiştir.

Tablo 18'den anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinin gelir kaynağının büyük bir kısmını GBVG'den aktarılan transferler oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya yönelik bir düzenleme getirmemiştir. Bu nedenle, merkezden aktarılan transferlerin artırılması her ne kadar olumlu bir düzenleme olsa da merkezi yönetime bağımlılığı artırmakta ve mali özerkliği zedelemektedir (Koyuncu, 2012:2; Toprak, Gül ve Ağcakaya, 2015: 587). Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin gelir yapısının merkezi yönetime bağımlı olduğunu ve yeterli öz gelir kaynağına sahip olmadığını ifade etmek mümkündür.

Merkezi yönetime bu derecede bağımlı kalmak, yerel vergi geliri elde etme çabasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu durum ise belediye harcamalarının yerel

vergilerden bağımsız olarak artmasına neden olarak öz gelirler ile harcamalar arasında ilişki kurulamamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, transferlerin belediye harcamalarına etkisinin, öz gelirlerin etkisinden daha fazla olduğu dikkat çekmektedir (İpek, E., 2018:11-12). Diğer taraftan büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın artırılması yerelleşme ve gelir paylaşımı açısından olumlu bir adımdır. Fakat yerelleşmenin tam anlamıyla sağlanabilmesi için yerel yönetim birimlerinin kendi gelir kaynaklarının olması ve merkezi yönetimin vesayetinde olmaması gerekmektedir (Belli ve Aydın, 2017: 410).

Büyükşehir belediyelerinin temel *öz gelir kaynakları*; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, sermaye gelirleri, faiz gelirleri, para cezaları, alacaklardan tahsilatlar, çeşitli hizmetlerden alınan ücretler ve diğer öz gelirlerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri 2009-2019 döneminde artış göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri 2009-2020 yılları arasında artış eğiliminde olmasına rağmen toplam gelirdeki payı düşmektedir. 6360 sayılı Kanun gereği büyükşehir belediyelerinin yerel vergi gelirlerinin düşük olması genel olarak öz gelirlerin düşük olmasına neden olmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin bütçe dengesine katkı sağlayacak düzeyde olması için artırılması gerekmektedir. Bunun için de öz gelir bileşenlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesine dikkat edilmesi çok önemlidir (Ü. Arıkboğa, 2016: 281; İpek, E., 2018: 12).

Tablo 19. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kalemlerine Göre Bütçe Gelirleri (2009-2020) (1.000 ₺)

Yıl	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar, Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilat	Toplam
2009	249.378	1.348.917	37.992	8.554.912	465.096	678.999	11.335.294
2010	286.067	1.397.509	58.613	10.006.684	1.405.948	167.290	13.322.111
2011	333.122	1.302.592	120.000	11.928.431	1.750.415	126.024	15.560.584
2012	256.984	1.893.212	159.071	13.663.037	934.480	321.643	17.228.427
2013	325.508	2.906.943	137.647	15.729.870	1.535.329	84.536	20.719.833
2014	446.920	2.913.070	147.761	22.003.872	1.057.348	3.254.584	29.823.555
2015	488.616	3.444.479	281.443	26.954.911	1.867.612	144.034	33.181.095
2016	601.396	3.530.230	256.516	30.457.024	2.365.579	701.171	37.911.916
2017	660.227	5.613.741	237.347	36.277.814	3.050.374	331.431	46.170.934
2018	669.687	5.422.437	383.081	42.724.693	4.989.579	469.549	54.659.026
2019	690.606	4.351.539	408.940	45.455.331	5.064.749	429.329	56.400.494
2020	756.367	3.938.651	435.257	56.405.211	2.371.828	704.013	64.611.327

Kaynak:https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri (08/08/2021)

2009-2020 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin toplam gelirlerini oluşturan kalemler incelendiğinde toplam gelirde vergi gelirlerinin payı ortalama %1,50, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı ortalama %10, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı ortalama %1, faizler, paylar ve cezaların payı ortalama %80, sermaye gelirleri %6, alacaklardan tahsilat payı ise ortalama %1 civarında değişmektedir. Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri içindeki en yüksek kalemini faizler, paylar ve cezalar oluşturmaktadır. Faizler, paylar ve cezalardan elde edilen gelirler; 2009 yılında 8,5 milyar ₺ iken 2014 ve 2020 yıllarında sırasıyla 22 milyar ₺ ve 56,4 milyar ₺ olmuştur. Yıllar dikkate alındığında gelir kaleminin 2020 yılındaki değeri 2009 yılındaki değerinin yedi katı artmıştır.

Faizler, paylar ve cezalardan sonra büyükşehir belediyelerinin en önemli paya sahip kalemleri sırasıyla; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri ve vergi gelirleridir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerini artıramaması sonucunda diğer gelir kaynaklarına yönelmiş olunduğunu göstermektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, belediyelerin ticari faaliyetlerinden oluşan gelirleri, sermaye gelirleri ise gayrimenkul satışı ve kiralanmasından oluşan gelirleri ifade etmektedir. Bu iki gelir kaleminin paylardan sonra ağırlıklı olması, büyükşehir belediyelerinin

ticari faaliyetlere yöneldiğine ve hizmet sunumu ile vergi yükü arasındaki ilişkinin kurulamamasına neden olmaktadır (İpek, E., 2018: 12).

Büyükşehir belediyeleri, yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmadığından ve merkezden aktarılan transferlerin oranı çok büyük olduğundan merkezi yönetime bağımlı bir nitelik taşımaktadır. Temel finansman kaynağı olarak görülen paylar, büyükşehir belediyelerinin toplam gelirler içindeki oranı yaklaşık %75 civarındadır. Payların dağıtımı her ne kadar somut olsa da birçok sorunu beraberinde getirmekte, yerel yönetimlerin öz gelir yaratma potansiyelleri ile hizmet sorumlulukları doğru şekilde analiz edilememektedir (Ü. Arıkboğa, 2016: 293-294).

Gelirlere yönelik bütün bu açıklamalar kapsamında; merkezden aktarılan transferlerin, büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kaynağını oluşturduğu, bu durumun büyükşehir belediyelerini, mali açıdan merkezi yönetime bağımlı hale getirdiği, bu nedenle gelir yapılarının iyileştirilmesi gerektiğini ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinin üstlendikleri hizmetleri sunabilmek için yeterli öz gelir kaynağına sahip olmadığından hizmetleri karşılamada yetersiz olduğu görülmektedir.

Tablo 20. Büyükşehir Belediyelerinin Gider Kalemlerine Göre Bütçe Giderleri (2009-2020) (1.000 ₺)

Yıl	Personel	SGK Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alım	Faiz	Cari Transferler	Sermaye	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
2009	1.300.164	215.795	3.195.186	710.389	839.004	5.639.049	466.575	1.296.432	13.662.594
2010	1.369.619	251.325	3.397.423	725.174	1.007.278	5.704.227	20.827	1.360.377	13.836.250
2011	1.585.518	273.531	4.100.762	669.269	990.042	5.469.735	757.579	1.724.537	15.570.973
2012	1.811.987	287.130	4.764.440	746.285	928.984	6.406.341	486.796	1.405.417	16.837.380
2013	1.969.819	308.463	6.097.047	593.749	1.270.381	9.715.562	722.447	2.004.485	22.681.953
2014	3.082.843	483.625	8.691.878	889.864	1.606.878	13.586.856	672.174	1.362.116	30.376.234
2015	3.473.337	546.592	11.830.744	902.409	2.063.199	13.983.178	1.020.101	1.311.404	35.130.964
2016	3.902.741	615.872	14.918.046	1.094.178	2.409.467	19.545.401	691.376	2.212.106	45.389.187
2017	4.019.313	634.460	17.757.246	1.797.241	2.716.755	27.326.047	850.510	1.589.180	56.690.752
2018	4.652.231	740.200	20.012.250	2.881.837	3.433.030	30.863.362	923.118	1.633.545	65.139.573
2019	5.641.333	864.429	20.593.780	4.074.073	4.210.010	19.611.631	2.217.630	2.277.903	59.490.789
2020	6.123.733	921.652	21.696.023	4.314.571	5.977.797	20.190.639	2.096.765	2.886.904	64.208.084

Kaynak:https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri (08/08/2021)

Tablo 20'de Türkiye genelinde bütün büyükşehir belediyelerinin 2009-2020 yılları arasında toplam harcamalarını oluşturan kalemler gösterilmiştir. 2009-2020 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin toplam harcamaları içinde en fazla payı "mal ve hizmet alımı" ve "sermaye harcamaları" almış ve bunlar harcamaların yaklaşık %70 ini oluşturmuştur. Aynı dönemde mal ve hizmet alımı için yapılan harcamalar sürekli artış gösterirken sermaye harcamaları 2019 yılı sonrasında azalarak 2020 yılında yeniden artışa geçmiştir. 2009 yılında büyükşehir belediyelerinin mal ve hizmet alımları için yapmış oldukları toplam harcama 3,2 milyar ₺ iken 2014 ve 2020 yıllarında sırasıyla 8,7 milyar ₺ ve 21,7 milyar ₺ olmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin toplam sermaye giderleri 2009, 2014 ve 2020 yıllarında sırasıyla 5,6 milyar ₺, 13,6 milyar ₺ ve 20,2 milyar ₺ olmuştur. 2009-2020 döneminde büyükşehir belediyelerinin harcamalarında en fazla payı alan üçüncü kalem ise personel için yapılan harcamalar olmuştur. 2013-2019 yılları arasında personel, SGK devlet primi, mal ve hizmet alımı, faiz, cari transferler sürekli artış gösterirken, sermaye giderleri 2019 yılında bir önceki yıla göre düşüş yaşamıştır.

Sermaye transferleri ile borç verme giderleri ise daha dalgalı bir artış ve azalış seyretmiştir. Personel giderleri ile SGK prim ödemeleri ciddi artış ve yükseliş yaşamadan yakın oranlarda seyretmiştir. Bu durum son yedi yılda personel ödemelerinde istikrarlı bir durum olduğunu ortaya çıkarmaktadır. 2019 yılında azalan harcamalarla birlikte bütçe açığı ciddi oranda düşmüştür. 2019 yılında yerel seçimlerin gerçekleştiği göz önüne alındığında, 2014-2018 yılları arasında toplam harcamaların giderek artarken, 2019 yerel seçimlerinden sonra azaldığını ifade etmek mümkündür.

Genel olarak yerel yönetimlerin mali sorunları; yetersiz kaynak ve kaynakların rasyonel kullanılamamasıdır. Kaynakların yetersiz kalmasının nedenleri; optimum hizmet alanının belirlenmemesi, nüfusun büyüklüğü, gelir paylaşımı ve gelir oluşturma kapasitesinin zayıflığıdır. Kaynakların rasyonel kullanılamamasının nedenleri ise modern yönetim metotlarının kullanılmaması, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkelerinin uygulanamamasıdır (Görmez ve Uzunali, 2019: 1307).

Anayasa'nın 127. Maddesine göre "Mahalli idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır." ifadesi yer almaktadır. Fakat zaman içerisinde büyükşehir

belediyelerinin görev ve sorumlulukları artarken, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanamamıştır. Büyükşehir belediyeleri çok sayıda vergi ve harca sahip olmakla birlikte bunlar verimli kaynaklar olmadığından, önemli bir gelir kaynağı oluşturmamaktadır (Ü. Arıkboğa, 2016: 291) Bu kapsamda, belediyelere, vergi ve harç tarifelerini belirleme yetkisi tanınmalı, merkezden büyükşehir ve ilçe belediyelerine ayrılan paylar, nüfus ve hizmet sorumluluğunun artışıyla doğru orantılı şekilde artırılmalı, transfer sistemi konut sayısı, yüzölçümü, kültür sanat, tarihi miras, gelişmişlik düzeyi gibi kriterler dikkate alınarak (Toksöz, Özgür, Uluçay, Koç, Atar ve Akalın 2009: 133) yeniden düzenlenmeli, öz gelirler artırılarak öz gelirlerin toplanması teşvik edilmelidir.

5. BEŞİNCİ BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI ANALİZİ: ORDU VE TRABZON ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI

Aştırma bölümünün birinci kısmında ilk olarak araştırmanın amacı, kapsamı ve önemi açıklanmakta ardından, araştırma sorusu, varsayımlar ve örneklemler açıklanmaktadır. İkinci kısımda örneklemler detaylı şekilde analiz edilmektedir. Üçüncü kısımda 6360 sayılı Kanun ile örneklemlerin geçirmiş olduğu idari yapıdaki değişiklikler analiz edilirken, dördüncü kısımda örneklemlerin geçirmiş olduğu mali yapıdaki değişiklikler analiz edilmektedir. Beşinci kısımda ise araştırmadan elde edilen bulgular analiz edilerek sonuçları tartışılmaktadır.

5.1. ARAŞTIRMA HAKKINDA BİLGİLER

Araştırma ile ilgili bilgiler kısmında alan araştırması yapılırken kullanılan yöntemler ve uygulama süreçleri hakkında bilgiler verilerek çalışma araştırmanın amacı, kapsamı, önemi, soruları, varsayımları, sınırlılıkları, evreni, örneklemi ve yöntemi alt başlıkları altında sunulmuştur. Araştırma bölümü; araştırma ile ilgili bilgiler, illere ait bilgiler, idari değişim bilgileri, mali değişim bilgileri, analiz bulgu ve sonuçları olmak üzere altı bölüme ayrılarak kendi içinde sistemli olarak sıralanmıştır. Araştırma hakkında bilgiler kısmında; araştırmanın amacı, önemi, hipotezleri, kapsamı, örneklem seçimi, sınırlılıkları, verilerin toplanması ve analizine yönelik geçirdiği yöntemsel süreçler açıklanmıştır. İllere ait bilgilerde; mülakat yapılan şehirlere ait demografi, yüzölçümü, ekonomi, göç, yerel kalkınma, yol ağı, kentleşme yapısına ait bilgilerle idari ve mali yapısına yönelik bilgileri verilmiş ardından ilgili büyükşehir ve

ilçe belediyelerinin idari ve mali değişim bilgi ve verileri aktarılmıştır. Bulgular kısmında mülakatlardan elde edilen ham veriler çalışmanın içeriği doğrultusunda kategorize edilerek değerlendirilmiştir. Son olarak mülakatlardan elde edilen sonuçlar tartışılarak yeni politika önerileri sunulmuştur.

5.1.1. Araştırmanın Amacı

Bulundukları yörenin sorunlarını daha iyi tespit ederek yerel kamusal hizmetlerin sunumunda en etkin ve verimli çözümleri geliştirebilecek imkana sahip olan yerel yönetimler, artan dünya nüfusuna bağlı olarak büyüyen ve gelişen kentsel alanlardaki yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasındaki merkez konumundadır. Dünyada daha etkin ve verimli, daha demokratik ve kaliteli yerel kamusal hizmetlerin sunulması amacıyla yerel yönetimlere yönelik çeşitli reformlar yapılmakta, her ülkenin ve şehrin sahip olduğu özelliklere göre metropoliten kent yönetim modelleri geliştirilmektedir. Artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar ekseninde gelişen yönetim modellerinde hangi yönetim kademesi tarafından hangi hizmetin hangi kaynaklarla yerine getirileceğine dair hizmet ve gelir paylaşımı tartışmaları ise devam etmektedir (Duran, 2019: 7; Eryılmaz, 2013: 175; Özer ve Akçakaya, 2014: 182).

Uluslararası deneyimler, herkese uyan tek bir metropoliten kent yönetimi modeli olmadığını, oluşan yeni yaklaşımların farklı modeller ortaya çıkardığını göstermektedir (Andersson, 2012: 3; Kumral, 2007: 1; Slack, 2007). Bu nedenle kentleri genelleştirmek yerine her bir kenti, kendi ayırt edici özellikleriyle değerlendirmek çok önemlidir (Nirmala, 2007: 4). Bu düşünceden hareketle her ülke sahip olduğu coğrafi, idari, siyasi, sosyal ve ekonomik niteliklere göre güçlü ve tek kademeli bütüncül yönetim modellerinden, parçalı ve çoğulcu sistemlere kadar çok sayıda farklı yönetim modelleri geliştirmiştir.

Türkiye'de 1984 yılında başlayan büyükşehir belediye yönetimi modeli, 2000'li yıllarla birlikte başlatılan kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun değişikliği ile köklü değişiklikler geçirmiş, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımında yeni bir zemin oluşturulmuştur. Bu alandaki en son düzenleme olan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye modelinde; büyükşehir olma kriterinin 750 bin nüfusa

indirgenmesinden, il ve ilçe sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesine, büyükşehir sınırları içindeki il özel idareleri ile köy ve bucakların kaldırılmasından, gelir paylaşımının yeniden düzenlenmesine kadar idari, siyasi, mali, sosyal ve kültürel kapsamda ilçe belediyelerini de etkileyen önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediye modelinde gerçekleştirilen son değişikliklerin üzerinden sekiz yıl geçmesiyle belirli uygulama tecrübelerinin oluşmuş olmasından hareketle bu çalışmanın temel amacı; Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönlerinin çok yönlü analiz edilerek daha iyi bir paylaşım modeli için öneriler geliştirilmesidir.

5.1.2. Araştırmanın Kapsamı

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönlerinin analiz edilmesinin amaçlandığı çalışmada, 6360 sayılı Kanun ile il belediyesinden büyükşehir belediyesi statüsüne dönüşen 14 il arasından Karadeniz Bölgesi'nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, iklim şartları, yol ağı, nüfus ve yüzölçümü koşulları açısından benzer özelliklere sahip olan Ordu ve Trabzon illeri üzerinde çalışılmaktadır. Aynı dönemde il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen Ordu ve Trabzon illerinin sekiz yıllık uygulama dönemi sonrasında kanunu genel olarak nasıl algıladıkları, hizmet ve gelir paylaşımında oluşan uygulama sonuçlarının karşılaştırılması, büyükşehir belediye modeli ile hizmet ve gelir paylaşımına ait teorik çerçevesi, mali verileri, organizasyon kapsamındaki değişiklikleri bu anlamda önem taşımaktadır.

İlgili kapsamda 5216 ve 5393 sayılı kanunlarda gerçekleştirilen değişiklikler ekseninde belirlenen ulaşım, su ve kanalizasyon, imar ve planlama, mezarlık ve defin, temizlik, zabıta, toptancı hâl ve otopark hizmet alanlarındaki yöneticilerin kanuna yönelik genel algıları ile hizmet ve gelir paylaşımında karşılaştıkları uygulama sonuçları yarı yapılandırılmış mülâkat yöntemi ile ölçülmektedir. Mülakatlar, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile bu büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinde ilgili hizmet alanlarındaki yöneticilerle yapılmaktadır.

İlgili amaç ve kapsam doğrultusunda büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediye yöneticilerine genel olarak; mevcut büyükşehir belediye modelindeki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı olumlu ve olumsuz uygulama sonuçlarının neler olduğuna, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği ana değişikliklerin ve il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmenin kendi hizmet alanları açısından ne anlam ifade ettiğine, mevcut hizmet ve gelir paylaşımının iyileştirilmesine yönelik önerilerin neler olabileceğine ilişkin sorular yöneltilmiştir. İlgili yöneticilerin algılarının değerlendirilmesiyle sorunların yerinde tespit edilerek çözüm önerilerinin geliştirilmesinin amaçlandığı çalışmada, sorun olarak algılanan durumların giderilmesi konusunda yeni politika önerilerinin oluşturulmasına katkı sağlanması hedeflenmektedir.

5.1.3. Araştırmanın Önemi

Kentleşmenin hızla artmasıyla yerleşim alanlarının giderek daha fazla büyümesi belediye sınırları dışında kalan alanlarda çeşitli sorunları ortaya çıkarmış, büyük kentlerin yönetilmesine yönelik model arayışları hep gündemde kalmıştır. Dünya'da her ülkenin ve şehrin kendine özgü niteliklerine göre geliştirilen metropoliten yönetim modelleri Türkiye'de resmi olarak ilk kez 1984 yılında oluşturulmuş, 2000'li yıllarla birlikte başlayan kamu yönetiminde reform hareketleri kapsamında en temel olarak 5216, 5393, 5747, 6360, 6447 sayılı kanunlarla çeşitli yasal düzenlemeler geçirmiş ve en son halini 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile almıştır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye kurulma kriteri sadece nüfusa indirgenerek toplam büyükşehir sayısı 30'a çıkarılmış, sınırlar il ve ilçe mülki sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir belediye sınırları içindeki köy ve il özel idareleri kaldırılmış, gelirlerin dağılımı ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda yerel yönetim yapısında köklü değişiklikler yaparak büyükşehir belediye yönetimini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikleri araştıran çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaların bir kısmı genel olarak kanunun etkilerini değerlendirirken, bir kısmı alan araştırması ile kanunun etkilerini incelemekte, bir kısmı belediyeler özelinde araştırırken bir kısmı ise mali kapsamda kanunun etkilerini değerlendirmektedir.

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerine yönelik bu alanda gerçekleştirilen çalışmalar hem sayı olarak kısıtlı hem de kapsam olarak dar olmakla birlikte doğrudan 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler ekseninde ortaya çıkan hizmet ve gelir paylaşımına yönelik araştırmayı içermemektedir. Dolayısıyla Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyelerinde 6360 sayılı Kanun sonrası yaşanan değişiklikleri içeren, hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarını tartışan kapsamlı bir araştırmaya henüz rastlanılmamıştır.

Bu araştırma ile Karadeniz Bölgesi'nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, fiziksel koşullar, iklim şartları, yol ağı, nüfus, yüzölçümü, kıyı ve iç kesimlerdeki yerleşim koşulları açısından benzer özelliklere sahip iki yeni büyükşehir belediyesi olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarını araştıran ilk çalışma olarak literatürdeki boşluğun doldurulması çalışmanın önemini oluşturmaktadır. Ayrıca tüm sonuçların genel bir politika önerisine yönelik hazırlık oluşturması, çalışmanın bu anlamdaki en önemli katkılarındandır. Karadeniz Bölgesi ve Ordu ile Trabzon Büyükşehir Belediyeleri özelinde bu kapsamda ve derinlikte daha önce yapılmış bir çalışmaya rastlanılmamış olması, literatüre en önemli katkı olarak değerlendirilmektedir. Tüm sonuçların genel bir politika önerisine yönelik hazırlık oluşturması ise çalışmanın alana olan katkısını güçlendirmektedir.

5.1.4. Araştırma Sorusu ve Varsayımları

Belirli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasıyla planlama ve koordinasyonun sağlanamadığı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamadığı için kaynak israfının yaşandığı temel gerekçesiyle il bütününde büyükşehir uygulamasını ifade eden yeni bir model oluşturulmuştur. Bu modelde hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı genişleyerek sırasıyla il ve ilçe mülki sınırı olmuş, üst kademede büyükşehir belediyesinin alt kademede ise sadece büyükşehir ilçe belediyesinin bulunduğu iki kademeli bir yönetim yapısı kurulmuştur. Böylelikle büyükşehir sınırları içindeki yerel yönetimlerin geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen

çerçeve içinde ele alınmasına imkan yaratılmıştır [50]. (TBMM, Komisyon Raporu, 2012). 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesi ekseninde araştırmanın ana sorusu "*Türkiye'de büyükşehir belediye modelindeki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçları nelerdir?*" şeklinde belirlenmiş ve alt sorular aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur.

1. Hizmet alanları bakımından büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının olumlu sonuçları nelerdir?
2. Hizmet alanları bakımından büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının olumsuz sonuçları nelerdir?
3. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımının olumlu sonuçları nelerdir?
4. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımının olumsuz sonuçları nelerdir?
5. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı nasıl geliştirilebilir?
6. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımı nasıl geliştirilebilir?

İlgili araştırma sorularından hareketle çalışmanın varsayımları şunlardır:

Varsayım 1: Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özellikleri büyükşehir belediye modelinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

Varsayım 2: Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet paylaşımının iyileştirilmesi gerekmektedir.

Varsayım 3: Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet sunumunda koordinasyon artmaktadır.

---

[50] hhttps://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (17/09/2021)

Varsayım 4: Büyükşehir belediyelerinin yetkisindeki bazı hizmetleri ilçe belediyelerine devredebilme esnekliği uygulamada etkin şekilde kullanılmaktadır.

Varsayım 5: Eski köy yeni mahallelere sunulan hizmetlerin etkinlik düzeyi artmaktadır.

Varsayım 6: Modelin ilk uygulama yıllarında yaşanan organizasyon kapsamlı problemler ilerleyen yıllarda azalma göstermeye başlamıştır.

Varsayım 7: Büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmetleriyle orantılı gelir kaynakları yeterli değildir.

Varsayım 8: Büyükşehir belediye modelindeki gelir dağılımı kriterleri yetersizdir.

5.1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı sorunların tespit edilmesini amaçlayan bu araştırmaya ilişkin sınırlılıklar aşağıda belirtilmektedir.

1. Araştırma evreni 30 büyükşehir belediyesi olarak çok geniş olduğu için iki büyükşehir belediyesi ile sınırlandırılmıştır. Araştırma yapılacak bölge Karadeniz Bölgesi olarak seçilmiş yerel yönetim birimi Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri olarak belirlenmiştir.
2. Zaman, mekân, ulaşılabilirlik kısıtları ekseninde iki büyükşehir belediyesinden beşer ilçe olmak üzere toplam 10 ilçe belediyesi mülâkat kapsamına alınmıştır.
3. Araştırmanın uygulanmasında yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi uygulanmıştır.
4. Mülakatlar başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı ve müdürlerle sınırlandırılmıştır.
5. Tezin kapsamında araştırılan hizmet alanlarıyla ilgili birim amirleriyle görüşülmüştür. Bazı birim amirleri birden fazla hizmetin yetki ve sorumluluğuna sahip bulunmaktadır.

5.1.6. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesidir. Araştırmanın örneklemleri ise Karadeniz Bölgesi'nde 6360 sayılı Kanun sonrası il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen Ordu ve Trabzon illeridir. Örneklemlerin belirlenmesinde zaman ve maliyet imkanları göz önüne alınarak araştırmanın Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyelerindeki üst düzey yöneticilerle ve nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı ve iç kesimlerde olması kriterlerine göre belirlenen ilçe belediyelerindeki yöneticilerle yapılması planlanmıştır. Yine benzer nedenlerle araştırma "Ulaşım, Su ve Kanalizasyon, İmar ve Planlama, Mezarlık ve Defin, Temizlik, Zabıta, Toptancı Hâl ve Otopark" hizmet alanlarındaki üst düzey yöneticilerle sınırlandırılmıştır. Seçilen örneklemin araştırmanın evrenini temsil etme gücünü artırması açısından Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin seçiminde ve mülâkat yapılacak kişilerin belirlenmesinde aşağıdaki kriterler dikkate alınmıştır.

5.1.6.1. Büyükşehir Belediye Örneklemi

Büyükşehir belediyelerinin seçiminde dikkat edilen hususlar; Karadeniz Bölgesi'nde benzer özelliklere sahip ve 6360 sayılı Kanun sonrası 2014 yerel seçimleriyle birlikte il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen iki yeni büyükşehir belediyesi olmalarıdır. Karadeniz Bölgesi'ndeki üç büyükşehirden ikisi olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri coğrafi yapı, yerleşim şekli, iklim özellikleri açısından birbirlerine benzer özelliklere sahiptir.

Ordu ve Trabzon nüfus ve yüzölçümü açısından birbirine çok yakın değerlere sahip olmakla birlikte, 14 yeni büyükşehir belediyesi içinde en az nüfus ve yüzölçümüne sahip iller arasındadır. En az yüzölçümüne sahip ilk üç büyükşehir belediyesi; Trabzon (4.628 km²), Hatay (5.524 km²), Ordu (5.861 km²)'dur. Bu büyükşehir belediyeleri içerisinde Trabzon 808.974, Ordu 751.180, Hatay ise 1.628.894 nüfusa sahiptir. Bir milyondan az nüfusa sahip olan iller arasında Ordu (751.180) ve Trabzon (808.974), yüzölçümü olarak da en az değere sahiptir.

Benzer coğrafi özellikler taşıyan Ordu ve Trabzon illerinin, aynı dönemde il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmesinin ardından yaşanan sekiz yıllık uygulama dönemi sonrasında kanuna genel olarak bakışları ile hizmet ve gelir

paylaşımında yaşadıkları sorunların karşılaştırılması önem taşımaktadır. Böylelikle benzer özellikteki iki büyükşehir belediyesinin uygulamada karşılaştığı olumlu ve olumsuz durumlar ile geliştirdikleri çözümlerin değerlendirmesi yapılarak, kanunun her il için aynı düzenleme yapılmasının avantaj ve dezavantajları değerlendirilmiş olacaktır.

5.1.6.2. Büyükşehir İlçe Belediye Örneklemi

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinde örneklemlerin seçilmesinde kullanılan kriterler Tablo 21'de gösterilmektedir.

Tablo 21. Büyükşehir İlçe Belediye Örneklemlerinin Seçilme Kriterleri

No	Kriter
1	Nüfus
2	Yüzölçümü
3	Merkeze Uzaklık
4	Siyasi Parti
5	Kıyı Kesimi ve İç Kesim

Belirlenen kriterler ekseninde örneklem olarak seçilen ilçe belediyelerini gösteren Ordu ve Trabzon illerinin coğrafi haritası çalışmaya eklenerek ilçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı kesimi ve iç kesim bilgileri araştırılmıştır. Ardından bu bilgiler düzenlenerek kriterler ekseninde ilçe belediyeleri belirlenmiştir. Büyükşehir belediye modelinin temel mantığı il sınırına genişlemek ve sınır ilçelere hizmet götürmek olduğundan nüfus, yüzölçümü ve kent merkezine uzaklık kriterleri öncelikli olarak değerlendirilerek, siyasi parti kriteri ile kıyı kesimi ve iç kesimi kriterleri sonraki belirleyici kriterler olmuştur.

Belirlenen kriterler her ne kadar sistematik şekilde sıralansa da örneklemin belirlenmesinde tüm kriterler ayrı ayrı etkili olmakla birlikte aynı ağırlıkta olamamıştır. Özellikle ilçe belediyelerinin siyasi parti dağılımı birbirine benzer olduğu için bu kriter dolaylı olarak değerlendirilmiştir. İlaveten, tüm kriterlerin aynı oranda ve sıralamada tam olarak karşılığı bulunamayacağından mümkün olduğunca kriterlere göre farklı özellikleriyle öne çıkan ve her bir kriterin ağırlığına sahip ilçeler

belirlenmeye çalışılmıştır. Özellikle her nüfus dilimine uygun seçim yapılmasına ve Doğu-Batı eksenindeki dağılıma dikkat edilmiştir.

Şekil 5. Ordu İli Coğrafi Haritası

Kaynak: http://cografyaharita.com/haritalarim/4l_ordu_ili_haritasi.png (17/09/2021)

Ordu ilinin coğrafi haritası ekseninde ilçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı ve iç kesim bilgileri araştırılmıştır. Ardından elde edilen bilgiler düzenlenerek ilgili kriterlere göre ilçeler belirlenmiştir.

Tablo 22. Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemleri (2020)

	Büyükşehir İlçe Belediyesi	Nüfus (2020)	Yüzölçümü (km^2)	Kent Merkezine Uzaklık (km)	Mahalle Sayısı	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
1	**Altınordu**	224.100	410	Merkez İlçe	92	AK Parti	Kıyı Kesim
2	**İkizce**	14.126	148	91	32	MHP	İç Kesim
3	**Kumru**	29.828	296	75	40	AK Parti	İç Kesim
4	**Mesudiye**	14.489	1046	113	70	AK Parti	İç Kesim
5	**Ünye**	130.464	569	64	85	AK Parti	Kıyı Kesim

Kaynak: Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir.https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf. Mahalle sayıları için bakınız https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx. Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız(2019) https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr. Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Birinci örneklem; il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra merkez ilçe olarak kurulan Ordu ilinin en fazla nüfusa sahip, kıyı kesiminde bulunan, en fazla yüzölçümüne sahip ilçelerinden biri olan Altınordu Belediyesi'dir.

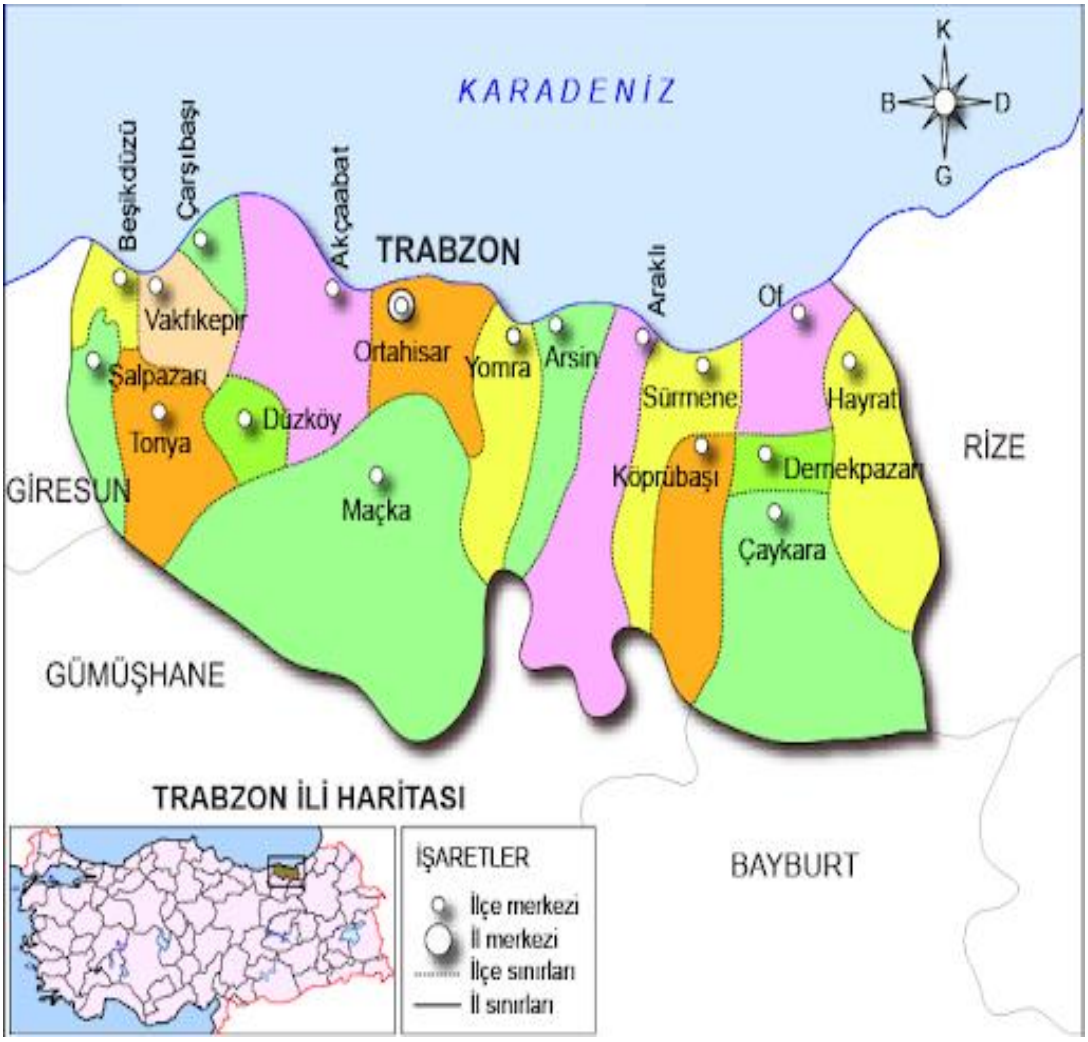
İkinci örneklem, kıyı kesiminde en fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip olan Ordu ilinin Batı sınırında bulunan, kent merkezine en uzak ilçe olan Ünye Belediyesi'dir.

Üçüncü örneklem, Ordu ilinin iç kesimde Batı sınırında bulunan, en az nüfusa sahip ve kent merkezine en uzak ilçelerinden biri olan, farklı siyasi partiye mensup bir ilçe belediyesi olarak öne çıkan İkizce Belediyesi'dir.

Dördüncü örneklem, iç kesimde Ordu ilinin Batı kesiminde en fazla nüfusa sahip olup yüzölçümü olarak da üst sırada yer alan kent merkezine en uzak ilçelerden biri olan Kumru Belediyesi'dir. Kumru ilçesinin seçiminde tüm kriterler içinde diğer ilçelerden farklı olarak 30 bin bandında nüfusa sahip olması öne çıkmıştır.

Beşinci örneklem, Ordu ilinin en fazla yüzölçümüne sahip olan, iç kesimde Doğu sınırında bulunan, en az nüfusa sahip ve kent merkezine en uzak ilçelerden biri olarak

öne çıkan Mesudiye Belediyesi'dir. Mesudiye ve Kumru ilçelerinin belirlenmesinde Doğu-Batı eksenindeki dağılım da dikkate alınmıştır.



Şekil 6. Trabzon İli Coğrafi Haritası

Kaynak:http://cografyaharita.com/haritalarim/4l-trabzon-ili-haritasi.png (17/09/2021)

Trabzon ilinin coğrafi haritası ekseninde ilçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı ve iç kesim bilgileri araştırılmıştır. Ardından elde edilen bilgiler düzenlenerek ilgili kriterlere göre ilçeler belirlenmiştir.

Tablo 23. Trabzon Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemi (2020)

	Büyükşehir İlçe Belediyesi	Nüfus (2020)	Yüzölçümü (km^2)	Kent Merkezine Uzaklık	Mahalle Sayısı	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
1	**Ortahisar**	330.373	235	Merkez İlçe	85	AK Parti	Kıyı Kesim
2	**Çaykara**	13.890	574	75	32	AK Parti	İç Kesim
3	**Maçka**	24.893	925	26	66	AK Parti	İç Kesim
4	**Of**	43.754	258	50	68	AK Parti	Kıyı Kesim
5	**Şalpazarı**	10.846	161	69	30	MHP	İç Kesim

Kaynak: Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir.https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf. Mahalle sayıları için bakınız https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx. Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız(2019) https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr. Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Birinci örneklem; il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra merkez ilçe olarak kurulan, Trabzon ilinin en fazla nüfusa sahip, kıyı kesiminde bulunan Ortahisar Belediyesi'dir.

İkinci örneklem, Trabzon ilinin kıyı kesiminin Doğu sınırında bulunup kent merkezine en uzak ilçesi olan nüfus ve yüzölçümü olarak üst değere sahip olan Of Belediyesi'dir.

Üçüncü örneklem, Trabzon ilinin en fazla yüzölçümüne sahip olan iç kesimde bulunan Maçka Belediyesi'dir.

Dördüncü örneklem, iç kesimde Trabzon ilinin Doğu sınırında en fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip ikinci ilçe olarak öne çıkan ve kent merkezine en uzak ilçelerden biri olan Çaykara Belediyesi'dir.

Beşinci örneklem, Trabzon ilinin iç kesimde Batı sınırında bulunan kent merkezine en uzak ve en az nüfusa sahip ilçelerinden olan farklı siyasi partiye mensup bir ilçe belediyesi olarak öne çıkan Şalpazarı Belediyesi'dir.

5.1.6.3. Hizmet Alanları Örneklemi

6360 sayılı Kanun değişikliği ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, hizmet ve gelir paylaşımı yeniden düzenlenmiş, 6360 sayılı Kanun öncesi yerel kamusal hizmetlerin sunumunda görevli olan belediyelerin birçok görevi büyükşehir belediyelerine devrolmuş ya da birlikte yapabilmeleri üzerine yeniden planlanmıştır[51]. Bu değişikliklerden en temel olanları büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon, katı atık toplama ve bertaraf, ulaşım, terminal, otopark, toptancı halleri, mezarlık hizmetleri ile meydan ve anayollar, karla mücadele, numaralandırma gibi hizmet alanlarında yetkili ve sorumlu olması olarak planlanmasıdır.

Tablo 24. Hizmet Alanları

No	Hizmet Alanı	No	Hizmet Alanı
1	Katı Atık Yönetimi ve Temizlik	**5**	Otopark
2	Zabıta	**6**	Ulaşım
3	Mezarlık ve Defin	**7**	Su ve Kanalizasyon
4	Toptancı	**8**	İmar ve Planlama

[51] "Büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili kuruluş arasında paylaştırılır." (6360 sayılı Kanun/Geçici Madde 1/8)

"Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek." (6360 sayılı Kanun /7. Madde (g))

"Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği sağlamak." "Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilir." Bu bentlerde yer alan hizmetler sırasıyla; (l) yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek, (s) su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak, (t) her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

Hizmet paylaşımında yaşanan değişimle birlikte büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımı ile merkezden aktarılan transferlerin dağılımı da yeniden düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun'un getirdiği hizmet ve gelir paylaşımı kapsamındaki tüm bu değişiklikler ve diğer kanunlarla[52] büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar ekseninde araştırılacak hizmet alanları; Ulaşım, Su ve Kanalizasyon, İmar ve Planlama, Zabıta, Temizlik, Toptancı Hâl, Otopark, Mezarlık ve Defin olarak belirlenmiştir. İlgili hizmetler vatandaşa direkt temas eden, düzenli ve sürekli olarak yerine getirilmesi gereken çok önemli yerel kamusal hizmetlerdir.

Sosyal ve kültürel içerikli hizmetlerin sunulması ertelenebilirken, ilgili hizmetlerin ertelenmesi büyük sorunlara neden olacağından bu hizmet alanlarındaki mevcut paylaşımın daha iyi nasıl geliştirilebileceğinin araştırılması büyük önem taşımaktadır. Belirlenen tüm örneklemler ve hizmet alanları ekseninde 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinin büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı kapsamında ortaya çıkardığı uygulama sonuçları araştırılmakta ve daha iyi paylaşımın yapılması için mevcut durum analiz edilmeye çalışılmaktadır.

5.1.7. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma, mali verilerin analizi ve organizasyon yapısındaki değişiklikleri araştırmakla birlikte üst düzey yöneticilerin algıları üzerinden uygulama sonuçlarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda araştırma verilerinin toplanmasında yaygın olarak kullanılan nitel araştırma yöntemi olan yarı yapılandırılmış mülâkat yöntemi kullanılmıştır. Veri toplama aracı olarak kullanılan yarı yapılandırılmış mülâkat formunun hazırlanmasında ilk olarak büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediye yöneticilerinin konu kapsamındaki değerlendirmelerini tespit etmek amacıyla araştırmacı tarafından bir soru havuzu hazırlanmıştır. Soru havuzunun hazırlanmasında 6360 sayılı Kanun ile birlikte idareler arası hizmet ve gelir paylaşımına yönelik literatür incelenmiştir. Sonraki aşamada soru havuzundan

[52] 5393 ve 5216 sayılı kanunlar.

büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine sorulacak sorular seçilerek her birim özelinde yarı yapılandırılmış mülâkat formu hazırlanmıştır.

Mülakat soruları hazırlanırken, soruların kolay anlaşılabilir olmasına, yönlendirmeden kaçınılmasına, genelden özele doğru sıralanmasına, mantıksal bir gruplama düzeninde hazırlanmasına dikkat edilmiştir. (Karagöz, 2019: 946).

Mülakat soru formunun hazırlanmasının ardından mülakat yapılacak birim ve kişilerin listesi hazırlanmıştır. Ardından büyükşehir belediyesi özel kalem müdürlüğü ile irtibata geçilerek tüm randevuların oluşturulması için ilk adım atılmıştır. Daha sonra mülakat yapılması planlanan birim ve kişilerle şahsen irtibat kurularak randevular oluşturulmuş ve mülakat süreci başlatılmıştır. Yöneticilerin her biri ile birebir irtibat kurularak randevu alınması sürecinde bazı zorluklarla karşılaşılmıştır. Birincisi, ilgili yöneticileri mülakata katılmaları konusunda ikna etmek olmuştur. Bu kapsamda büyükşehir belediye başkanları, genel sekreterler ve bazı ilçe belediye başkanları yeterli zamanlarının olmaması gerekçesiyle mülakata katılamayacaklarını fakat ilgili müdürlerle mülakatların yapılması için talimat verdiklerini bildirirken, diğer tüm üst düzey yöneticiler memnuniyetle katılmak istediklerini ifade etmişlerdir.

Mülakatlara ilk olarak Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden başlanmış daha sonra Of, Çaykara, Ortahisar, Maçka ve Şalpazarı Belediyeleri ile devam edilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi örnekleminin tamamlanmasının ardından Ordu Büyükşehir Belediyesi örneklemine geçilmiş Ünye, Kumru, İkizce, Altınordu ve Mesudiye belediyeleri ile mülakatlar yapılarak veri toplama aşaması sona ermiştir.

Büyükşehir belediye yöneticilerinin yerleşkelerinin farklı yerlere dağılmış olması ve ilçe belediyelerinin birbirinden çok uzak olması araştırmadaki ikinci zorluktur. Zaman ve mekan kısıtından dolayı gün içinde birden fazla görüşme yapılması zorunlu olmuş, mülakatların aktif geçmesi için yoğun çaba sarf edilmiştir. Üçüncü zorluk, yüz yüze gerçekleştirilmesi planlanan mülakat sürecinde Covid-19 salgını kapsamında alınan tedbirlerin ortaya çıkardığı zorlayıcı ve kısıtlayıcı etkiler olmuştur.

Tüm kısıtlama ve zorluklara rağmen, mülakatların 39 tanesi yüz yüze ilgili belediye binasında gerçekleştirilmiştir. Telefon ile mülakat yapılan dört üst düzey yöneticisinin birimleri; Mesudiye Belediyesi, Ordu Su Ve Kanalizasyon İdaresi Müdürlüğü, Trabzon Su ve Kanalizasyon İdaresi Müdürlüğü ve Trabzon Toptancı Hâl birimidir.

Mülakatların telefonla yapılmasındaki başlıca etkenler; Covid-19 salgınının ortaya çıkardığı sonuçlar nedeniyle randevunun iptal olması ve yeniden randevu alınmasında zamanın kısıtlayıcı olması, yöneticilerin yoğunluğu, araştırmanın zaman kısıtı ve belediyelerin şehir merkezine uzaklıklarıdır. Tüm bu kısıtlara rağmen toplam 39 kişi ile yüz yüze mülakat başarıyla gerçekleştirilmiş olup 4 üst düzey yöneticinin çok yakın ilgi ve alakasıyla telefon ile yarı yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiştir.

Mülakatların başında üst düzey yöneticilere araştırmanın amacı, verilerin nerede ve hangi amaçla kullanılacağına dair açıklamalar sözlü olarak yapılmış ve ilgili mülakat formu görüşmecilere sunulmuştur.

Mülakat sürecinde, mülakata başlamadan önce her bir katılımcıya çalışmanın amacı özetlenmiş, verilerin gizliliği esasına uyulacağına, verilerin nerede ve hangi amaçla kullanılacağına dair bilgilendirme yapılmıştır. Yüz yüze mülakatlar, önceden belirlenen gün ve saatte üst düzey yöneticilerin ofislerinde, telefon ile mülakatlar önceden belirlenen gün ve saatte gerçekleştirilmiştir. Böylelikle mülakatların bölünmeden sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesi için uygun ortam oluşturulmuştur. Mülakatlar, not tutma yöntemi ile kaydedilmiştir. Daha sonra ham veriler bilgisayara aktarılmıştır.

Mülakatlar sırasında üst düzey yöneticilere hizmet paylaşımı, gelir paylaşımı, hizmet alanları özelinde, çeşitli konular ekseninde ve genel değerlendirmeye yönelik sorular yöneltilmiş, mülakatın seyrine göre farklı sorularla konu derinleştirilmiştir. Mülakatlar yaklaşık 55 dakika ile 90 dakika arasında sürmüş olup 26/01/2021 tarihinde başlayan mülakatlar 05/03/2021 tarihinde tamamlanmıştır.

Tablo 25. Mülakatların Gerçekleştirildiği Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediye Sayısı

Örneklem Türü	Büyükşehir Belediye Sayısı	Büyükşehir İlçe Belediye Sayısı
Ordu Büyükşehir Belediyesi	1	5
Trabzon Büyükşehir Belediyesi	1	5
Toplam Belediye Sayısı	**2**	**10**

Tablo 26. Mülakatların Gerçekleştirildiği Kişi Sayısı

Örneklem Türü	Büyükşehir Belediyelerinde Mülakat Yapılan Kişi Sayısı	Büyükşehir İlçe Belediyelerinde Mülakat Yapılan Kişi Sayısı	Toplam Kişi Sayısı
Ordu Büyükşehir Belediyesi	7	12	19
Trabzon Büyükşehir Belediyesi	8	16	24
Toplam Kişi Sayısı	15	28	**43**

Trabzon ili kapsamındaki mülâkatlar 26/01/2021 ve 26/02/2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden 8 ve ilçe belediyelerinden 16 kişi olmak üzere toplam 24 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Bunlardan 22'si yüz yüze 2'si telefon ile yapılmıştır.

Ordu ili kapsamındaki mülâkatlar 03/02/2021 ve 05/03/2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nden 7 ve ilçe belediyelerinden 12 kişi olmak üzere toplam 19 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Bunlardan 17'si yüz yüze 2'si telefon ile yapılmıştır. Böylelikle her iki ilde toplam 43 kişi ile mülâkat gerçekleştirilmiş, bunlardan 39'u yüz yüze 4'ü telefon ile yapılmıştır.

Mülakatlar not tutma yöntemiyle kayıt altına alınmış, ardından bilgisayara ham notlar olarak aktarılmıştır. Daha sonra toplanan veriler deşifre edilerek her bir görüşmeci için ayrı bir kısım oluşturulmuştur. Tüm görüşmelerin word dosyasında deşifre edilmesinin ardından her bir soru için mülakat yapılan kişilerden alınan cevaplar ayrıntılı olarak incelenerek önceden belirlenen kategoriler altına yerleştirilmiştir.

Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi ile elde edilen verilerin analizinde betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Betimsel analiz, elde edilen verilerin daha önceden belirlenen temalara göre açıklanarak yorumlanmasını içeren bir nitel veri analiz yöntemidir. Betimsel analizde temel amaç, elde edilen bulguların gruplandırılması ve özetlenerek yorumlanmasıdır (Karagöz, 2019: 971-972).

Verilerin toplanması, düzenlenmesi ve toplanan verilerin analizinin yapılması nitel araştırmanın en zor aşamalarından biridir. Çünkü nitel araştırmadaki veri analizinin

standart bir yöntemi bulunmamaktadır (Karagöz, 2019: 945). Bu araştırmanın betimsel analiz aşamasında öncelikle elde edilen tüm ham veriler, hizmet paylaşımı verileri ve gelir paylaşımı verileri olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ardından hizmet paylaşımı kapsamındaki ham veriler her hizmet alanı özelinde ayrı ayrı kategorilendirilmiştir. Her bir hizmet alanı kategorisi altındaki verilerden yola çıkarak temalar oluşturulmuştur. Bu temaların sayısı her hizmet alanında farklılık göstermekle birlikte her bir hizmet alanındaki temalarla benzerlik göstermektedir. Daha sonra gelir paylaşımı kapsamında elde edilen ham veriler temalara ayrılmıştır. Kategorilendirme ve temalara ayırma aşamalarından sonra her bir ham veri ilgili tema altında özetlenmiş, daha sonra karşılaştırmalı olarak değerlendirmeye alınmıştır. Mülakat yapılan kişilerin konu hakkındaki bakış açılarını daha net aktarmak amacıyla sıklıkla doğrudan alıntılara yer verilmiştir. Çünkü betimsel analiz yönteminde elde edilen verilerden sıklıkla doğrudan alıntılara yer verilmektedir (Karagöz, 2019: 971-972). Analizin tamamlanmasıyla elde edilen veriler betimlenmiş ve ulaşılan sonuçlardan yeni somut öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Tablo 27. Mülakat Yapılan Kişilerin Kurumsal Görevlerine Göre Dağılımı

Kurumsal Görev	**Kişi Sayısı**
Büyükşehir Belediyesi Daire Başkanı	6
Büyükşehir Belediyesi Şube Müdürü	7
Büyükşehir Belediyesi Genel Müdür Yardımcısı	2
İlçe Belediye Başkanı	6
İlçe Belediye Başkan Yardımcısı	2
İlçe Belediye Müdürü	20
Toplam	**43**

Mülakat yapılan kişilerin profesyonel kimliklerine göre dağılımı; 6 ilçe belediye başkanı, 2 ilçe belediye başkan yardımcısı, 6 büyükşehir belediyesi daire başkanı, 7 büyükşehir belediyesi şube müdürü, 20 ilçe belediyesi müdürü ve 2 büyükşehir belediyesi genel müdür yardımcısı olup toplam 43 kişidir. Bu kişilerden 15'i

büyükşehir belediyelerinden, 18'i ilçe belediyelerinden temsilcilerdir. Katılımcıların görüşleri, kimlikleri ve birimleri gizli kalacak şekilde değerlendirilmiştir.

5.2. İLLER HAKKINDA BİLGİLER

Araştırmanın bu kısmında örneklem olarak seçilen Ordu ve Trabzon illerinin konumu, coğrafi yapısı, demografik verileri ve gelişmişlik düzeyleri aktarılmakta, ardından örneklem olarak seçilen ilçelerin özellikleri ele alınmaktadır. Daha sonra il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin idari ve mali yapı kapsamında geçirmiş oldukları değişiklikler incelenmektedir.

5.2.1. Ordu İli

Ordu ili topraklarında bilinen ilk yerleşimlerin tarihçesinin M.Ö. 7. yüzyıla kadar gittiği bilinmektedir (OBB Turizm Rehberi, 2016: 12-13). Yüzyıllar boyunca farklı toplulukların hakimiyetinde kalan Ordu, 1270 yılından itibaren Trabzon Rum Devleti yönetiminde kalırken, 1396 yılında tamamen Türk yöresi haline getirilmiştir. 1455 yılında Fatih Sultan Mehmet tarafından Ordu ve yöresinin resmi adı Vilayet-i Canikli Bayramlı olarak kayıtlara geçirilmiştir (OBB Stratejik Plan, 2015: 15). Trabzon'a bağlı bir kaza olan Ordu'da 1868 yılında belediye teşkilatı kurulmuştur (Yüksel ve Yeşil, 2017: 682). Tarihsel süreç içinde önemli bir kaza merkezi olarak idari teşkilatta yerini alan Ordu ili, 1920 yılına kadar Trabzon Vilayetine bağlı en gelişmiş bir kaza merkeziyken, yıllar içinde gelişerek 1920 yılında müstakil sancak yapılmış ve 4 Nisan 1921 tarihinde il statüsüne dönüştürülmüştür[53] (OBB Stratejik Plan, 2015: 15). 2013 yılında ise büyükşehir belediye statüsü alan Ordu ili günümüz fiziksel yapısına ulaşmıştır.

[53] https://ordu.ktb.gov.tr/TR-106500/tarihce.html (11/05/2021)

5.2.1.1. Konum ve Coğrafi Yapı

Ordu ili, Türkiye'nin kuzeyinde Karadeniz Bölgesi'nin Orta ve Doğu Karadeniz bölümünde yer almaktadır. Doğusunda Giresun, Batısında Samsun, Güneyinde Sivas ve Tokat, Kuzeyinde Karadeniz ile çevrilidir. Yüzölçümü 5.952 km² olup 121 km kıyı şeridi uzunluğuna sahip olan Ordu, engebeli ve dağlık bir alana sahip olmakla birlikte batıdan doğuya doğru yükseklikleri artan ve akarsular tarafından kesilerek derin vadiler ve yaylalar oluşturan dağlara sahiptir (OBB Stratejik Plan, 2015: 16; Altınordu Belediyesi Stratejik Plan, 2015: 16).

Kıyıya paralel uzanan dağlar Ordu ilini, kıyı kesimi ve iç kesim olarak ikiye ayırmaktadır. Kıyı kesimi tipik Karadeniz iklimi yaşarken, iç kesimler karasal iklim yaşamaktadır. Bu nedenle kıyı kesimi daha ılıman bir atmosfere sahipken, iç kesimler daha yoğun ve zorlu mevsim şartlarına sahiptir. Ordu'da yıllık ortalama yağış miktarı sahil kesiminde 1034,5 mm, iç kesimlerde ise 860 mm civarındadır. Yılda ortalama 157 gün yağışlı geçmekte ve kurak geçen hiçbir ay görülmemektedir. Yağışın sürekli olmasından dolayı bitki örtüsü çok nemli ormandır. Kar yağışı sahil kesimlerde daha az ve yerde kalma süresi daha kısa iken iç kesimlerde kar yağışı daha yoğun ve yerde kalma süresi uzundur. Dolayısıyla iklim özellikleri, coğrafi yapı, bitki örtüsü gibi nedenler iç kesimler ile kıyı kesimler arasında farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Coğrafi yapısı dağlık olan Ordu'da ulaşım zor ve maliyetlidir (OBB Stratejik Plan, 2015: 16-17).

Ordu ili merkez ilçesi ile birlikte 19 ilçeden ve 772 mahalleden oluşmaktadır. Batıdan doğuya sırasıyla Karadeniz kıyısında kurulan ilçeleri; Ünye, Fatsa, Perşembe, Altınordu ve Gülyalı'dır. İç kesimlerde bulunan ve denize kıyısı olmayan ilçeleri; Akkuş, Aybastı, Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, Gölköy, Gürgentepe, İkizce, Kabadüz, Kabataş, Korgan, Kumru, Mesudiye ve Ulubey'dir. Yüzölçümü olarak en büyük ilçe Mesudiye, nüfus olarak Altınordu'dur. Samsun-Trabzon güzergahında bulunan Ordu il merkezi, karayolu ve havayolu ulaşımı açısından kolay ulaşılabilir konumda bulunmaktadır. Ordu-Giresun Havaalanı ulusal ve uluslararası ulaşımda kullanılmaktadır. [54]

[54] https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (08/05/2021)

5.2.1.2. Demografik Yapı

2020 yılı TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre Ordu, 761.400 nüfusu ile TR90 Bölgesi'nin en kalabalık ikinci ve en çok ilçeye sahip olan ilidir. Toplam 19 ilçeye sahip olan Ordu'da, Ünye ve Fatsa ilçelerinin nüfusu bölge illerinin bazılarının nüfusuna yaklaşacak kadar nüfusa sahiptir. Ordu nüfusunun büyük çoğunluğu kıyı kesimindeki ilçelerde yaşamaktadır. Kıyı kesimindeki ilçelerin nüfusunun artması, dağlık ve engebeli coğrafi yapıya sahip iç kesimlerde nüfusun azalması kıyıya doğru göç hareketi olduğunu göstermektedir (DOKA, 2015: 2).

Tablo 28. Ordu İli Nüfus Değişimi (2009-2020)

Yıllar	Köy	Şehir	Toplam	Yıllık nüfus artış hızı [55](binde)	Nüfus yoğunluğu (kilometrekareye düşen ortalama kişi sayısı)
2009	324.472	399.035	723.507	5,86	121
2010	314.793	404.390	719.183	-5,99	120
2011	305.102	409.288	714.390	-6,69	120
2012	318.076	423.295	741.371	37,07	124
2013	-	731.452	731.452	-13,47	122
2014	-	724.268	724.268	-9,87	121
2015	-	728.949	728.949	6,44	122
2016	-	750.588	750.588	29,25	126
2017	-	742.341	742.341	-11,05	124
2018	-	771.932	771.932	39,09	129
2019	-	754.198	754.198	-23,24	126
2020	-	761.400	761.400	9,5	127

Kaynak: Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf (21/09/2021)

2009 yılından 2012 yılına kadar sürekli düşme eğiliminde olan Ordu ilinin nüfusu, 2012 yılında yükselişe geçerken sonraki yıllarda dalgalı seyretmiş, 2020 yılı en fazla nüfusa sahip yılı olmuştur. 2020 yılı ADNKS verilerine göre Ordu il nüfusu 761.400 olup, nüfus yoğunluğu (bir kilometrekareye düşen insan sayısı) 127'dir.

[55] T anındaki nüfustaki büyüme hızı şu şekilde hesaplanmaktadır. (T- (T-1)) / T-1

Ordu ili 1940 yılına kadar hızlı şekilde göç verirken, sonrasında 1970'li yıllara kadar çok hızlı göç almıştır. Kentteki göç hızı genel itibariyle dalgalanma gösterirken, 1970'ler sonrasındaki dalgalanma genelde eksi yönde olmuştur. Ordu ili 2012 yılında göç alırken, 2018 yılına kadar sürekli göç vermiş, sonrasında ise dalgalı bir göç tablosu ortaya çıkmıştır. Şehrin göç veren bir yapıya sahip olmasında fındık üretiminin geçmiş zamandaki kazancı sağlamamasının, sanayinin yeteri kadar gelişmemesinin, eğitim ve farklı imkanları değerlendirmek amacıyla şehirden ayrılmak isteyen nüfusun artmasının büyük oranda etkisi bulunmaktadır (TÜİK, 2021; Atabeyoğlu, 2014: 164).

5.2.2. Trabzon İli

Trabzon ili topraklarında bilinen ilk yerleşimlerin tarihçesinin M.Ö. 4. yüzyıla kadar gittiği bilinmektedir. Yüzyıllar boyunca farklı toplulukların hakimiyetinde kalan Trabzon, 16. yüzyılda eyalete dönüştürülmüş, 1868 yılında vilayet olmuştur. Birinci Dünya Savaşı sırasında Rusların saldırısına uğramış, işgalden kurtulmak için uzun yıllar mücadele etmiştir. Konumu ve özellikleri açısından yüzyıllar boyunca önemli bir merkez olan Trabzon, 1923 yılında il merkezi olmuş ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye statüsü almıştır (Sağıroğlu, 2020: 34-35; Sarıhan, 2019: 82-85; Trabzon Valiliği[56]).

5.2.2.1. Konum ve Coğrafi Yapı

Trabzon ili, Türkiye'nin kuzeyinde Karadeniz Bölgesi'nin Doğu Karadeniz bölümünde yer almaktadır. Doğusunda Rize, Batısında Giresun-Ordu, Güneyinde Gümüşhane ve Bayburt, Kuzeyinde Karadeniz ile çevrilidir. Yüzölçümü 4.629 km² olup 114 km kıyı şeridi uzunluğuna sahip olan Trabzon, dar bir sahil şeridine ve denize paralel uzanan dağlık alana sahiptir. Kıyı kesiminden güneye doğru artan yükseklik 3000 metreyi bulmakla birlikte yüksek kesimler genellikle geniş yaylalar, dağlar ve

[56] http://www.trabzon.gov.tr/tarihce-cografya (21/09/2021)

tepelerle kaplıdır (Trabzon İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü[57]; Trabzon Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü[58]; Trabzon Valiliği[59]).

Yayla niteliğinde olan Trabzon ilindeki yerleşimler Ordu'daki gibi kıyı kesimi ve iç kesim olarak ikiye ayrılmıştır. Yazları sıcak kışları normal soğuklukta geçen Trabzon, nemli bir iklime sahiptir. İç kesimlerde yağışlar daha yoğundur. Ilık ve yumuşak iklime sahip olan Trabzon'da yağış şartları kısa mesafede farklılık göstermekte ve kıyı kesimi daha ılıman bir atmosfere sahipken, iç kesimler daha yoğun ve zorlu mevsim şartlarına sahip bulunmaktadır (Trabzon İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü[60]; Trabzon Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü[61]; Trabzon Valiliği[62]).

Ordu ili merkez ilçesi ile birlikte 18 ilçeden ve 707 mahalleden oluşmaktadır. Batıdan doğuya sırasıyla Karadeniz kıyısında kurulan ilçeleri; Beşikdüzü, Vakfıkebir, Çarşıbaşı, Akçaabat, Ortahisar, Yomra, Arsin, Araklı, Sürmene ve Of'tur. İç kesimlerde bulunan ve denize kıyısı olmayan ilçeleri; Şalpazarı, Tonya, Düzköy, Maçka, Köprübaşı, Dernekpazarı, Çaykara ve Hayrat'tır. Yüzölçümü olarak en büyük ilçe Maçka, nüfus olarak Ortahisar'dır. Karayolu ve havayolu ulaşımı açısından kolay ulaşılabilir konuma sahip olan ilde Trabzon Havaalanı ulusal ve uluslararası ulaşıma katkı sağlamaktadır. [63]

5.2.2.2. Demografik Yapı

2020 yılı TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre Trabzon, 811.901
nüfusu ile TR90 Bölgesi'nin en kalabalık ilidir. Toplam 18 ilçeye sahip olan Trabzon'da kıyı kesimindeki ilçelerinin nüfusunun artarken dağlık ve engebeli coğrafi yapıya sahip iç kesimlerde azalması kıyıya doğru göç hareketi olduğunu göstermektedir (DOKA, 2015: 2).

---

[57] https://trabzon.ktb.gov.tr/TR-126647/cografi-yapi-ve-iklimsel-ozellikler.html (21/09/2021)
[58] https://trabzon.csb.gov.tr/genel-bilgiler-i-1493 (21/09/2021)
[59] http://www.trabzon.gov.tr/cografi-ozellikleri (21/09/2021)
[60] https://trabzon.ktb.gov.tr/TR-126647/cografi-yapi-ve-iklimsel-ozellikler.html (21/09/2021)
[61] https://trabzon.csb.gov.tr/genel-bilgiler-i-1493 (21/09/2021)
[62] http://www.trabzon.gov.tr/cografi-ozellikleri (21/09/2021)
[63] https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (08/05/2021)

Tablo 29. Trabzon İli Nüfus Değişimi (2009-2020)

Yıllar	Köy	Şehir	Toplam	Yıllık nüfus artış hızı [64](binde)	Nüfus yoğunluğu (kilometrekareye düşen ortalama kişi sayısı)
2009	357.024	408.103	765.127	21,56	165
2010	348.062	415.652	763.714	-1,85	165
2011	335.849	421.504	757.353	-8,33	164
2012	331.016	426.882	757.898	0,72	164
2013		758.237	758.237	0,45	164
2014		766.782	766.782	11,27	166
2015		768.417	768.417	2,13	166
2016		779.379	779.379	14,27	168
2017		786.326	786.326	8,91	170
2018		807.903	807.903	27,44	175
2019		808.974	808.974	1,33	175
2020		811.901	811.901	3,62	175

Kaynak: Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf (21/09/2021)

2009-2012 yılları arasında düşme eğiliminde olan Trabzon nüfusu 2012 yılında yükselmeye başlayarak 2020 yılına kadar sürekli artış göstermiştir. 2020 yılında en fazla nüfusa sahip olurken nüfus yoğunluğu 175 olarak ölçülmüştür.

5.2.3. İlçeler Hakkında Bilgiler

Ordu ili 19 ilçeden oluşmaktadır. Bunlar; Altınordu, Akkuş, Aybastı, Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, Fatsa, Gölköy, Gülyalı, Gürgentepe, İkizce, Kabadüz, Kabataş, Korgan, Kumru, Mesudiye, Perşembe, Ulubey ve Ünye'dir. TÜİK, 2020 verilerine göre en fazla nüfusa sahip olan ilçeler sırasıyla merkez ilçe Altınordu ile kıyı kesimindeki Ünye ve Fatsa'dır. En az nüfusa ve yüzölçümüne sahip olan Gülyalı, kıyı kesiminde şehrin doğu sınırında konumlanmaktadır. Kıyı kesiminde şehrin Batı sınırında Ünye, iç kesiminde İkizce bulunmaktadır. İç kesimdeki Mesudiye ilçesi en fazla yüzölçümüne sahip en uzak ilçelerinden biri olarak öne çıkmaktadır. İlçelerin

[64] T anındaki nüfustaki büyüme hızı şu şekilde hesaplanmaktadır. (T- (T-1)) / T-1

nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, mahalle sayısı, siyasi parti farklılığı, kıyı kesimi ve iç kesim bilgileri Tablo 30'da ayrıntılı olarak incelenmektedir (OBB Stratejik Plan, 2015: 16).

Trabzon ili 18 ilçeden oluşmaktadır. Bunlar; Akçaabat, Araklı, Arsin, Beşikdüzü, Çarşıbaşı, Çaykara, Dernekpazarı, Düzköy, Hayrat, Köprübaşı, Maçka, Of, Ortahisar, Sürmene, Şalpazarı, Tonya, Vakfıkebir, Yomra'dır.[65] TÜİK, 2020 verilerine göre en fazla nüfusa sahip olan ilçeler sırasıyla merkez ilçe Ortahisar ile kıyı kesimindeki Akçaabat ve Araklı'dır. En az nüfusa ve yüzölçümüne sahip olan ilçelerden Dernekpazarı iç kesimde şehrin doğu sınırında konumlanmaktadır. Kıyı kesiminde şehrin Batı sınırında Beşikdüzü, iç kesiminde Şalpazarı bulunmaktadır. İç kesimdeki Maçka en fazla yüzölçümüne sahip iken Çaykara kent merkezine en uzak ilçelerindendir. İlçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, mahalle sayısı, siyasi parti farklılığı, kıyı kesimi ve iç kesim bilgileri Tablo 31'de ayrıntılı olarak incelenmektedir.

[65] http://www.trabzon.gov.tr/ilcelerimiz (21/09/2021)

Tablo 30. Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Toplam Nüfus, Yüzölçümü, Kent Merkezine Uzaklık, Siyasi Parti, İç Kesim ve Kıyı Kesimi Bilgileri

	Büyükşehir İlçe Belediyesi	Toplam Nüfus		Nüfus Değişim Oranı 2012-2020	Yüzölçümü (km²)	Kent Merkezine Uzaklık	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
		2012	2020					
1	Akkuş	31.106	22.118	%-29	697	136	AK Parti	İç Kesim
2	**Altınordu***	**186.000**	**224.100**	**%20**	**410**	**Merkez İlçe**	**AK Parti**	**Kıyı Kesim**
3	Aybastı	24.852	22.326	%-10	250	92	AK Parti	İç Kesim
4	Çamaş	9.381	8.643	%-8	81	59	MHP	İç Kesim
5	Çatalpınar	14.695	13.658	%-7	101	61	AK Parti	İç Kesim
6	Çaybaşı	15.295	12.398	%-19	102	105	AK Parti	İç Kesim
7	Fatsa	107.031	123.008	%15	363	42	AK Parti	Kıyı Kesim
8	Gölköy	37.564	28.084	%-25	421	64	AK Parti	İç Kesim
9	Gülyalı	7.957	8.244	%4	62	14	CHP	Kıyı Kesim
10	Gürgentepe	15.275	13.496	%-12	185	49	AK Parti	İç Kesim
11	**İkizce**	**20.332**	**14.126**	**%-31**	**148**	**91**	**MHP**	**İç Kesim**
12	Kabadüz	8.670	8.275	%-5	290	21	AK Parti	İç Kesim
13	Kabataş	12.417	10.439	%-16	74	82	AK Parti	İç Kesim
14	Korgan	33.000	28.520	%-14	254	78	AK Parti	İç Kesim
15	**Kumru**	**31.847**	**29.828**	**%-6**	**296**	**75**	**AK Parti**	**İç Kesim**
16	**Mesudiye**	**18.805**	**14.489**	**%-23**	**1046**	**113**	**AK Parti**	**İç Kesim**
17	Perşembe	32.150	30.997	%-4	217	15	AK Parti	Kıyı Kesim
18	Ulubey	16.999	18.187	%7	295	22	AK Parti	İç Kesim
19	**Ünye**	**117.995**	**130.464**	**%11**	**569**	**64**	**AK Parti**	**Kıyı Kesim**
Ordu Büyükşehir Belediyesi Toplam		**741.371**	**761.400**	**%3**	**5.952**	**Merkez**	**AK Parti**	**-**

*Altınordu: Ordu İli Merkez nüfusunu ifade etmektedir.

Kaynak: Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir.https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Roo

t/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf Mahalle sayıları için bakınız https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Tablo 30, 2012 ve 2020 yıllarında karşılaştırmalı olarak Ordu ilinin ilçelerine ait nüfus değerlerini ve değişim oranlarını, coğrafi olarak yüz ölçümlerini, merkez ilçeye olan uzaklıklarını ve hangi kesimde (kıyı veya iç) yer aldıklarını göstermektedir. Ayrıca hangi siyasi parti tarafından yönetildiklerine yer vermektedir. Nüfus değerleri açısından bakıldığında Ordu ilinin toplam nüfusun yaklaşık olarak %30'unu Altınordu ilçesinin oluşturduğu görülmektedir. 19 ilçe içinden Altınordu ve Ünye ilçelerine ait nüfus miktarı ise Ordu ilinin sahip olduğu nüfusun %50 sini oluşturmaktadır.

Nüfus büyüme oranı açısından değerlendirildiğinde Ordu ilinin toplam nüfusu 2012 yılından 2020 yılına kadar %3 oranında artmıştır. İlçe bazlı değerlendirildiğinde ise en fazla nüfus büyüme oranı %20 ile merkez ilçe olan Altınordu'da ve %11 ile Ünye ilçelerinde gerçekleşmiştir. Aynı dönemler göz önüne alındığında İkizce ilçesi ise nüfus büyüme oranı açısından %31 ile en fazla değer kaybeden ilçe olmuştur.

Yüzölçümü açısından değerlendirildiğinde en fazla değere sahip olan Mesudiye ilçesi aynı zamanda Akkuş'tan sonra merkeze en uzak ikinci ilçe konumundadır. Konum olarak 19 ilçeden 5 tanesi kıyı kesiminde yer alırken geri kalan 14 tanesi iç kısımda konumlanmaktadır. Bu çalışmada incelenen ilçelerden Altınordu ve Ünye kıyı kesimde yer alırken İkizce, Mesudiye ve Kumru iç kısımda yer almaktadır.

Altınordu

Ordu'nun en fazla nüfusa sahip ilçesi olan Altınordu, merkez ilçe olarak 22.03.2013 tarih ve 28595 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 14.03.2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Altınordu'da 69 köy mahalleye dönüştürülmüş, 1 belde belediyesi kapanmış, toplam 92 mahallesi bulunmaktadır. Ordu'nun 224.100 ile en fazla nüfusa sahip olan ilçesi olan Altınordu'nun yüzölçümü 410 km²'dir.

Ünye

Ordu'nun 130.464 ile en fazla nüfusa sahip ikinci ilçesi olan ve kıyı kesimindeki en fazla yüzölçümüne sahip ilçesi olan Ünye'nin yüzölçümü 569 km² ve Ordu kent

merkezine uzaklığı 69 km'dir. Ünye'de 6360 sayılı Kanun sonrası 59 köy mahalleye dönüştürülmüş, 8 belde belediyesi kapanmış ve toplamda 85 mahallesi bulunmaktadır.

Mesudiye

Ordu'nun 113 km ile kent merkezine en uzak ilçelerinden olan ve 1040 km² ile en fazla yüzölçümüne sahip olan Mesudiye ilçesinin nüfusu 14.489'dur. 6360 sayılı Kanun sonrası Mesudiye'de 56 köy mahalleye dönüştürülmüş, 3 belde belediyesi kapanmış, toplam 70 mahallesi bulunmaktadır.

Kumru

Ordu'nun iç kesimdeki önemli noktası olan Kumru'nun nüfusu 29.828, yüzölçümü 296 km² ve kent merkezine uzaklığı 75 km'dir. 6360 sayılı Kanun sonrası Kumru'da 28 köy mahalleye dönüştürülmüş, 2 belde belediyesi kapanmış, toplam 40 mahallesi bulunmaktadır.

İkizce

Ordu'nun iç kesimdeki batı sınırı olan İkizce'nin nüfusu 14.126, yüzölçümü 148 km² ve kent merkezine uzaklığı 91 km'dir. Siyasi parti olarak büyükşehir belediyesinden ayrılan İkizce'de 6360 sayılı Kanun sonrası 7 köy mahalleye dönüştürülmüş, 5 belde belediyesi kapanmış, toplam 32 mahallesi bulunmaktadır.

Tablo 31: Trabzon Büyükşehir İlçe Belediyeleri Toplam Nüfus, Yüzölçümü, Kent Merkezine Uzaklık, Siyasi Parti, İç Kesim ve Kıyı Kesimi Bilgileri

	Büyükşehir İlçe Belediyesi	Toplam Nüfus		Nüfus Değişim Oranı 2012-2020	Yüzölçümü (km²)	Kent Merkezine Uzaklık	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
		2012	2020					
1	Akçaabat	113.117	127.331	%12	375	17	AK Parti	Kıyı Kesim
2	Araklı	48.254	48.734	%1	464	29	AK Parti	Kıyı Kesim
3	Arsin	26.325	31.525	%20	157	17	AK Parti	Kıyı Kesim
4	Beşikdüzü	21.978	23.713	%8	84	52	CHP	Kıyı Kesim
5	Çarşıbaşı	15.814	15.586	%-1	66	39	MHP	Kıyı Kesim
6	**Çaykara**	**13.220**	**13.890**	**%5**	**574**	**75**	**AK Parti**	**İç Kesim**
7	Dernekpazarı	3.485	3.948	%13	89	68	AK Parti	İç Kesim
8	Düzköy	15.056	13.815	%-8	125	41	AK Parti	İç Kesim
9	Hayrat	7.661	7.883	%3	244	64	Bağımsız	İç Kesim
10	Köprübaşı	4.925	4.652	%-5	189	49	AK Parti	İç Kesim
11	**Maçka**	**23.647**	**24.893**	**%5**	**925**	**26**	**AK Parti**	**İç Kesim**
12	**Of**	**42.138**	**43.754**	**%4**	**258**	**50**	**AK Parti**	**Kıyı Kesim**
13	**Ortahisar**	**312.060**	**330.373**	**%6**	**235**	**Merkez İlçe**	**AK Parti**	**Kıyı Kesim**
14	Sürmene	26.945	26.391	%-2	166	36	AK Parti	Kıyı Kesim
15	**Şalpazarı**	**10.923**	**10.846**	**%-1**	**161**	**69**	**MHP**	**İç Kesim**
16	Tonya	15.493	13.914	%-10	176	68	AK Parti	İç Kesim
17	Vakfıkebir	26.291	27.332	%4	141	48	AK Parti	Kıyı Kesim
18	Yomra	30.566	43.321	%41	200	11	İYİ Parti	Kıyı Kesim
Trabzon Büyükşehir Belediyesi Toplam		**757.898**	**811.901**	**%7**	**4.629**	**Merkez**	**AK Parti**	-

*Ortahisar: Trabzon ili merkez nüfusunu ifade etmektedir.

Kaynak: Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir.https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf Mahalle sayıları için bakınız https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Tablo 31, 2012 ve 2020 yıllarında karşılaştırmalı olarak Trabzon ilinin ilçelerine ait nüfus değerlerini ve bu yıllar arasındaki değişim oranlarını, coğrafi olarak yüz ölçümlerini, merkez ilçeye olan uzaklıklarını ve hangi kesimde (kıyı veya iç) yer aldıklarını göstermektedir. Ayrıca hangi siyasi parti tarafından yönetildiklerini belirtmektedir. 2020 yılında nüfus açısından Trabzon ilinin en fazla nüfusa sahip ilçesi Ortahisar ve en düşük nüfusa sahip ilçesi Dernekpazarı olmuştur. Örneklem olarak seçilen Çaykara, Maçka, Of, Ortahisar ve Şalpazarı ilçeleri 2020 yılı nüfusu toplam 423.756 olmakla birlikte toplam nüfusun %52 sini oluşturmaktadır.

Nüfus büyüme oranı açısından değerlendirildiğinde Trabzon ilinin toplam nüfusu 2012 yılından 2020 yılına %7 oranında artmıştır. İlçe bazlı değerlendirildiğinde ise en fazla nüfus büyüme oranı %41 ile Yomra ve %20 ile Arsin ilçelerinde gerçekleştiği görülmektedir. Aynı dönemler göz önüne alındığında Tonya ilçesi nüfus büyüme oranı açısından %10 ile en fazla değer kaybeden ilçe olmuştur. Örneklemimizde yer alan ilçelerin nüfus büyüme oranları ise yaklaşık %5 artarken sadece Şalpazarı nüfusu %1 oranında azalmıştır.

Yüzölçümü açısından değerlendirildiğinde en fazla değere sahip olan Maçka ilçesi 925 km^2 lik alana sahiptir. Yüzölçümü açısından en büyük alana sahip olan Çaykara ilçesi aynı zamanda merkeze en uzak ilçe konumundadır. İlçelerin konumları göz önüne alındığında 18 ilçeden 10 tanesi kıyı kesiminde yer alırken geri kalan 8 tanesi iç kısımda konumlanmıştır. Bu çalışmada incelenen ilçelerden Ortahisar ve Of kıyı kesiminde yer alırken Çaykara, Maçka ve Şalpazarı iç kısımda yer almaktadır.

Ortahisar

Trabzon'un 330.373 ile en fazla nüfusa sahip ilçesi olan Ortahisar, merkez ilçe olarak 22.03.2013 tarih ve 28595 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 14.03.2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Yüzölçümü 235 km²'dir. Ortahisar'da 36 köy mahalleye dönüştürülmüş, 6 belde belediyesi kapanmış, toplam 85 mahallesi bulunmaktadır.

Of

Trabzon'un 43.754 ile kıyı kesimindeki fazla nüfuslu ve 50 km ile kent merkezine uzak ilçelerinden olan Of'un yüzölçümü 258 km²'dir. Of'ta 6360 sayılı Kanun sonrası 52 köy mahalleye dönüştürülmüş, 7 belde belediyesi kapanmış ve toplamda 68 mahallesi bulunmaktadır.

Maçka

Trabzon'un 925 km² ile en fazla yüzölçümüne sahip ilçesi olan Maçka'nın nüfusu 24.893 ve kent merkezine uzaklığı 26 km'dir. Maçka'da 6360 sayılı Kanun sonrası 56 köy mahalleye dönüştürülmüş, 2 belde belediyesi kapanmış ve toplamda 66 mahallesi bulunmaktadır.

Çaykara

Trabzon'un 574 km² ile ikinci en fazla yüzölçümüne sahip ilçesi olan Çaykara'nın nüfusu 13.890 ve kent merkezine uzaklığı 75 km'dir. Çaykara'da 6360 sayılı Kanun sonrası 27 köy mahalleye dönüştürülmüş, 4 belde belediyesi kapanmış ve toplamda 32 mahallesi bulunmaktadır.

Şalpazarı

Trabzon'un batı sınırında bulunan kent merkezine 69 km ile en uzak ilçelerinden olan ve siyasi parti olarak büyükşehir belediyesinden ayrılan Şalpazarı'nın nüfusu 10.846 ve yüzölçümü 161 km²'dir. Şalpazarı'nda 6360 sayılı Kanun sonrası 23 köy mahalleye dönüştürülmüş, 1 belde belediyesi kapanmış ve toplamda 30 mahallesi bulunmaktadır.

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nden 5 ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden 5 olmak üzere toplam 10 ilçe belediyesi araştırmada örneklem olarak belirlendiğinden bu ilçeler hakkında yukarıda daha detaylı açıklamalar yapılmıştır. İlk olarak her iki ildeki Altınordu ve Ortahisar merkez ilçelerinin alınmış, ardından Ünye ve Of Belediyeleri kıyı kesimindeki nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık kriterlerine göre seçilmiş, Mesudiye ve Maçka ilçeleri en fazla yüzölçümüne sahip ilçeler olarak araştırmaya dahil edilmiş, Kumru ve Çaykara ilçeleri iç kesim, nüfus, yüzölçümü ve kent merkezine uzaklık açısından yakın özelliklere sahip ilçeler olarak öne çıkmış, İkizce ve Şalpazarı ilçeleri ise büyükşehir belediyesinden farklı siyasi partiye mensup, iç kesimde ve batı sınırında bulunan, nüfus, yüzölçümü ve kent merkezine uzaklık açısından birbirine yakın özellikler gösteren ilçeler olarak belirlenmiştir.

Aşağıdaki Tablo 32, TÜİK adrese dayalı nüfus kayıt sisteminden alınan verilerle oluşturulmuştur. Metot olarak Şenol (2019) takip edilerek değerler yazar tarafından hesaplanmıştır. Nüfus verilerinin ait olduğu köy ve beldeler kanun sonrasında mahalle

statüsüne dönüştüğü için Ordu ili için nüfus artık köy ve belde düzeyinde toplanamaz hale gelmiştir.

Tablo 32. Ordu İli İlçe Merkezi Dışındaki Mahallelerin (köy) ve İlçe Merkezini Oluşturan Mahallelerin (şehir) Toplam Nüfusu (2020)

		2012					2020				
	İlçeler	**Toplam Nüfus (A)**	**Köy (B)**	**Şehir (C)**	**B/A**	**C/A**	**Toplam Nüfus (D)**	**İlçe Merkezi Dışındaki Mahallelerin Toplam Nüfusu (E)**	**İlçe Merkezini Oluşturan Mahallelerin Toplam Nüfusu (F)**	**E/D**	**F/D**
1	Akkuş	31.106	24.033	7.073	%77	%23	22.118	17.902	4.216	%81	%19
2	**Altınordu**	**186.000**	**38.087**	**147.913**	**%20**	**%80**	**224.100**	**48.266**	**175.829**	**%22**	**%78**
3	Aybastı	24.852	10.967	13.885	%44	%56	22.326	8.338	13.988	%37	%63
4	Çamaş	9.381	1.626	7.755	%17	%83	8.643	1.595	7.048	%18	%82
5	Çatalpınar	14.695	9.501	5.194	%65	%35	13.658	8.448	5.210	%62	%38
6	Çaybaşı	15.295	10.033	5.262	%66	%34	12.398	5.464	6.934	%44	%56
7	Fatsa	107.031	32.429	74.602	%30	%70	123.008	26.696	96.312	%22	%78
8	Gölköy	37.564	24.742	12.822	%66	%34	28.084	17.775	10.309	%63	%37
9	Gülyalı	7.957	4.574	3.383	%57	%43	8.244	4.919	3.325	%60	%40
10	Gürgentepe	15.275	7.939	7.336	%52	%48	13.496	5.493	8.003	%41	%59
11	**İkizce**	**20.332**	**13.226**	**7.106**	**%65**	**%35**	**14.126**	**5.651**	**8.475**	**%40**	**%60**
12	Kabadüz	8.670	5.590	3.080	%64	%36	8.275	3.912	4.363	%47	%53
13	Kabataş	12.417	6.683	5.734	%54	%46	10.439	1.702	8.737	%16	%84
14	Korgan	33.000	20.186	12.814	%61	%39	28.520	16.283	12.237	%57	%43
15	**Kumru**	**31.847**	**19.000**	**12.847**	**%60**	**%40**	**29.828**	**15.057**	**14.771**	**%50**	**%50**
16	**Mesudiye**	**18.805**	**15.001**	**3.804**	**%80**	**%20**	**14.489**	**11.691**	**2.798**	**%81**	**%19**
17	Perşembe	32.150	22.982	9.168	%71	%29	30.997	21.435	9.562	%69	%31
18	Ulubey	16.999	11.709	5.290	%69	%31	18.187	13.996	4.191	%77	%23
19	**Ünye**	**117.995**	**39.768**	**78.227**	**%34**	**%66**	**130.464**	**36.192**	**94.272**	**%28**	**%72**
	TOPLAM	741.371	318.076	423.295	%43	%57	761.400	270.815	490.580	%36	%64

Kaynak: TÜİK, 2020. *Altınordu: Ordu ili merkez nüfusunu ifade etmektedir.

Tablo 32'de, 2020 yılı kırsal ve kentsel nüfus hesaplamasında 2012 yılında köy ve belde olan ve 2020 yılında mahalle statüsü alan bölgeler tespit edilmiştir. Günümüzde mahalle olan yerler 2012 yılındaki durumları göz önüne alınarak "köy" ve "belde" diye kodlanmıştır. Bu kodlama sonrasında "köy" ve "belde" tüzel kişiliklerine karşılık gelen toplam nüfus hesaplanmıştır. Kodlama haricinde kalan kısım ise merkezi oluşturan mahallelerin toplam nüfusu "kentsel nüfus" olarak tanımlanmıştır. Böylece 2020 yılına ait "kırsal" ve "kentsel" nüfus değerleri tespit edilmiştir.

İlgili metotla hesaplanan 2012 ve 2020 yıllarına ait Ordu ili nüfus değerleri Tablo 32'de gösterilmektedir. Ordu'nun genel nüfusu 2012 yılında 741.371 iken 2020 yılında 761.400 olmuştur. Büyükşehir modeli öncesinde toplam nüfusun %43'ü köy nüfusu iken %57'si şehir nüfusudur. 2020 yılında ise kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki oranı artarak %64 olmuştur.

Ordu iline ait olan ve bu çalışmanın örnekleminde yer alan Altınordu ilçesi en fazla kentsel nüfus oranına sahip olarak öne çıkmaktadır. Kentsel nüfusun ağırlığı açısından Altınordu ilçesini Ünye takip etmektedir. Merkeze uzak bölgeler göz önüne alındığında nüfusun en fazla olduğu ilçe ise Mesudiye ilçesidir. Toplam nüfusun %80 i bu bölgelerde yaşayan insanlar tarafından oluşmaktadır. Örneklem ilçelerden İkizce'nin köy ve şehir nüfus oranı en fazla değişen ilçe olduğu görülmektedir. 2012 yılında köy nüfusu toplam nüfusun %65'ini oluştururken 2020 yılında kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı %40 şeklinde değişim göstermiştir.

Tablo 33. Trabzon İli İlçe Merkezi Dışındaki Mahallelerin (köy) ve İlçe Merkezini Oluşturan Mahallelerin (şehir) Toplam Nüfusu (2020)

		2012						2020				
	İlçeler	**Toplam Nüfus (A)**	**Köy (B)**	**Şehir (C)**	**B/A**	**C/A**		**Toplam Nüfus (D)**	**İlçe Merkezi Dışındaki Mahallelerin Toplam Nüfusu (E)**	**İlçe Merkezini Oluşturan Mahallelerin Toplam Nüfusu (F)**	**E/D**	**F/D**
1	Akçaabat	113.117	72.528	40.589	%64	%36		127.331	82.883	44.440	65%	35%
2	Araklı	48.254	25.587	22.667	%53	%47		48.734	24.225	24.509	50%	50%
3	Arsin	26.325	15.339	10.986	%58	%42		31.525	14.707	16.818	47%	53%
4	Beşikdüzü	21.978	8.696	13.282	%40	%60		23.713	9.147	14.566	39%	61%
5	Çarşıbaşı	15.814	8.687	7.127	%55	%45		15.586	8.669	6.917	56%	44%
6	**Çaykara**	**13.220**	**11.220**	**2.000**	**%85**	**%15**		**13.890**	**12.237**	**1.653**	**88%**	**12%**
7	Dernekpazarı	3.485	1.982	1.503	%57	%43		3.948	2.791	1.157	71%	29%
8	Düzköy	15.056	11.652	3.404	%77	%23		13.815	10.375	3.440	75%	25%
9	Hayrat	7.661	5.220	2.441	%68	%32		7.883	4.732	3.151	60%	40%
10	Köprübaşı	4.925	3.041	1.884	%62	%38		4.652	1.883	2.769	40%	60%
11	**Maçka**	**23.647**	**17.905**	**5.742**	**%76**	**%24**		**24.893**	**18.164**	**6.729**	**73%**	**27%**
12	**Of**	**42.138**	**22.168**	**19.970**	**%53**	**%47**		**43.754**	**23.640**	**20.114**	**54%**	**46%**
13	**Ortahisar**	**312.060**	**68.325**	**243.735**	**%22**	**%78**		**330.373**	**106.816**	**223.557**	**32%**	**68%**
14	Sürmene	26.945	11.500	15.445	%43	%57		26.391	10.914	15.477	41%	59%
15	**Şalpazarı**	**10.923**	**7.859**	**3.064**	**%72**	**%28**		**10.846**	**7.917**	**2.929**	**73%**	**27%**
16	Tonya	15.493	8.381	7.112	%54	%46		13.914	7.174	6.740	52%	48%
17	Vakfıkebir	26.291	12.857	13.434	%49	%51		27.332	11.647	15.685	43%	57%
18	Yomra	30.566	18.069	12.497	%59	%41		43.321	26.475	16.846	61%	39%
	TOPLAM	757.898	331.016	426.882	%44	%56		811.901	384.396	427.497	47%	53%

Kaynak: TÜİK, 2020. *Ortahisar: Trabzon ili merkez nüfusunu ifade etmektedir.

2012 ve 2020 yıllarına ait Trabzon ili nüfus bilgileri aynı metot takip edilerek hesaplanarak Tablo 33'te sunulmaktadır. Trabzon ili toplam nüfusu 2012 ve 2020 yıllarında sırasıyla 757.898 ve 811.901 olmuştur. 2012 yılında toplam nüfusun %44

ünü köy nüfusu oluştururken 2020 yılında kırsal nüfusun payı %47'dir. Bir başka ifadeyle, büyükşehir modeli sonrasında kentsel nüfus azalmıştır. Trabzon iline ait olan ve bu çalışmanın örnekleminde yer alan Ortahisar ve Çaykara ilçeleri sırasıyla en fazla kentsel nüfusa ve kırsal nüfusa sahip ilçeler olarak öne çıkmaktadır. Örneklem ilçelerden Çaykara, Maçka, Of ve Şalpazarı kentsel ve kırsal nüfus açısından önemli bir değişiklik yaşamazken, Ortahisar ilçesi büyükşehir modeli sonrasında önemli değişim yaşamıştır.

5.2.4. Ordu ve Trabzon İlleri ve İlçelerine Ait Gelişmişlik Düzeyi Verileri

Bu kısımda genel olarak illerinin yaşam endeksi sıralaması hakkında bilgi sunmaktadır. Yaşam endeksi sıralama bilgisi TÜİK tarafından hesaplanan ve 2015 yılında yayınlanan "İllerde Yaşam Endeksi" raporundan alınmıştır.

Tablo 34. İllerin Yaşam Endeksi Sıralaması

İller	Genel Endeks	Konut	Çalışma Hayatı	Gelir ve Servet	Sağlık	Eğitim	Çevre	Güvenlik	Sivil Katılım	Altyapı Hizmetlerine Erişim	Sosyal Yaşam	Yaşam Memnuniyeti
Ordu	55	46	50	56	32	49	43	25	57	61	69	52
Trabzon	20	36	56	20	4	19	29	23	41	11	12	55

Kaynak: TÜİK, 2015. İllerde Yaşam Endeksi Gösterge Değerleri

Rapora göre 2015 yılında genel endeks sıralamasında Trabzon 20. sırada yer alırken Ordu 55. sırada listelenmiştir. Yaşam memnuniyeti endeks sıralamasında ise Ordu 52. ve Trabzon 55. sırada yer almıştır.

Aşağıdaki Tablo 35, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi (SEGE) araştırmasına ait verileri

göstermektedir. Buna göre 2013 yılında yayımlanan SEGE-2011 ve 2019 yılında yayımlanan SEGE-2017 raporları Ordu ve Trabzon illerinin 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası sıralamaları hakkında bilgi vermektedir.

Tablo 35. Ordu ve Trabzon İllerine Ait Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları (2011-2017)

İl	Sıra		Skor		Kademe	
	2011	2017	2011	2017	2011	2017
Ordu	61	60	-0,481	-0,486	5	5
Trabzon	31	26	0,221	0,389	3	3

Tablo 35, SEGE-2011 ve SEGE-2017 araştırmalarından elde edilen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasını Ordu ve Trabzon illeri özelinde göstermektedir. 2011 ve 2017 raporlarında yer alan bilgilere göre Karadeniz bölgesinde yer alan ve 2017 yılında büyükşehir statüsünde olan Ordu ve Trabzon illeri 2011 raporuna göre Türkiye genelinde sırasıyla altmış birinci ve otuz birinci sırada yer almıştır. Trabzon üçüncü kademede yer alırken, Ordu beşinci kademede yer almıştır. 2017 yılına ait hesaplamalara göre Ordu altmışıncı sıraya Trabzon ise yirmi altıncı sıraya yükselerek bulundukları kademeler aynı kalmıştır.

Tablo 36. Ordu ve Trabzon İllerinin İlçelerine Ait Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları

İl	1. Kademe		2. Kademe		3. Kademe		4. Kademe		5. Kademe		6. Kademe		İlçe Sayısı
	İlçe Sayısı	Oranı	İlçe Sayısı	Oranı	İlçe Sayısı	Oranı	İlçe Sayısı	Oranı	İlçe Sayısı	Oranı	İlçe Sayısı	Oranı	
Ordu	-	-	2	%11	2	%11	3	%16	12	%63	-	-	19
Trabzon	-	-	4	%22	6	%33	7	%39	1	%6	-	-	18

Kaynak: SEGE, 2017.

SEGE-2017 çalışmasında 81 ilde bulunan 860 ilçe, hesaplanan skor değerlerine göre altı kademe halinde gruplandırılmaktadır. Tablo 36, SEGE-2017 çalışmasında altı gelişmişlik kademesinde bulunan ilçelerin Ordu ve Trabzon illerindeki dağılımını göstermektedir. Tablo 36'ya göre Ordu ilinde bulunan on dokuz ilçenin iki tanesi ikinci kademe, iki tanesi üçüncü kademe, üç tanesi dördüncü kademe ve on iki tanesi beşinci kademe altında gruplandırılmıştır. Trabzon sınırları içinde yer alan on sekiz ilçenin dört tanesi ikinci kademe, altı tanesi üçüncü kademe, yedi tanesi dördüncü kademe ve bir tanesi beşinci kademe altında gruplandırılmıştır.

Tablo 37. Ordu ve Trabzon İllerine Ait İlçelerin İl Bazında Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları

Ordu				
İlçe Adı	**Genel Sıralama**	**İl İçindeki Sıralama**	**Skor**	**Kademe**
Altınordu	154	1	0,933	2
Ünye	250	3	0,413	3
Kumru	718	10	-0,597	5
Mesudiye	765	13	-0,694	5
İkizce	838	18	-0,923	5
Trabzon				
İlçe Adı	**Genel Sıralama**	**İl İçindeki Sıralama**	**Skor**	**Kademe**
Ortahisar	72	1	1,504	2
Çaykara	271	6	0,349	3
Of	273	7	0,333	3
Maçka	358	9	0,072	3
Şalpazarı	514	13	-0,250	4

Ordu iline ait ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamaları değerlendirildiğinde merkez ilçe konumunda olan Altınordu (154) ve Ünye (250) ilk 250'de yer alırken Kumru (718), Mesudiye (765) ve İkizce (838) ilçeleri son 150'de yer almaktadır. Kademe derecelendirmesine göre Altınordu ikinci kademede, Ünye üçüncü kademede, Kumru, Mesudiye ve İkizce beşinci kademede yer almaktadır.

Trabzon iline ait ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamaları değerlendirildiğinde merkez ilçe konumunda olan Ortahisar (72) ilk 100'de yer

almaktadır. 1,504 skor ile Ortahisar ikinci kademe altında gruplandırılmaktadır. Üçüncü kademe altında derecelendirilen Çaykara, Of ve Maçka ilçelerinin sıralamaları sırasıyla 271, 273 ve 358'dir. İl içindeki sıralaması on üç olan Şalpazarı genel sıralamada 514. basamakta yer alırken dördüncü kademe altında gruplandırılmaktadır. Ordu ve Trabzon illerine ait ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik durumları birlikte değerlendirildiğinde Trabzon ili ve ilçelerinin genel sıralama açısından daha önde olduğu görülmektedir.

5.3. İDARİ YAPIDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

12/11/2012 tarihli 6360 sayılı kanunda, 14/03/2013 tarihinde yapılan değişiklikle Ordu ilinin Büyükşehir Belediye statüsü almasına karar verilmiştir. Bu değişiklikle birlikte "*Ordu ilinde, Ordu Belediyesi'nin mahalleleri merkez olmak üzere, Ordu merkez ilçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden oluşan Altınordu ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur*". [66]

Ordu Büyükşehir Belediyesinin sınırları il mülki sınırlarına genişlerken ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarına genişlemiş, ilçeler yeni bir idari yapılanma içinde büyükşehir ilçe belediyesi olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. İl ve ilçe mülki sınırları içindeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Organizasyon olarak belediyeden büyükşehir belediyesine dönüşme sürecinde müdürlükler daire başkanlıklarına dönüştürülürken, yeni daire başkanlıkları ve müdürlükler kurulmuş ve organizasyon yapısı yenilenmiştir.

[66] 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan "ON ÜÇ" ibaresi "ON DÖRT" olarak, "YİRMİ ALTI" ibaresi "YİRMİ YEDİ" olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla", ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu", ibaresi eklenmiştir. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm (11/05/2021)

Tablo 38. Ordu İlçe Belediyelerinde Mahalleye Dönüşen Köy, Mahalle ve Kapanan Belde Sayıları

	İlçeler	Mahalleye Dönüşen Köy Sayısı	Toplam Mahalle Sayısı	Kapanan Belde Belediyesi Sayısı
1	Akkuş	32	44	5
2	**Altınordu**	**69**	**92**	**1**
3	Aybastı	8	21	3
4	Çamaş	6	23	-
5	Çatalpınar	11	23	1
6	Çaybaşı	6	26	1
7	Fatsa	57	89	8
8	Gölköy	18	30	7
9	Gülyalı	6	13	-
10	Gürgentepe	9	23	2
11	**İkizce**	**7**	**32**	**5**
12	Kabadüz	11	19	1
13	Kabataş	2	18	1
14	Korgan	16	29	4
15	**Kumru**	**28**	**40**	**2**
16	**Mesudiye**	**56**	**70**	**3**
17	Perşembe	43	54	2
18	Ulubey	35	41	-
19	**Ünye**	**59**	**85**	**8**
	TOPLAM	479	772	54

Kaynak: TÜİK, 2021.

Ordu ilinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesiyle birlikte toplam 479 köy mahalleye dönüştürülmüş, 54 belde belediyesi kapanmış ve Ordu il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 2020 yılı itibariyle Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 772 mahallesi bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun değişikliği ile Ordu ili kent merkezinde bulunan 69 köy ve 1 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüş ve bu mahalleler mevcuttaki 22 mahalle ile birleşerek Altınordu adıyla yeni bir ilçe kurulmuştur. Böylelikle Ordu'nun toplam ilçe sayısı 19 olmuştur.

Tablo 39. Trabzon İlçe Belediyelerinde Mahalleye Dönüşen Köy, Mahalle ve Kapanan Belde Sayıları

İlçeler	Mahalle Dönüşen Köy Sayısı	Toplam Mahalle Sayısı	Kapanan Belde Belediyesi Sayısı
Akçaabat	50	73	14
Araklı	42	50	3
Arsin	20	36	3
Beşikdüzü	25	34	2
Çarşıbaşı	17	23	-
Çaykara	**27**	**32**	**4**
Dernekpazarı	10	14	-
Düzköy	7	22	3
Hayrat	18	34	1
Köprübaşı	4	10	1
Maçka	**56**	**66**	**2**
Of	**52**	**68**	**7**
Ortahisar	**36**	**85**	**6**
Sürmene	24	37	4
Şalpazarı	**23**	**30**	**1**
Tonya	15	22	1
Vakfıkebir	34	46	1
Yomra	17	25	3
TOPLAM	477	707	56

Kaynak: TÜİK, 2021.

Trabzon ilinin büyükşehir belediyesi statüsü almasıyla birlikte toplam 477 köy mahalleye dönüştürülmüş, 56 belde belediyesi kapanmış ve Trabzon il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 2020 yılı verilerine göre Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin 707 mahallesi bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun değişikliği ile Trabzon ili kent merkezinde bulunan 36 köy ve 6 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek toplam 85 mahallesi olan Ortahisar adıyla yeni bir ilçe kurulmuştur. Böylelikle Trabzon'un toplam ilçe sayısı 18 olmuştur.

5.4. MALİ YAPIDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

Bu kısımda örneklem olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası mali yapıdaki değişim verileri incelenmektedir.

Tablo 40. Ordu Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi (2010-2020)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi	Gelirin Gideri Karşılama Oranı	Kişi Başı Gelir	Kişi Başı Gider
2010	66.323.038	71.452.775	-5.129.737	%93	92,22	99,35
2011	76.226.490	95.262.463	-19.035.973	%80	106,70	133,35
2012	81.126.583	86.209.369	-5.082.786	%94	109,43	116,28
2013	97.962.915	103.727.455	-5.764.540	%94	133,93	141,81
2014	137.368.097	124.006.313	13.361.784	%111	189,66	171,22
2015	239.201.712	324.421.156	-85.219.444	%74	328,15	445,05
2016	267.265.343	426.224.954	-158.959.611	%63	356,07	567,85
2017	391.949.637	524.309.119	-132.359.482	%75	527,99	706,29
2018	468.422.667	650.142.608	-181.719.941	%72	606,82	842,23
2019	475.426.557	480.392.390	-4.965.833	%99	630,37	636,96
2020	548.074.502	732.718.536	-184.644.034	%75	719,82	962,33

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları, TÜİK, 2021.

Tablo 40, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 2010-2020 yılları arasında toplam gelir ve harcama miktarları ile toplam gelirin toplam harcama miktarını karşılama oranını ve nüfusa dayalı olarak kişi başı gelir ve gider göstergelerini içermektedir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin toplam gelir ve toplam harcama miktarı 2010 yılında sırasıyla 66 milyon ₺ ve 71 milyon ₺ iken 2020 yılında toplam gelir 548 milyon ₺ ve toplam harcama 732 milyon ₺ olmuştur. Tablo 40'a göre 2014 yılı hariç diğer yıllarda toplam harcama toplam gelirin üzerinde seyretmiştir. Bu durum Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin genel olarak bütçe açığı verdiğini göstermektedir.

Gelirin harcama miktarını karşılama oranları incelendiğinde, 2014 yılı sonrasındaki oranların 2014 yılı öncesine göre daha düşük seyrettiği tespit edilmiştir. Bu durum toplam harcama miktarında yaşanmış olan artışın toplam gelirden daha büyük olduğunu göstermektedir. Hesaplanan kişi başı gelir ve gider miktarlarının değişimi

yıllar itibariyle incelendiğinde ise genel olarak 2014 yılı sonrasında gelirler artış eğilimindeyken harcamaların 2019 yılında küçük bir kırılma haricinde Trabzon'a göre daha hızlı arttığını göstermektedir.

Tablo 41. Ordu Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi Endeksi (2014=100)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Kişi Başı Gelir	Kişi Başı Gider
2010	48,3	57,6	48,6	58,0
2011	55,5	76,8	56,3	77,9
2012	59,1	69,5	57,7	67,9
2013	71,3	83,6	70,6	82,8
2014	100,0	100,0	100,0	100,0
2015	174,1	261,6	173,0	259,9
2016	194,6	343,7	187,7	331,6
2017	285,3	422,8	278,4	412,5
2018	341,0	524,3	320,0	491,9
2019	346,1	387,4	332,4	372,0
2020	399,0	590,9	379,5	562,0

Tablo 41'e göre Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin (2014=100) toplam geliri ve kişi başı geliri 2014 yılından 2020 yılına yaklaşık dört kat artarken, toplam harcamalar ve kişi başı gider yaklaşık altı kat artmıştır. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmeden önceki 2010-2014 döneminde toplam gelir, toplam harcama, kişi başı gelir ve kişi başı gider yaklaşık iki kat artış gösterirken, dönüştükten sonraki 2014-2019 döneminde yaklaşık üç buçuk kat artış göstermiştir.

Tablo 42. Ordu Büyükşehir Belediyesi Gelir Kalemleri (2014-2020)

Yıl	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Diğer Gelirler*	Sermaye Gelirleri	Red ve İadeler	Toplam
2014	1.077.464	7.516.929	-	128.773.704	-	-	137.368.097
2015	3.780.985	19.522.193	9.151.723	206.741.991	4.820	-	239.201.712
2016	4.954.374	26.746.712	1.919.057	226.734.200	6.911.000	-	267.265.343
2017	5.933.799	106.741.964	39.649	279.234.225	-	923.701	391.949.637
2018	5.353.542	76.840.774	98.067	336.540.098	50.011.788	421.602	468.422.667
2019	7.643.997	40.432.096	160.564	410.013.577	17.648.840	472.518	475.426.557
2020	8.467.466	55.005.198	34.190.793	436.805.097	13.605.947	-	548.074.502

***Diğer Gelirler:** GBVG'den alınan paylar, kurumlardan alınan paylar, faizler ve ceza gelirleri diğer gelirler kalemini oluşturmaktadır.

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları

Tablo 42, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin toplam gelirini oluşturan kalemlerin 2014-2020 yılları arasındaki değerlerini göstermektedir. Tablo 42'ye göre toplam gelirin yaklaşık olarak %80'i merkezi idareden aktarılan paylar ağırlıkta olduğu, faizler ve ceza gelirlerinden oluşan diğer gelirlerden oluşmuştur. Toplam geliri oluşturan kalemlerden "teşebbüs ve mülkiyet gelirleri" sahip olduğu pay itibariyle "diğer gelirler" kalemini takip etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kanun gereği tahsil etmeye yetkili oldukları vergilerin kısıtlı olması büyükşehir belediyesinin vergi gelirlerinin düşük seyrine neden olmuştur.

Tablo 43. Ordu Büyükşehir Belediyesi Gider Kalemleri (2014-2020)

Yıl	Personel Giderleri	SGK Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Toplam
2014	34.928.634	5.903.057	34.665.984	6.868.434	6.606.421	34.153.783	880.000	124.006.313
2015	36.826.400	5.971.373	111.150.497	5.763.942	5.901.736	155.400.344	3.406.864	324.421.156
2016	45.283.544	6.697.559	152.553.052	11.468.325	9.252.180	149.065.142	51.905.152	426.224.954
2017	38.709.575	6.175.318	192.795.083	16.656.291	11.849.516	255.924.695	2.198.641	524.309.119
2018	42.669.596	6.792.850	229.797.338	52.634.877	8.668.936	308.268.546	1.310.465	650.142.608
2019	54.701.381	7.801.444	253.680.235	49.732.711	8.402.623	103.438.395	2.635.601	480.392.390
2020	57.737.884	8.351.344	299.423.788	54.653.415	16.274.575	279.897.124	16.380.404	732.718.536

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları

Tablo 43, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin toplam giderini oluşturan kalemlerin 2014-2020 yılları arasındaki değerlerinden oluşmaktadır. Tablo incelendiğinde "mal ve hizmet alımları" ve "sermaye giderleri" toplam gider miktarının %80 ini oluşturmuştur. Aldıkları payların büyüklüğüne göre bu iki gider kalemini "personel giderleri" ve faiz giderleri" takip etmektedir.

Tablo 44. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi (2010-2020)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi	Gelirin Gideri Karşılama Oranı	Kişi Başı Gelir	Kişi Başı Gider
2010	116.289.157	129.160.426	-12.871.269	%90	152,27	169,12
2011	127.231.539	139.974.832	-12.743.293	%91	168,00	184,82
2012	146.509.955	158.538.416	-12.028.461	%92	198,55	214,85
2013	177.762.072	181.012.641	-3.250.569	%98	234,44	238,73
2014	231.993.557	213.776.624	18.216.933	%108	302,55	278,80
2015	306.336.524	269.225.381	37.111.143	%113	398,66	350,36
2016	345.267.291	409.945.876	-64.678.585	%84	443,00	525,99
2017	386.808.775	381.203.489	5.605.286	%101	491,92	483,88
2018	489.609.527	467.196.104	22.413.423	%104	606,03	578,28
2019	525.939.253	541.483.872	-15.544.619	%97	650,13	669,21
2020	526.564.375	643.647.910	-117.083.535	%82	648,55	792,76

Kaynak: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları, TÜİK, 2021.

Tablo 44, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin 2010-2020 yılları arasında toplam gelir ve harcama miktarları ile toplam gelirin toplam harcama miktarını karşılama oranını ve nüfusa dayalı olarak kişi başı gelir ve gider göstergelerini içermektedir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin toplam gelir miktarı 2010 yılında 116 milyon ₺ iken 2020 yılında 526 milyon ₺ düzeyine ulaşmıştır. Aynı tarihlerde toplam harcama miktarı ise 130 milyon ₺ seviyesinden 643 milyon ₺ seviyesine ulaşmıştır.

Bütçe durumu incelendiğinde, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne kıyasla daha dengeli bir bütçe takip ettiği görülmüştür. 2014-2020 döneminde 2016, 2019 ve 2020 yılları haricinde bütçenin fazla verdiği tespit edilmiştir. Bu durum ise gelirin gideri karşılama oranında daha sağlıklı bir performans sergilendiğini göstermiştir. Hesaplanan oranlar değerlendirildiğinde 2014 yılı öncesi

ve sonrasında bariz bir bozulma olmadığı ortaya koyulmuştur. Kişi başı gelir göstergesi 2019 ve 2020 yılları arasında neredeyse sabitken kişi başı gider göstergesi yaklaşık %20 oranında artmıştır. Hesaplanan kişi başı gelir ve gider miktarlarının değişimi yıllar itibariyle incelendiğinde ise genel olarak gelirler sürekli artarken, harcamaların 2014 yılı sonrasında 2017 yılındaki küçük bir kırılma haricinde sürekli arttığı anlaşılmaktadır.

Tablo 45. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi Endeksi (2014=100)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Kişi Başı Gelir	Kişi Başı Gider
2010	50,1	60,4	50,3	60,7
2011	54,8	65,5	55,5	66,3
2012	63,2	74,2	65,6	77,1
2013	76,6	84,7	77,5	85,6
2014	100.0	100,0	100,0	100,0
2015	132,0	125,9	131,8	125,7
2016	148,8	191,8	146,4	188,7
2017	166,7	178,3	162,6	173,6
2018	211,0	218,5	200,3	207,4
2019	226,7	253,3	214,9	240,0
2020	227,0	301,1	214,4	284,3

Tablo 45'e göre Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin (2014=100) toplam geliri ve kişi başı geliri 2014 yılından 2020 yılına yaklaşık iki kat artarken, toplam harcamalar ve kişi başı gider yaklaşık üç kat artmıştır. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmeden önceki 2010-2014 döneminde toplam gelir ve kişi başı gelir yaklaşık iki kat artış gösterirken, dönüştükten sonraki 2014-2019 döneminde de yaklaşık iki kat artış göstermiştir. 2010-2014 döneminde toplam harcamalar ve kişi başı gider ise iki kattan daha az bir artış gösterirken, 2014-2019 döneminde yaklaşık iki buçuk kat artış göstermiştir.

Tablo 46. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Gelir Kalemleri (2014-2020)

Yıl	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Diğer Gelirler*	Sermaye Gelirleri	Red ve İadeler (-)	Toplam
2014	16.305.878	32.669.802	11.051.210	171.471.771	679.170	184.274	231.993.558
2015	8.128.727	26.448.128	9.019.601	239.066.733	24.038.015	364.680	306.336.525
2016	8.806.274	37.134.054	16.478.468	251.339.984	31.617.540	109.029	345.267.293
2017	6.500.159	44.677.583	23.628.441	304.084.200	7.918.391	3.961.0690	386.808.775
2018	7.687.579	63.194.410	15.092.937	365.694.508	38.105.758	165.665	489.609.527
2019	7.737.406	51.061.642	24.298.634	393.364.105	50.420.706	943.240	525.939.256
2020	7.210.695	33.883.380	19.990.011	465.002.399	477.888	-	526.564.375

Kaynak: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları

Tablo 46, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin toplam gelirini oluşturan alt kalemlerin 2014-2020 yılları arasındaki değerlerini göstermektedir. Benzer şekilde "diğer gelirler" ve "teşebbüs ve mülkiyet gelirleri" toplam geliri oluşturan en büyük paya sahip olan kalemler olarak ortaya çıkmıştır. Kanun gereği özellikle emlak ve çevre vergilerinden mahrum olan büyükşehir belediyelerinde vergi gelirlerinin az olması "vergi gelirleri" kaleminin payının düşük olmasına sebep olmuştur.

Tablo 47. Trabzon Büyükşehir Belediyesi Gider Kalemleri (2014-2020)

Yıl	Personel Giderleri	SGK Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
2014	40.015.715	7.666.779	101.158.911	3.589.489	9.678.678	49.167.052	-	2.500.000	213.776.624
2015	27.071.271	4.444.965	127.905.935	3.284.039	8.261.252	92.278.920	-	5.978.999	269.225.381
2016	33.313.032	5.250.869	204.669.384	3.926.323	12.248.448	150.537.820	-	-	409.945.876
2017	36.166.251	5.634.159	202.940.403	5.362.447	15.760.765	114.911.964	-	427.500	381.203.489
2018	40.785.221	6.244.371	238.165.046	7.729.677	20.116.943	149.704.846	-	4.450.000	467.196.104
2019	59.659.647	8.174.648	272.299.195	11.939.468	21.071.840	141.521.809	-	26.817.262	541.483.872
2020	69.127.615	9.619.602	313.156.045	23.645.247	25.181.119	186.093.099	-	16.825.000	643.647.910

Kaynak: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları

Tablo 47, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin toplam harcamalarını oluşturan alt kalemlerin 2014-2020 yılları arasındaki değerlerin göstermiştir. Tablo değerleri incelendiğinde "mal ve hizmet alımları" ve "sermaye giderleri" toplam gider miktarının %80 ini oluşturmuştur. Aldıkları payların büyüklüğüne göre bu iki gider kalemini "personel giderleri" ve "cari transferler" harcamaları takip etmektedir.

5.5. ARAŞTIRMA BULGULARI VE ANALİZ

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının çok yönlü analiz edilerek daha iyi bir paylaşım modeli için önerilerin geliştirilmesinin amaçlandığı bu araştırma sekiz hizmet alanı özelinde analiz edilmektedir. Çalışma (1) Katı Atık Yönetimi ve Temizlik, (2) Zabıta, (3) Mezarlık ve Defin, (4) Toptancı Hâl, (5) Otopark, (6) Ulaşım, (7) Su ve Kanalizasyon, (8) İmar ve Planlama hizmet alanlarından oluşmaktadır.

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinde yukarıda sıralanan hizmet alanlarındaki üst düzey yöneticiler ile önceden belirlenen kriterlere göre seçilmiş her iki büyükşehir belediyesinden beşer ilçe belediyesi olmak üzere toplam 10 büyükşehir ilçe belediyesindeki ilgili hizmet alanından sorumlu üst düzey yöneticilerle yapılan yarı yapılandırılmış mülakat sonuçlarından elde edilen analiz bulgu ve sonuçları hizmet alanları özelinde aşağıda sırasıyla tartışılmaktadır.

Her hizmet alanının hukuki yapısı ve örgütlenmesinin açıklanmasının ardından araştırma bulguları, verilerden çıkarılan altı tema altında analiz edilmektedir. Temaların, her hizmet alanındaki karşılıkları ve sayısı değişim göstermektedir.

Tablo 48: Hizmet Paylaşımı Analizinde Kullanılan Temalar

Hizmet Alanı	Hizmet Paylaşımı Analizinde Kullanılan Temalar
1. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik	1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi 2. Mevsime ve turizme dayalı değişen nüfusun hizmet paylaşımına etkisi 3. Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki kargaşasının hizmet paylaşımına etkisi 4. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi 5. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi 6. Hizmet alanı özelindeki uygulamaların hizmet paylaşımına etkisi
2. Su ve Kanalizasyon	
3. İmar ve Planlama	
4. Ulaşım	
5. Zabıta	
6. Mezarlık ve Defin	
7. Otopark	
8. Toptancı Hal	

5.5.1. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmeti Analizi

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri, çevre ve insan sağlığı açısından çok önemli bir alanı temsil etmektedir. Özellikle gittikçe artan nüfusun katı atık ve temizlik hizmet alanında yeni ihtiyaçları ortaya çıkarması, gelişen teknolojinin bu ihtiyaçlara yeni çözümler üretmesini gerektirmiştir. Bu çalışmada katı atıkların toplanması, taşınması, bertaraf edilmesi ve ayrıştırılmasından, yolların temizlenmesine kadar gerçekleştirilen katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinin ölçek bakımından il bütününde büyükşehir belediyesi tarafından organize edilmesi gereken yönleri bulunduğu gibi ilçe belediyeleri tarafından organize edilmesi gereken yönleri de bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin sınırlarını aşan büyük maliyetli bir hizmet olan katı atık tesislerinin kurulması ve işletilmesinin tek merkezden iyi koordine edilecek şekilde düzenlenmesi ölçek ekonomisi ile etkinlik ve verimliliğin artırılmasına katkı sağlamaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi gibi üst bir kademe tarafından kurulan ve işletilen tesislere ilçe belediyelerinin koordineli şekilde katı atıkları toplayarak taşımasından sorumlu tutulmasının hizmette yerellik ilkesini öne çıkardığı ve hizmet sunumunda standardın sağlanarak belediyeler arası yatay eşitliğe destek olacağı düşünülmektedir.

Her kademenin kendi sorumluluk alanındaki yolların temizliğiyle sınırlandırılması hizmetlerin önceliği ve yerelliğiyle olduğu kadar etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından da önemli bir ayrıma sahiptir. Burada dikkat edilmesi gereken husus ilçe belediyelerinin yeterli teknik, beşeri ve mali donanıma sahip olması ve büyükşehir belediyelerinin koordinasyon ile esnek yönetimi oluşturabilmesidir. İlçe belediyelerinin yeterli donanıma sahip olmaması ve büyükşehir belediyelerinin koordinasyonu iyi sağlayamayarak ilçe belediyelerine gerektiğinde destek olacak esnekliği gösterememesi vatandaşa doğrudan temas eden temizlik hizmetlerinin aksamasına neden olacaktır. Bu durum ise idari ve siyasi anlamda olduğu kadar vatandaşa hizmet anlamında da olumsuz sonuçlar doğuracaktır.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri katı atıkların toplanıp taşınması dışındaki her türlü hizmetleri yapmak veya yaptırmakla; büyükşehir ilçe belediyeleri ise katı atık yönetim

planına uygun olarak katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımakla sorumludur.[67] Bunun yanı sıra büyükşehir belediyeleri, yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmekle ve temizlik hizmetlerine ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilmekle ya da birlikte yapabilmekle yetkilidir.[68]

Hizmetin Örgütlenmesi

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerine dair Türkiye'de çoğu büyükşehir belediyesinde idari yapılanma içinde katı atık yönetim birimi bulunmamakla birlikte (Tekin, 2020: 195) Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde "Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı" altında Sıfır Atık ve Atık Yönetimi Şube Müdürlüğü, Parklar ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı altında Temizlik İşleri Şube Müdürlüğü bulunmaktadır.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde ise sadece "Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı" altında Sıfır Atık ve Atık Yönetimi Şube Müdürlüğü bulunmaktadır. Bu kapsamda Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerindeki kurumsal yapılanma içinde katı atık teşkilatlanması benzer organizasyona sahipken, Ordu'da temizlik hizmetlerinin katı atık yönetiminden ayrıldığı anlaşılmaktadır. Bu ayrım, katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinin birbirinden farklı olduğunu, organizasyon yapısının iki farklı birim şeklinde örgütlenebileceğini göstermektedir.

İlçe belediyelerindeki idari yapılanma, belediye başkanı ya da yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösteren Temizlik İşleri Müdürlüğü'dür. Bu araştırmada, katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerindeki idari yapılanmanın her ilçe belediyesinde müdürlük olarak teşkilatlanmadığı tespit edilmiştir. Bu teşkilatlanmanın genellikle çok nüfuslu ve büyük kapasiteli ilçe belediyelerinde ayrı bir müdürlük olarak kurulduğu, az nüfuslu ve küçük kapasiteli ilçe belediyelerinde ise Fen İşleri Müdürlüğü altında ayrı bir müdürlük olmadan sunulduğu tespit edilmiştir.

[67] 5216 sayılı Kanun, 7. Madde/i-b.
[68] 6360 sayılı Kanun, 7. Madde/g-z.

5.5.1.1. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki altı tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Mevsime ve turizme dayalı değişen nüfusun hizmet paylaşımına etkisi
3. Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki kargaşasının hizmet paylaşımına etkisi
4. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
5. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi
6. Katı atıkların depolanmasına dayalı uygulamanın hizmet paylaşımına etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen her ilçe belediyesinin araç, gereç ve personel sayısında aynı oranda artış olmamasına rağmen, kırsal mahallelere katı atık toplama hizmetinin eskiye oranla daha sık ve düzenli sunulduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Trabzon'un kıyı kesimi ilçelerinden olan Of Belediyesi, temizlik hizmetlerinde iyileştirme yaptıklarını: *"Büyükşehir olmadan önce il özel idaresi kırsala beş konteyner koyarken biz büyükşehir olduktan sonra konteyner sayısını artırdık. Haftada bir gün temizlik yapılırken biz şimdi haftada üç gün çöp topluyoruz."* ifadesiyle anlatırken, Ordu'nun kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi: "*Benim çöp aracım haftada üç gün 56 km uzaklıkta bulunan Pelitliyatak'a gidiyor. Şehir merkezinde yer altı konteyner uygulamasına geçince buradaki yer üstü konteynerler kırsala dağıtıldı. Son üç yılda 400 konteyner yeniledik.*" şeklinde konteyner sayısının artarken çöp toplama hizmetinin sıklaşarak düzenli yapıldığını, dolayısıyla katı atıkların toplanmasında iyileştirmelerin olduğunu teyit etmiştir.

İç kesimde en fazla yüzölçümüne sahip ve şehir merkezine uzak olan ilçelerden biri olan Çaykara Belediyesi: *"Eskiden köyde çöp toplanmazdı. Şimdi çöpler her gün toplanıyor. Çünkü araç gereç arttı."* şeklinde büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra katı atık ve temizlik hizmetlerinde nicelik olarak iyileşme yaşandığını aktarırken, Mesudiye Belediyesi: "*Şimdi yaylalara kadar çöp topluyoruz."* ifadesiyle il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle katı atık ve temizlik hizmetlerinde yaşanan iyileşmeyi öne çıkarmaktadır.

Kırsal mahallelere katı atık ve temizlik hizmetlerinin daha sık ve düzenli sunulmasıyla birlikte öncelikle bu alanlardaki araç gereçlerin geri dönüşüme katkı sağlayacak şekilde yenilenmesiyle teknolojik yeniliklerden faydalanıldığı tespit edilmiştir. Örneğin, İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Büyükşehir olmadan önce vahşi depolama yapılıyordu. Şimdi geri dönüşüme katkı sağlayacak konteynerler yerleştiriyoruz."* şeklinde katı atık ve temizlik hizmetlerindeki iyileşmeyi aktarırken, merkez ilçe Ortahisar Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Ortahisar'ın bazı bölgelerine atık geri getirme kumbaraları yerleştirdik. Tamamen hijyenik, el değdirmeden pedalla çöpünü atıyorsun. Merkezi noktalara bunları yerleştirdik. Altyapının uygun olmadığı yerlere pedallı yeni model yer üstü konteyner yerleştirdik.*" ifadesiyle insan ve çevre sağlığına daha duyarlı, teknolojik olarak gelişmiş ve alana duyarlı araç gereçlerin ilçe sınırlarına yerleştirildiğini aktarmıştır. Bu tespiti kuvvetlendiren bir başka örnek ise Ünye Belediyesi'nin: *"Şehir merkezinde yer altı konteyner uygulamasına geçince buradaki yer üstü konteynerler kırsala dağıtıldı.*" ifadesi olmuştur. Böylelikle hem ilçe merkezine daha teknolojik araç gereçlerin yerleştirildiği hem de eski konteynerlerin kırsal mahallelere yerleştirilmesiyle verimli ve etkin şekilde çöp toplama hizmeti sunulmasının önünün açıldığı tespit edilmiştir.

Katı atık ve temizlik hizmetlerinin daha sık ve düzenli gerçekleştirilmesinin göstergelerinden bir tanesi temizlik personel sayısının artmasıdır. Örneğin, iç kesimde ve şehir merkezinden uzakta bulunan Maçka Belediyesi: "*Eskiden tüm Maçka Belediyesi personeli kırk idi. Şimdi sadece temizlik personeli yirmi."* şeklinde temizlik personel sayısında gerçekleştirilen artışa vurgu yapmakta, personel sayısındaki bu artışın eskiye oranla daha iyi hizmet sunumunu sağladığını ortaya koymaktadır.

Nicel kapasitenin yeterli seviyede olmasına verilen önemin yanı sıra nitel kapasitenin önemine de vurgu yapılmıştır. Örneğin, iç kesimde ve şehir merkezinden uzakta bulunan ilçelerden Kumru Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*İş bilinci olmayan süpürmesi gereken yeri süpürmüyor ya da süpürüyorsa bile işini yarım yapıyor."* şeklinde personel açısından karşılaştıkları sorunu aktarırken, temizlik hizmetlerinde nitelikli personel istihdamına dikkat çekmiştir.

Elde edilen bulgular, katı atık ve temizlik hizmetlerinin ihale yoluyla firmalara bırakılacağını göstermektedir. Bu hususta iç kesim ve kıyı kesimdeki ilçe belediyelerinin farklı görüşlerinin olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, ihale yoluyla hizmet alımını Çaykara Belediyesi'nin bir yetkilisi: *"Çöp toplamayı 2023'te firma yapacak. Boşa çıkan personellerimiz olacak. Farklı yerlerde değerlendireceğiz*." şeklinde olumlu değerlendirirken, Of Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Katı atık toplama… şimdi kendimiz yapıyoruz. Fakat ihaleyle toplama yapılacak yakında. … Bu durum personel açığını doğuracak."* şeklinde olumsuz değerlendirerek, bu personelleri farklı alanlarda çalıştırmanın zor olduğunu, büro personeli olarak çalıştırılamayacağını ve personellerin belediyeye mali yük olarak kalacağını ifade etmiştir.

Katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumunda ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle her ne kadar iyileşmelerin yaşandığı görüşü öne çıksa da iç kesimde ve şehir merkezine uzakta yer alan bazı ilçelerin kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kaldıkları tespit edilmiştir. Örneğin, Kumru Belediyesi: *"Büyükşehir Belediyesi olmadan önce yedi tane mahalleye hizmeti aynı araç gereç ile verirken şimdi kırk tane mahalleye hizmeti aynı sayıda araç gereç ile vermek zorunda kaldık.*" şeklinde hizmet sunumunda aksamalar yaşandığını aktarmıştır. Şalpazarı Belediyesi'nin bir yetkilisi ise "*Altı mahalleden otuz mahalleye çıktık. Yol ağımız 30 km iken 1500 km oldu. Aynı araç ve personelle hizmet vermeye çalışıyoruz."* ifadesiyle araç, gereç ve personel sayısında yeterli artış olmadığı için kapasitenin üzerinde hizmet vermek zorunda kalındığını aktararak yaşadıkları olumsuzluğu teyit etmiştir.

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilileri tarafından; temizlik hizmetlerinin sunumunda genel olarak sorun yaşanmadığı, ilçe belediyelerine araç gereç desteği sağlandığı, personel araç gereç sayısının yeterli olduğu, daha fazla personel, araç ve gereç olursa daha farklı hizmetlerin sunulabileceği aktarılmıştır. Bu durumu Trabzon

Büyükşehir Belediyesi: *"Personel de araç da yetersiz sayılmaz. Tabi ki daha fazla olsa daha farklı hizmet sunulur. Ama şu anda da yeterli sayılır."* ifadeleriyle aktarırken, Ordu Büyükşehir Belediyesi: "*Zaman zaman temizlik anlamında destek veriyoruz. Çöp kovası, yol süpürme ve yıkama aracı desteği sağlıyoruz*." şeklinde ifade etmiştir.

Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına yönelik ortaya çıkardığı bir diğer konu, sokak hayvanlarıdır. Aslında sokak hayvanları, katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinin konusuna girmemekle birlikte hem Ordu hem de Trabzon büyükşehir ilçe belediyelerinin temizlik hizmetleri müdürlükleri tarafından aktarıldığı için çalışmanın bu kısmında değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin bazı ilçelerde hayvan barınağı kurarken bazı ilçelerde kurmadığı ve sokak hayvanlarının barınağa götürülmesinde büyükşehir belediyesinin yeterli olmayarak sorumluluklarını tam anlamıyla yerine getirmediği öne sürülmüştür. Bu durumun ilçe belediyelerine kapasitelerinin üzerinde hizmet yükü bıraktığına yönelik değerlendirmede bulunan Of Belediyesi: *"Hayvan barınağı kurduk. Bu barınak belediyeye mali yükü artırıyor*." ifadesini kullanarak hayvan barınağını sorumluluklarında olmamasına rağmen kendilerinin kurduklarını belirtmiştir. Maçka Belediyesi ise "*Büyükşehir Belediyesi'nin hayvan barınağı var. Vatandaş sokak hayvanlarından şikayetçi olduklarında Maçka Belediyesi olarak bunları toplayarak Büyükşehir Belediyesinin barınağına bırakıyoruz."* ifadesini kullanmış ve büyükşehir belediyesinin kurmuş olduğu barınağa sokak hayvanlarını taşıma hizmeti verdiklerini belirtmiştir.

Bir diğer bulgu, veteriner hizmeti sunularak tedavisi tamamlanan ve kayıt altına alınan sokak hayvanlarının kanun gereği alındığı ilçelere bırakılması gerekirken farklı ilçelere bırakılmasıdır. Örneğin, Ünye Belediyesi: "*Hayvanlar nereden alındıysa oraya bırakılması gerekiyor. Ama ilçeye giderken yolda hayvanı salıyorlar."* açıklamasını yapmıştır. Kayıtlı oldukları ilçeye bırakılmayan sokak hayvanlarının ilçe belediyelerine sorumluluğu olmayan yük getirdikleri öne sürülmüş ve bu hizmeti sunabilmek için gerekli altyapının ilçe belediyesinde olmadığı ifade edilmiştir.

İlçe mülki sınırlarının genişlemesi, yüzölçümünün çok fazla olması, şehir merkezine uzaklık gibi etkenlerden kaynaklı araç, gereç ve personel sayısının yetersiz kaldığı

durumlarda büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine destek olması beklenmektedir. Fakat beklenen desteğin her ilçe belediyesine aynı şekilde verilmediği tespit edilmiştir. Örneğin, Mesudiye Belediyesi'nde çöpler toplandıktan sonra büyükşehir belediyesi tarafından tedarik edilen tıra yüklenerek bu tırlar aracılığıyla aktarma istasyonuna taşınırken, Kumru Belediyesi'nde iki çöp kamyonundan birinin çöpleri toplarken diğerinin aktarma istasyonuna taşıdığı, taşıma için giden kamyonun bütün gününün yol ve aktarma sürecinde geçtiği ve ilçedeki tek kamyonun tüm il sınırının çöplerinin toplanmasına yetişemediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla ilçe belediyeleri arasında uygulamada farklılıkların olduğu anlaşılmaktadır.

Bu farklılıkta Mesudiye'nin yüzölçümünün Kumru'nun yüzölçümünden yaklaşık üç kat daha fazla olmasıyla birlikte Mesudiye'nin kent merkezine uzaklığının daha fazla olmasının da etkisi bulunmaktadır. Daha fazla yüzölçümüne sahip ve kent merkezine daha uzak olan ilçeye katı atıkların transferinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesi tarafından tır desteği verilirken, daha az yüzölçümüne sahip ve kent merkezine daha yakın olan ilçeye tır desteği sağlanmaması burada bu desteğe ihtiyaç olmadığı düşüncesini oluşturmaktadır. Fakat bulgular, buradaki hizmetlerin de aksadığını göstermektedir. Dolayısıyla ilçelerin sahip oldukları özellikler ile teknik ve beşeri kapasiteye göre değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

(2) Mevsime ve Turizme Dayalı Değişen Nüfusun Hizmet Paylaşımına Etkisi

Kıyı ve iç kesimdeki tüm ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet vermek durumunda bırakan bir diğer husus, yaz aylarında artan nüfusa bağlı araç, gereç ve personel sayısının yetersiz kalması olarak tespit edilmiştir. Örneğin, her iki ilin batı sınırında bulunan şehir merkezine en uzak ilçelerinden Şalpazarı Belediyesi'nin bir yetkilisi bu durumu: "*Yazın çöp toplama 24 saat sürüyor neredeyse*." şeklinde artan yaz nüfusunun çöp toplama hizmetlerini zorlaştırdığını ifade ederken, İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Çöplerin toplanmasında kamyon ve personel sayımız yazın yetersiz oluyor. Kışın haftada bir topluyorsak yazın iki üç günde bir toplamamız gerekiyor."* şeklinde ifade etmiştir.

Az nüfuslu ve Ordu'nun en fazla yüzölçümüne sahip ilçelerinden Mesudiye Belediyesi artan yaz nüfusunun etkisini: *"Bizim şimdiki nüfusumuz 15 bin, yazın 100 bin. Çöp*

araçlarımız on beş günde bir uzak mahalleye gidiyorsa, yazın her gün gitmek zorunda kalıyor." ifadeleriyle anlatırken, Trabzon'un az nüfuslu ve en fazla yüzölçümüne sahip ilçelerinden Maçka Belediyesi: "*Kış döneminde haftada bir, on günde bir iken yaz aylarında haftada üç defa çöp toplamaya gidiyoruz.*" ifadesini kullanmaktadır. Benzer özelliklere sahip Çaykara Belediyesi: *"Yaylalardaki çöpleri kışın on beş günde ya da ayda bir toplama yapılırken, yazın nüfus arttığından çok daha sık çöpler toplanıyor."* ifadesiyle artan yaz nüfusunun ilçe belediyeleri üzerinde oluşturduğu hizmet yükünü teyit etmektedir.

Mevsim bazlı değişen nüfusun yanı sıra turizm alanına sahip ilçelerde artan günlük nüfusa karşılık hizmet sunmada da zorluk yaşandığı tespit edilmiştir. Az nüfuslu ve fazla yüzölçümüne sahip olan Uzungöl ve Sultan Murat Yaylası gibi turistik alanları sınırlarında bulunduran Çaykara Belediyesi: "*Turist yoğunluğu olduğunda nüfus bir milyonu geçiyor, bu yoğunluk bize yük. Çöpü bırakıp gidiyorlar. Çöp arabası sayısı kısıtlı olmasına rağmen ağırlığı oraya vermek durumunda kalıyoruz. Çöpün %80'i Uzungöl ve diğer turistik yaylalardan geliyor*." şeklinde karşılaştıkları sorunları aktarmış, benzer özelliklere sahip olan Maçka Belediyesi de sınırlarında bulunan Sümela Manastırı'nın çöpünü topladığını fakat bundan bir kazanç sağlayamadığını belirtmiştir.

(3) Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Yetki Kargaşasının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, ilçe belediyelerinin kendi sorumluluğunda olmayan yerlerin karla mücadele çalışmalarını yerine getirdiğini göstermektedir. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nden farklı bir siyasi partiye mensup olan İkizce Belediyesi: "*Karla mücadelede ilk açılması gereken yeri açıyoruz. Burası büyükşehirin sorumluluk alanı, büyükşehir gelip açsın demiyoruz."* şeklinde imkanları ölçüsünde ana yol ara yol ayrımı gözetmeden müdahale ettiklerini ifade etmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden farklı bir siyasi partiye mensup olan ve nüfus, yüzölçümü, şehir merkezine uzaklık açısından benzer özelliklere sahip Şalpazarı Belediyesi de: *"Büyükşehir sorumluluğundaki yollar karla kapandığında onların gelip açmasını beklemeyip, kendimiz yolu açıyoruz."* şeklinde ifade ederek, ana yol ve ara yol

ayrımına bakmadan ilk müdahale edilmesi gereken alan mantığıyla hareket ettiklerini belirtmiştir. Diğer taraftan, ana yol ve ara yol ayrımına dair vatandaş açısından bilinçlenmenin olmaması nedeniyle tüm sorumluluğun ilçe belediyesinde görüldüğü tespit edilmiştir. Örneğin, Maçka Belediyesi: "*Yaylada yol kapansa ilçe belediyesini arıyorlar. Ana yollar büyükşehirde olmasına rağmen. Büyükşehir topu bize atıyor."* şeklinde açıklama yaparak hizmetin ilçe belediyesinden beklendiğini ve büyükşehir belediyesinin de hizmeti ilçe belediyesinden beklediğini ifade etmiştir.

Merkez ilçe belediyelerinin ise büyükşehir belediyeleri ile arasındaki ilişkilerinin daha zor olduğu ve sorumluluk alanlarının sıklıkla çakıştığı temel bulgular arasındadır. Buna göre, merkez ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ana yol ve ara yol ayrımına dair hizmet paylaşımının uygulamada tamamen kargaşaya neden olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Trabzon'un merkez ilçesi Ortahisar Belediyesi: "*Ana yol ara yol sorumluluk farkı doğru değil. Vatandaş halen Ortahisar belediyesi ne iş yapar bilmiyor."* şeklinde sorumluluğun nerede olduğuna dair bilinçlenmenin olmadığını belirtirken, Ordu'nun merkez ilçesi Altınordu Belediyesi: "*Ana cadde ara cadde ayrımı hizmet sunumunda kargaşaya sebep oluyor.*" şeklinde aynı yargıyı desteklemektedir. Dolayısıyla her iki ildeki merkez ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinin paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olduğu ve bu kargaşanın hizmet sunumunda olduğu kadar vatandaş algısında da ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

(4) Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sorununun olmadığını, ilçe belediyelerinin talep etmeleri halinde büyükşehir belediyesi tarafından konteyner, süpürme aracı, yıkama tankeri, mazot ve asfalt takviyesi gibi araç gereç malzeme desteği sağlandığını ve protokolle temizlik hizmetlerinin birbirlerine devredilebildiğini göstermektedir. Örneğin, Çaykara Belediyesi koordinasyon ilişkisini "*Büyükşehre başvurduğumuzda destek oluyorlar. Koordinasyon ilişkimizde ... temizlik hizmetleri açısından sorun yaşamıyoruz."* şeklinde belirtirken, Kumru Belediyesi: "*Büyükşehir bizim abimiz rolünde.*

Koordinasyonumuz iyi." şeklinde belirtmektedir. Of Belediyesi de benzer olarak: "*Büyükşehir aslında abi rolünde, toparlayıcı, takım kaptanı gibi*." şeklinde ifade ederek koordinasyon ilişkisinin olumlu yönünü desteklemiştir.

Siyasi parti farklılığına rağmen ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki temizlik hizmetlerinin paylaşımında sorun yaşanmadığı (Şalpazarı ve İkizce Belediyeleri), başkanlar arasındaki uyumun bu anlamda önemli olduğu ve uygulamada karşılaşılan sorunların çözümünde pozitif yaklaşımın ağırlıklı olduğu diğer önemli tespitlerdendir. Koordinasyon ilişkisinin olumlu olan yaklaşımlarına istisnalar da bulunduğu, örneğin Ünye Belediyesi'nde ilk dönemde temizlik hizmetleri alanında sağlanamayan koordinasyonun ikinci dönemde protokol yapılarak sağlandığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi yetkilileri ise sorunların genellikle merkez ilçe belediyeleriyle hizmet alanı çakışmasından kaynaklandığını, siyasi parti farklılığı olmamasına rağmen hizmet sunumunun siyasi çekişmeye dönüşebildiğini aktarmışlardır. Bu doğrultuda büyükşehir belediye yetkilileri açısından, temizlik hizmetleri alanında büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının doğru olduğu konusunda fikir birliğine rastlanılmamıştır. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Büyükşehir ile ilçe arasındaki hizmet paylaşımı doğru."* şeklinde temizlik hizmetlerindeki paylaşımı olumlu değerlendirirken, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Temizlik hizmetlerinin tamamı büyükşehir belediyelerine bırakılmalı."* şeklinde görüş belirterek paylaşımın kargaşaya neden olduğunu savunarak fikir birliğinden uzak durum sergilemiştir.

(5) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bölgenin fiziksel koşullarının, dağınık yerleşim şeklinin, coğrafi yapısının, uzun, dar, engebeli, bozuk yol ağının katı atıkların toplanması ve temizlik hizmetlerinin sunumunda önemli rol oynadığı tespit edilmiştir. Örneğin, Of Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Arazi engebeli ama burada araç durup çöpü almak zorunda. Bu arabanın ömrünü düşürüyor.*" şeklinde coğrafi koşulların zorluğunu ifade ederken, Çaykara Belediyesi'nin bir yetkilisi: *"Çaykara merkeze en uzak ilçe 30 km uzaklıkta. Coğrafya*

engebeli olduğundan bu mahalleye giden bir personel mesai bitimine ancak geri dönebilmekte." şeklinde açıklama yaparak, geniş coğrafyaya hizmet sunmanın zor olduğunu ifade etmiştir. Ünye Belediyesi'nden bir yetkili: "*Kırsaldan çöp toplamak coğrafya dağınık olduğu için çok zor."* şeklinde dağınık coğrafyaya vurgu yaparken, Şalpazarı Belediyesi'nin bir yetkilisi ise bu durumu benzer şekilde destekleyerek: "*Dağınık yerleşim, arazi yapısı, yol ağı şartları bu kanunun burada uygulanmasını zorlaştırıyor."* şeklinde bölgenin temizlik hizmetlerinin sunulmasında ortaya çıkardığı zorluğu teyit etmiştir.

İklim koşullarının, yağışların fazla olmasının çöp konteynerlerinin daha sık aşınmasında etkili olduğu ise diğer tespitlerdendir. Örneğin, kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi: "*Konteyner, koşullardan dolayı çok çabuk deforme oluyor. Son üç yılda 400 konteyner yeniledik."* şeklinde araç gereçlerin hızlı deformasyonunu ifade ederken, iç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi: *"Konteynerler iklim coğrafya nedeniyle çok çabuk deforme oluyor."* şeklinde iklim koşullarının teknik kapasiteyi olumsuz etkilemesine vurgu yapmıştır.

Bir diğer bulgu, ilçe belediyelerine bakanlık tarafından hibe edilen konteyner, çöp kamyonu gibi araç gereçlerin ilçenin fiziksel koşullarına göre belirlenmemesidir. Bu uygulamanın verimlilikten uzak sonuçlar doğurduğuna dikkat çeken Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi: *"Bakanlık, 7 ton atık temizleyebilen aracı nüfusu 3 bin olan yere de nüfusu 500 bin olan yere de hibe ediyor. Bu çok yanlış bir uygulama."* şeklinde ortaya çıkan durumu açıklamıştır. Bununla birlikte yetkili, yüksek kapasiteli araçların bakımını ilçe belediyelerinin karşılamakta zorlandığını ve dar yollara bu araçların girememesini şöyle ifade etmiştir: *"Alınan araçların bakımını ve yakıtını karşılayamıyor. Hem de bu araçların çalışabileceği bir alan yok. Kumru Belediyesi'ne 2020 yılında güncel fiyatı 870 bin TL olan bir araç geldi. Kumru'nun yolları dar olduğundan araç kullanılamadı."* Tüm bu süreçlerden yola çıkarak ilçe belediyelerine fiziksel koşulları gözetilmeden hibe edilen araç gereçlerin atıl durumdan kurtarılması için büyükşehir belediyesinin protokol ile araçları kendi bünyesine alarak çözüm ürettiği tespit edilmiştir.

Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel, coğrafi, iklim koşullarının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının her ne kadar zorlu süreçleri doğursa da büyükşehir olduktan sonra

uygulamada iyileşmelerin yaşandığı, deforme olan konteyner yerine yenisinin ikame edilebildiği ve yeterli olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte merkezi yönetim tarafından daha iyi kapasiteli araç gereçlerin temin edilebildiği tespit edilmiştir.

(6) Katı Atıkların Depolanmasına Dayalı Uygulamanın Hizmet Paylaşımına Etkisi

Karadeniz Bölgesi'nin doğusunda yer alan Ordu ve Trabzon şehirleri fiziksel ve iklim koşullarının sonucu olarak çok sayıda dereye sahiptir. Kırsal yoğun alan olan bu şehirlerde yaygın olan alışkanlık çöplerin dere kenarına bırakılmasıdır. Büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra bu alanlara çok sayıda konteyner yerleştirilerek, vatandaşlara konteyner kullanma alışkanlığı kazandırılmaya başlanmış, vatandaşın çöpünü dereye atmasının önlenmesi hedeflenmiştir. Örneğin, Çaykara Belediyesi: *"Büyükşehir olmadan önce insanlar dereye ırmağa çöp atıyordu. Dere ağızlarında çöpler birikiyor ya da denize dökülüyordu. Büyükşehir olmak bir bilinç oluşturmaya başladı. Kırsal alanlara temizlik hizmeti sunulmaya ve insanlar çöplerini konteynere atmaya başladı."* şeklinde ifade etmiştir. Dolayısıyla büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş olmak, değişen ve gelişen hizmet sunumuyla birlikte vatandaşta şehir algısını oluşturmaya başlayarak bilinçlenmeyi öne çıkarmıştır.

Katı atıkların depolanmasının hizmet paylaşımı açısından ortaya çıkardığı sonuç; iç kesimlerdeki ilçelerden dere kenarına bırakılan çöplerin kıyı kesimindeki ilçe belediyeleri tarafından toplanmak zorunda kalınmasıdır. Örneğin, Trabzon'un kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediyesi'nin yetkilisi: *"Civar ilçelerin en uzak mahallesinden dereye atılan çöpü Of'tan denize dökülürken ben topluyorum."* ifadesini kullanarak bir başka ilçenin yükünü karşılamak zorunda kalındığını aktarırken, Ordu'nun kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi'nin yetkilisi: *"Kırsala çok fazla konteyner koymaya çalışıyoruz. Çünkü dere kenarına atıyorlar. Bu dere kenarına atılan çöpler denize dökülüyor, bu çöplerin bir kısmı sahile vuruyor."* ifadesini kullanarak iç kesimlerde dere kenarına bırakılan çöplerin denize ulaşmasını önlemek amacıyla kıyı kesimindeki ilçe belediyelerinin kapasitelerinin üzerinde hizmet sunmak zorunda kaldıklarını ifade etmiştir.

Elde edilen bulgular, Karadeniz Bölgesi'nin kendine özgü niteliklerinin katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumunu zorlaştırdığını göstermektedir. Engebeli coğrafi yapı, ara yolların dar olması, iklimin çok yağışlı olması gibi etkenler bu bölgedeki katı atık ve temizlik hizmetlerindeki araç ve gereçleri nitelik ve nicelik açısından yetersiz kılmaktadır. Bu nedenle kanunun hazırlanırken bölgenin koşullarına dikkat edilmesi büyük önem taşımakta ve bu koşullara göre hizmet paylaşımının yeniden düzenlenmesi beklenmektedir.

5.5.1.2. Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmeti Analiz Sonuçları

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet sunulan alanı büyüyen büyükşehir belediyelerinde, hizmetlerin bir merkezden yürütülerek ölçek ekonomisinden faydalanılması ve etkinlik ile verimliliğin artması beklenmektedir. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği amaçlayan ilkeleriyle olumlu karşılanan büyükşehir belediye modelinin, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki katı atık ve temizlik hizmetlerinin paylaşımında olumlu ve olumsuz sonuçlar bulunmaktadır. Olumsuz sonuçların daha ağırlıklı olması, sekiz yıllık uygulama dönemi dikkate alındığında, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerindeki paylaşımda iyileşmeyi bekleyen konular olduğunu göstermektedir.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri kapsamında tespit edilen olumlu sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın eskiye göre daha teknolojik araç gereç ile daha düzenli, sık ve kaliteli hizmet sunumunu sağlaması,
2. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon düzeyinin yükselmesi,
3. Kırsal mahallelerdeki vatandaşların katı atık ve temizlik hizmetleri konusunda bilinçlenmeye başlaması.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri kapsamında tespit edilen olumsuz sonuçlar şunlardır:

1. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ilçe belediyelerinin yeni hizmet alanları çerçevesinde katı atık ve temizlik hizmetleri kapsamında teknik ve beşeri kapasitelerini artırmada yetersiz olması,
2. İlçe belediyelerinin kapasitelerinin üzerinde hizmet yükü ile karşı karşıya kalması,
3. Mevsime ve turizme dayalı artan nüfusun hizmet sunumunu aksatması,
4. Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olması,
5. Karadeniz Bölgesi'nin fiziki, coğrafi, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet sunumunu zorlaştırmasıdır.

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri, katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumunda eskiye oranla nicelik ve nitelik olarak daha iyi araç, gereç ve personel ile daha fazla alana hizmet sunmaya başlamıştır. Ayrıca katı atık ve temizlik hizmetlerinin altyapısı gelişmiş teknolojik araç gereçlerle donatılarak, tüm il ve ilçe mülki sınırına daha teknolojik araç gereçlerle daha sık ve düzenli hizmet sunulmaya başlanmıştır. Araç, gereç ve personel sayısıyla birlikte hizmet sıklığının artmasına yönelik bu çalışmalar yerel hizmet sunumunun daha etkin, verimli ve sürdürülebilir olmasında önem taşımaktadır.

Mülki sınırları genişleyen ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileşme çalışmalarının farklı düzeyde olması, hizmet sunumunda farklılıkları beraberinde getirmiştir. İlçe belediyeleri arasında kapasite farklılığına dayalı olarak oluşan hizmet sunumundaki değişimler, idareler arası yatay eşitsizliğin oluşmasına neden olmaktadır. Bu eşitsizliğin oluşmasında, modelle birlikte ilçe belediyelerinin iyileşme düzeyindeki değişimler etkili olmakla birlikte, sahip oldukları alana özgü nitelikler ile mali durumları da etkili olmaktadır.

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinde beşeri kapasitenin nicelik olarak iyileştirilmesine verilen önem nitelik olarak da iyileştirilmesi gerektiğine dair bilinçlenmeyle kendini ortaya çıkarmıştır. Katı atık ve temizlik hizmetlerindeki personellerin eğitimli ve bilinçli olması gerektiğine dair anlayış hizmetin etkinliği, verimliliği ve yeterliliği açısından vurgulanmış ve temizlik hizmetlerinde nitelikli personel arayışı başlamıştır.

İl ve ilçe mülki sınırları genişleyen büyükşehir belediyelerinde, katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumu için belediyelerin teknik ve beşeri kapasitesinde her ne kadar iyileştirmeler gerçekleşse de kent merkezine uzak ve kırsal yoğun ilçe belediyeleri, sorumluluklarında olmayan hizmetleri yerine getirmek zorunda kalarak kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kalmaktadır. Örneğin, siyasi kaygı taşıyan ve vatandaşa hizmet anlayışı güden ilçe belediyeleri kendi sorumluluğunda olmayan yerlerin katı atığını toplayarak karla mücadele çalışmalarını yürütmek durumunda kalmaktadır. Bu durum, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımına bakılmadan hizmet sunulduğunu, yasal ve coğrafi yeterliliğin sağlanmamış olduğunu göstermektedir. Ayrıca ilçe belediye sınırları içinde büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yol, meydan ve bulvarlarda bir hizmet sunulması gerektiğinde vatandaşın bunu ilçe belediyesinden talep ettiği için ilçe belediyesinin duruma duyarsız kalamadığı anlaşılmaktadır.

İlçe belediyelerini katı atık ve temizlik hizmetleri konusunda kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakan ikinci husus; yaz aylarında artan nüfusla birlikte artan katı atıkların toplanıp çevre temizliğinin yapılmasında araç, gereç ve personel sayısının yetersiz kalmasıdır. Üçüncü husus; turistik alana sahip ilçelerde artan ve değişen nüfusa katı atık toplama ve temizlik hizmetlerinin sunulmasında araç, gereç ve personel sayısının yetersiz kalmasıdır. Hizmette aksamalara neden olan bu örnekler, kapasitenin çok üstüne çıkılmasından kaynaklanmaktadır. Yaz aylarına ve turizme dayalı değişen nüfus ilçe belediyeleri için sorun olmakta ve hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını engellemektedir. Büyükşehir belediyesine dönüşmeden önce de yaz aylarında nüfus artmaktaydı. Fakat büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın getirdiği avantajlarla kırsal alanlarda daha çok değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Büyükşehir belediye modelinde artan ve değişen nüfusa dayalı hizmet ve gelir dağılımının olmaması uygulamadaki süreci olumsuz etkilemektedir.

İlçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakan bir diğer husus, katı atıkların depolanmasında vatandaşların yanlış uygulamasından kaynaklanmaktadır. Özellikle iç kesimdeki kırsal yoğun ilçelerde katı atıklar, dere kenarlarına atılarak ortadan kaldırılırken, kıyı kesimindeki ilçe belediyeleri tarafından toplanmaktadır. Bu yanlış uygulamaya dair doğru bilinçlenme büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra oluşturulmaya başlansa da tam olarak sonuç

vermemektedir. Dolayısıyla kıyı kesimindeki ilçe belediyeleri, sınırları dışında atılan çöplerin dere yoluyla kendi sınırlarına ulaşması nedeniyle bir kez daha kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kalmaktadır. Hem sorumluluklarının üzerinde hizmet yüküyle karşılaşan hem de kapasitelerinin aşılmasına neden olan bu durumda ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin desteğine ihtiyaç duymaktadır. Aksi takdirde, kıyı kesimindeki ilçe belediyelerinin dere yoluyla kendi sınırlarına giren katı atıkları toplaması kullanılan kaynaklarla elde edilen sonuç arasındaki ilişkiyi olumsuz etkileyerek negatif dışsallığı ortaya çıkarmaktadır.

İlçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakan son husus, sokak hayvanları konusunda büyükşehir belediyesinin tam donanımlı hizmet verememesidir. Çok geniş ve dağlık coğrafyaya sahip olan büyükşehir belediyelerinde sokak hayvanlarının korunması ve bakımının büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmesi hizmet sunumunu zorlaştırmaktadır. Uzak kırsal mahallelerde sokak hayvanları ile ilgili bir sorunun giderilmesinde ilçe belediyelerinin kapasitelerinin ve sorumluluklarının yetersiz olması, büyükşehir belediyelerinin ise alana ulaşmasının çok uzun sürmesi hizmetin sunumunu aksatmaktadır. Bu nedenle ilçe belediyelerinin sokak hayvanları konusunda yeterli teknik, beşeri ve mali kapasiteye sahip olması gerekmektedir. Ayrıca, sokak hayvanlarının veteriner hizmeti tamamlandıktan sonra kayıtlı oldukları ilçeden farklı bir ilçe sınırına bırakılması, ilçe belediyelerinin hizmet kapasitesini zorlaştırmakta, hizmetin faydasının yayıldığı alanı genişleterek, negatif dışsallığa neden olmaktadır.

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinin sunumunda büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin koordinasyon halinde çalışması, idareler arası hizmet paylaşımını kolaylaştırmakta ve hizmetlerin idareler arasındaki devredilebilme esnekliğini artırarak, daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesini sağlamaktadır. Koordinasyonun sağlanamadığı durumlarda ise hizmet devri zorlaşırken, vatandaşın hizmete ulaşması aksayabilmektedir. Bu durumda katı atık ve temizlik hizmetlerinde her ne kadar etkililik sağlanmış olsa da etkin sonuçtan uzak kalınmaktadır. Örneğin, ilk dönemde büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunulmasında koordinasyonda sorunlar yaşanmıştır. Bu durum modelin getirdiği hizmet paylaşımının anlaşılamamasından ve kurum içi örgütlenmenin ilk dönem tam olarak sağlanamamasından yaşanmıştır. İkinci dönemde

katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunulmasında hizmet paylaşımının daha iyi anlaşılarak, belediye örgütlenmesindeki düzenin daha sistemli hale getirilmesiyle büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunulmasındaki koordinasyon daha olumlu işlemeye başlamıştır. Fakat merkez ilçe belediyeleriyle koordinasyon sorunları devam etmekte, sıklıkla büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluk alanı çakışmaktadır. İki merkez ilçe belediyesinin aynı siyasi partiden olması koordinasyon sorununun ortadan kaldırılmasında etkili olamamaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun iyi olması ilçe belediyelerinin uygulamada karşılaştığı sorunların çözümünü kolaylaştırmaktadır. Bu durum idareler arası esnekliğin olumlu olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerine verilen desteğin bir standardının olmaması, ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalara neden olmaktadır. Bu nedenle, ilçe belediyelerinin sahip oldukları özelliklere göre idareler arası yatay eşitliği sağlayacak şekilde teknik ve beşeri kapasite desteği sağlanması fikri öne çıkmaktadır. tüm bunların yanı sıra, katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumunda, alt ve üst kademelerin yeterli yönetim kapasitesine sahip olması için kurumsal kapasiteyle birlikte teknik ve beşeri kapasitelerini de sürekli gelişime açık tutmaları gerekmektedir.

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, yerleşim şekli ve iklim koşulları büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumunu olumsuz etkilemektedir. Bölgenin çok yağış alması araç gereçlerin deforme olmasını hızlandırmakta, engebeli arazide katı atıkların toplanması çöp kamyonu gibi araç gereçlerin ömrünü kısaltmaktadır. Hizmet sunumunu zorlaştıran bu koşullar maliyet artışlarına ya da yeterli hizmet sunulamamasına neden olurken, etkin ve verimli hizmet sunumuna engel oluşturmaktadır. Merkezi yönetim tarafından ilçe belediyelerinin fiziksel koşulları dikkate alınmadan katı atık ve temizlik hizmetlerinde kullanılmak üzere hibe edilen araç gereçler, çok sayıda atıl araç gereç birikmesine neden olarak verimliliği düşürmekte ve etkinlikten uzak sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Katı atık yönetimi ve temizlik hizmetlerinden elde edilen tüm analiz bulgu ve sonuçlarına göre; modelin getirdiği hizmet paylaşımında katı atık tesislerinin kurulması ve işletilmesinin tek merkezden koordine edilerek yürütülmesi ölçek ekonomisinin oluşmasına katkı sağlarken, etkinlik ve verimliliğin oluşmasına destek olmaktadır. İlaveten, üst kademe tarafından kurulan ve işletilen tesislere ilçe belediyelerinin koordineli şekilde katı atıkları toplayarak taşıması hizmette yerellik ilkesinin uygulamadaki karşılığını öne çıkarırken, ilçe belediyeleri arasında yatay eşitliğin sağlanmasında etkisi olduğunu göstermektedir. Böylelikle katı atık ve temizlik alanındaki yasal ve coğrafi yeterlilik desteklenerek il bütününde birbiriyle entegre hizmet yürütülmesine destek olunduğu düşünülmektedir. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında katı atık ve temizlik hizmetleri alanında kargaşaya neden olan tek temel husus, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımıdır. Bu paylaşımın uygulamada ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakarak etkililiğin sağlandığı, fakat etkin ve verimli sonuçlardan uzaklaşıldığı anlaşılmaktadır. Merkez ilçe belediyeleriyle ise ana yol ve ara yol ayrımına dayalı paylaşım tümüyle kargaşaya dönüşebildiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5.5.2. Su ve Kanalizasyon Hizmeti Analizi

Hızla artan nüfus ve genişleyen sınırlarla birlikte büyüyen kentlerde zamanla değişen iklim koşulları, şehrin altyapı hizmetlerinin yönetiminde yeni arayışları ortaya çıkarmaktadır. Bu arayışlardan biri, su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir belediyelerinde sunulmasında özel amaçlı metropoliten yönetimlerin tercih edilmeye başlanmasıdır. Bu tercih doğrultusunda ilk olarak 1981 yılında 2560 sayılı Kanun[69] ile İSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Daha sonradan kurulan tüm büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunulmasında 2560 sayılı Kanun takip edilmiştir.

[69] 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

Bu çalışmada; içme, kullanma ve endüstri sularının temininden dağıtımına, ilgili tesislerin üretiminden işletilmesine, kullanılmış sular ile yağmur sularının toplanmasından taşınmasına, su kaynaklarının korunmasından her türlü resmi tedbirin alınmasına kadar gerçekleştirilen tüm su ve kanalizasyon hizmetleri büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

İlçe belediyelerinin sınırlarını aşan, yüksek teknik ve beşeri kapasiteyle birlikte büyük maliyet gerektiren bir hizmet alanı olan su ve kanalizasyon hizmetlerinin, büyükşehir belediye ölçeğinde üst kademe tarafından planlanarak yönetilmesinin daha etkin ve verimli sonuçlarla birlikte ölçek ekonomisini sağlayacağı düşünülmektedir.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir belediye ölçeğinde sunulmasında dikkat edilmesi gereken hususlar; büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırına birbiriyle entegre hizmet sunumunu sağlayacak altyapıya sahip olması, büyükşehir belediyesinin tüm birimlerinin idareler arası esneklik ilkesi gereği diğer kurum ve birimlerle koordinasyon ilişkisinin güçlü tutulması, büyükşehir belediyelerinin tüm ilçe belediyelerine aynı standartta su ve kanalizasyon hizmeti sunarak idareler arası yatay eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunması, kademeler arasındaki hizmet paylaşımında yeterli esnekliğin oluşturularak idarelerin yeterli teknik ve beşeri kapasiteye sahip olmasıdır. Tüm bu idareler arası hizmet paylaşım ilkelerinin değerlendirilmesiyle etkin ve verimli hizmet sunumunun sağlanarak, pozitif ölçek ekonomisinin oluşması önem taşımaktadır.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin en önemli alt yapı hizmetlerinden biri su ve kanalizasyon hizmet alanıdır. 2560 sayılı Kanun'a göre tüm il sınırında hizmet vermek üzere kurulan su ve kanalizasyon idareleri birinci olarak; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının yer altı ve yer üstü kaynaklardan sağlanarak dağıtılmasından, tesislerin etüt ve projesinin yapılmasına, ilgili tesislerin kurulmasından işletilmesine

ve bakım ile onarımının yapılmasına kadar gerçekleştirilen tüm süreçlerden yetkili ve sorumludur.[70]

İkinci olarak; kullanılmış sular ile yağış sularının toplanmasından taşınmasına, gerekli tesislerin yapılmasından işletilmesine, gerekli bakım ve onarımların yapılmasından yenileme çalışmalarına kadar tüm süreçlerden yetkili ve sorumludur.[71]

Üçüncü olarak; bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve sanayi artıklarıyla kirletilmesini önlemek amacıyla her türlü teknik, idari ve hukuki tedbirlerin alınmasında yetkili ve sorumludur.[72]

Dördüncü olarak; gerekli harcamalar ilgili belediyeler tarafından karşılanmak şartıyla yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması ve işletilmesinden yetkili ve sorumludur.[73]

Tüm bu görev ve sorumlulukların yanı sıra su ve kanalizasyon idareleri, bu alanda belediyelere verilen görevleri yürütmek ve yetkileri kullanmakla sorumludur.[74] Buna göre, 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyeleri; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, gerekli baraj ve tesisleri kurarak işletilmesini sağlamak, derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sularının pazarlanmasını sağlamakla yetkili ve sorumludur.[75]

Tüm il sınırındaki su ve kanalizasyon hizmetleri, bütünlük ve tutarlılığın sağlanarak daha etkin ve verimli hizmet sunulmasını gerçekleştirmek amacıyla ayrı bir tüzel kişilik olan su ve kanalizasyon idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Burada önemli olan husus, büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırına birbiriyle entegre hizmet sunumunu sağlayacak altyapıya sahip olması ve büyükşehir belediyesinin tüm birimlerinin idareler arası esneklik ilkesi gereği diğer kurum ve birimlerle koordinasyon ilişkisinin güçlü tutulmasıdır.

---

[70] 2560 sayılı Kanun, 2. Madde/ a bendi
[71] 2560 sayılı Kanun, 2. Madde/ b bendi
[72] 2560 sayılı Kanun, 2. Madde/ c bendi
[73] 2560 sayılı Kanun, 25. Madde.
[74] 2560 sayılı Kanun, 2. Madde/ d bendi
[75] 5216 sayılı Kanun, 7. Madde/ r bendi.

Hizmetin Örgütlenmesi

Büyükşehir belediyesine bağlı bir genel müdürlük olarak kurulan su ve kanalizasyon idaresinin organları; genel kurul, yönetim kurulu, denetçiler ve genel müdürlükten oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, genel kurul olarak görevli ve yetkilidir. Yönetim kurulu; bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, yönetim kurulunun başkanıdır. Hizmet süresi içinde sürekli olarak çalışan iki denetçi bulunmaktadır. Genel müdürü, büyükşehir belediye başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği bakanının onayı ile atanmaktadır. Genel müdür yardımcıları ise genel müdürün teklifi üzerine büyükşehir belediye başkanının onayı ile atanmaktadır.[76]

Örneklem illerdeki su ve kanalizasyon hizmetleri, Ordu Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (OSKİ) ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (TİSKİ) olarak kurulmuştur. İlçe belediyelerindeki hizmetler, belediye başkanı ya da yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösteren Fen İşleri Müdürlüğü altında takip edilmektedir. İl ve ilçe mülki sınırları geniş olan Ordu ve Trabzon illerinin ilçelerinde, OSKİ ve TİSKİ şeflikleri ve şefliklere bağlı müdürlükler kurularak hizmetlere anında müdahale edildiği tespit edilmiştir.

5.5.2.1. Su ve Kanalizasyon Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Su ve kanalizasyon hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki dört tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
3. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet sunumuna etkisi

[76] 2560 sayılı Kanun, 3-4-7-10-11. Madde.

4. Su ve kanalizasyon hizmeti özelindeki uygulamaların hizmet paylaşımına etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Büyükşehir belediye modeliyle birlikte kurulan su ve kanalizasyon idareleri teknik ve beşeri kapasite açısından ileri teknoloji ve uzman personelle donatılmıştır. TİSKİ'de tüm hizmetlerin daha etkin ve verimli şekilde sunulmasını sağlamak için hizmet takip sistemi kurulduğunu belirten yetkili: "*Kendi iş yerimizde hizmet takip sistemi kurduk. Hangi arızayı kimin yaptığı, sistemin işleyip işlemediği, ustanın nerede olduğu, hangi işi çalıştığını hizmet takip sistemiyle denetliyoruz ve bunları performans çizelgesiyle değerlendiriyoruz. Hangi işin zamanında yapılıp yapılmadığı, ne kadar sürede yapıldığını başkan görebiliyor. Başkan, sistemden her an girip bakabiliyor. Tüm ustalarımızda akıllı telefon vardır. Hepsi kontrolümüz altında. Kurum artık performans yönetimine geçti."* ifadeleriyle su ve kanalizasyon hizmetlerinde performans yönetiminin uygulanmasına yönelik çalışmalar yapıldığını aktararak kurumsal kapasitenin güçlendirildiğini ifade etmiştir.

TİSKİ kurulmadan önce bir su arızası halinde bütün mahallenin su hattının kapatıldığını aktaran TİSKİ yetkilisi: "*Şimdi sadece o sokağın vanasını kapatıyoruz. Hiçbir içme suyu hattı yoktu. Ustaların söylemesiyle bu iş gitti. Biz iki personel ve ustalarla bu sahaya inip nerede ne olduğunun tespitini yaptık. Bütün verilerimizi hizmet takip sisteminde görüyoruz. Altyapı çok riskli olduğundan mümkün olduğunca tek seferde işi bitirmeye çalışıyoruz*." ifadeleriyle su hatlarının haritasının çıkarılmasından hatların iyileştirilmesine kadar teknik kapasitenin güçlendirilme çalışmalarının başlatıldığını belirtmiştir.

TİSKİ kurulmadan önce hizmet sunumunun çok kısıtlı olduğunu: "*İl özel idare döneminde bütün birimler tek bir çatı altındaydı. Köylerin sadece yolu yapılırdı. Depo yapardı, muhtara teslim ederdi. Onarımı yerine tekrardan depo yapıyordu. Yerinden takip edilemiyordu. Şimdi her ilçede sadece su personeli var. Kırsala hizmet götürmek için bilgili ustalar aldık.*" ifadeleriyle aktaran TİSKİ yetkilisi; teknik ve beşeri kapasitenin iyileştirilerek hizmetlerin daha düzenli ve kaliteli sunulmaya başlandığını ifade etmiştir.

İlçe belediyesi tarafından yaşanan değişime örnek olarak Ordu'nun şehir merkezine en uzak ve en fazla yüzölçümüne sahip ilçelerinden Mesudiye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Önceden su da il özel idaresinin bünyesindeydi. Ama denetim, kontrol yoktu. Vatandaş ve muhtar kendisi arızayı gideriyordu. Şimdi bir telefonla OSKİ arızaya müdahale edip gideriyor. Komple su sistemi ve kanalizasyon yapılabiliyor."* şeklindeki açıklamasıyla su ve kanalizasyon idareleri tarafından ilçelere sunulan hizmet kapasitesinin iyileştirildiğini ifade etmiştir. Trabzon'un en fazla yüzölçümüne sahip ilçelerinden Maçka Belediyesi yetkilisi ise hizmet alımında belediye başkanının girişimci yapısının önemli olduğuna dikkat çekerek, büyükşehir ilçe belediyesine dönüştükten sonra su tankeri sayılarının artarak teknik kapasitede bu kapsamda belirgin şekilde iyileşme yaşandığını belirtmiştir.

Büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra teknik ve beşeri kapasitede gerçekleştirilen yeniliklerle birlikte tüm il ve ilçe mülki sınırına sunulan su ve kanalizasyon hizmetleri artmıştır. Bu hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından tek merkezden sunulması ilçeler arasındaki projelerin birbiriyle entegre yapılmasına imkan sağlayarak tek projeyle birden fazla ilçeye hizmet sunulmasını kolaylaştırmıştır. OSKİ yetkilisinin: "*Büyükşehir olmasaydı ilçeler aynı teknolojiyi kullanabilirdi ama maliyeti yüksek olurdu. Bir projeyle birkaç ilçeye hizmet götürmek, bir yerden bir kaynağı alıp barajı göleti yapıp birkaç ilçeye bunu götürmek sorunu çözüyor."* şeklindeki açıklamasıyla, büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın su ve kanalizasyon hizmetlerinde ilçeler arasındaki entegrasyonu arttırarak daha etkin ve verimli hizmet ile pozitif dışsallığın gelişmesine katkı sağlandığı anlaşılmaktadır.

(2) Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin tüm su ve kanalizasyon hizmetleri OSKİ tarafından yerine getirildiği için ilçe belediyeleriyle koordinasyon ilişkisinin iyi olduğu tespit edilmiştir. Koordinasyon konusunda temel sorunun farklı hizmet alanlarındaki altyapı çalışmalarının birbiriyle entegre olarak yapılmamasından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Örneğin, OSKİ yetkilisi: "*Vatandaşın aslında yol ihtiyacı var. Kaplama yapılması lazım ama altyapısı olmadığı için yolu yapamıyor. Burada koordinasyonu*

sağlayacak birim AYKOME. Asfalt dökülmüş yere, altyapı yapmak için asfaltı bozunca maliyetler artıyor. ... Kuruluşlar koordineli bir şekilde çalışmak zorunda." şeklinde açıklayarak birimler arasındaki koordinasyon ilişkisinin iyileştirilmesi gerektiğini aktarmıştır.

TİSKİ yetkilisi de karşılaştıkları en sık problemlerden birinin benzer durumdan kaynaklandığını "*TİSKİ kazıp gidiyor, çukuru kapatmıyor.*" ifadesiyle özetlemiştir. Buradaki problemin birimler arası koordinasyon ilişkisinin yetersiz olmasından kaynaklandığını ifade eden yetkili, stratejik planların hazırlanması sürecinde tüm hizmetlerin iyi planlanmamasının da bunda etkisi olduğunu vurgulamıştır. Merkez ilçe Ortahisar Belediyesi sınırları içinde arızayı giderdikten sonra bozulan yolu aynı gün içinde eski haline getirdiklerini aktaran yetkili, diğer ilçe belediyelerinde bu sürecin biraz daha uzun sürdüğünü aktarmıştır.

Ordu'nun kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi ile merkez ilçesi Altınordu Belediyesi de benzer ifadeleri aktararak, tüm hizmetlerin birbiriyle entegre şekilde yönetilmesi gerektiğine vurgu yapmışlardır. Örneğin, Altınordu Belediyesi: "*OSKİ bir yere, ilçe başka bir yere yatırım yapıyor. Stratejik plan yapılırken bu kurumların bir araya gelmesi, yatırım programlarını birlikte oluşturmaları ve buna göre stratejik plan yaparak zaman çizelgesi oluşturmaları gerekmekte*." ifadeleriyle birimler ve kurumlar arasındaki koordinasyon ilişkisinin önemine dikkat çekmiştir.

Trabzon'un kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediyesi'nin bir yetkilisinin TİSKİ ile koordinasyon ilişkisine verdiği örnekler şöyledir: "*Of'un bir sokağında arıza oluyor. Bana haber vermeden çukuru kazıyor, boruyu tamir ediyor ve çukuru kapatmadan gidiyor. Bu sefer akşam evine giden vatandaş çukura düşme tehlikesi ile karşılaşıyor. Böyle olunca bizi şikâyet ediyor. Bir başka örnek, kanalizasyon muayene bacalarından birinin kapağı kırılmış ve tamir edilmemiş. Vatandaşın biri düşmüş ve ayağı kırılmış, bizi mahkemeye vermiş. Bu durumdan dolayı mahkemeye ben hesap veriyorum. Hâkime durumu anlatmakta zorlanıyorum. Farklı bir örnek parke yaya kaldırımı yapmak için TİSKİ'den yoldaki boruyu yarıya indirmesini istedim. 2 yıldır bekliyorum.*" Örnekler, TİSKİ'nin ilçe belediye sınırlarındaki hizmet sunumunda birimler arası koordinasyon ilişkisinin gelişmiş olmamasından kaynaklanan aksamalar yaşandığını göstermektedir. Hatta aynı yetkili: "*Herkesin kendine göre bir planı oluyor. Koordinasyonu sağlayamadığımız durumlarda başka kurumun*

sorumluluğunda olan işi Of Belediyesi yapmak durumunda kalıyor." ifadesiyle koordinasyon yetersizliği nedeniyle kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşılaştıklarını aktarmıştır. Benzer şekilde Trabzon'un iç kesim ilçelerinden Maçka Belediyesi'nin bir yetkilisi de: "*TİSKİ, bir su arızası oluyor, orayı kazıp gidiyor. Bizim ekibimiz gidip orayı yapıyor."* İfadesiyle birimler arası koordinasyon ilişkisinin zayıf olduğunu ve bu durumun ilçe belediyelerinin hizmet sunumunu zorlaştırdığını ifade etmiştir.

Koordinasyonun sağlanması konusunda bir diğer husus, siyasi parti farklılığının uygulamada sorunlara neden olabileceğidir. Örneğin, Kumru Belediyesi yetkilisi: "*Büyükşehir Belediye Başkanı ile ilçe belediye başkanı aynı partiden olmaz ve art niyetli davranırsa sıkıntı yaşanabilir. İlçe belediyesine hizmet vermez hatta zorluk çıkarabilir*." ifadesiyle siyasi parti farklılığının uygulamada sorunlara neden olabileceğini aktarırken, Mesudiye Belediyesi yetkilisi: "*Eğer büyükşehir ve ilçe belediyesi aynı partidense bütün hizmetler birlikte organize olarak hizmetleri sunar. Ama büyükşehir farklı partiden olsa aracı buraya yaklaştırmaz veya o yolu almak yükse almayıp ilçeye bırakır."* şeklindeki açıklamasıyla Kumru Belediyesi yetkilisinin açıklamasını teyit etmiştir. Maçka Belediyesi yetkilisi ise "*Aynı partiden olmamıza rağmen bu sıkıntılar var. Ben farklı partiden olsam büyükşehir belediyesine su hattı kazdırmam"* ifadesiyle birimler arası koordinasyon yetersizliğinin yol açtığı ve ilçe belediyelerinin zor duruma girmesine neden olan sorunların oluşmasında aynı siyasi partiden olunmasının etkisi olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıklamalar, siyasi parti farklılığı halinde sorunlar oluşabileceği yönünde endişelerin olduğunu göstermektedir.

(3) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel koşulları ve dağınık yerleşim yapısının su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunu zorlaştırdığı tespit edilmiştir. Örneğin, OSKİ yetkilisinin: "*Ordu ilinin yerleşiminin dağınık olması nedeniyle sahilin üst bölgelerindeki kırsal yoğun ilçelerde … yatırım çok zor. Yatırım maliyeti çok yüksek. Hat uzunluğu çok fazla.*" şeklindeki ifadesiyle coğrafi ve fiziksel şartlar ile dağınık yerleşim yapısının hizmet sunumunu olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır. TİSKİ

yetkilisi de aynı tespiti teyit ederek, kırsal mahallelere yatırım yapmanın çok maliyetli ve zor olduğunu, dağınık coğrafyadaki atık suların birleştirilerek arıtma tesisi kurabilecek kapasiteye sahip olunmadığını aktarmıştır. Bu hizmetin karşılanması amacıyla foseptik çukurunun geliştirildiği tespit edilmiştir. Yetkili bu konudaki uygulamayı: "*Kırsal mahallede mümkün olduğunca kanalizasyon yapmamaya çalışıyoruz. Bu kadar atık suyu birleştirip arıtma tesisi yapacak gücümüz yok. Foseptik çukurlarına yönlendiriyoruz. Foseptik çukurunu sızdırmaz hale getir diyoruz vatandaşa. Yıl içinde 12 kez gidip foseptik çukurunu çekiyoruz ücretsiz olarak. 12 defadan sonra ücretli. Her ilçeye, mahalleye arıtma tesisi yapma şansımız yok.*" ifadeleriyle dağınık yerleşim yapısı ve zor coğrafi koşullar karşısında geliştirdikleri yöntemi aktarmıştır.

İlçe belediyelerinin de OSKİ ve TİSKİ'nin tespitlerini destekleyen açıklamaları olmuştur. Örneğin, Ünye Belediyesi yetkilisi: "*Karadeniz bölgesinde ... coğrafi yapı müsait değil. Dağınık yerleşim nedeniyle kanalizasyon yapamıyorsun.*" ifadesiyle coğrafi yapının, kanalizasyon hizmeti sunulmasında ortaya çıkardığı durumu ortaya koyarken, Altınordu Belediyesi yetkilisi: "*Ordu'da baraj yok. Su toparlanamıyor. Yazın su sıkıntısı olabiliyor. Su alanı yapmak da bu coğrafya da çok zor*." ifadesiyle dağınık coğrafyanın ve fiziksel koşulların suyun biriktirilmesini zorlaştırdığını aktarmıştır. Şalpazarı Belediyesi yetkilisi: "*Trabzon'un coğrafi yapısı ve arazi yapısının dikkate alınmamasından dolayı, dağınık yerleşimden kaynaklı, herkes kendi arazisine ev yaptığından biz de her eve yol, su, elektrik gibi altyapı götürmek durumunda kalmamızdan dolayı güçsüz kalıyoruz*." ifadeleriyle belediyenin fiziksel koşulların ortaya çıkardığı zorluklara karşılık altyapı hizmetlerinin sunumunda yetersiz kalmasına vurgu yapmıştır.

Bir diğer bulgu; büyükşehir belediyelerini su ve kanalizasyon hizmetlerinde kapasitelerinin üzerinde hizmet vermek durumunda bırakan hususlardır. Bunlar: (1) il dışındaki vatandaşların yaz aylarında memleketlerine dönmesiyle artan nüfus, (2) aynı il içinde kış aylarını kent merkezinde yaz aylarını kırsal mahallede geçiren vatandaşlarla kırsalda artan nüfus ve (3) covid pandemi gibi özel sebeplerden kaynaklanan kent merkezlerinden kırsal mahallelere yaşanan geri dönüşün artırdığı nüfusun su tüketimini artırmasıyla hizmet sunumunda aksamalar yaşanması olarak tespit edilmiştir. Örneğin, TİSKİ yetkilisi bu durumu: "*Kışın nüfusun %70'i merkezde,*

yazın bu nüfus kırsala gidiyor. Yaz nüfusunun artması su tüketimini artırıyor. Bizim hem kırsala hem merkeze aynı yatırımı yapmamız lazım. Sabah merkez çok yoğun, gece kırsal çok yoğun nüfus oluyor. Baş edemiyoruz. Su tankerlerimiz var. Onları gönderiyoruz." ifadeleriyle uygulamada karşılaştıkları durumu aktarmıştır.

(4) Su ve Kanalizasyon Hizmeti Özelindeki Uygulamaların Hizmet Paylaşımına Etkisi

Yağmur suyu hattı

Yağmur suyu hattının yapılması, bakımı ve onarımı konusunda büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlık olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, OSKİ yetkilisi: "*Yağmur suyunun bedeli yok. Bizim zaten içme suyu ve kanalizasyon yatırımlarımız çok. Bir de yağmur suyunu da tüm ilçelere yapamayız. Yağmur suyuna yapacağımız hizmetin karşılığını vatandaştan alamayacağımız için bu bize extra maliyet.*" şeklinde yağmur suyu hattı konusundaki yaklaşımını açıklayarak bu hizmetin büyükşehir belediyesi su ve kanalizasyon idaresi tarafından sunulmasının kapasiteyi zorlayacağını aktarmıştır. Bununla birlikte, OSKİ Genel Müdürlüğü tarafından OSKİ, Ordu Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri arasında geçerli olan yağmur suyu hatları yapım, bakım ve onarım hizmetleri yönergesinin oluşturulduğu tespit edilmiştir. TİSKİ yetkilisi ise benzer duruma dikkat çekerken, yağmur suyu konusunda büyükşehir belediyesi ve merkez ilçe Ortahisar Belediyesi ile protokol yapılarak, yağmur suyu hattının yapılmasını ve ayrıştırılmasını üstlendiklerini aktarmıştır. Diğer ilçe belediyelerinin ise kendi imkanlarıyla yağmur suyu hattını yaptıkları ya da hiç yapamadıkları tespit edilmiştir.

Örneklem ilçelerden ise sadece Of Belediyesi, yağmur suyunun uzaklaştırılması konusunda mağduriyet yaşandığını aktararak sözlerini şu şekilde devam ettirmiştir: "*Yağmur suyu hatlarının ilçe belediyelerine ait olduğu savunuluyor. Biz bu suyun, su kanalizasyon idaresine ait olduğunu savunuyoruz. Fakat yasadaki boşluklardan dolayı büyükşehir bunu kendi lehine uyguluyor*." Yağmur suyunun uzaklaştırılmasının görev ve sorumluluğunun bir kargaşaya neden olduğunu ifade eden yetkili, bu hizmetin ilçe belediyesi tarafından yerine getirilmesinin kapasitenin üzerinde hizmet yüküne neden olacağını ifade etmiştir.

Abone devri

Büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra özellikle kırsal mahallelerdeki su abonelikleri üzerindeki çalışmaların devam ettiği tespit edilmiştir. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi: "*Abone devri konusunda halen devralamadığımız mahalleler var. Abonelik sorunları ve hazırlıksız yakalanmak nedeniyle OSKİ yatırımları plansız programsız yaptı. Yeterli bütçeye sahip olsak bile bu hizmetlerin yapılması kısa sürede mümkün değil. Sadece hızlandırılabilir.*" açıklamasıyla büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra hem planlamanın iyi yapılmaması hem de altyapı hizmetlerinin tamamlanmasının zaman alması nedeniyle aboneliklerin tamamlanarak gelir elde edilmesinin geciktiğini aktarmıştır.

Trabzon'un iç kesim ilçelerinden Maçka Belediyesi yetkilisi: "*Eski su şebekelerine su saati takılarak para alınması vatandaş karşısındaki en büyük dezavantajımız."* şeklinde su şebeke hattının altyapısının yenilenmeden vatandaşın abone yapılmasının ilçe belediyesini siyaseten zor durumda bıraktığını aktarırken, Şalpazarı Belediyesi yetkilisi: "*TİSKİ altyapısını tamamlamadan vatandaştan para almaya başladı. Haliyle vatandaş tepki gösterdi.*" ifadesiyle aynı durumun kendi ilçe sınırlarında da benzer şekilde tepkiye neden olduğunu ifade etmiştir. Ordu'nun iç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi yetkilisi ise: "*Kırsaldaki mahallenin çoğu kaynak suyu kullanıyor. Su faturaları henüz yok. Baraj yapılıyor %10'u tamamlandı. Baraj bittiğinde hatlarla su dağıtımı yapılacak.*" şeklinde mevcut durumu açıklayarak altyapısı tamamlanmayan su hatlarına abonelik başlatılmadığı için fatura kesilmediğini aktarmıştır. Dolayısıyla Ordu ve Trabzon Büyükşehir ilçe belediyelerindeki su hizmeti abonelik uygulamalarının birbirinden farklı olduğu tespit edilmiştir.

TİSKİ yetkilisi, ilçe belediyelerindeki bu uygulamayı teyit ederek, bu uygulamanın kırsalın mevcut kaynağını tasarruflu kullanması amacıyla yapıldığını, aksi takdirde suyun bahçe sulamakta kullanılmasının önüne geçilemediğini aktarmıştır. Bu uygulamanın vatandaşta her ne kadar bir direnme olsa da eş zamanlı olarak bilinçlenme de oluşturduğunu aktaran yetkili diğer taraftan, kırsaldan alınan su ücretlerinin kırsala yapılan hizmetler yanında çok az miktarda kaldığını aktarmıştır. OSKİ yetkilisi ise su aboneliği hakkında: "*Mevcut bir şebekesi varsa abone olacaksın diyoruz."* ifadelerini aktarmış ve vatandaşın hizmet beklentisinin olduğunu,

büyükşehir olmanın bir bilinci doğurduğunu vurgulamıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesine dönüşmek, vatandaşın beklentisini çok yükseltmiştir. Su ve kanalizasyon hizmetlerinin planlanıp, yapılmaya başlanması ve tamamlanması kısa sürede mümkün olmamasına rağmen, vatandaş tarafından hemen hizmetin getirilmesi beklenmiştir.

Çevre ve Temizlik Vergisi

Bir diğer bulgu, çevre temizlik vergisinin su faturalarından tahsil edilmesinin uygulamada sorunlara neden olmasıdır. 18 ilçeye her ay tahsilat aktarımı yaptıklarını aktaran TİSKİ yetkilisi: "*Meskenler için toplanan çevre ve temizlik vergisi, su faturaları aracılığıyla toplanıyor. Kuruma hiçbir katkısı olmayan bu uygulama sanki su ve kanalizasyon idarelerine aktarılıyormuş gibi algılanmakta, ayrıca su faturalarını yükseltmekte. Bu faturaların ilgili belediyeler tarafından toplanması gerekmekte*." şeklinde açıklayarak bu uygulamanın TİSKİ'ye fazladan iş yükü oluşturduğunu ifade etmiştir. Konuya ilçe belediyesi boyutundan bakıldığında ise iç kesim ilçelerinden Maçka Belediyesi yetkilisi: "*Su ücretlerinden tahsil edilen çevre temizlik vergilerini, büyükşehir zamanında yatırmıyor. 2018 yılından beri alacağımız vergiler var. Ama biz büyükşehire su faturası ödüyoruz.*" açıklamasıyla çevre temizlik vergilerini zamanında alamadıklarını aktarmıştır. Bu durumda TİSKİ'nin fazladan iş yükü olarak tanımlamasının doğru olduğunu değerlendirmek mümkün görünmektedir.

5.5.2.2. Su ve Kanalizasyon Hizmeti Analiz Sonuçları

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyelerindeki su ve kanalizasyon hizmetlerinin üst kademe tarafından yürütülerek ölçek ekonomisinden faydalanılması ve etkinlik ile verimliliğin artması beklenmektedir. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki su ve kanalizasyon hizmetlerinin paylaşımında tespit edilen olumlu ve olumsuz sonuçlar şunlardır:

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında su ve kanalizasyon hizmetleri kapsamında tespit edilen olumlu sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilen su ve kanalizasyon hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasiteyle birlikte kurumsal kapasite düzeyinin geliştirilmesi.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında su ve kanalizasyon hizmetleri kapsamında tespit edilen olumsuz sonuçlar şunlardır:

1. Su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda büyükşehir belediyesinin içinde örgütlenen birimler arasındaki koordinasyon ilişkisinin yetersiz olması,
2. Karadeniz Bölgesi'nin fiziki, coğrafi, iklim koşulları ile dağınık yerleşim yapısının su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunu zorlaştırması,
3. Su ve kanalizasyon idaresinin ilçe belediyelerindeki içme suyu altyapısının yetersizliğinin yazın artan nüfusla birlikte bazı sorunların yaşanmasına neden olması,
4. Su ve kanalizasyon hizmeti özelindeki yağmur suyu hattının yapımı, bakımı ve onarımı, su aboneliklerinin yapılmasının ve çevre temizlik vergisinin toplanmasının uygulamada birtakım sorunlara neden olması.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresi kurularak, bu alandaki hizmet sunumuna dair teknik ve beşeri kapasite yeniden oluşturulmuştur. Böylelikle tüm il ve ilçe mülki sınırına tek merkezden gelişmiş teknolojiyle, daha fazla uzman personel ve daha kaliteli araç gereç ile hizmet sunulmasının önü açılmıştır. Yedi yıllık uygulama dönemi sonrasında ortaya çıkan uygulama sonuçları, su ve kanalizasyon hizmetlerinde eskiye oranla iyileştirmelerin olduğunu, tek projeyle birbirine entegre şekilde birden fazla ilçeyi ilgilendiren hizmetlerin yapılmasıyla hizmetin faydasının yayıldığı alanın genişlediğini ve tüm bu hizmetlerin bakım ve onarımının düzenli aralıklarla yapılarak daha kaliteli ve sistemli hizmet sunulmaya başlandığını göstermektedir.

Teknik ve beşeri kapasitede nicelik ve nitelik olarak gerçekleştirilen çalışmaların yanı sıra kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacıyla performans takip sisteminin geliştirildiği, böylelikle kurumsallaşmanın ve sürdürülebilir yönetim anlayışının geliştirilmesine zemin hazırlandığı anlaşılmaktadır. Performans yönetimi gibi yeni yönetim modellerinin, tüm il ve ilçe mülki sınırlarına tek merkezden hizmet sunan su

ve kanalizasyon idarelerinde kullanılması, yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasında önem taşımaktadır.

Temel altyapı hizmetlerinden olan su ve kanalizasyon hizmetleri, su ve kanalizasyon idaresiyle birlikte büyükşehir belediyesi içindeki altyapı koordinasyon merkezi, ulaşım koordinasyon merkezi gibi farklı birimlerle entegre iş yapılmasını gerektirmektedir. Gelişmiş yönetim kapasitesini gerektiren bu ihtiyacın karşılanmasında, birimler arası koordinasyon ilişkisinin güçlü olması önem taşımaktadır. Her birimin kendi iç planı doğrultusunda hizmet sunması yerine, birbiriyle koordinasyon içinde ortak akılla hizmet sunması hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği artırmak açısından büyük öneme sahiptir. Analiz sonuçları, koordinasyon ilişkisinin daha uyumlu olmasında siyasi parti uyumunun etkisi olduğunu gösterirken, siyasi parti farklılığı halinde birimler arasındaki koordinasyon ilişkisinin zorlaşacağına dair endişeleri de öne çıkarmaktadır.

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, dağınık yerleşim şekli ve iklim koşulları büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerindeki su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunu olumsuz etkilemektedir. Kırsaldaki her mahalleye ayrı ayrı hizmet götürmek yerine bölgeye özgü ve entegre hizmet sunum modelleri geliştirilerek etkin ve verimli sonuçlara ulaşılması hedeflenmektedir. Aksi takdirde, dağınık yerleşim yapısına sahip şehirler için her eve altyapı götürülmesi mümkün olmamakta ve hizmette aksamalar meydana gelmektedir. Buradan hareketle geliştirilen çözümler, hizmet sunumunu kolaylaştırmakta, maliyet artışlarının önünü kesmekte ve yetersiz hizmet endişesini de ortadan kaldırmaktadır.

Kırsal alanlardaki içme suyu hattında yeterli donanıma sahip olmayan şehirlerde, yaz aylarında artan nüfusla birlikte içme suyu sıkıntısı artmaktadır. Büyükşehir belediye modeliyle artan teknik ve beşeri kapasitenin içme suyu sorununu çözemediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, büyükşehir belediye modelinde nüfusa bağlı olarak artan ve değişen teknik ve beşeri kapasitenin yeterli olmaması uygulamadaki süreci olumsuz etkilemektedir. Büyükşehir belediye modelinin içme ve kullanma suyu konusunda getirdiği en önemli uygulama, su aboneliğinin başlatılması olmuştur. Fakat içme suyu altyapısının yenilenmeden su aboneliğinin başlatılmasının vatandaşın tepkisine neden olduğu anlaşılmaktadır.

İlçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakan ve büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki su ve kanalizasyon alanındaki hizmet paylaşımında kargaşaya neden olan tek husus; yağmur suyu hatlarının yapım, bakım ve onarımının hangi kademe tarafından yerine getirileceğidir. Yağmur suyu hattının hangi kademe tarafından yerine getirileceğinin mevzuatta tam karşılığının olmaması, kanunda yer alan "ilgili belediye" ifadesinin farklı şekillerde yorumlanmasına neden olmaktadır. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde yağmur suyu hatlarıyla ilgili yönerge çıkarılarak bu hizmetler OSKİ tarafından yerine getirilirken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde sadece merkez ilçe ile protokol yapılarak Ortahisar Belediyesi'nin yağmur suyu hattının sorumluluğu alınmış, diğer ilçe belediyelerinin sorumluluğu alınmamıştır. Farklı uygulama yöntemleri bulunan yağmur suyu hattının ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi, kapasite aşımına neden olurken, büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi, fazladan hizmet yüküne neden olmaktadır. Hizmette aksamalara ve yetki kargaşasına neden olan yağmur suyu hattı konusu, su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisini olumsuz etkilemekte, idareler arası yatay eşitsizliğe neden olabilmekte ve ölçek ekonomisinden uzak sonuçları ortaya çıkarabilmektedir.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında çevre ve temizlik vergilerinin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesinin etkin ve verimli hizmet sunumuna daha fazla katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinden elde edilen analiz bulgu ve sonuçlarına göre, il sınırında büyükşehir belediye modeliyle su ve kanalizasyon hizmetleri, hizmette standardın sağlanması, daha etkin ve verimli hizmet sunulması, ölçek ekonomisinin oluşması amacıyla ayrı bir tüzel kişilik olan su ve kanalizasyon idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileştirmelerle birlikte kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik çalışmalar, belediyeler arasındaki yatay eşitliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Diğer taraftan, su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılması, hizmetin faydasının yayıldığı alanın genişlemesi ve pozitif dışsallıkların oluşması için birimler arasındaki koordinasyon ilişkisinin güçlü tutularak birbiriyle entegre hizmetlerin sunulmasının önemli olduğu öne çıkmaktadır. Hizmet sunumunda coğrafi ve fiziksel koşullar ile dağınık yerleşim yapısının neden olduğu zorlukların

aşılmasında alana özgü uygulamaların öne çıkarılmasının daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkarabildiği düşünülmektedir.

Modelin getirdiği su ve kanalizasyon hizmetleri alanındaki hizmet paylaşımı, ölçek ekonomisinin oluşmasını sağlamakta, yasal ve coğrafi yeterliliği destekleyerek tüm il sınırındaki hizmet sunumunun birbiriyle entegre şekilde yürütülmesine destek olmaktadır. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında tek ihtilaflı konu olan yağmur suyu hattının hangi kademede kalacağı hususunun hizmet sunumunda kargaşaya neden olduğu anlaşılmaktadır. Yağmur suyu hattının yapımı, bakımı ve onarımı hizmetinin ilçe belediyeleri tarafından sunulmasının teknik ve beşeri kapasitesinin yetersiz olması nedeniyle zor olduğu anlaşılırken, büyükşehir belediyelerinin ise fazladan hizmet yüküyle karşı karşıya kalmaları nedeniyle zorlandıkları anlaşılmaktadır.

5.5.3. İmar ve Planlama Hizmeti Analizi

Türkiye'de imar mevzuatı 3194 sayılı İmar Kanunu ve buna bağlı olarak oluşturulan yönetmeliklere göre işlemektedir. İmar uygulamasıyla yerleşim alanlarının, çevre ve toplum sağlığını önemseyecek şekilde oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu sürecin doğru işlemesi için uygulamaların imar planlarına uygun yürütülmesi ve bu imar planlarının bölge koşullarıyla uyumlu olması beklenmektedir. Şehirlerdeki imar uygulamalarından sorumlu olan belediyeler ve büyükşehir belediyeleri, mevzuat doğrultusundaki uygulamalarıyla bu sürecin en doğru şekilde işlemesini sağlamaktadır (Baba, 2016: 177).

Bu çalışmada, nazım ve uygulama imar planlarının yapılmasından uygulanmasına, onaylanmasından denetlenmesine, imarla ilgili projelerin her türlü aşamasından ruhsatlandırılmasına ve numarataj işlemlerine kadar tüm imar ve planlama hizmetleri büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

İmar ve planlama hizmetlerinin, ölçek bakımından il bütününde büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilen hizmetleri olduğu gibi büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetleri de bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin sınırlarını aşan, uzman personel ve gelişmiş teknik kapasite gerektiren bir hizmet alanı

olan imar ve planlama hizmetlerinin, üst kademe olan büyükşehir belediyesi tarafından planlanarak yönetilmesinin koordinasyonu ve bütünlüğü oluşturarak ölçek ekonomisinin oluşmasına katkı sağladığı düşünülmektedir.

Büyükşehir belediye modelinde, 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki imar planlarını büyükşehir belediyesi, 1/1.000'lik imar planlarını büyükşehir ilçe belediyesi yapmakta, gerekli durumlarda ilçe belediyesi bu görevi büyükşehir belediyesine devredebilmektedir. İl sınırında büyükşehir modelinde benimsenen bu paylaşımın ve büyükşehir belediyesinin denetiminde sürdürülen imar ve planlama hizmetlerinin koordinasyonun geliştirilmesi, disiplinli hizmet sunumunun ve bütünlüğün sağlanması ve il geneliyle uyumlu imar planlarının gerçekleştirilmesi için olumlu olduğu düşünülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırında bütüncül bakış açısıyla aynı standartta imar ve planlama hizmeti sunarak idareler arası yatay eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunması, kademeler arasındaki hizmet paylaşımında yeterli esnekliğin oluşturulması, idarelerin yeterli teknik ve beşeri kapasiteye sahip olması, etkin ve verimli hizmet sunumunun sağlanarak pozitif ölçek ekonomisinin oluşması açısından önem taşımaktadır.

Bu uygulamada dikkat çekilmesi gereken hususlardan *birincisi*, büyükşehir belediyelerinin tüm ilçe belediyelerini aynı standartta denetlemesi, *ikincisi* uygulamada idareler arası yatay eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunulması, *üçüncüsü* kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisinin iyi tutularak gerekli durumlarda hizmetin devredilebilmesi, *dördüncüsü* kademeler arasındaki hizmet paylaşımında idarelerin yeterli yönetim kapasitesine sahip olmasıdır. Tüm bu idareler arası hizmet paylaşım ilkelerinin değerlendirilmesiyle etkin ve verimli hizmet sunumunun sağlanarak, pozitif ölçek ekonomisinin oluşması önem taşımaktadır.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde imar mevzuatı konusundaki birinci husus; büyükşehir belediyelerinin çevre düzeni planına uygun olmak şartıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planı yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamakla, büyükşehir içindeki belediyelerin hazırlayacakları uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve denetlemekle, nazım imar planının

yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planını ve parselasyon planını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmakla yetkili olmasıdır.[77]

İkinci husus; meydan, bulvar, cadde, yol, sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlemlerinin büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi veya belediye meclisi kararıyla ilçe belediyelerine devredilmesi ya da birlikte yapılması gerektiğidir.[78]

Üçüncü husus ise tüm uygulamalar ekseninde büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemekle yetkili bulunmasıdır.[79]

Tüm il sınırındaki imar uygulamalarında bütünlük ve tutarlılığın sağlanması amacıyla yetki ve sorumluluk, sınırları içindeki alanları düzenlemekle, yapılandırmakla, geliştirmekle sorumlu olan büyükşehir belediyelerinde bulunmaktadır. Burada önemli olan husus, büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırına aynı duyarlılıkta ve aynı kapasiteyle hizmet sunabilmesi ve ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi ile koordinasyonunun iyi tutulmasıyla gerekli durumlarda idareler arası esnekliğin sağlanabilmesidir.

Hizmetin Örgütlenmesi

İmar ve planlama hizmetleri, şehir halkının sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyerek, şehrin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel ve fiziksel özellikleri kapsamında belediyeler tarafından sunulan hizmetlerdir. İmar ve planlama hizmet alanı, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin her ikisinde de "İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı" olarak kurularak alt müdürlükleri farklı şekilde örgütlenmiştir. Bu örgütlenme, imar ve planlama hizmetlerinin her iki büyükşehir belediyesinin teşkilatlanmasında da aynı şekilde gerçekleştiğini, alt müdürlüklerin hizmet alanı ve ihtiyaçlar kapsamında farklılaşabileceğini göstermektedir. İlçe belediyelerindeki idari

[77] 5216 sayılı Kanun, 7. Madde/b bendi.
[78] 6360 sayılı Kanun, 7. Madde.
[79] 5216 sayılı Kanun, 11. Madde.

yapılanma, belediye başkanı ya da yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösteren İmar Müdürlüğü'dür.

Bu araştırmada, imar ve planlama hizmetlerindeki idari yapılanmanın her ilçe belediyesinde müdürlük olarak teşkilatlanmadığı tespit edilmiştir. Bu teşkilatlanmanın genellikle çok nüfuslu ilçe belediyelerinde ayrı bir müdürlük olarak kurulduğu, az nüfuslu ilçe belediyelerinde ise Fen İşleri Müdürlüğü altında ayrı bir müdürlük olmadan sunulduğu tespit edilmiştir.

5.5.3.1. İmar ve Planlama Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

İmar ve planlama hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki üç tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
3. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet sunumuna etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyelerinde, teknik ve beşeri kapasitede iyileşmeler olsa da yetersiz kaldığı, daha fazla personel ve teknik kapasite için yeterli bütçeye sahip olunmadığı tespit edilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*İlk dönemde … imar ve şehircilik dairesi 6 personelle başladı. Şu anda 46 personeliz. Düşük istihdamla bütün ile hizmet sunmak çok zor. Ben bütün il sınırları içindeki imar planlarını revize etme çalışmasını başlattım."* ifadesiyle büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra yetersiz beşeri kapasiteyle bütün il sınırına hizmet sunmak zorunda kalınmasının daire başkanlığını çok zorladığını belirtmiştir. Ayrıca, aynı yetkili büyükşehir belediye modelinin getirdiği hedefleri gerçekleştirmek amacıyla yetersiz kapasiteyle tüm il ölçeğinde imar

planlarının revizyon çalışmalarının başlatıldığını aktarmıştır. Bu durum, modelin getirdiği hedeflerin gerçekleştirilmesinde büyükşehir belediyelerinin tam donanımlı olmamalarına rağmen, kısıtlı imkanlarla hedefler doğrultusunda hizmet sunulmaya çalışıldığını göstermektedir.

Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ise: "*19 ilçeyi gezerek ilçelerdeki bütün imar planlarını, meclis kararlarını elden birebir tutanakla aldık. Büyükşehirde tek tek bilgisayara veri olarak girdik. Nerede ne var, planı var mı, 50 yıllık planlar var. Bu planların uygulanabilirliği geçti. Sonra sırasıyla planlama sürecine başladık. Bu süreç halen devam ediyor."* şeklindeki açıklamasıyla büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra imar planlarının teknolojik altyapının kullanılarak elektronik sisteme aktarıldığını, imar planlarının revizyonlarına başlandığını ifade etmiştir. Bunun yanı sıra aynı yetkili, büyükşehir belediye modeline geçiş yapmadan önce iller bankasına hibe yoluyla yaptırılan imar planlarının, yerleşim yerine gidilmeden ve alan araştırılması yapılmadan kağıt üzerinde hazırlanmasından dolayı sorunların yaşandığını, büyükşehir belediye modeline geçişle birlikte tüm bu planların kontrollü şekilde revize edilme sürecinin başlatılarak devam ettiğini belirtmiştir.

İlçe belediyelerindeki beşeri kapasitenin daha sınırlı olduğunu aktaran Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Büyükşehirde biz 7 plancıyız. Ama ilçe belediyelerinde şehir plancısı olmadığından, kendimizi anlatmakta zorlanıyoruz*." şeklindeki açıklamasıyla uygulama imar planlarının yapılmasından sorumlu olan her ilçe belediyesinde şehir plancısı istihdam edilememesinin hizmet paylaşımında anlaşmazlıklara ve aksamalara neden olduğunu ifade etmiştir. İç kesim ilçelerinden Şalpazarı Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*İmar zaten kendi içinde teferruatlı bir alan. Şehir plancısı olmalı ilçelerde. Teknik bilgiye sahip olan personel olmalı. Bu sefer dışardan hizmet almak zorundayım ama bütçem yok*." ifadesiyle uzman personel ve özellikle şehir plancısı istihdamına duyulan ihtiyacın devam ettiğini belirtmiştir. Ayrıca, aynı yetkili: "*Büyükşehirde numaratajı bir kişi, yapı kontrolü bir kişi, ihaleleri bir kişi yönetirken, biz burada iki kişi hepsini yapmaya çalışıyoruz.*" açıklamasıyla ilçe belediyelerinde imar ve planlama hizmet alanındaki beşeri kapasitenin yetersiz olduğunu öne çıkarmıştır.

İlçe mülki sınırlarının genişlemesiyle birlikte hizmet alanı büyüyen ilçe belediyelerinin bu alanlara hizmet sunacak yeterli teknik ve beşeri kapasitesinin olmadığını teyit eden kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Köylerin mahalle olmasıyla bunların ruhsatlandırılması ve denetlenmesinin sorumluluğu hep bize geçti. Yeterli personelimiz yok, yetişemiyoruz*." ifadesiyle uygulamada karşılaştıkları durumu özetlemiştir. İlaveten, imar ve planlama hizmetlerinde imza yetkisinin sadece imar müdüründe olmasının iş yoğunluğundan dolayı süreci uzattığını belirtmiştir. Merkez ilçe Ortahisar Belediyesi yetkilisi ise nitelikli personel istihdamında yaşanan sorunların temelinin, Trabzon Belediyesi'nden büyükşehir ve Ortahisar olarak iki belediye oluşturulmasından kaynaklandığını ifade etmiştir. Buna göre, nitelikli personellerin çoğunluğu büyükşehir belediyesine geçerken, Ortahisar Belediyesi'ne az sayıda nitelikli personel aktarılmıştır.

Beşeri kapasitenin yeterli seviyede olmasına verilen önemin yanı sıra teknik kapasitenin de önemine vurgu yapılmıştır. Örneğin, Of Belediyesi yetkilisi, bina envanter kayıtlarının elle doldurulmuş eski belgeler olduğunu, büyükşehir ilçe belediyesine dönüştükten sonra dijital kayıt oluşturabilmek için tüm belgelerin taranarak sisteme kaydedilmeye başlandığını aktarmıştır. Fakat bu hizmetlerin daha hızlı, etkin ve etkili şekilde ilerlemesi için yeterli teknik ve beşeri kapasiteye sahip olunmadığını vurgulamıştır.

Büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte imar planlarındaki süreçlerin uzadığını aktaran Ünye Belediyesi'nin yetkilisi: "*Her türlü yatırımın başı imar planı ile başlar. Ancak imar planı yapılması çok zaman alır. Büyükşehir olmadan 1 ayda bitecek imar planı şimdi 9 ayda bitiyor. İmarda bürokrasi çok uzun. En büyük sorun yaşadığımız konu bürokrasinin çok uzun olması ve işlemlerin çok zaman alması*." ifadeleriyle kendi içinde birçok aşamaya sahip olan imar ve planlama hizmetlerinin, büyükşehir belediye modeliyle daha fazla aşamaya sahip olduğunu ve sürecin uzun sürdüğünü belirtmiştir. Benzer şekilde merkez ilçe Ortahisar Belediyesi de: "*Süreç kendi içinde zaten uzun, büyükşehire de gidince ayrıca uzuyor."* ifadesiyle, imar planlarının büyükşehir belediyesinin denetiminden geçmesinin süreci uzattığını aktarmıştır. Şalpazarı Belediyesi'nin yetkilisi de benzer şekilde: "*Daha kısa sürede çözülebilecek imar planı sorunlarını iki senedir halen çözemedik."* şeklinde uygulamada karşılaşılan durumu aktarmıştır.

Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ise "*Şimdi süreç uzadı. İmarın kendisi zaten uzun bir süreç. Şimdi daha çok uzadı. Vatandaş büyükşehir olmadan daha kısa zamanda işini hallediyordu. İmar işlemleri 7-8 ayı buluyor. Eskiden 2 ayda çözülüyordu. Ama kısa sürede çözülen bu sonuç sıkıntılı olabiliyordu.*" ifadesiyle imar ve planlama hizmetlerindeki süreçlerin kendi içinde uzun olduğunu, büyükşehir belediye modeli öncesi iki ayda sonuçlanan işlemlerin model sonrası yedi sekiz ayı bulduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla, büyükşehir belediye modeliyle bütüncül bir imar ve planlama hizmet alanı oluşturulmasında bürokratik süreçler çok artmış ve işlemlerin sonuçlanması uzun sürmeye başlamıştır.

(2) Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun genel olarak iyi olduğunu, uygulama imar planlarının kademeler arasında devredilebilme esnekliğinin bulunduğunu, imar ve planlama hizmetlerinin tek merkezden sunulmasının ilçe belediyeleri arasındaki uygulamalarda bütünlük sağlama düzeyini artırdığını göstermektedir. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Bir bölgenin 1/1.000 ve 1/5.000'lik plan onaylama süreci 4-5 ay sürüyor. Bu süreci kısaltmak adına ilçe belediyesi 1/1.000'liği siz onaylayın diyebiliyor. Bu çok elzem kamu yatırımları söz konusu olduğunda uyguladığımız bir durum.*" şeklinde ilçe belediyeleri ile uygulamadaki sürecin koordinasyon içinde gerçekleştiğini aktarırken, diğer taraftan süreci kısaltmak adına uygulama imar planını da büyükşehir belediyesi olarak üstlenebildiklerini aktarmıştır.

Benzer şekilde Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Altınordu ve Gülyalı ilçelerinin 1/1.000 ve 1/5.000 planlarını büyükşehir olarak biz yapıyoruz*." ifadesiyle merkez ilçe ile merkeze sınır kıyı ilçesinin her iki plan türünü de büyükşehir olarak üstlendiklerini belirtmiştir. Aynı yetkili bir başka örnek vererek: "*Perşembe ilçesi, 1/1.000 ve 1/5.000 ikisini de kendisi yapıyor*." ifadesiyle büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan 1/5.000 plan yapma yetkisinin ilçe belediyesine devredildiğini, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin nazım ve uygulama imar planlarının paylaşımı açısından olumlu olduğunu ve bu olumlu uygulamanın imar ve planlama süreçlerinin kısalmasında etkili olduğunu göstermektedir.

Büyükşehir ilçe belediyeleri açısından ise koordinasyon ilişkisi benzer şekilde olumlu değerlendirilmekte, ilçe belediyesinin uzman personele ve yeterli bütçeye sahip olmaması, koordinasyon ilişkisinin iyi olması ve sürecin kısalması nedenleriyle sıklıkla 1/1.000'lik uygulama imar planının büyükşehir belediyesine devredildiği anlaşılmaktadır. Örneğin, Kumru Belediyesi'nin yetkilisi: "*Daha hızlı olsun diye 1/1.000 planı büyükşehir yapabiliyor. Bizim talebimizle.*" ifadesiyle bu durumu teyit ederken, diğer ilçe belediyelerinin çoğu imar planlarındaki bu hizmet paylaşımının bütünlüğü sağlaması amacıyla olumlu olduğuna vurgu yapmışlardır. Örneğin, Maçka Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*1/5.000 büyükşehir onayında, 1/1.000 ilçenin olması çok olumlu. Çünkü çarpık yapılaşmayı, meclis kararıyla kat verme gibi şehrin bütünselliğini sağlayan ve olumsuz imar uygulamalarını ortadan kaldırıyor.*" ifadeleriyle imar ve planlama hizmetlerinde kademeler arasındaki paylaşımın olumlu olduğunu değerlendirirken, İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Büyükşehir ile ilçe arasındaki paylaşımı doğru buluyorum*." ifadesiyle imar uygulamalarındaki paylaşımı olumlu bulduğunu belirtmiştir. Merkez ilçe Ortahisar Belediyesi yetkilisi ise imar ve planlama alanındaki uygulamaların daha düzenli ve birbiriyle entegre şekilde gerçekleştirilmesi için kurumlar arası koordinasyon ilişkisinin iyileştirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Çaykara Belediyesi'nin bir yetkilisi koordinasyon ilişkisinin iyi olmasında aynı siyasi partiden olunmasının etkisi olduğunu öne sürerek: "*İmar açısından şu an her ne kadar uyumlu çalışıyor olsak da önümüzdeki dönemlerde farklı partilere geçme durumunda ya da başkanlar arasında veya personeller arasında bir uyumsuzluk olması durumunda taleplerimizin engellenebileceği düşüncesindeyim. İmar yetkisi anlamında büyükşehire abartılı güç verildiğini düşünmekteyim.*" ifadeleriyle siyasi parti farklılığının ve personeller arasındaki uyumsuzluğun hizmet sunumunda aksamalara neden olabileceğine dair endişelerin olduğu tespit edilmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki imar ve planlama hizmetlerinin sunulmasında koordinasyon ilişkisinin olumsuz etkilenmesine neden olan bulgular da tespit edilmiştir. Bunlardan birincisi, uygulamadaki imar ve planlama hizmetleri kapsamındaki genel eğilimin, büyükşehir belediyesi sorumluluğundaki alanlarda müdahale edilmesi gereken durumların ilçe belediyesinden talep edilmesi olduğu yönünde olabilmesidir. Örneğin, Ünye Belediyesi'nin bir yetkilisinin:

"*Büyükşehirin problemli işleri ilçe belediyesine yıkma eğilimi var. Örneğin, kendi yolunda işgal olsa bunu hemen ilçe belediyesine gönderiyor. Örnek; mezarlığa bir vatandaş kamelya yapmış, birisi şikayetçi olmuş, büyükşehir bunu hemen ilçeye yazıyor. Kabahatler kanununa göre kamelyayı söktürebilir. Bize işi yıkıyor.*" ifadeleri büyükşehir belediyesinin kendi sorumluluğundaki alanlarda ilçe belediyesinden hizmet beklediğini göstermektedir.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki imar ve planlama hizmetlerinin sunulmasında koordinasyon ilişkisinin olumsuz etkilenmesine neden olan ikinci bulgu, kat yüksekliği değişikliğinde plan değişikliği yapılıp yapılmaması hususudur. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisine göre, kat yüksekliği değişikliği halinde ilçe belediyesinin plan değişikliği yaparak büyükşehir belediyesinden onay alması gerekirken, ilçe belediyeleri mevcut 1/1.000 planı uygulayarak plan değişikliğine gerek olmadığını belirtmektedir. İmar ve planlama hizmet alanında yetki kargaşasına neden olan bu durumun, mevzuatta ayrıntıların net olmamasından kaynaklandığı anlaşılmakla birlikte hizmeti yerine getirmeyen ilçe belediyelerine nasıl bir işlem uygulanacağının belirlenmemiş olmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

İmar ve planlama hizmetleri kapsamında büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında kargaşaya neden olan üçüncü bulgu ise numarataj hizmetleri olarak tespit edilmiştir. Model ile birlikte numarataj hizmetlerinin büyükşehir belediyesine devrolduğu, fakat bunun uygulamada gecikmelere ve aksamalara neden olduğu için ilçe belediyelerinin sürecin içinde yer aldığı tespit edilmiştir. Örneğin, Of Belediyesi: "*Bu süreçte büyükşehir, meclis kararı çıkartarak numarataj işini artık kendisi devraldı. Belli başlı sorunları biz hala yaşıyoruz. Mesela vatandaş geliyor ve bina ile ilgili bir sorun var diyor. Yetki şu an bizde değil. Biz önce büyükşehri arayıp onları ikna etmek zorundayız. Aracı konumuna düştük."* şeklinde uygulamadaki numarataj hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilse de ilçe belediyesi olarak bu hizmetin sorumluluğundan tamamen çıkarılamadıklarını aktarırken, Maçka Belediyesi yetkilisi: "*Numaratajı büyükşehir adına biz yapıyoruz. Çünkü insanların buradan büyükşehre gitmesi zor. Fakat bu numarataj hizmeti için pay almıyoruz*." ifadesiyle numarataj hizmetini tümüyle kendilerinin herhangi bütçe payı almadan yaptıklarını belirtmiştir.

Dolayısıyla numarataj hizmetleri her ne kadar büyükşehir belediyesine aktarılmış olsa da yerellik ilkesi gereği ve vatandaşın hizmete daha kolay ulaşması ihtiyacında dolayı ilçe belediyeleri tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak yerine getirildiği anlaşılmaktadır.

(3) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel ve coğrafi koşulları ile dağınık yerleşim yapısının imar ve planlama hizmetlerinin sunumunda önemli rol oynadığı tespit edilmiştir. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*İç Anadolu'da herkes bitişik ev arazisi oluşturur. Arsasını biçmeye beş km öteye gider ve evine geri gelir. Bizim dağınık bir yerleşim şeklimiz var. Bizde köyün başından sonuna kadar herkes kendi arazisinde ev yaptığı için o hat boyunca yapılaşmalar söz konusudur. Bu dağınıklık, herkesin kendi mülkiyetine hizmet getirilmesi sonucunu doğuruyor. Bu bize hizmet ağı olarak ciddi yük getiriyor."* şeklinde dağınık yerleşim yapısının ortaya çıkardığı sonuçların hizmet sunumunu zorlaştırdığını ifade ederken, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi bu dağınık yerleşim yapısının hizmet sunumunu zorlaştırdığını benzer ifadelerle teyit ederek: "*Tek bir kanunun her yere uygulanması zor. Bu anlamda yönetmelikler de bölgesel çıkarılabilir. Çünkü Ankara ve İstanbul ile Ordu kıyaslanamaz*." ifadesiyle merkezi yönetim tarafından hazırlanan kanunun tüm bölgelere uygulanmasının sorunlara neden olduğunu vurgulamıştır.

İlçe belediyeleri açısından da benzer tespitler söz konusu olmakla birlikte örneğin, iç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Ordu, dağınık yerleşime sahip. Coğrafi yapı çok engebeli. Merkezden yapılan ve tüm ülkeyi kapsayan kanunlar bu coğrafyada uygulanamıyor. Vatandaşın talebiyle çakışıyor. Engebe değeri, yokuş, küçük dönüme birden fazla ev yapılması gibi durumlar."* ifadeleriyle dağınık yerleşim yapısının hizmet sunumunu zorlaştırdığını ve merkezi yönetim tarafından hazırlanarak tüm bölgelere uygulanan kanunların sorunlara neden olduğunu, arazinin dik yokuş olmasının imar ve planlama hizmetinde sorunlara neden olduğunu ifade etmektedir. İkizce, Çaykara gibi diğer ilçe belediyeleri de aynı tespiti teyit ederek tüm ülkeyi

kapsayan kanunların imar ve planlama hizmetlerinin uygulanmasında sorunlara neden olduğunu vurgulamaktadır.

Coğrafi yapının getirdiği zorlukların yanı sıra bu coğrafyanın insanının zorluğu da ayrı bir bulgu olarak öne çıkmaktadır. Örneğin, Trabzon Büyükşehir belediyesi yetkilisi: "*Bu coğrafyadaki insanların genel siyasette ve bürokraside çok büyük siyasal etkinliği var. ... Bu coğrafya, Türkiye'de çalışılabilecek en zor yerlerden bir tanesi. Burada çalışan insan başka yerde çok kolaylıkla çalışır. Coğrafyanın verdiği uygulama zorlukları ile merkezden hazırlanan mevzuatın çakışması sizi başka arayışlara zorluyor. Dolayısıyla buraya özgü değerlendirme yapılmalı. ... Buraya gelen adam kendi kafasında kurduğu doğruyu sana uygulatmaya gelir. Mevzuata bakmaz. Biz biliyoruz bakışı var."* ifadeleriyle coğrafi yapıyla birlikte insan yapısının da mevzuatın uygulanmasında etkisi olduğunu yöreye özgü kurallarla bunların giderilebileceğini belirtmiştir.

Bodrum katı

Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel ve coğrafi koşulları ile dağınık yerleşim yapısının imar ve planlama hizmetlerinin sunumunda yol açtığı en temel sorunlardan birincisi, kanunen kırsal mahallelerde bir bodrum, bir zemin ve bir normal kat yapma hakkı varken, bölgenin engebe değerinin fazla olmasından kaynaklı en az iki bodrum katı yapılarak yerleşim yerinin yol seviyesine yükselerek toprak içinde kalmasının önlenmesinin gerekmesidir. İkincisi, inşa edilen bodrum katlarının meskene açılmayarak büyük maliyet kayıplarına neden olmasıdır. Örneğin, Trabzon'un iç kesim ilçelerinden Şalpazarı Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Burada eğim çok olduğundan, yoldan da 5 metre geri çekince bu sefer yol seviyesine çıkabilmek için en az iki bodrum yapmak gerekiyor. Ama imar kanunu bir bodrumla sınırlı*." ifadeleriyle uygulamada mevzuat kaynaklı yaşanan sorunu ifade etmiştir. Ordu'nun iç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi'nin bir yetkilisi de benzer duruma dikkat çekerek: "*Kumru'nun caddeleri dümdüz olmadığından, engebe değeri çok olduğundan 5 katlı bina yapılırken bir 5 kat da yolun alt kısmında oluyor."* ifadeleriyle bu bölgede bina inşa ederken yol seviyesine yükselebilmek için en az bina katı kadar bodrum katı inşa edilmesi gerektiğini, fakat bu gerekliliğe kanunen yetki olmadığını ve bu uygulamanın çok büyük maliyetlere neden olduğunu belirtmiştir.

Otopark zorunluluğu

Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel ve coğrafi koşullarının imar ve planlama hizmetlerinin sunumunda yol açtığı en temel sorunlardan üçüncüsü, her daireye bir otopark yapılmasının zorunlu olmasının, arazisi kısıtlı ve engebe değeri çok yüksek olan bölgelerde sorunlara neden olmasıdır. Örneğin, merkez ilçelerden Altınordu Belediyesi: "*Yeni binalara otopark yapma zorunluluğu getirildi. Ama burada engebeli, yokuş, dik arazi çok. Yokuş üzerindeki binanın altına zorunlu otopark yapılınca sadece yapmış olmak için yapılıyor. Otopark kullanılamıyor*." şeklinde zorunluluktan yapılan otoparkların işlevselliğinin olmadığını belirtirken, iç kesim ilçelerinden olan ve dar sokaklar ile dik yokuşlu araziye sahip olan Kumru Belediyesi: "*Bina altına, bodruma otopark yapmak zorunlu. Ama Kumru'da bu çok sıkıntı. Çünkü hem bizim parselimiz 100 metrekare, otopark alanımız yeteri kadar yok. Hem engebe değeri çok*." ifadesiyle, hem arazilerinin otopark için yetersiz olduğunu belirtmiş hem de arazilerinin yokuş olmasından kaynaklı otopark yapımının zorlaştığını belirtmiştir. Böylelikle merkez ilçenin tespitlerini teyit eden Kumru Belediyesi'nin yetkilisi, mevcut kanunlar kapsamında Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının ve fiziksel koşullarının otopark inşa edilmesine uygun olmadığını öne çıkarmış bulunmaktadır.

Kaçak inşaatların artması ve kontrolün zorlaşması

Karadeniz Bölgesi'ndeki imar ve planlama hizmetleri açısından tespit edilen bir diğer bulgu; il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra kırsal mahallelerde ev inşa etmenin zorlaşmasıyla birlikte kaçak yapı sayısında artış yaşanmasıdır. Örneğin, bu tespiti Ordu'nun iç kesim ilçelerinden İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*İnsanlar memleketlerindeki arsalarına ev yapmak istiyor. Büyükşehir olunmasıyla bunun koşulları değiştiğinden, masrafı arttığından vatandaş kaçak yapılaşmaya yöneliyor*." ifadeleriyle aktarırken, Trabzon'un iç kesim ilçelerinden Çaykara Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Köylerde, ruhsat alınması zorunlu hale geldi, yapı denetimleri getirildi, bürokrasi yükseldi, emlak vergileri geldi.*" ifadeleriyle değişen koşullar hakkında detaylı örneklendirme yaparak aktarmıştır. Diğer ilçe belediyelerinin çoğu da benzer ifadelerle kaçak yapılaşma sayısındaki artışı teyit ederek, bu durum ile mücadele etmekte zorlandıklarını belirtmişlerdir.

Kentsel dönüşüme hazırlık

Karadeniz Bölgesi'ndeki imar ve planlama hizmetleri açısından tespit edilen bulgulardan bir diğeri; kentsel dönüşümde altyapı çalışmalarının devam etmekte olduğunu göstermektedir. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: *"Kentsel dönüşümle ilgili riskli alanlar ve rezerv alanlar belirlendi. Kentsel dönüşüm alanı ilan edilen yerler var. Ama henüz yıkılıp yeniden yapma olmadı. Çünkü vatandaş süreci uzun bir süreç. Henüz buna sıra gelmedi*." ifadeleriyle kentsel dönüşüm kapsamındaki hazırlık çalışmalarının halen devam ettiğini, özellikle vatandaş ile anlaşma sağlanması hususunun zorlu bir aşama olmasından dolayı sürecin uzun sürdüğünü belirtmiştir. Merkez ilçelerden Ortahisar Belediyesi yetkilisi de benzer çıkarımlarda bulunarak: "*Ortahisar'da kentsel dönüşüm alanları çok fazla. Bunların yapılması için ilçe planında boşluk görünüyor. Bilgiye ulaşamıyoruz. Ayrıca planlama yetkisine sahip Toki-çevre ve şehircilik bakanlığı- büyükşehir-ilçe gibi çok fazla kurum var. Bu kurumlar karışıyor. Toki hiçbir plana uymuyor ve senin bütün planlarını bozuyor.*" ifadeleriyle kentsel dönüşüm yapılması için yeterli bilgiye ulaşılamadığını, planların yetersiz kaldığını ve kurumlar arası plan ve programların birbiriyle entegre olmaması nedeniyle tutarlı bir çalışmanın yapılmasında zorlanıldığını belirtmiştir.

Kırsal mahallelerde imar ve planlama

Karadeniz Bölgesi'ndeki kırsal mahallere imar ve planlama hizmetlerinin sunulmasında elde edilen bulgulardan birincisi, genellikle eski köy yeni kırsal mahalleler plan yapılmadığını, köylerin köy olarak kalmasına yönelik bir anlayışın bulunduğunu göstermektedir. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Ben köyün köy olarak kalmasından yanayım. Kırsal alan olduğundan oralara plan dahi yapmıyorum. Olan imar planlarını iptal ediyorum. Çünkü imar planı farklı uygulamalar getiriyor. Çünkü imar rant şehirleşme demektir. Fakat köydeki vatandaş kırsal hayatta kalmak istiyor.*" şeklinde kırsal mahallelere yönelik tutumu açıklarken, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi de: "*Kırsal mahallelere yönelik çok bir müdahale olmadı. Köylere plan yapmıyoruz*." şeklinde benzer ifadeleri kullanarak kırsal mahallelere yönelik imar planlarından şu an için uzak durulduğunu belirtmiştir. İlçe belediyelerinden de benzer bulgular elde edilirken, örneğin İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*İmar planlarını gerçekten ihtiyaç olan yerlere kadar daralttık."* şeklindeki ifadesiyle benzer tutumlarını belirtmiştir.

Karadeniz Bölgesi'ndeki kırsal mahallelere imar ve planlama hizmetlerinin sunulmasından tespit edilen ikinci bulgu; bu alanlara sunulan imar ve planlama içerikli hizmetlerin vatandaş tarafından eleştirilere neden olmasıdır. Örneğin, Ortahisar Belediyesi yetkilisi: "*Kırsal mahallelere ruhsatlandırma, imar gibi hizmetler vatandaşın tepkisine neden oldu."* şeklindeki ifadesiyle bu durumu açıklamıştır. Diğer taraftan, il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle imar ve planlama hizmetlerinde vatandaşı ikna etmekte zorlanıldığı tespit edilmiştir. Vatandaşın, büyükşehir belediyesinin uygulamalarını daha kolay kabul ederken ilçe belediyelerinin uygulamalarını kişisel algıladığı tespit edilmiştir. Örneğin, Kumru Belediyesi yetkilisi: "*Küçük ilçelerde planı vatandaşa anlatmakta çok zorluk yaşıyoruz. Küçük ilçelerde, ilçe belediyesinin imar uygulamalarını vatandaş kişisel algılıyor. Ama büyükşehir yapınca vatandaş bunu kanun olarak algılıyor. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi eliyle imar uygulaması yapmak vatandaş nezdinde daha kabul edilir*." şeklindeki ifadesiyle modelin vatandaş nezdindeki yansımasını belirtmiştir.

Karadeniz Bölgesi'nde kırsal mahallelerde imar ve planlama hizmetlerinin sunulmasında tespit edilen üçüncü bulgu; il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle ev inşa etme şartlarının değişmesidir. Örneğin, Ünye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Merkez ilçenin genişleyen sınırı içindeki bahçeyi düşündüğümüzde örneğin vatandaş bu bahçesine 50 metrekare kadar ev yapmak istiyor. Ben 50 metrekare yere ben kendi parselimden ruhsat veremiyorum. O bölgenin tamamını parsellemem gerekiyor diyorum. Yani arsa konumuna getireceğim. Arsa konumuna getirince belediye yeşil alanları açabilir, vatandaşın harmanından yol geçebilir. Vatandaş bundan korkuyor. Ayrıca vatandaşa çok fazla arsa vergisi çıkıyor*." ifadeleriyle eski köy yeni kırsal mahallelerde uygulamada karşılaşılan problemi açıklamaktadır. Dolayısıyla kırsal mahallelerde imar ve planlama hizmetlerinin sunulmasında vatandaş açısından zorlukların oluştuğu anlaşılmaktadır.

5.5.3.2. İmar ve Planlama Hizmeti Analiz Sonuçları

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyelerindeki imar ve planlama hizmetlerinin üst kademe tarafından yürütülerek bütünlüğün sağlanması, ölçek ekonomisinden faydalanılarak etkinlik ile verimliliğin

artması beklenmektedir. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki imar ve planlama hizmetlerinin paylaşımında tespit edilen olumlu ve olumsuz sonuçlar şunlardır:

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında imar ve planlama hizmetleri kapsamında tespit edilen olumlu sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyelerinin imar ve planlama hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitesinde gerçekleştirilen iyileştirme düzeyinin yükselmesi,
2. İmar ve planlama hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki koordinasyon düzeyinin yükselmesi,
3. İmar ve planlama hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki hizmetleri devredebilme esnekliğinin artması,
4. Büyükşehir belediye sınırları içinde imar ve planlama hizmetlerindeki bütünlüğün sağlanma düzeyinin ve denetimin artması,

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında imar ve planlama hizmetleri kapsamında tespit edilen olumsuz sonuçlar şunlardır:

1. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ilçe belediyelerinin yeni hizmet alanları çerçevesinde imar ve planlama hizmetleri kapsamında teknik ve beşeri kapasitelerini artırmada çok başarılı olamaması,
2. İmar ve planlama hizmetlerindeki bürokrasinin artması,
3. Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve coğrafi koşulları ile dağınık yerleşim yapısının imar ve planlama hizmetlerinin sunumunu zorlaştırmasıdır.

İl sınırında hizmet sunan büyükşehir belediye modeliyle, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin imar ve planlama hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitesi nicelik ve nitelik olarak iyileşmeye başlamış, fakat henüz yeterli düzeye ulaşamamıştır. Özellikle bütçe kısıtlılığından dolayı ilçe belediyelerinde şehir plancısı istihdam edilmemesi uygulama imar planlarının hazırlanmasını zorlaştırarak hizmet paylaşımında aksaklıklara neden olmuştur.

Teknik ve beşeri kapasitedeki iyileşmelerin yanı sıra tüm il sınırında imar planlarının revize edilme çalışmaları başlatılarak, eski ve kağıt üzerindeki tüm planların elektronik sisteme aktarılmasına başlanmıştır. İmar ve planlama hizmetlerindeki bu girişim, tüm il ölçeğinde hizmet sunumunu daha sistematik, planlı, şeffaf ve hesap verebilir düzeye

getirerek etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesini kolaylaştırmıştır. Diğer taraftan, imar ve planlama hizmetlerinin tüm il sınırında büyükşehir belediyesi tarafından kontrol ve denetiminin yapılması bürokrasiyi artırarak hizmet sunumundaki gerekli süreçleri uzatmıştır. İlaveten, ilçe belediyelerindeki imar ve planlama hizmetlerinde imza yetkisinin sadece imar müdüründe olması süreci yavaşlatarak etkin hizmet sunumundan uzaklaşılmasına neden olmuştur. Bu durum, büyükşehir belediye modeliyle bütüncül bir imar ve planlama hizmet alanı oluşturulmasındaki bürokratik süreçleri artırarak işlemlerin sonuçlanma süresini uzatmıştır.

İmar ve planlama hizmetlerinin sunumunda büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun iyi olması, idareler arası esnekliği sağlayarak daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesine destek olmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını sıklıkla birbirlerine devredebilmesi koordinasyon ilişkisinin güçlü olmasından ve devredebilme esnekliğinin etkin şekilde kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Koordinasyon ilişkisinin iyi olmasında siyasi parti uyumu ile personeller arası uyum da öne çıkmakta, farklı siyasi partilerin yönetimde olması halinde hizmet sunumunda sıklıkla yetki kargaşasının yaşanabileceği düşünülmektedir. Bu durum siyasi parti uyumunun imar ve planlama hizmetlerinin sunumunu kolaylaştırdığını göstermektedir.

Koordinasyon ilişkisinin zayıf olduğu durumlarda hizmet sunumu gecikebilmekte, bu durum vatandaşa olumsuz yansıyabilmektedir. Koordinasyon ilişkisinde sorunların yaşandığı konular genellikle şunlardır: (1) Merkez ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının sıklıkla çakışması, (2) Büyükşehir belediyesinin kendi sorumluluk alanındaki sorunları ilçe belediyesinden talep etmesi, (3) Kat yüksekliği değişikliği halinde imar planında değişiklik yapılıp yapılmaması gerektiği, (4) Numarataj hizmetlerinin büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olmasına rağmen ilçe belediyelerinin bu alanda hizmet sunmak için vatandaştan talep görmesidir. Tüm bu durumlar, idareler arası esneklik ilkesinin gereği olarak kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu gelişmesinden kaynaklı hizmetlerin birbirilerine devredildiğini göstermektedir.

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziksel koşulları ve dağınık yerleşim şeklinin imar ve planlama hizmetlerinin sunumunu zorlaştırmasında, merkezden hazırlanan kanunların bölgeye uyumunda sorunların oluşmasının etkisi bulunmaktadır. Kırsal mahallelere ev inşasında, dik ve engebeli araziye sahip alanlarda yol seviyesine yükselmek için birden fazla bodrum katının inşa edilmesi gerekmesi fakat, kanunun buna müsaade etmemesi, merkezden hazırlanan kanunun bölgede uygulanmasını zorlaştırmasına örnek olarak öne çıkmaktadır. Bir diğer örnek, bina altına otopark yapma zorunluluğu getirilerek engebe değeri çok fazla olan dik yokuşlu arazilerde elverişsiz otopark yapılmasıdır. Bu durumda benzer şekilde merkezden hazırlanan kanunun bölgeyle uyumunun olmamasını göstermekte, her ne kadar kanunen etkililik sağlanmış olsa da etkin ve verimli sonuçlardan uzak kalındığını göstermektedir.

Büyükşehir belediye modeliyle kırsal mahallelerin kentsel mahallelerdeki aynı yükümlülüklere sahip olması, vatandaşın eleştirilerini kaçınılmaz kılmıştır. İmar hizmetlerinde artan maliyetler nedeniyle vatandaş, kaçak yapılaşmaya gitmeye, artan kaçak inşaatlarla belediyelerin mücadele etmekte zorlandıkları anlaşılmaktadır. Bu durum, kırsal mahallelerin aynı yükümlülüklere tabi tutulmasının etkin ve verimli olmayan sonuçlara neden olduğunu göstermektedir. Bunun yanı sıra, kırsal mahallelere imar planı yapılmayarak köy özelliklerinin korunduğu anlaşılmaktadır.

İmar ve planlama hizmetlerinden elde edilen tüm analiz bulgu ve sonuçlarına göre, il sınırında büyükşehir belediye modeliyle imar ve planlama hizmetleri, hizmette standardın sağlanması, daha etkin ve verimli hizmet sunulması ve ölçek ekonomisinin oluşması amacıyla üst kademe olan büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileşmelerle birlikte elektronik kayıt sistemiyle tüm envanteri dijital kayıt altına almasına yönelik çalışmalar, hizmetin etkin ve verimli sunulması, şeffaf, hesap verebilir ve sürdürülebilir olması ve idareler arası yatay eşitliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Kademeler arasındaki ilişkiler, imar ve planlama hizmetlerinin sunumunda özellikle il bütününde hizmet sunumunu sağlaması için önem taşımaktadır. Bu nedenle tüm kademelerin yeterli yönetim kapasitesine sahip olarak teknik ve beşeri kapasitelerini sürekli olarak güncellemeleri gerekmektedir. Hizmet sunumunda coğrafi yapı, fiziksel koşullar ve dağınık yerleşim yapısının ortaya

çıkardığı zorlukların aşılmasında bölge bazlı uygulamaların öne çıkarılmasının daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkarabileceği düşünülmektedir.

İmar ve planlama hizmet alanındaki analiz sonuçlarına göre, imar ve planlama hizmetleri alanında modelin getirdiği hizmet paylaşımı, idareler arası yatay eşitliğin sağlanmasına ve ölçek ekonomisinin oluşmasına katkı sağlamakta, yasal ve coğrafi yeterliliği desteklemekte, idareler arası esnekliğin etkin şekilde kullanılmasına imkan oluşturmakta ve tüm il sınırında uyumlu koordinasyon ilişkileriyle hizmet sunulmasına imkan sağlamaktadır. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında kargaşaya neden olan tek konu numarataj hizmetlerinin hangi kademe tarafından yerine getirileceğidir. İlçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesinin desteklenerek, numarataj hizmetlerinin yerellik ilkesinin de gereği olarak vatandaşın hizmete daha kolay ulaşması amacıyla alt kademede kalmasının daha etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlayacağı düşünülmektedir. Bir diğer alternatif, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine numarataj hizmet birimi oluşturarak yerellik ilkesinin gereği olarak vatandaşa en yakın ve kolay şekilde hizmet sunumunun desteklenmesi olacağı düşünülmektedir.

5.5.4. Ulaşım Hizmeti Analizi

Ulaşım hizmetleri, şehirlerin en temel altyapı hizmetlerindendir. Özellikle kent nüfusuyla birlikte trafikteki araç sayısının artması, toplu taşımada değişim ve dönüşüm ihtiyaçlarının ortaya çıkması ulaşım hizmetlerindeki çalışmaları gündemde tutmaktadır. Günümüzde hızla artan nüfusla ulaşım hizmetlerinde yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarken, ulaşım hizmetlerine dair yeni çözüm arayışları oluşmuştur. Bu çalışmada; toplu taşıma, trafik, ulaşım koordinasyon ve planlama hizmetlerinden yol, yapım, bakım ve onarım hizmetlerine kadar gerçekleştirilen tüm ulaşım kapsamındaki hizmetler, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

Ulaşım hizmetlerinin, ölçek bakımından il bütününde büyükşehir belediyesi tarafından organize edilmesi gereken yönleri bulunduğu gibi ilçe belediyeleri tarafından organize edilebilecek yönleri de bulunmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi tarafından tek merkezden sunulan ulaşım hizmetlerinden daha etkin sonuçlar elde

edilebildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin sınırlarını aşan, yüksek kapasite ve büyük maliyetle birlikte uzmanlık gerektiren bir hizmet alanı olan ulaşım hizmetlerinin, büyükşehir belediye ölçeğinde üst kademe tarafından planlanarak yönetilmesinin daha etkin ve verimli sonuçlar doğurarak ölçek ekonomisine katkı sağladığı düşünülmektedir.

İlçe belediyelerinden kırsal mahallelere sunulan ulaşım hizmetlerinin ise kapasite, ölçek ve sürdürülebilirlik açısından alt kademe olan ilçe belediyelerine verilmesinin daha etkin ve verimli hizmet sunumunu ortaya çıkarabileceği düşünülmektedir. Bu paylaşımda fark yaratan ayrım, büyükşehir belediyelerinin kendi yetki alanlarındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yolların yapımı ve bakımından sorumlu olmasının tüm il sınırına aynı hızda, kalitede ve süreklilikte hizmet sunulmasını zorlaştırması, sürdürülebilirliğin sağlanamaması ve ölçek ekonomisinin oluşmasına engel oluşturmasıdır.

Bu uygulamada dikkat çekilmesi gereken hususlardan *birincisi*, büyükşehir belediyelerinin tüm ilçe belediyelerine aynı standartta ulaşım hizmeti sunarak, idareler arası yatay eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunması, *ikincisi* ulaşım hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisinin iyi tutularak gerekli durumlarda hizmetin bölünebilirliğinin sağlanması, *üçüncüsü* kademeler arasındaki hizmet paylaşımında yeterli esnekliğin sağlanabilmesi, *dördüncüsü* kademeler arasındaki hizmet paylaşımında idarelerin yeterli yönetim kapasitesine sahip olmasıdır. Tüm bu idareler arası hizmet paylaşım ilkelerinin değerlendirilmesiyle etkin ve verimli hizmet sunumunun sağlanarak, pozitif ölçek ekonomisinin oluşması önem taşımaktadır.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ulaşım ana planından, her türlü toplu taşıma hizmetlerinin koordinasyonuna, bilet ücret ve tarifelerinden zaman, durak ve güzergahların belirlenmesine, araç park yerlerinin tespitinden ilgili trafik düzenlemelerinin gerçekleştirilmesine kadar tüm süreçlerden sorumludur. Ayrıca büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollara ait hizmetlerden, bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarının yürütülmesindir. Büyükşehir belediyesinin

sorumluluğundaki trafik, güzergah, durak ve araç park yerleri gibi trafik düzenlemelerindeki yetkiler UKOME tarafından kullanılmaktadır. [80]

Hizmetin Örgütlenmesi

Ulaşım hizmetleri, şehir yönetimindeki en temel altyapı hizmet alanlarındandır. Bu hizmet alanı, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde ilk dönemde "Toplu Taşıma Dairesi Başkanlığı" ve "Ulaşım Dairesi Başkanlığı" olarak iki farklı daire başkanlığı olarak örgütlenmişken, ikinci dönemde toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin yönetimi birleştirilerek "Ulaşım Dairesi Başkanlığı" altında tek bir daire kurulmuştur. Bu dairenin alt birimleri; "Toplu Taşıma Müdürlüğü, UKOME Şube Müdürlüğü, Ulaşım Planlama ve Trafik Hizmetleri Şube Müdürlüğü" şeklinde oluşturulmuştur. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde ise ilk dönemde Ulaşım Dairesi Başkanlığı oluşturularak alt birimleri; "Toplu Taşıma Şube Müdürlüğü, UKOME Şube Müdürlüğü, Ulaşım Planlama Müdürlüğü, Trafik Şube Müdürlüğü ve Terminaller Şube Müdürlüğü" olarak kurulmuş ve bu örgütlenme devam etmektedir.

Yol, yapım, bakım ve onarım hizmetleri için iki büyükşehir belediyesinin farklı örgütlenme modeli oluşturduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı altında "Yol Yapım Şube Müdürlüğü, Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü, Üretim Tesisleri Şube Müdürlüğü, Makine İkmal, Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü" kurulurken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde direkt olarak "Yol Yapım Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı" kurularak alt müdürlükleri "Kırsal Alanlar Yol Şube Müdürlüğü, Kentsel Alanlar Yol Şube Müdürlüğü, Şantiyeler Şube Müdürlüğü, Tesisler Şube Müdürlüğü, Teknik ve İdari İşler Şube Müdürlüğü" şeklinde oluşturulmuştur.

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri'ndeki kurumsal yapılanma içinde toplu taşıma, trafik, ulaşım koordinasyon ve planlama hizmetleri ulaşım dairesi başkanlığı altında benzer organizasyona sahipken, Ordu'da yol, yapım, bakım ve onarım hizmetlerinin müdürlük olarak örgütlendiği, Trabzon'da ise ayrı bir daire başkanlığı olarak örgütlendiği tespit edilmiştir.

[80] 5216 sayılı Kanun, 7-9. Madde/f-g-l-p

İlçe belediyelerindeki idari yapılanma, belediye başkanı ya da yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösteren Fen İşleri Müdürlüğü'dür. Bu araştırmada ulaşım hizmetleriyle birlikte temel altyapı hizmetlerinin sunumundan sorumlu olan Fen İşleri Müdürlüğü[81]'nün her ilçe belediyesinin teşkilat yapısında oluşturulmuş olduğu tespit edilmiştir.

5.5.4.1. Ulaşım Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Ulaşım hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki dört tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı paylaşımın hizmet paylaşımına etkisi
3. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
4. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyelerinin araç, gereç ve personel sayısında aynı oranda artış olmamasına rağmen birtakım iyileşme çalışmalarının yapılmaya başlandığı tespit edilmiştir. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ulaşım hizmetlerinde başlattıkları iyileşme çalışmalarını: "*Toplu taşıma araçlarında yenileme oldu. Önceden 1-2-3-4 numaralı hatlar vardı. Bunları sistematik çalışmalar sonucunda halk otobüsü statüsüne soktuk. Akıllı durak sistemleri, yolcu taşıma kart sistemleri, kontrol merkezleri gibi her şey bu şehre yapıldı. Akıllı ulaşım sistemleri ordum kart mobil uygulama başladı*."

[81] 5393 sayılı Kanun'un 48. Maddesi: "*Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. ... gerektiğinde ... diğer birimler oluşturulabilir.*"

ifadeleriyle anlatırken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ulaşım hizmetlerinde başlattıkları iyileşme çalışmalarını: "*20 tane otobüs, 80 tane şoför alımı yaptık. Aslında eski olan araçları hurdaya ayırıp yerlerine yenilerini aldık. Sayıda bir artış yok, sadece filo yenilendi. Bundan sonra daha kısa araçlar alacağız."* şeklinde teknik ve beşeri kapasitenin iyileştirilerek ulaşım hizmetlerini geliştirmeye yönelik çalışmaların başladığını teyit etmiştir.

Ulaşım hizmetlerinde başlatılan iyileşme çalışmalarının ulaşımın daha hızlı, etkin ve kaliteli sağlanmasında önemli rol oynadığını aktaran yetkili, akıllı ulaşım sistemleri, ulaşım master planı, trafiğin düzenlenmesi için yeni kavşak çalışmaları gibi birçok ulaşım hizmetinin yapılarak şehrin yapısında değişikliklere gidildiğini ve tüm bu çalışmaların nitelikli ve tecrübeli yeni personel istihdamıyla gerçekleştirildiğini belirtmiştir. Ayrıca ulaşım hizmetlerinde standardın ve denetim mekanizmasının oluşturulması için çalışmaların olduğu ve bu çalışmaların yönetmelik ile güvence altına alındığına vurgu yapılmıştır.

Elde edilen bulgular, il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle büyükşehir belediyelerindeki ulaşım hizmetlerinin teknik ve beşeri kapasitesinde iyileşmeler olsa da daha çok ve kaliteli hizmet için daha fazla kapasiteye ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Özellikle beyaz yakalı teknik ve işçi personellere ihtiyaç olduğu, yol yapım bakım şantiyelerinin kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği ve yeterli sayıda makine parkı oluşturulmasının önemine dikkat çekilmiştir.

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle ulaşım hizmetleri alanında bazı ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitelerinde iyileşmelerin olduğu, bazı ilçe belediyelerinin ise teknik ve beşeri kapasitelerinde iyileşme olmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, Maçka Belediyesi yetkilisi, bu dönemde bir parke fabrikasına sahip olduğunu ve makine parkının da kapasitesinin iyileştirildiğini belirterek bunu belediye başkanının başarısına dayandırmıştır. Of Belediyesi yetkilisi ise tam tersi şekilde makine parkının yetersizliğine dikkat çekerek, acil durumlarda bu yetersizliğin daha çok öne çıktığını belirtirken, İkizce Belediyesi yetkilisi her ne kadar teknik ve beşeri kapasitede iyileşmeler olsa da ulaşım hizmetlerinin büyük maliyetler gerektirmesinden dolayı teknik ve beşeri kapasitenin yetersiz kaldığını ifade etmiştir.

Ulaşım hizmeti alanındaki iyileşme çalışmalarının ilçe belediyeleri arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Örneğin, iç kesimde bulunan ve kırsal yoğun alana sahip bir ilçe olan Şalpazarı Belediyesi'ne büyükşehir belediyesi tarafından yeni ulaşım seferleri oluşturulurken, kıyı kesiminde bulunan Of Belediyesi'ne yeni asfaltlama çalışmalarıyla öncelik verilmiştir. Ordu'nun merkez ilçesi olan Altınordu Belediyesi sınırları içinde kırsal mahallelere giden hizmetlerin genellikle yeni yol açmalardan oluştuğu tespit edilmişken, merkez mahallelere giden hizmetlerin ise genellikle asfaltlama, kaldırım, peyzaj düzenleme gibi hizmetlerden oluştuğu tespit edilmiştir. Trabzon'un merkez ilçesi olan Ortahisar Belediyesi'nde de benzer şekilde, ilk dönemde ağırlıklı olarak kırsal mahallelere, ikinci dönemde ise merkez mahallelere ulaşım hizmeti kapsamında iyileştirmeler yapıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş olmak, ulaşım hizmetleri açısından yerel hizmet sunumunu iyileştirmeye başlatmıştır.

Bir diğer bulgu, ilçe mülki sınırları genişleyen büyükşehir ilçe belediyelerindeki kırsal mahalle ve kentsel mahallelere sunulan ulaşım hizmetlerindeki ağırlığın birbirinden farklı olmasıdır. Bulgular, merkeze yakın mahallelere daha hızlı, zamanında ve düzenli hizmet sunulurken, merkezden uzak kırsal yoğun mahallelere daha yavaş, daha az ve uzun sürede hizmet sunulduğunu göstermektedir. Örneğin, iç kesim ilçelerinden İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Hizmetler çoğunlukla sahil kesimindeki ilçe ve mahallelere gidiyor. Kırsala yol, bir nebze geliyor."* ifadesiyle il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle ulaşım hizmetlerinden beklenen hizmetlerin tam olarak karşılanmadığını gösterirken, kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Merkezden 53 km uzakta Pelitliyatak, 40 km uzakta Erenyurt var. Buralara hizmet götürürken çok zorlanıyoruz. Buraya yerleşke yapmak zorunda kalıyoruz ama ilçe belediyesinin oraya yerleşke yapmaya gücü yok*." ifadesiyle uzak kırsal mahallelere hizmet sunmakta ilçe mülki sınırlarının genişlemiş olmasından dolayı zorlanıldığını aktarmıştır.

Bu duruma çözüm olarak şeflik kurmayı geliştiren iç kesim ilçelerinden Kumru ve Mesudiye Belediyeleri, ilçe sınırları içinde büyükşehir belediyesine ait ulaşım şefliğinin bulunduğunu ve bu şeflikler aracılığıyla hizmet sunduklarını belirtmişlerdir. Teknik ve beşeri kapasiteleri birbirinden farklı olan bazı ilçe belediyelerinin ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet sunumunda ve büyükşehir belediyesinden hizmet

alımında zorlandıkları, teknik ve beşeri kapasitesi daha gelişmiş olan ve liderlik gücü daha yüksek belediye başkanına sahip olan ilçe belediyelerinin ise daha iyi hizmet alıp verdikleri anlaşılmaktadır.

(2) Ana Yol ve Ara Yol Ayrımına Dayalı Paylaşımın Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, ilçe belediyelerinin kendi sorumluluğunda olmayan yerlerin karla mücadele çalışmalarını yerine getirdiğini göstermektedir. Örneğin, iç kesim ilçelerinden İkizce Belediyesi: "*Karla mücadelede ilk açılması gereken yeri açıyoruz. Burası büyükşehirin sorumluluk alanı, büyükşehir gelip açsın demiyoruz.*" ifadesiyle kendi sorumluluk alanında olmayan yerlerin karla mücadele çalışmalarını yürüttüklerini aktarırken, kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediyesi: "*Kar yağışı olduğunda büyükşehir belediyesi ile koordinasyon halinde çalışıyoruz.*" ifadesiyle olumlu ilişkilere vurgu yapmıştır. Maçka ve Şalpazarı Belediyeleri ise karla mücadele edilmesi gereken dönemlerde büyükşehir belediyesinin desteği olmasına rağmen kendi sorumluluk alanı dışındaki yollara hizmet sunmakta kapasitelerinin çok üstünde hizmet yüküyle karşı karşıya kaldıklarını aktarmışlardır.

Ana yol ve ara yol ayrımına dair bulgulardan ikincisi, merkez ilçe olan Altınordu ve Ortahisar Belediyelerinin büyükşehir belediyeleri ile arasındaki ilişkilerinin daha zor olduğu ve sorumluluk alanlarının sıklıkla çakıştığıdır. Buna göre, merkez ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ana yol ve ara yol ayrımına dair hizmet paylaşımı uygulamada tamamen kargaşaya neden olmaktadır. Örneğin, Trabzon'un merkez ilçesi Ortahisar Belediyesi: "*Ana yol ara yol sorumluluk farkı doğru değil. Vatandaş halen Ortahisar belediyesi ne iş yapar bilmiyor."* şeklinde sorumluluğun nerede olduğuna dair bilinçlenmenin olmadığını belirtirken, Ordu'nun merkez ilçesi olan Altınordu Belediyesi: "*Ana cadde ara cadde ayrımı hizmet sunumunda kargaşaya sebep oluyor.*" şeklinde aynı yargıyı desteklemektedir. Dolayısıyla her iki ildeki merkez ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ulaşım hizmetlerinin paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olduğu tespit edilmiştir.

Diğer ilçe belediyeleri açısından da ana yol ve ara yol ayrımının kargaşaya neden olduğu vurgulanmıştır. Örneğin, kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediye yetkilisi: "*Of'un*

yaklaşık 2000 km yol ağı var. Büyükşehir bunun 180 km'sini kendi yol ağı olarak kabul etmiş. Bu anayollar zaten il özel idaresi zamanında altyapısı ve betonlamasıyla standarda uygun hale getirilmiş. Asıl iş geriye kalan yollarda." şeklinde ulaşım hizmetlerinde karşı karşıya kaldıkları durumu açıklayarak, bu hizmet paylaşımının uygulamada büyükşehir belediyesinden ihtiyaca cevap bulamama, büyükşehir belediyesinin planlamasında önceliğe girememe gibi nedenlerle hizmet sunumunda aksamalara neden olduğunu belirtmiştir. Aynı yetkili: "*Ben büyükşehirden kendi sorumluluğumdaki yere asfalt dökmesini istediğimde 'orası benim hizmet alanıma girmiyor' diyor. Hizmet paylaşımı anlamında bu bir sıkıntı. Anayol ve arterlerin büyükşehir belediyesine kalması bu sorunun sebebi. Örneğin, Of'tan Çaykara'ya ana yolu büyükşehir aldı. Uğurlu'dan Balaban'a toplam 10 km'den 4 km'sini büyükşehir aldı. Burada zaten hizmete ihtiyaç yok. Yani Uğurlu'da kanalizasyon, ana yol, yaya kaldırımı, asfalt gibi altyapı zaten var. Burada hizmet bekleyen kısım kırsal*." şeklinde karşılaştıkları durumu açıklayarak ana yol ve ara yol ayrımına dayalı paylaşımın hizmet sunumunda aksamalara neden olduğunu vurgulamıştır.

Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanına giren ana yolların hizmet bekleyen bir durumunun olmadığı, asıl hizmet bekleyen yolların ilçe belediyelerinin sorumluluk alanındaki ara yollarda olduğu, fakat ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesinin yetersizliğinden dolayı hizmet sunumunda aksamalar yaşandığı anlaşılmaktadır. Trabzon'un en fazla yüzölçümüne ve yol ağına sahip olan ilçelerinden Maçka Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*İlçe belediyelerinin yol ağı büyükşehir belediyelerinin yol ağından 40-50 kat daha fazla. Bizim gibi küçük belediyelerde ana yolların hemen hemen hepsi büyükşehire bağlanmışken, kırsal mahallelerdeki dağınık yapılaşmadan dolayı asıl hizmet bekleyen kol yolların uzunluğu ana yoldan daha fazla olmuş durumda. Trabzon'un en büyük yüzölçümüne sahip olan ve 3600 km yol ağına sahip olan bir belediye olarak Maçka'ya büyükşehir yeterince hizmet götürememekte. Özellikle karla mücadelede ağırlık ilçe belediyesinde."* şeklinde ana yol ara yol ayrımına dayalı uygulamayı açıklarken, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanları ile bu alanlar içinde hizmet bekleyen alanların büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanından çok daha fazla olduğunu ve büyükşehir belediyesinin bu alanlara ilçe belediyesinin sorumluluğunda olduğu için hizmet götürmediğini ifade etmiştir.

Trabzon'un Maçka'dan sonra en fazla yüzölçümüne sahip ikinci ilçesi olan Çaykara Belediyesi'nin yetkilisi ise benzer şekilde: "*Yol ağı çok geniş. Arazi dağınık. Çaykara'nın toplam 2000 km yolu var. Bu 2000 km'nin %10'u büyükşehrin. Çaykara Trabzon'un ikinci büyük ilçesi. 440 km coğrafi büyüklüğümüz var."* ifadeleriyle ilçe belediyesinin sorumlu olduğu ve hizmet bekleyen yol ağının çok fazla olduğunu ifade etmiştir. Şehir merkezine en uzak ve iç kesim ilçelerinden Şalpazarı Belediyesi, ana yol ara yol ayrımında ana yollara büyükşehir belediyesi tarafından hizmet sunulmasını olumlu değerlendirirken, geri kalan yolların ilçe belediyesinin yetki ve sorumluluğunda olmasını: "*Büyükşehir ilçe belediyesine dönüştükten sonra 6 mahalleden 30 mahalleye çıktık. Yol ağımız 30 km iken 1500 km oldu. Aynı araç ve personelle, gelen paranın %40 eksiğiyle artan alana hizmet vermeye çalışıyoruz. Büyükşehir sınırları benim en uç noktalarımdaki yaylalara kadar gidiyor ama büyükşehir yol ağı köyün merkezindeki cami ya da açıksa okula kadardır. Bu kabul edilemez orantısız bir yetki dağılımıdır. Büyükşehir yol ağı hepsini kapsamalıdır. Çünkü ilçe belediyesinin o yolları yapacak geliri yok."* ifadeleriyle açıklayarak, hizmetin ilçe belediyelerinde kalırken gelirin büyükşehir belediyesine aktarılmasını eleştirmiştir.

(3) Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular; Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin güçlü olduğunu, ilçe belediyelerine talep etmeleri halinde büyükşehir belediyesi tarafından destek sağlandığını ve acil durumlarda ilçe belediyelerinin sorumluluk alanları dışına hizmet sunduklarını göstermektedir. Kıyı kesimi ve en fazla nüfusa sahip ilçelerden biri olan Ünye Belediyesi: "*Büyükşehir ile ilçe arasındaki koordinasyon iyi. ... Birbirimize destek olmaya çalışıyoruz. Örneğin, kimin aracı müsaitse birbirimize destek oluyoruz. Ama bunlar tamamen kişisel. Örneğin taş ocağımız var. Bedelsiz olarak kullandırıyoruz. Bizim beton santralimiz var. Siz bize malzeme konusunda destek verin, kullanın diye protokoller yapıyoruz.*" ifadeleriyle büyükşehir belediyesiyle koordinasyon ilişkisinin iyi olduğunu açıklarken, iç kesim ve en az nüfusa sahip ilçelerden İkizce Belediyesi: "*Koordinasyonda*

sıkıntımız yok. Ama öncelik merkez ve merkeze yakın ilçelere veriliyor. Asfalt, beton dökümü ve yapımında büyükşehir alanındaki yerlerde bizim personelimiz çalışıyor. Araç desteği alıyoruz. Büyükşehir ile ilçe arasında protokol var." ifadesiyle ulaşım hizmetlerinin öncelikli olarak merkeze yakın ilçelere verilmesini eleştirmiş ve büyükşehir belediyesi ile koordinasyon halindeki çalışmalarını örneklendirmiştir.

Ordu'nun iç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi: "*Geçen sene büyükşehire biz 20 kilometre beton yol yaptık. Kumru Belediyesi olarak biz büyükşehirden çimento aldık ve biz kendi araç-gereçlerimizle Büyükşehire destek olarak yolların betonlamasını yaptık.*" şeklindeki açıklamasıyla koordinasyon ilişkisinin olumlu olduğunu örneklendirmiştir. Trabzon'un iç kesim ilçesi Çaykara Belediyesi ise koordinasyon ilişkisinin iyi olduğunu: "*Büyükşehir bize karşı ciddi anlamda olumlu. Personel ihtiyacımız olduğunda gönderiyorlar, makine istiyoruz gönderiyorlar. Şu an çok ideal. Ama bu durum hep böyle devam edecek anlamına gelmez çünkü olası bir siyasi uyumsuzluk buna engel olabilir. Ulaşım yollarında biz onlara yardımcı oluyoruz. Makine bakımında onlar bize yardımcı oluyor. Bazen kendi yol ağında olmamasına rağmen büyükşehir duvar yapıyor. İhtiyaç halinde esnek bir şekilde birbirimize olabildiğince yardımcı oluyoruz. Aradığımızda büyükşehirdeki bütün personele ulaşabiliyoruz. Aracımız arızalandığında tamir ettiriyor."* ifadeleriyle açıklamış ve siyasi parti farklılığı karşısında uyumsuzluk olabileceğine dair endişeyi aktarmıştır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun iyi olmasını siyasi parti uyumuna bağlayan Ordu'nun ilçelerinden Kumru Belediyesi'nin yetkilisi: "*Büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanı aynı partiden olmaz ve art niyetli davranırsa sıkıntı yaşanabilir. İlçe belediyesine hizmet vermez hatta zorluk çıkarabilir.*" ifadesiyle belediyeler arasındaki siyasi parti uyumuna dikkat çekerken, Mesudiye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Eğer büyükşehir ve ilçe belediyesi aynı partidense bütün hizmetler birlikte organize olarak hizmetleri sunar. Ama büyükşehir farklı partiden olsa aracı buraya yaklaştırmaz. Veya o yolu almak yükse almayıp ilçeye bırakıyor.*" ifadesiyle siyasi parti uyumunun önemli olduğunu teyit etmiştir.

Trabzon'un ilçelerinden Çaykara Belediyesi'nin yetkilisi ise aynı siyasi partiden olan belediye olarak koordinasyonun çok iyi olduğunu, Çaykara'nın büyükşehir belediye

başkanının memleketi olmasının da hizmet sunumunda olumlu etkisi olduğunu özellikle vurgulamıştır. Ayrıca aynı yetkili sözlerine şu şekilde devam etmiştir: "*Bu hizmeti sunmakta bugün için uyumsuzluk yok ama parti farklılığı başkanlar çekişmesi gibi faktörlerden dolayı uyumsuzluk olması halinde hizmet sağlamada tıkanıklıklar olabilir. İlçenin hizmetleri engellenebilir. Aslında bu uyum devam etse her şey güzel. Ancak bunlar siyasi kurumlar ve seçimle geliyorlar. Büyükşehir halihazırda imkanları kısıtlı olduğunda kendi sorumluluğundaki ulaşım ağına yetemiyor*." İlçe belediyesi olarak talep etmeleri halinde her türlü desteğin alındığını aktaran Çaykara Belediyesi yetkilisi, büyükşehir belediyesi ile diplomatik ve bürokratik ilişkilerin iyi olduğunu, karşılıklı olarak birbirlerine destek sağladıklarını ve sorumluluk alanlarının dışında hizmet üretmede idareler arası esnekliğin uyumlu şekilde oluştuğunu aktarmıştır.

(4) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, dağınık yerleşim şekli, fiziksel ve iklim koşulları il ve ilçe mülki sınırları içinde ulaşım hizmetlerinin sunumunu zorlaştırmaktadır. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi: "*Ordu 26 bin km yol ağına sahip. Trabzon 27 bin km. Fiziki şartlar…coğrafi koşullar yatırım ve işletme maliyetlerini artırıyor*." ifadesiyle fiziki ve coğrafi koşulların büyükşehir belediye bütçesini olumsuz etkilediğini aktarırken, Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi: "*İç Anadolu'da 10 günde yapılacak işi biz iki ayda yapıyoruz. Biz burada insanın yürüyemeyeceği yerde yol açmak zorundayız. Bu hep maliyet kaybı, işgücü kaybı. Buradan personeli gönderdiğimizde akşama ancak gelebiliyor. … Coğrafi şartlar bu mevzuatın uygulanmasını engelliyor."* ifadesiyle benzer şekilde fiziki ve coğrafi koşulların kanunun uygulanmasını ve mali yapıyı olumsuz etkilediğini teyit etmiştir.

Merkezden aktarılan kaynakların kullanım alanının büyük oranda yol yapımına ayrıldığını aktaran Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi, yol yapımıyla birlikte menfez, sanat yapılarının da zorunlu olmasının hizmet sunumunu zorlaştırdığını ve maliyetleri çok artırdığını aktarmıştır. Yetkili bu durumu: "*Konya'da iki ilçe arasında düz bir mesafeyi 30 km'de geçiyorsanız, biz bunu Trabzon'da 80 km'de geçiyoruz."* ifadesiyle örneklendirerek açıklamıştır. Ayrıca aynı yetkili, Türkiye'nin en fazla yol

ağına sahip illerinden biri olarak Trabzon'un yol ağıyla orantılı gelir kaynağına sahip olmadığını vurgulamıştır.

Merkez ilçe Altınordu ve Ortahisar Belediyeleri de il ve ilçe mülki sınırları içinde ulaşım hizmeti sunulmasında Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının ve iklim koşullarının olumsuz etkisi olduğunu vurgularken, kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediyesi'nin bir yetkilisi yol ağının uzun olmasının, coğrafya ve iklim koşullarının hizmet sunumunu zorlaştırdığını şu ifadelerle aktarmıştır: "*Bölgemiz engebeli, yağış alan, zor yapıya sahip bir bölge. Bu coğrafi ve iklim şartları belediyeleri çok fazla yoruyor. Özellikle kış şartlarında kardan yolların kapanması, yolların dağınık olması, yerleşim yerlerinin birbirinden dağınık olması, yerleşimin dağınıklığı, mesafe uzaklığı ve iklim şartları bizi en çok zorlayan durumlardır.*" Bu ifadesiyle Of Belediye yetkilisi, coğrafi yapının ve iklim koşullarının hizmet sunumunu zorlaştırdığı kadar dağınık yerleşim şeklinin ve her yerleşime yol açmak zorunda kalınmasının da hizmet sunumunu zorlaştırdığını ifade etmiştir. Açıklamalarını: "*Anadolu'da 10 kilometre yol yapana kadar Karadeniz'de 500 metre yol ancak yapılıyor.*" ifadesiyle sürdüren aynı yetkili, Karadeniz Bölgesi'nde ulaşım hizmeti sunulmasının çok zor olduğunu örnekleyerek vurgulamıştır. İç kesim ilçelerinden Şalpazarı Belediye yetkilisi ise Karadeniz Bölgesi'nin doğal koşullarının ulaşım hizmeti sunumundaki etkisini: "*Herkes kendi arazisine ev yaptığından biz de her eve yol götürmek durumunda kalmamızdan dolayı güçsüz kalıyoruz. Dağınık yerleşim, arazi yapısı, yol ağı şartları bu kanunun burada uygulanmasını zorlaştırıyor*." şeklinde açıklamıştır.

Bir diğer bulgu, iklim koşullarının yolların ömrünü kısaltmasıdır. Örneğin, kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi: "*Nemli memleket ve güneş az alıyor. Buranın iklim koşulları asfalt yolu çok çabuk deforme ediyor*." ifadesiyle ulaşım hizmetlerinde yol yapımında kullanılan maddenin iklim koşullarına uygun olmadığını belirtirken, iç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi, İkizce Belediyesi ve Maçka Belediyesi Ünye Belediyesi'nin öne çıkardığı ilgili tespiti teyit ederek iklim koşullarının yolların deformasyonunu hızlandırdığını belirtmişlerdir.

İklim koşullarının ulaşım hizmetlerindeki bir diğer etkisi; yolların çevresinin sanat yapılarıyla koruma altına alınarak şiddetli yağmurda dayanıklılığının güçlendirilmesi gerektiğidir. Örneğin, merkez ilçe Altınordu Belediyesi: "*İklim şartları yapılan*

hizmetleri etkiliyor. Örneğin, Ordu'da sanat yapısı yapmadan yol yapamazsın. Çünkü yol bir şiddetli yağmurda uçar." şeklinde iklim koşullarının ulaşım hizmetlerindeki etkisini açıklarken, Mesudiye Belediyesi: "*Ordu'ya yapılan yolun duvarı yolun masrafını geçiyor. Konya'da 100km'nin masrafı 100bin iken Ordu'da 100 km yolun masrafı 400 bin oluyor*." ifadesiyle ulaşım hizmetlerinin sunulmasında mali durumu öne çıkarmıştır.

Coğrafyanın getirdiği zorluklar kadar vatandaşın getirdiği zorlukların da bulunduğunu ifade eden Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi bir örnekle durumu şöyle betimlemiştir: "*Merkez ilçede kartlı sistemi getirmeye çalıştık. Buradaki adam "benim aldığım parayı sana niye vereyim. Benim ne kadar para kazandığımı niye bileceksin" dedi. Böyle olunca şoför mal sahibinden daha fazla kazanabiliyor. Bir şekilde bunun önüne geçilebilir bu yöntem ile. Buradaki genel algı "beni yönetemezsin" şeklinde. Mal sahibi bu gibi durumlarda "gerekirse ben onu vururum, sen sorun etme.*" diyebilmektedir. Şehrin agresif olduğunu ifade eden yetkili, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra belediye hizmetleri kapsamında ulaşım alanında gerçekleştirilmek istenen değişim ve dönüşüme vatandaşın direndiğini, coğrafi yapı ve iklim koşulları kadar zorluklar oluşturduğunu vurgulamaktadır. Bu duruma bir başka örnek, Of Belediyesi'nin belediye giriş çıkışına kapan koymasına karşılık, vatandaşın kapandan bilinçli olarak geçerek lastiklerini patlatması ve belediyeyi suçlayarak lastiklerini değiştirtmesidir. Dolayısıyla Trabzon'da büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra hizmetlerin sunulmasında coğrafi koşulların olduğu kadar insan faktörünün de zorlayıcı etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle sekiz yıllık uygulama dönemi her ne kadar hizmetlerin yapılmasında iyi bir süreç olarak değerlendirilse de vatandaşın bilinçlenmesi konusunda daha çok zamana ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

5.5.4.2. Ulaşım Hizmeti Analiz Sonuçları

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyelerindeki ulaşım hizmetlerinin üst kademe tarafından yürütülerek ölçek ekonomisinden faydalanılması ve etkinlik ile verimliliğin artması beklenmektedir. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ulaşım hizmetlerinin paylaşımında tespit edilen olumlu ve olumsuz sonuçlar şunlardır:

Modelin getirdiği büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında ulaşım hizmetleri kapsamında tespit edilen olumlu sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyelerinin ulaşım hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitesinde gerçekleştirilen iyileştirme düzeyinin yükselmesi,
2. Ulaşım hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki koordinasyon düzeyinin yükselmesi,
3. Ulaşım hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki esneklik düzeyinin yükselmesi.

Modelin getirdiği büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında ulaşım hizmetleri kapsamında tespit edilen olumsuz sonuçlar şunlardır:

1. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ilçe belediyelerinin yeni hizmet alanları çerçevesinde ulaşım hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitelerini artırmada çok başarılı olamaması,
2. Bazı ilçe belediyelerinin kapasitelerinin üzerinde hizmet yükü ile karşı karşıya kalması,
3. Kırsal mahallelere yönelik hizmet sunumunun beklentilerin altında kalması,
4. Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olması,
5. Karadeniz Bölgesi'nin fiziki, coğrafi, yerleşim ve iklim koşullarının ulaşım hizmetinin sunumunu zorlaştırması.

İl sınırında hizmet üreten büyükşehir belediye modeliyle geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimlerinin ulaşım hizmetlerindeki altyapısı, gelişmiş teknolojiyle donatılmaya başlanarak teknik kapasitede iyileştirmeler yapılmıştır. Ayrıca nitelikli ve uzman personel istihdamıyla daha kaliteli hizmet sunulmasının önü açılmıştır. Böylelikle, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ulaşım hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasite nicelik ve nitelik olarak geliştirilerek, daha fazla ve kaliteli araç gereç ile daha fazla alana hizmet sunulmaya başlanmıştır.

Ulaşım hizmetlerinde teknik ve beşeri kapasitede olduğu kadar dönemin şartlarına uygun olarak akıllı ulaşım sistemleriyle de çeşitlendirilen iyileştirmeye yönelik uygulamalar, yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasında önem taşımaktadır. Ulaşım hizmetlerindeki bu bilinçlenme ve arayış, il sınırında ulaşım hizmetlerinin sunulmasını daha planlı ve sistematik yapıya getirerek hizmet sunumunda etkin, verimli ve sürdürülebilir sonuçlar elde edilmesini kolaylaştırmıştır.

Mülki sınırları genişleyen ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki mevcut iyileşme çalışmalarının yeterli olup olmaması ilçe belediyeleri arasında değişim göstermektedir. Yerel yönetim birimleri arasında kapasite farklılığına dayalı olarak oluşan hizmet sunumundaki değişimler, ilçe belediyeleri arasında yatay eşitsizliğin oluşmasına neden olmaktadır.

Analiz sonuçları; ilçe belediyeleri arasındaki yatay eşitsizliğin belediyenin öz gelirlerinin farklılığından, ulaşım hizmetinin büyük maliyet gerektiren bir hizmet alanı olmasından, coğrafi koşulların hizmet sunumunu zorlaştırmasından, hizmet ihtiyaçlarının belediyeler arasında farklılık göstermesinden, belediye başkanının girişimciliği ve yönetim kapasitesinin farklı olmasından, ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan ara yollara hizmet sunmada yeterli mali, teknik ve beşeri kapasiteye sahip olmamasından kaynaklandığını göstermektedir. Dolayısıyla, ilçe belediyeleri arasındaki yatay eşitliğin sağlanmasından sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine sunulan ulaşım hizmetlerinde henüz standardı yakalayamadığı anlaşılmaktadır.

İlçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileşmelerin belediyeler arasında farklılık göstermesinden kaynaklanan bu sonuçların yanı sıra, büyükşehir belediyesine dönüşmeden önce de ilçe belediyelerinin ulaşım hizmetlerinin sunumundaki teknik ve beşeri kapasitesinin yetersiz olduğu ve sorunların yaşandığı analizden çıkan bir diğer sonuçtur. Fakat, büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın getirdiği avantajlar daha önce belki de hiç hizmet gitmeyen kırsal alanlara hizmet sunulmasını başlatmış olmasından dolayı önem taşımaktadır.

Analiz sonuçları, kırsal mahalleler ile kentsel mahalleler arasındaki ulaşım kapsamlı hizmetlerin birbirinden hem zaman ve hız hem de tür ve nitelik olarak farklı olduğunu göstermektedir. Bu uygulamanın, her ne kadar kırsal ve kentsel mahalleler arasındaki

ihtiyaçların farklı olmasından kaynaklandığı düşünülse de büyükşehir belediyesi tarafından alt kademeler arasındaki hizmet sunumunda standardı yakalama önceliğinin daha geri planda olmasından ve ara yolların sorumluluğunun ilçe belediyesinde olmasından kaynaklanabileceğini de düşündürmektedir.

Analiz sonuçlarından bir diğeri, ulaşım hizmetlerinin sunumunda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin iyi olması ve kademeler arasındaki esnekliğin uygulamada kullanılabilmesidir. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin birbirlerine araç gereç desteği sağlaması, protokolle sahip oldukları beton santrali, taş ocağı gibi alanların kullandırılması koordinasyon ilişkilerinin güçlü tutulmasını sağlamaktadır.

Mevcut yapıdaki partiler arasında genel olarak Trabzon ve Ordu'da ulaşım hizmetlerinin sunumunda koordinasyon ilişkisinin iyi olduğu görülmektedir. Ancak, farklı partilerde veya partiler arası rekabetin arttığı dönemlerde koordinasyon ilişkisinin zayıflaması konusunda endişeler de gözlemlenmektedir. Bu durum, büyükşehir belediye modelindeki hizmet paylaşımında yaşanan sorunların siyasi parti uyumunun da etkisiyle daha kolay çözüldüğünü gösterebilmektedir. Siyasi parti farklılığında oluşabilecek aksaklıkların giderilmesi için tespit edilen sorunların giderilmesi önem taşımaktadır.

Coğrafi ve iklim koşullarının ortaya çıkardığı ulaşım hizmetleri kapsamındaki en temel zorluklardan olan karla mücadele döneminde, kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisinin önemi özellikle öne çıkmaktadır. Buna göre karla mücadele dönemi, bazı ilçe belediyelerinin yönetim kapasitesinin bu hizmeti üstlenmekte yeterli olduğunu, bazı ilçe belediyelerinin ise yönetim kapasitesinin bu hizmeti sunmakta zorlanarak kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kaldıklarını göstermektedir. Bu durum, ilçe belediyelerinin farklı mali, beşeri, teknik kapasiteyle birlikte farklı ihtiyaçlara ve niteliklere sahip olması etkenleriyle idareler arasındaki yatay eşitsizliğin var olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan ana yollara karla mücadele döneminde ilçe belediyelerinin hizmet götürmesi, modelin getirdiği ulaşım alanındaki hizmet paylaşımında yasal ve coğrafi yeterliliğinin sağlanmamış olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, aynı hizmet farklı ilçe belediyeleri tarafından sunulurken, etkililik

sağlanmış olsa da etkinliğin sağlanmış olmasından söz edilmesi zor olarak değerlendirilmektedir.

Karadeniz Bölgesi'nin dağınık yerleşim yapısı, yol ağının uzun olması modelin getirdiği hizmet paylaşımının uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Ulaşım hizmet alanındaki analiz sonuçlarından bir diğeri, büyükşehir belediye modelinin ana yolların yetki ve sorumluluğunu büyükşehir belediyelerine, ara yolların yetki ve sorumluluğunu ise ilçe belediyelerine bırakması nedeniyle hizmet sunumunda aksamaların yaşanmasıdır. İl ve ilçe mülki sınırları genişleyen ve geniş yol ağına sahip illerde hizmet bekleyen ara yollara ilçe belediyelerinin hizmet sunma kapasitesi yetersiz kalmaktadır.

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, yerleşim şekli, iklim koşulları ve her eve yol ihtiyacı büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ulaşım hizmetlerinin sunumunu zorlaştırmaktadır. Bölgenin yol ağının fazla olması hizmet sunulacak alanı artırırken, bu yol ağının iyileştirilmesi ya da yeni ara yolların açılmasından önce sanat yapılarının yapılması ulaşım hizmetlerindeki maliyeti ciddi oranda artırmaktadır. Modelin getirdiği hizmet paylaşımının zor coğrafi koşullar karşısında etkin ve verimli sonuçlar üretebilmesi için teknik, beşeri ve mali kapasitenin hizmetle doğru orantılı iyileştirilmesi önem taşımaktadır.

İklim koşulları, ulaşım alanındaki hizmet sunumunu etkileyen bir diğer etkendir. Bölgenin çok yağış alması asfalt yolun deforme olmasını hızlandırmakta, engebeli arazi ulaşım hizmetlerindeki araç gereçlerin ömrünü kısaltırken, fazla yağışla birlikte heyelan oluşturarak yolu ortadan kaldırabilmektedir. Coğrafyanın getirdiği bir diğer zorluk, dağlık ve engebeli araziye sahip olan Karadeniz Bölgesi'nde arazi sorunu olması nedeniyle yeni yolların özel mülklerden geçmesi ve beşeri faktörün devreye girmesidir. Hizmet sunumunu zorlaştıran tüm bu koşullar maliyet artışlarına ya da yeterli hizmet sunulamamasına neden olurken, etkin ve verimli hizmet sunumuna engel oluşturmaktadır.

Analiz sonuçlarına göre, büyükşehir belediyelerinin yeterli teknik ve beşeri kapasiteye sahip olsa da tüm ilçe belediyelerine aynı standartta ulaşım hizmeti sunarak, idareler arası yatay eşitliğin sağlanması için daha fazla çalışma yapılması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, ulaşım hizmetlerinin sunumunda kademeler arasındaki iyi

koordinasyon ilişkilerinin devam etmesi ve gerekli durumlarda hizmetin bölünebilirliğinin sağlanmasına destek olunmasının önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Alt ve üst kademe arasında ulaşım hizmetlerinin sunumunda yeterli esnekliğin sağlanabilmesi için koordinasyon ilişkilerinin önemli olduğu öne çıkmakla birlikte ulaşım hizmetlerinin sunumunda tüm kademelerin yeterli yönetim kapasitesine sahip olması için sürekli gelişime ve ihtiyaca göre gerekli donanımı sağlamaya açık olması beklenmektedir.

Ulaşım hizmetlerinden elde edilen tüm analiz bulgu ve sonuçlarına göre; modelin getirdiği hizmet paylaşımı, ulaşım hizmeti alanında ölçek ekonomisinin oluşmasına engel oluşturmakta, yasal ve coğrafi yeterliliğin sorgulanmasına ve hizmet sunumunda aksamalara neden olmaktadır. Dolayısıyla, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının ulaşım hizmetleri kapsamında kaldırılarak, tüm il sınırına üst kademe olan büyükşehir belediyesi tarafından tek merkezden hizmet sunulmasının hem ölçek ekonomisini ulaşım alanında oluşturacağı hem de belediyeler arasındaki yatay eşitliği sağlayacağı düşünülmektedir.

5.5.5. Zabıta Hizmeti Analizi

Zabıta genel anlamda şehirlerin düzenini ve esenliğini sağlamakla, imar, sağlık ve trafik denetimlerini yapmakla sorumludur. Şehir yönetiminde önemli role sahip olan zabıta birimi bu görevlerini polis ve jandarma gibi denetim mekanizmalarıyla birlikte yerine getirebilmektedir (Şimşek, 2016: 388-404). Şehirlerde belediye yapısı içinde örgütlenen zabıta birimi, artan nüfus ve çeşitlenen ihtiyaçlarla birlikte sürekli olarak yeni çözümlere ihtiyaç duymaktadır. Özellikle büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki mevzuata dayalı hizmet paylaşımında uygulamada çeşitlenen ihtiyaçlarla karşılaşmaktadır. Bu çalışmada; kırsal ve kentsel alanlarda sunulan zabıta hizmetlerinden, imar ve kaçak yapı denetim işlemlerine, trafik hizmetlerinden yol, sokak, meydanlarla ilgili uygulamalara kadar gerçekleştirilen zabıta hizmetleri büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

Zabıta hizmetlerinin, il bütününde büyükşehir belediyesi tarafından organize edilmesi gereken yönleri bulunduğu gibi ilçe belediyesi tarafından organize edilmesi gereken

yönleri de bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, meskenlerden mutlaka uzak tutulması gereken birinci sınıf gayrısıhhi işyerlerini ruhsatlandırarak denetlemekle yetkili ve sorumludur. Böylelikle faaliyetleri sırasında çeşitli tehlikelere yol açabilecek bu işyerleri, tek merkezden iyi koordine edilecek şekilde düzenlenerek il bütününde sürdürülebilirliğin, düzenliliğin ve ölçek ekonomisinin oluşmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ise şehir içinde bulunması zarar vermeyen işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemekle yetkilendirilerek şehir içindeki uygulamalarda daha etkin ve verimli hizmet sunumunun ortaya çıkmasına destek olacağı düşünülmektedir. Bu paylaşımda fark yaratan ayrım, büyükşehir belediyelerinin kendi yetki alanlarındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yolların yapımı, bakımından sorumlu olmasının tüm il sınırına aynı hızda, kalitede ve süreklilikte hizmet sunulmasını zorlaştırması, sürdürülebilirliğin sağlanamaması ve ölçek ekonomisinin oluşmasına engel oluşturmasıdır.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin zabıta birimleri, kendi sorumluluğunda bulunan alanlardaki işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemekle, bu alanlardaki zabıta hizmetlerini yerine getirmekle ve gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrısıhhi müesseseleri ruhsatlandırarak denetlemekle sorumludur.[82] Büyükşehir ilçe belediyelerindeki zabıta birimleri; sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırarak denetlemekle sorumludur.[83] Bunun yanı sıra büyükşehir belediyeleri, yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı, bunların numaralandırılması ve isimlendirilmesiyle, bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koyulmasıyla, ilan ve reklam asılacak yerler ile bunların şekil ve ebadını belirlemekle sorumludur.[84] Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımına ilaveten büyükşehir belediye zabıtası ile büyükşehir ilçe belediye zabıtasının birlikte görev

[82] 5216 sayılı Kanun, 7. Madde/d-j-k.
[83] 5216 sayılı Kanun, 7. Madde/c.
[84] 6360 sayılı Kanun. 7. Madde/g.

yaptığı durumlarda koordinasyon yetkisi, büyükşehir zabıta biriminin en üst amirine aittir.[85]

Hizmetin Örgütlenmesi

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin idari yapılanması içinde Zabıta Birimleri bulunmaktadır. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri'nde "Zabıta Dairesi Başkanlığı" olarak kurularak alt müdürlükleri benzer şekilde örgütlenmiştir. İlçe belediyelerindeki idari yapılanma ise belediye başkanı ya da yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösteren Zabıta Müdürlüğü'dür. Bu araştırmada, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra zabıta müdürlüğünden zabıta daire başkanlığına geçiş yapıldığı tespit edilmiştir. Böylelikle Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri'nde Zabıta Dairesi Başkanlıkları kurularak organizasyon yapısı yeniden şekillendirilmiştir.

5.5.5.1. Zabıta Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Zabıta hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki altı tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Mevsime ve turizme dayalı değişen nüfusun hizmet paylaşımına etkisi
3. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki kargaşasının hizmet paylaşımına etkisi
4. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
5. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi
6. Zabıta hizmet alanı özelindeki uygulamaların hizmet paylaşımına etkisi

[85] Belediye Zabıta Yönetmeliği. https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11244&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5. (10/04/2021)

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen ilçe belediyelerinde, zabıta personel sayısının aynı oranda artmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, kıyı kesiminde fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip ilçelerden Of Belediyesi'nin bir yetkilisi büyükşehir olduktan sonra zabıta personel sayısının beşten on üçe çıktığını aktararak: "*İlçe belediyesi olarak sorumluluk alanımız kat kat arttı. Araç, personel ve hizmet anlamında eksiklikler yaşıyoruz."* şeklinde açıklamasını devam ettirmiştir. Bu durumda her ne kadar zabıta personel sayısında artış olmuş olsa da bu sayının yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.

Fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi'nde, ana arterlerde büyükşehir belediyesinin sorumlu olacağı gerekçesiyle zabıta personel sayısının azaltıldığı fakat, sorumluluğun yine ilçe belediyesinde kaldığı tespit edilmiştir. Ünye Belediyesi'nin yetkilisi bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: *"Ana arterler büyükşehire verildiğinden personel maliyetini düşürdük veya diğer birimlere personelleri kaydırdık. Fakat sorumluluk yine bende kaldı. Bu sefer az personelle tüm alana hizmet vermeye çalışıyorum. Çünkü büyükşehir örneğin bir telefon açıp benim orada personelim yok, sen baktırabilir misin diyor, ben baktırıyorum. Yükü alıyorum.*" Bu durum sınırları genişleyen ve personel sayısı yeterli düzeyde artırılmayan ilçe belediyelerine kapasitelerinin üzerinde yük olarak kalmıştır.

Araştırma kapsamındaki ilçe belediyeleri zabıta personeli sayısının yetersizliğini öne çıkarırken, iç kesim ilçelerinden Maçka Belediyesi kurmuş olduğu şirket aracılığıyla zabıta sayısını artırdığını ve hizmet sunumunda sorun yaşamadığını: *"Zabıta sayımız yeterli. Maçkabel diye bir şirketimiz var. Onun üzerinden istihdam sağlıyoruz."* ifadeleriyle aktarmıştır. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin yetkilisi ise büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra personel sayısının arttığını fakat yeterli olmadığını aktararak ifadelerine şu şekilde devam etmiştir: "*Sayıya takılmadan az personelle maksimum iş yapmaya çalışıyoruz. Personel açısından insan gücünü en verimli şekilde kullanmalıyız. İlla personel sayısı artırılmalı diye bir şey yok."* Nitelikli ve bilinçli personel istihdamına dikkat çeken yetkili, zabıta personelinin kendisini geliştirmemesi halinde vatandaşı doğru yönlendiremeyeceğini ve sorunların çözülemeyeceğine de yer vermiştir. Dolayısıyla beşeri kapasitenin nicelik olarak yeterli düzeye ulaşması kadar

nitelik olarak da önemsenmesi gerektiğine ve üst düzey yöneticinin becerisinin önemli olduğuna yönelik bulgular tespit edilmiştir.

Beşeri kapasite açısından bir başka tespit; memur zabıta istihdamı yerine imza ve ceza yetkisi olmayan sözleşmeli zabıta personel sayısının artırılmasıyla hizmet sunumunun olumsuz etkilenmesidir. Örneğin, kıyı kesimi ilçelerinden Ortahisar Belediyesi: *"Zabıta hizmetleri memur zabıta eliyle yürütülmeli. Sözleşmeli olmamalı. Çünkü memur olmayan zabıtanın söz hakkı ve imza yetkisi olmuyor. Sözleşmeli zabıtanın yanında benim de olmam gerekiyor.*" şeklinde memur ve sözleşmeli zabıta personeli ayrımına dikkat çekerken, iç kesim ilçelerinden Şalpazarı Belediyesi: "*İki memur zabıta var. Çok yetersiz. Kendi içimizde akışa göre çözüm bulmaya çalışıyoruz.*" şeklinde zabıta hizmet alanındaki memur zabıta yetersizliğine vurgu yapmıştır. Memur zabıta sayısındaki ihtiyacın artmasında, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesinin etkisi olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, genişleyen sınırlara etkin ve verimli hizmet sunulması için memur zabıta sayısının ona göre artırılması gerektiği ve sahip olunan yönetim kapasitesinin koşullara göre yeniden düzenlenmesi gerektiği tespit edilmiştir.

Personel istihdamı konusunda gıda denetimi yapan zabıta memurlarının alanında uzman olması gerektiğine dikkat çeken Ünye Belediyesi yetkilisi: "*Zabıta gıda denetimi yapar ama zabıta personeli içinde bu anlamda denetim yapacak gıda mühendisi yoktur."* şeklinde büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra artan ihtiyaç ve imkanlar doğrultusunda bu istihdamın sağlanması yönelik arayışın olduğu tespit edilmiştir. Böylelikle, büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş olmanın getirdiği hizmet kapasitesinin alanında uzman kişilerce kullanılarak, daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesi beklenmektedir.

Bir diğer konu, il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle zabıta hizmet alanında kırsal mahallelere hizmet ihtiyacının artmadığı, sadece kırsalda sıklıkla yaşanan kaçak inşaat şikayetleri doğrultusunda zabıta personelinin görevlendirildiği tespit edilmiştir. İç kesim ilçelerinden Kumru Belediyesi: *"Kırsalda zabıta işi neredeyse olmuyor. Yol üzerinde bir sıkıntı olursa fen işleri zabıtadan destek alıyor*." şeklinde zabıtanın kırsal mahallelerdeki etkisini aktarırken, kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi: "*Zabıta*

açısından hizmetler, kırsal mahalleyi çok etkilemedi." şeklinde açıklayarak kıyı kesimindeki kırsal mahallelerde de aynı durumun olduğunu teyit etmiştir.

Kırsal mahallelere zabıta hizmetinin genellikle yaz aylarında artan kaçak inşaat denetimlerinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Örneğin, iç kesim ilçelerinden İkizce belediyesi: "*Yaz aylarında İkizce'nin nüfusu 10 kat artıyor. ... İnsanlar memleketlerindeki arsalarına ev yapmak istiyor. Büyükşehir olunmasıyla bunun koşulları değiştiğinden masrafı arttığından vatandaş kaçak yapılaşmaya yöneliyor. Burada can güvenliğini tehlikeye atacak işler yapılabiliyor. Müdahale etmemiz gerekiyor. Personel sayımız yetersiz oluyor."* şeklinde karşılaştıkları olumsuz durumu aktararak, kırsal mahallelerdeki kaçak inşaat denetimleri için personel sayısının yetersiz olduğunu ifade etmiştir.

(2) Mevsime ve Turizme Dayalı Değişen Nüfusun Hizmet Paylaşımına Etkisi

Yaz aylarında artan nüfusa bağlı personel yetersizliği kıyı ve iç kesimdeki ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet vermek durumunda bırakmaktadır. Örneğin, Of Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Personel sayısı şu anda yeterli ama yaz nüfusuyla birlikte yetersiz oluyor*." şeklinde yaz nüfusunun artmasının personel kapasitesini yetersiz bıraktığını ifade ederken, iç kesimi ilçelerinden Çaykara Belediyesi: *"Turist yoğunluğu olduğunda nüfus 1 milyonu geçiyor. Korkulukları, parkeleri kırıyorlar. Bunların denetiminde zabıta ekibimiz yetersiz kalıyor. Bizim belediyede beş tane zabıta var. Üç tanesi oraya gidiyor."* şeklinde kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kalındığını aktarmıştır.

İç kesim ilçelerinden Şalpazarı ve Mesudiye Belediyelerinde ise yaz aylarında artan nüfusa karşılık artan hizmet ihtiyacının jandarma ve polisle giderildiği tespit edilmiştir. Zabıta memuru sayısının artırılmasına gerek olmadığını ifade eden ilgili belediye yetkilileri, jandarma ve polis ile koordinasyonun sağlandığına dikkat çekmişlerdir.

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen ilçe belediyelerinin çoğunda aynı oranda personel sayısının artmadığı, artan yaz nüfusuyla birlikte kapasitenin çok üzerinde hizmet sunmakla karşı karşıya kalındığı anlaşılmaktadır. Kapasitesi yeterli olan ve olmayan ilçe belediyelerinde etkisi farklı hissedilen bu

faktörlerin en iyi şekilde yönetilmesi için zabıta hizmetlerinin yerel ölçekte tam kapasite ile yerine getirilmesi gerektiği görüşü öne çıkmaktadır. Bunun için de büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet alanına dair paylaşımın, daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya koyacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği tespit edilmiştir.

(3) Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Yetki Kargaşasının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, zabıta hizmet alanında büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ana yol ara yol ayrımına dair hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olduğunu göstermektedir. Örneğin, iç kesim ilçelerinden Mesudiye Belediyesi'nin bir yetkilisi bu durumu: "*Kimin nereye nasıl baktığı sorunu var. İlçede kendi zabıta birimimiz varken büyükşehirin tekrar zabıtasının görevlendirilmesi bir anlam ifade etmiyor."* şeklinde hem ilçe hem de büyükşehir zabıta ekibinin ilçe mülki sınırları içinde görevlendirilmiş olmasını eleştirirken, kıyı kesimi ilçelerinden Ünye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Ana yol ara yol ayrımı kargaşa doğuruyor. Tabela vergileri farklı. Hangi tarafın vergisi ucuzsa insanlar o tarafa yöneliyor."* şeklinde ayrımın maddi boyutuna dikkat çekerek vatandaşın vergisi daha ucuz olan cepheye yönelme eğilimi olduğunu aktarmıştır.

Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı bir diğer husus; büyükşehir belediyesinin afiş izni verdiği alanlarda çıkan sorunu ilçe belediyesinin çözmek zorunda kalmasıdır. Merkez ilçe Ortahisar Belediyesi: "*Büyükşehir sadece afiş izni verir ve parasını alır. Ama afiş ses çıkarıyorsa müdahalesi bize kalır. Büyükşehir biz üst yapıyız, sorunu alttaki çözecek diyor."* şeklinde uygulamada karşılaşılan durumu açıklamaktadır. İznini vermeyip gelirin alınmadığı alanlardaki sorunları gidermek zorunda kalınması, kapasitenin üzerinde hizmet yüküyle karşılaşılmasına neden olarak belediyeleri hizmet sunumunda kargaşaya sürüklemektedir.

Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı kargaşanın, görev alanının ve tanımının net olmamasından kaynaklandığı ve zabıta personelleri arasında sıklıkla karıştırıldığı tespit edilmiştir. Örneğin, merkez ilçe Ortahisar Belediyesi: "*Cadde sokak paylaşımı tam oturmamış. Personele bu tamamen izah edilmeli. Personelin bile kafası karışık.*

Sokak kimdeydi diye personeller açıp sisteme bakmak zorunda kalıyor." şeklinde uygulamada karşılaşılan durumu açıklamaktadır. Ayrıca bu durumun vatandaş tarafından karıştırıldığı ve vatandaşa daha fazla yük çıkardığı tespit edilmiştir. Örneğin, Ortahisar Belediyesi: *"Ana yol ara yol sorumluluk farkı doğru değil. Vatandaş halen Ortahisar belediyesi ne iş yapar bilmiyor. Halen bu karmaşa devam ediyor. Bu durum vatandaşa eziyet."* şeklinde oluşan kargaşayı teyit etmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında zabıta hizmet alanında yetki kargaşasının mevzuattan kaynaklandığı ve bu kargaşanın giderilmesi için mevzuatta hizmet paylaşımının daha net tanımlanması gerektiği tespit edilmiştir.

Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olduğunu aktaran büyükşehir belediye yetkililerinden Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi, birinci sınıf işyeri haricindeki işyerlerinin ruhsatını ilçe belediyeleri verirken, denetiminin ve ilan reklam vergisinin büyükşehir belediyesinin yetkisinde olmasının ilçe belediyeleri tarafından eleştirildiğini aktarmıştır.

(4) Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sorununun olmadığını, ilçe belediyelerinin talep etmeleri halinde büyükşehir belediyesi tarafından destek sağlandığını göstermektedir. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu ilerlemesinde aynı siyasi partiye mensup olunmasının olumlu etkisinin bulunduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Ünye Belediyesi: *"Burada önemli olan aynı siyasi partiden olduğumuz için sorunun çözümünde koordinasyon sıkıntısı yaşamıyoruz. Aynı partiden olmak alt birimleri de uyumlulaştırıyor."* şeklinde siyasi parti uyumuna dikkat çekmiştir.

Aynı siyasi partiye mensup olunmasının olumlu tarafı kadar farklı siyasi partiye mensup belediye yönetimleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin de olumsuz olmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesinden farklı bir siyasi partiye mensup olan İkizce Belediyesi: "*Büyükşehri çağırdığımızda gelip destek verir. O gelene kadar biz ilk müdahaleyi yaparız. Sorun çözülemiyorsa büyükşehir ekibini bekliyoruz. Çünkü*

yetkimiz yok." şeklinde koordinasyonun olumlu yönünü teyit etmektedir. Koordinasyon ilişkisi her ne kadar olumlu olsa da bu uygulamanın hizmet sunumundaki süreci uzattığı ise ayrı bir tespit olarak yerini almıştır.

Sahadan elde edilen veriler, temizlik hizmetlerinde olduğu gibi zabıta hizmet alanında da merkez ilçe ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkilerin daha zor olduğunu, sorumluluk alanlarının sıklıkla çakıştığını göstermektedir. Örneğin, merkez ilçe Ortahisar Belediyesi: "*Merkez ilçe ile büyükşehir çatışma halinde. Bu konuda ikisi arasındaki paylaşım net olmalı. Görev tanımı netleşmeli. Örneğin vatandaş yüksek ses için büyükşehri arıyor. Büyükşehir bize git sen bak diyor*." İlçe mülki sınırlarının çok geniş olması, ilçe belediye zabıtasının alanı ve insanları daha iyi tanıması nedenleriyle bu sorunu gidermek için tüm yetki ve sorumluluğun ilçe belediyesinde olması gerektiği görüşü öne çıkmaktadır.

Bir diğer bulgu, yol ağı uzun ve dağınık yerleşim yapısına sahip olan Trabzon ve Ordu'da sınırların genişlemesiyle hizmet sunumunun zorlaştığı fakat büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ile sorunların giderildiği aktarılmıştır. Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi, ilçe belediye sınırları içinde kendilerine iletilen şikayetleri ilçe belediyelerine aktardıklarını ve ilçe belediyelerinin sorunları giderdiğini ifade etmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi ise ilçe belediyeleriyle hizmet paylaşımının sorun doğurduğunu, tüm yetki ve sorumluluğun büyükşehir belediyesine bırakılması gerektiğini aktarmıştır.

Bir diğer husus, şehir merkezine çok uzakta bulunan ilçelere büyükşehir belediyesi tarafından zabıta ekibi gönderilmesinin hizmet sunumunda etkin ve verimli olmayan sonuçlara neden olmasıdır. Bu durumu Ordu Büyükşehir Belediyesi: *"İlçe hakkındaki şikayetleri ilçe belediyesine aktarıyoruz. İlçe belediyesi ekipleri biz ulaşana kadar kontrolü sağlıyor. Örneğin Mesudiye'ye her gün ekip göndermiyoruz. Olası bir problemde iletişim halinde kalarak süreci ilerletiyoruz."* şeklinde uygulama sürecini aktarırken, Mesudiye Belediyesi: *"İlçede kendi zabıta birimimiz varken büyükşehirin tekrar zabıtasının görevlendirilmesi bir anlam ifade etmiyor."* şeklinde açıklayarak aynı sınırlar içinde hem büyükşehir hem ilçe belediye zabıtasının görevlendirilmesini eleştirmektedir.

Kanun, görev dağılımını kısmen yapmış olsa da uygulamada hizmet sunumunun ilçe belediyelerinden beklendiği anlaşılmakta, bu durum ise ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakmaktadır. Örneğin, Maçka Belediyesi: "*Büyükşehir zabıtası, ilçe zabıtası zorlanınca devreye giriyor. Büyükşehir ya da ilçe zabıta farkı Maçka'da çok anlaşılmıyor. Bence büyükşehir zabıtasının kaldırılması gerekiyor."* şeklinde belirli bir alanda birden fazla sorumlu ve yetkili olmasının kargaşaya neden olduğunu vurgulamıştır.

Tüm bunların yanı sıra Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin büyük nüfuslu ilçelere kurduğu zabıta birimlerinin de yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Ünye Belediyesi: *"Bir müdürlük varken ikinci bir müdürlüğün yeterli personeli olmuyor. Gece nöbetçisi olmuyor. Şehri bizim gibi okuyamıyor. 2-3 kişi kırsal mahalleye gidiyor. 1 kişi ofiste kalıyor. 2-3 kişi merkezde oluyor. Bu sefer vatandaş ilçe belediyesine fatura kesiyor. Biz sırf hizmet aksamasın olay çözülsün diye müdahale etmek zorunda kalıyoruz. Sorun bir iken ikiye çıkıyor. Türkiye Cumhuriyeti anayasasını Yunanistan'da uygulamak gibi."* şeklinde açıklama yaparak tek bir alanda iki sorumlu yönetim birimi olmasını eleştirmekte ve bu uygulamanın tamamen kargaşaya neden olarak etkin ve verimli olmayan hizmet sunumunu ortaya çıkardığını teyit etmektedir. Oluşan tüm bu kargaşaların ikinci dönemde büyük oranda aşıldığı, sürecin uyumlu şekilde ilerlemesinde yöneticilerin yaklaşımının ve kurum bilincinin etkili olduğu tespit edilmiştir. Bu yaklaşımın en büyük etkisi ise aynı siyasi partiye mensup belediyelere sahip olunması olarak öne çıkmaktadır.

(5) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bölgenin fiziksel ve coğrafi koşullarının, dağınık yerleşim yapısının ve uzun yol ağının zabıta hizmetlerinin sunumunda aksaklıklara neden olduğu, oluşan aksaklıkların giderilmesi için jandarma ve polisten destek alındığı tespit edilmiştir. Aksaklıkların temel nedeni teknik ve beşeri kapasitenin yetersizliği olarak öne çıkmaktadır. Örneğin, iç kesim ilçelerinden İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: *"Yol ağının çok uzun olması ve dağınık yerleşim olması zabıta hizmetlerinin sunulmasını personel yetersizliğinden aksatıyor. Jandarmadan destek alıyoruz."* şeklinde açıklama

yaparak, geniş coğrafyaya ve dağınık yerleşim yapısına hizmet sunmak için yeterli beşeri kapasiteye sahip olunmadığını ifade etmiştir.

(6) Zabıta Hizmet Alanı Özelindeki Uygulamaların Hizmet Paylaşımına Etkisi

Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi kaldırım yapma yetkisi belediyede iken kaldırım üzerine park eden araca ceza yazılamamasını eleştirirken, Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi defalarca vatandaşı sözlü olarak uyardıktan sonra ceza yazıldığını şu ifadelerle açıklamıştır: *"Esnaf kaldırımı ihlal ediyor, vatandaş aracını park ediyor. Sivil olarak da resmi olarak da uyarılarda bulunduktan sonra ceza yazıyoruz. Vatandaşa park etme kültürünü yerleştirmek lazım. Canım istedi bir paket sigara alacam, yolun ortasında aracı bırakıp gidip alıp geleyim diye yapan insanlar var."* Kaldırım ihlallerinin yanı sıra vatandaşın bilinçlenmesi hususunda da mesai harcandığını aktaran yetkili bu durumu şu ifadelerle açıklamıştır: *"Ana arterlerde kaldırım üzerlerine malzeme atılmaması, atılsa da belli bir alanla kısıtlı kalması yönünde ilçelere tebligat yaptık. İlçe belediye ekiplerine ise kurallara uymayana vatandaşların yaptıkları işleri fotoğraflayarak bize göndermelerini istedik. Bunları arşivliyoruz. Sonrasında ise ilgili vatandaşı delille uyarıyoruz. Yapılan ihlalleri anlatıyoruz. Tekrar yapılması halinde cezai işlem yapacağımız uyarısında bulunuyoruz."* Dolayısıyla öncelikli olarak **vatandaşın bilinçlenmesi**, medeni ve entelektüel yaşamaya alışması gerektiği, cezanın ise en son çare olarak uygulandığı tespit edilmiştir. Vatandaşın bilinçlenmesine dair çalışmaların büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra daha etkili ve duyarlı şekilde yapılmaya başlandığı tespit edilmiştir. Bir diğer bakış açısıyla bakıldığında, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında süreç içerisinde, karşılaşılan hizmetlerde bilinçli bir hizmet paylaşımının oluşturulmaya çalışıldığı tespit edilmiştir.

5.5.5.2. Zabıta Hizmeti Analiz Sonuçları

Hizmetlerin tek merkezden yürütülerek ölçek ekonomisinden faydalanılmasını hedefleyen büyükşehir belediye modelinde etkinlik ile verimliliğin artması beklenmektedir. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği amaçlayan ilkeleriyle olumlu karşılanan büyükşehir belediye modelinin, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri

ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmetlerinin paylaşımında olumlu ve olumsuz sonuçları bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında zabıta hizmet alanı kapsamında tespit edilen olumlu sonuç şudur:

1. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun iyi olması.

Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında zabıta hizmet alanı kapsamında tespit edilen olumsuz sonuçlar şunlardır:

1. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ilçe belediyelerinin yeni hizmet alanları çerçevesinde zabıta hizmet alanı özelinde teknik ve beşeri kapasitelerini artırmada yeterli düzeye ulaşamaması,
2. İlçe belediyelerinin kapasitelerinin üzerinde hizmet yükü ile karşı karşıya kalması,
3. Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olması,
4. Karadeniz Bölgesi'nin fiziki, coğrafi, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet sunumunu yetersiz beşeri kapasite nedeniyle zorlaştırmasıdır.

İl sınırında hizmet sunan büyükşehir belediye modeliyle, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin zabıta hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitesi nicelik ve nitelik olarak iyileşmeye başlamış, fakat henüz yeterli düzeye ulaşamamıştır. Özellikle büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde yeterli sayıda memur zabıta istihdam edilememesi zabıta hizmetlerinin sunumunu zorlaştırarak hizmette aksamalara neden olmaktadır. Bununla birlikte zabıtanın gıda denetimi gibi özel konulardan da sorumlu olmasına rağmen gıda mühendisi istihdamının olmaması ya da yetersiz kalması hizmette etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında olumsuz etkiler oluşturmaktadır.

Mülki sınırları genişleyen ilçe belediyelerinin beşeri kapasitesindeki iyileşmelerin düzeyi ilçe belediyeleri arasında değişim göstermektedir. İdareler arasında kapasite farklılığına dayalı olarak oluşan hizmet sunumundaki değişimler, ilçe belediyeleri arasında yatay eşitsizliğin oluşmasına neden olmaktadır. Analiz sonuçları, ilçe belediyeleri arasındaki yatay eşitsizliğin belediyenin öz gelirlerinin ve niteliklerinin farklılığından, coğrafi koşulların hizmet sunumunu zorlaştırmasından, belediye

başkanının girişimciliği ve yönetim kapasitesinin farklı olmasından, ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan ara yollara hizmet sunmada yeterli mali, teknik ve beşeri kapasiteye sahip olmamasından kaynaklandığını göstermektedir. Dolayısıyla, ilçe belediyeleri arasındaki yatay eşitliğin sağlanmasından sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine sunulan zabıta hizmetlerinde henüz standardı yakalayamadığı anlaşılmaktadır.

Sınırlı personel ile geniş alana hizmet sunumunda nitelikli personel istihdamına dair bilinçlenme oluşmuş ve zabıta personel istihdamında sayı kadar nitelikler de öne çıkmaya başlamıştır. Nicelik ve nitelik olarak yeterli düzeyde personel istihdam edilmesi etkin ve verimli hizmet sunumu kadar yeterli ve esnek hizmet sunumunu da kolaylaştıracaktır. Özellikle alanında uzman zabıta memurlarının istihdamına ve zabıta personellerinin mesleki eğitim alabilmelerine imkan yaratılması önem taşımaktadır.

Analiz sonuçları, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu olduğunu ve bu olumlu ilişkide aynı siyasi partiye mensup olmanın kuvvetlendirici etkisinin olurken, farklı siyasi partiye mensup olmanın olumsuz etkisinin olmadığını göstermektedir. Bu durumda, başkanların ve personellerin uyumuyla sürecin olumlu sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Zabıta hizmet alanında büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin iş birliği halinde çalışmaları idareler arasındaki hizmet paylaşımını kolaylaştırmaktadır. Zorunlu durumlarda büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelerine daha kolay destek sağlanmakta ve hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına destek olunmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumsuz etkilendiği en somut örnek, merkez ilçe belediyeleri ile yaşanan kargaşadır. Siyasi parti farkı gözetmeyen büyükşehir ve merkez ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon sorunlarının temel nedeni ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımından kaynaklanmaktadır. Diğer ilçe belediyelerinde de kargaşaya neden olan ana yol ve ara yol ayrımı, özellikle şehir merkezinden uzaktaki kırsal yoğun ilçelerde iki farklı zabıta müdürlüğünün sorumlu olmasından dolayı aksamalara neden olmaktadır. Dolayısıyla bir ilçede hem ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin zabıta müdürlüğünün olması zaman, mekan ve beşeri kaynak açısından

etkinlik ve verimliliği zayıflatmaktadır. Ayrıca, büyükşehir zabıtasının sorumluluğunda olan konulara ilçe belediyesinin zorunlu olarak müdahale ettiği durumlarda hem ilçe belediyeleri kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kalmakta hem de kanuni olarak sürecin işlemesinde zorlanılmaktadır. Bu nedenle, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımı, uygulamada zorluklara neden olmaktadır. Bu durum büyükşehir belediyeleri açısından avantajlı iken ilçe belediyeleri açısından etkin ve verimli olmayan sonuçları ortaya çıkarmaktadır.

Büyükşehir ilçe belediyesine dönüştükten sonra ilçe belediyelerinde, kırsal mahallelere zabıta hizmetlerinin sunumunda herhangi bir değişiklik yaşanmamış, sadece yaz aylarında artan nüfusla birlikte kaçak inşaatlar sıklaştığı için bunların denetimini yapacak personel sayısı yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu durum, teknik ve beşeri kapasitenin yetersizliğinin neden olduğu uygulama sonucu olarak öne çıkmakta ve etkin ve verimli hizmet sunumunun sağlanmasına engel oluşturmaktadır. İlaveten, Karadeniz Bölgesi'nin kültürel özelliklerinden olan yayla turizminin ilçe belediyelerinde nüfusu günlük olarak artırması, bölgede yaz nüfusunun çok yükselmesi mülki sınırları genişleyen alanların daha fazla zabıta personeliyle denetlenmesini gerektirmekte, bu sağlanamadığı için hizmet sunumu zorlaşmakta, bu durum ise ölçek ekonomisini olumsuz olarak etkilemektedir.

5.5.6. Mezarlık ve Defin Hizmeti Analizi

Mezarlık ve defin hizmetleri, hızla büyüyen kentsel alanlarda gittikçe önemli bir hizmet alanı olarak öne çıkmaktadır. Nüfusu gittikçe artan ve hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediye sınırlarında mezarlık alanları da genişlemekte ve yeni mezarlık alanı ihtiyaçları ortaya çıkmaktadır. Artan mezarlık alanının yanı sıra sürekli bir ihtiyaç olan mezarlık ve defin hizmetlerinin dönemin şartlarına uygun kalitede sunulması beklenmektedir (Karadağ, Gültekin ve Kayapınar, 2018: 18-21; Sümer, 2020: 750-751). Bu çalışmada, mezarlık alanlarının tespit edilmesi, mezarlıkların tesisi, işletilmesi ve defin ile ilgili hizmetlerin yürütülmesinde gerçekleştirilen hizmetler, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

Mezarlık ve defin hizmetlerinin ölçek bakımından il bütününde büyükşehir belediyesi tarafından sunulması gereken hizmet yönleri bulunduğu gibi ilçe belediyeleri tarafından sunulması gereken hizmet yönleri de bulunmaktadır. İl sınırında mezarlık alanlarının tespiti, tesisi ve işletilmesinin üst kademe olan büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi bütünlüğün ve ölçek ekonomisinin sağlanmasına destek olmaktadır. Büyükşehir belediyesi tarafından tespit ve tesis edilen alanlara ilçe belediyelerinin defin hizmetlerini gerçekleştirmesi hem hizmette yerellik ilkesinin gereğini ortaya koyduğu hem de idareler arası yatay eşitliğin oluşmasına katkı sağladığı düşünülmektedir.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek veya işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmekle; büyükşehir ilçe belediyeleri ise defin ile ilgili hizmetleri yürütmekle sorumludur. [86]

Hizmetin Örgütlenmesi

Mezarlık ve defin hizmetleri, vatandaşa doğrudan temas eden en doğru şekilde sunulması kaçınılmaz olan temel hizmet alanlarındandır. Bu hizmet alanı, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde Parklar ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı altında "Mezarlıklar ve Cenaze Hizmetleri Şube Müdürlüğü" olarak örgütlenmişken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde direkt olarak "Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı" olarak örgütlenmiştir. İki farklı büyükşehir belediyesindeki müdürlük ve daire başkanlığı şeklindeki örgütlenme, mezarlık ve defin hizmetlerinin her iki türlü yönetilebildiğini göstermektedir. İlçe belediyelerinde ayrı bir mezarlık ve defin hizmetleri müdürlüğü bulunmamakta olup bu hizmet temizlik işleri müdürlüğü ya da fen işleri müdürlüğü altında yerine getirilmektedir. Örgütlenme modelinin hizmet sunumunu etkileyip etkilemediği ve büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki mezarlık ve defin hizmetlerine dayalı paylaşımın ortaya çıkardığı uygulama sonuçları aşağıda tartışılmaktadır.

[86] 5216 Sayılı Kanun, 7. Madde/s-e

5.5.6.1. Mezarlık ve Defin Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Mezarlık ve Defin Hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki üç tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
3. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Mezarlık ve defin hizmetleri, Ordu ve Trabzon'da büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmekte olup hizmet sunumlarında farklılıklar tespit edilmiştir. Örneğin, Ordu Belediyesi döneminde mezarlık ve defin hizmetleri; gassal personeli olmayan ve sadece cenaze aracına sahip ilçe belediyeleri tarafından imamların desteğiyle yerine getirilirken, büyükşehir olduktan sonra 19 ilçenin tamamında cenazenin yıkanmasından define kadar her aşamanın büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirildiği tespit edilmiştir.

Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi bu hizmetin ilçe belediyelerine kurulan ofiste istihdam edilen büyükşehir belediyesi personeli aracılığıyla yerine getirildiğini "*İlçelerde kendi birimlerimiz ve personellerimiz var.*" ifadesiyle açıklamıştır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde ise mezarlık ve defin hizmetleri alanındaki dönüşümün daha sınırlı kaldığı ve ilçe belediyeleriyle sorumluluğun üstlenilerek hizmetin yerine getirildiği tespit edilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi, mezarlık ve defin hizmetlerinin tüm il sınırına büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirildiğini; "*Mezarlık ve cenaze hizmetlerini Trabzon'da büyükşehir belediyesi olarak biz yapıyoruz.*" ifadesiyle belirtmiştir. Bu tespitlerden hareketle, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinde mezarlık ve defin hizmetlerinin büyükşehir belediye

yönetiminde yerine getirilmesiyle birlikte uygulamada farklı yöntemler kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Kırsal mahallelere sunulan mezarlık ve defin hizmetleri kapsamında elde edilen bulgular; ilçe belediyelerine kurulan birimler ve buradaki personel, araç gereç ile hizmetin bu alanlara sağlandığı yönündedir. Bu uygulamayı Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: *"En uzak ilçe olan Mesudiye'de bir cenaze aracımız, bir erkek, bir kadın gassalımız ve bir şoförümüz var. Bu cenaze araçları aynı anda iki cenazeye hizmet verebiliyor. Cenaze aracı yıkama da yapabiliyor."* şeklinde ifade ederek hem kırsal mahallelerdeki uygulamayı açıklamakta hem de kırsaldaki teknik ve beşeri kapasiteye değinmektedir. Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi ise kırsal mahallelere hizmeti: *"İlçe belediyelerinin kendilerine ait birer tane de olsa cenaze aracı var."* olarak ifade etmiştir. Elde edilen bulgular, Ordu'da mezarlık ve defin hizmetlerinin daha sistemli olarak yönetilirken, Trabzon'da ilçe belediyelerinin ihtiyacına göre büyükşehir belediyesi tarafından destek sağlandığını, henüz uygulamada netliğin olmadığını ve iyileştirilmeyi bekleyen süreçlerin yaşandığını göstermektedir.

Bir diğer bulgu, personel sayısı konusundadır. Beşeri kapasitenin yeterli olduğunu vurgulayan Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi: "*Personelimiz yeterli. Covid-19 pozitif olan personellerimiz oldu. O zaman diğer ilçelerden personellerimizi buraya aldık."* şeklinde personel yeterliliğine vurgu yaparak, pandemi döneminde dahi sorun yaşanmadığını, gerektiği takdirde ilçe belediyelerindeki kendi personellerinden destek aldıklarını, daha da zaruri durumlarda üst düzey birim yöneticilerinin hizmet sunumuna dahil olduklarını aktarmıştır. Bu bulgular hem ilçe belediyeleriyle koordinasyonun ve esnek yönetimin sağlandığını hem de ertelenmesi mümkün olmayan mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda olağanüstü koşullara karşı hazırlıklı ve donanımlı olunduğunu göstermektedir.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki en uzak ilçenin en uzak kırsal mahallesindeki cenaze hizmetinin dahi büyükşehir belediyesi tarafından verilmesinin uygulamada zorluklara neden olduğu tespit edilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi bu durumu: *"Bu bizim için zor. Bu nedenle ilçelere gasilhane kurmaya başladık. Şu an için doğu, batı ve merkez şeklinde."* ifadeleriyle aktarmıştır.

Böylelikle, Ordu Büyükşehir Belediyesi mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda her ilçeye ofis ve personel şeklindeki uygulamayı tercih ederken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin kıyı şeridinde öncelikle merkez ilçede olmak üzere daha sonra doğu ve batıda gasilhane merkezleri kurarak tüm hizmetleri üç merkezde sunmayı tercih ettiği anlaşılmaktadır.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın mezarlık ve defin hizmetleri açısından kaliteli, etkin ve verimli hizmet sunumu beklentisini artırdığını ifade eden Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi: "*Sadece mezarlık alanı konusunda sıkıntımız var. Çok eski mezarlıklara yönelik çalışmalar yapılması zor. Bütün mezarlıklara aynı anda hizmet götürmek çok zor."* ifadeleriyle mezarlık defin alanı konusunda eksiklikler olduğuna dikkat çekerek bu kısıtlılıkta aynı anda tüm sınırlara hizmet götürmenin zor olduğunu vurgulamıştır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ise benzer ifadelere yer vererek tespiti yinelemiştir. Dolayısıyla, 5216 sayılı Kanun'un 7. Maddesine göre mezarlık alanının tespiti ve tesisinden sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin uygulamada bu alanı tespit ve tesiste sorun yaşadığı anlaşılmaktadır.

(2) Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Elde edilen bulgular, Ordu Büyükşehir Belediyesi'ndeki mezarlık ve defin hizmetlerinin tamamen büyükşehir eliyle yerine getirildiğini, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde ise ilçe belediyeleriyle birlikte hizmet sunulduğunu göstermektedir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde mezarlık ve defin hizmetleri kısa bir süreliğine ilçe belediyelerine devredilmiş ancak sistem sağlıklı işlemediğinden hizmet sunumu büyükşehir belediyesine geri çekilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi bu durumu şöyle ifade etmektedir: *"Bir dönem protokolle ilçe belediyelerine mezarlık hizmetini devrettik. Tüm malzemeyi aracı biz verdik. Personeller ilçe belediyesine devroldu. Ama olmadı. .... Cenaze aracında gecikme oldu. Ya da çöp arabasına verilip hiç bilmeyen cenaze aracına verildi. ... Ya da kadın gassal, büro personeli yapıldı. Bu sefer biz ayrıca personel göndermek zorunda kaldık."* İlçe belediyelerine hizmet devri sonrasında karşılaşılan sorunların temel kaynağı teknik ve beşeri kaynakların yanlış

şekilde kullanılması olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca ikametgahından farklı bir ilçede vefat eden kişinin cenaze nakil işlemlerini cenazenin bulunduğu ilçe belediyesinin yapması beklenmektedir. Fakat belediyeler hizmet yükünü azaltmak için ikametgahının olduğu ya da defin işleminin yapılacağı ilçe belediyesinin hizmeti sunmasını talep etmektedir.

Benzeri sorunların daha fazla yaşanmaması için mezarlık ve defin hizmetleri tek merkezden ve ilçelere kurulan ofisler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi: *"İlçelerde kendi birimlerimiz var. Merkezdeki hastanede vefat edenin tüm işlemleri yapılıp araçla gideceği noktaya götürülüyor."* şeklinde uygulamadaki yöntemi aktarmış ve herhangi bir olumsuz sonuca değinmemiştir.

Kırsal mahallelere hizmet sunumunda Ordu Büyükşehir Belediye yetkilisi: *"Vatandaş büyük küçük tüm mezarlıklara hizmet bekliyor. Bayram öncesi tüm mezarlıkları temizliyor, yetişemediğimiz yerlerde muhtara malzeme verip ondan destek bekliyoruz."* şeklinde yoğun dönemlerde hizmetin aksamaması için muhtarlarla koordinasyon sağlandığını ifade etmiştir.

İlçe belediyeleri ise mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda her ne kadar sorun yaşanmasa da ilçe belediyesi tarafından sunulmasının daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkaracağını aktarmıştır. Örneğin, Ünye Belediyesi: *"Mezarlık hizmetleri büyükşehir yönetiminde. Burada ofisleri var. Ama ilçe eliyle yürütülmesi daha hızlı ve yerinde olur."* şeklinde düşüncesini aktarırken, Mesudiye Belediyesi: "*İlçemiz park ve bahçeler biriminde büyükşehir mezarlık hizmetlerinin birimi var. Cenaze aracı, kadın ve erkek gassalı var. Bu hizmetin ilçe belediyelerine devredilmesinin daha olumlu olacağını düşünüyorum. Şu anda mevcut araç, personel sayısı yeterli olmadığında biz takviye sağlıyoruz.*" şeklinde aktarmıştır. Kumru ve İkizce belediyeleri ise mezarlık ve defin hizmetleri alanında büyükşehir belediyeleri ile koordinasyonun tam olarak sağlandığını aktarmışlardır.

Trabzon'un ilçe belediyeleri ise genel olarak büyükşehir belediyesinin cenaze hizmetlerine yetişemediğini ilçe belediyesinin sorumluluğunda olmamasına rağmen zorunlu olarak destek sağlandığını aktarmışlardır. Örneğin, Of Belediyesi: *"Taşıma hizmetlerinde katkımız olsun diye iki tane cenaze nakil aracı aldık. İki araç beraberinde şoför istihdamını da gerektirdi. Böyle olunca büyükşehire destek sağlamış*

olduk. Bizim sorumluluk alanımız olmamasına rağmen böyle bir yatırım yaptık." şeklinde mezarlık ve defin hizmetleri kapsamında yaptıkları yatırımları ifade ederken, Çaykara Belediyesi: *"İlçe belediyesi olarak bizi en çok yoran mezarlık hizmeti. Mezarlık alanı var ama büyükşehir buradaki cenaze işlemlerine yetişemiyor."* şeklinde sistemi eleştirmiştir.

İlçe belediyelerinin sorumluluğunda olmamasına rağmen hizmeti sunmak durumunda kalmaları belediyeye fazladan yük getirmektedir. Bu durumu Maçka Belediyesi'nin bir yetkilisi: *"Karadeniz'de mezarlıklar çok dağınık. Mezarlık hizmeti büyükşehire devroldu ama bu kadar dağınık yerleşim alanına tek elden tam hizmet verilmesi mümkün değil. İki cenaze aracım ve bir otobüsüm var. Sırf cenaze hizmeti için bunları tutuyorum. Büyükşehir belediyesinin cenaze hizmetlerine yetişemediği ortada. Bu da bizim belediyemize extra yük getirmekte. Görevimiz olmamasına rağmen yaptığımız bir hizmet."* şeklinde açıklamış ve mezarlık ve defin hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından sunulmasının kolay olmayacağını belirtmiştir.

İlçe belediyeleri tarafından uygulamada karşılaşılan durumlar bu şekilde aktarılırken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*İlçe belediyelerine mezarlıkların devredilmesine karşıyım*." ifadesini kullanarak bu uygulamanın ilçeler arasındaki ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisini olumsuz etkileyeceğini her belediyenin birbirinden bağımsız süreci devam ettirerek bütünlük olmayacağını belirtmiştir.

(3) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Elde edilen bulgular, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziksel ve iklim koşulları gereği mezarlık alanı yapılmadan önce etrafının duvarla çevrildiğini, heyelan ve sel gibi doğal afetlerden mezarlıkları korumak amacıyla özel olarak tedbirler alındığını göstermektedir. Coğrafi yapının ve fiziksel koşulların ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarını Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: *"Heyelan olduğundan çok uzun duvarlar yapılması gerekiyor. Sadece bir yere defin yapsak daha kolay olabilir ama her ilçe aynı hizmeti bekliyor. Arazi yapısı hizmet sunmada önemli."* şeklinde coğrafi yapının, fiziksel ve iklim koşullarının neden olduğu zorluğa dikkat çekerken, özellikle

arazi yapısının düzenli mezarlık oluşturmaya uygun olmadığını vurgulamıştır. Benzer şekilde Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi de: *"Bizim coğrafyada düz alan yok. Mezarlık için önce duvar çıkmak lazım."* şeklinde uygulamada karşılaştıkları durumu aktarmıştır. Ayrıca coğrafi koşulların zorluğuna ve arazi yapısından dolayı mezar kazmak için araç kullanılamadığını insan gücüyle bu hizmetin sunulduğunu aktarmıştır.

Bir diğer bulgu mezarlık alanı sorunudur. Karadeniz Bölgesi'nin engebeli ve dağlık arazisi ile dağınık yerleşim koşulları mezarlık alanlarının tespitini zorlaştırmaktadır. Ayrıca coğrafyanın getirdiği yerel kültür, evin önüne ya da bahçeye defin uygulaması bulunmaktadır. Bu kültürün değişmesi için zaman gerekmekte, fakat bu zaman içinde uygulamada bütünlük sağlanması için tek bir yöntemin izlenmesinde güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Dolayısıyla, coğrafyanın getirdiği kültürel yapıyı göz önünde bulundurmak çok önemlidir.

Elde edilen bulgular, insanlara mezarlık ve defin hizmetlerindeki sürecin anlatılmasında güçlükler yaşandığını, çeşitli yaptırımlarla biraz daha düzenli uygulamaların gerçekleşmeye başladığını göstermektedir. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi tapu niteliği olmayan arsalara defin işlemi yapılmaması için bir plan hazırlandığını ve vatandaşın bu plana kendi rızasıyla uyması için ikna etme çabalarının olduğunu aktarmıştır. Bu durumu geleneğin değişmesi olarak değerlendiren yetkili: "*Kendi bahçesine defnettiğinde, bundan sorumlu muhtarı tutuyorum. Vatandaşı bilgilendirmesini istiyorum. Eğer vatandaş zorla defnediyorsa, imza karşılığında defnettiriyorum. Bu bir algıdır. Yerleşmiş bir kültürü değiştirmek zaman alacaktır."* ifadeleriyle uygulamada karşılaşılan soruna buldukları çözümü aktarmıştır. İlaveten, büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın merkez mezarlık anlayışını yaygınlaştırması gerektiğine vurgu yapmıştır.

Benzer şekilde Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi de mezarlık harici alana defin yapılmadığını, özellikle fındık bahçesine ya da harmana defin gibi yöreye özgü uygulamaların önlenmeye çalışıldığını aktarmıştır. Yine de ısrarcı olan vatandaşlara karşı "*Ben sorumluluğu alıyorum diye yazı alıyoruz. Define kadar biz her şeyi yaptığımızdan dolayı vatandaş mezarlık olmayan defin yerine gitmek istediğinde ekiplerimiz haberdar oluyor ve gömmüyor."* ifadeleriyle uygulamadaki çözümlerini aktarmıştır. Önceden bu alanlara yapılan definler için herhangi bir işlem yapılmadığını

fakat, bu alana yeni defin yapılmak istendiğinde ilgili alanın büyükşehir belediyesine mezarlık alanı olarak tahsis edilmesi uygulamasını yürüttüklerini aktarmıştır.

İlçe belediyelerindeki uygulamanın ise birbirinden farklı olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Of Belediyesi, mezarlık alanının çok büyük sorun olduğunu ifade ederek; "*Belirli bir mezarlık yeri olmadığı için ya cami çevrelerinde hazineye ait bir yer var oraya mezarlık yapılıyor ya da herkes kapısının önüne bir mezarlık yapıyor.*" şeklinde uygulamanın devam ettiğini aktarmıştır. Şalpazarı Belediyesi ise "*Aile mezarlıklarına kimse karışmıyor. Bahçesine defin işlemi aile mezarlığıysa devam ediyor."* ifadeleriyle aile mezarlığı vurgusunu öne çıkarak büyükşehir belediyesinin aksine bahçeye defin işleminin aile mezarlığı etiketiyle gerçekleştirildiğini aktarmıştır.

5.5.6.2. Mezarlık ve Defin Hizmeti Analiz Sonuçları

Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği amaçlayan ilkeleriyle olumlu karşılanan büyükşehir belediye modelinin, Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki mezarlık ve defin hizmetlerinin paylaşımında olumlu ve olumsuz sonuçlar bulunmaktadır. Fakat burada çok önemli bir ayrım bulunmaktadır. Birinci örneklem Ordu Büyükşehir Belediyesi, mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda ilçe belediyelerine kendi birimlerini kurarak personel ve araç tahsis etmiştir. İkinci örneklem Trabzon Büyükşehir Belediyesi ise tüm il sınırına merkezden hizmet sunma yöntemini tercih ederek, merkez ilçe ile Doğu ve Batı sınırlarında gasilhane merkezleri kurmaya başlamıştır. Bu nedenle iki örneklemin uygulama sonuçları farklılık göstermektedir.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında mezarlık ve defin hizmetleri alanında tespit edilen ortak olumlu sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun iyi olması,
2. Büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın daha düzenli, sık ve kaliteli hizmet sunumunu sağlaması,
3. Vatandaşların mezarlık alanı konusunda bilinçlenmeye başlaması,
4. Ordu örneklemi açısından diğer olumlu sonuç; büyükşehir belediyesinin hizmet sunumunda yeterli kapasiteye sahip olmasıdır.

Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında mezarlık ve defin hizmetleri alanında tespit edilen ortak olumsuz sonuçlar şunlardır:

1. Mezarlık alanı tespiti ve tahsisinin yetersiz olması,
2. Karadeniz Bölgesi'nin fiziki, coğrafi, yerleşim ve iklim koşullarının mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunu zorlaştırması,
3. Trabzon örneklemi açısından diğer olumsuz sonuç; büyükşehir ve ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesinin nicelik ve nitelik olarak yetersiz olmasıdır.

Mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumu yeterli teknik ve beşeri kapasite gerektirmektedir. İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmek her ne kadar hizmet sunulacak alanı genişletse de beraberinde teknik ve beşeri kapasiteyi de artırmıştır. Ordu Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyelerine kurmuş olduğu birimlerle tüm il sınırına etkin ve verimli hizmet sunumunu gerçekleştirirken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi tüm il sınırına tek merkezden hizmet sunma yöntemini tercih ederek, aksamaların yaşanmasına neden olmuştur. Trabzon'da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda elde edilen bulgular birbiriyle zıt düşmektedir. Bu durum, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki teknik ve beşeri kapasitenin yetersiz olmasından ve ilçe belediyelerinin hizmet sunumuna dahil olmak durumunda kalmasından kaynaklanmaktadır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde tüm il sınırına etkin ve verimli hizmet sunumunda aksamalar yaşandığını ortaya çıkaran bu tespit, ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bıraktığını da göstermektedir.

Mezarlık ve defin hizmetleri alanında büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin iş birliği içinde çalışmaları idareler arası hizmet paylaşımını kolaylaştırmakta, esnek yönetimi güçlendirmektedir. Bununla birlikte her iki kademenin defin hizmetlerinden sorumlu olması uygulamada yetki kargaşasına neden olmakta ve bu kargaşanın giderilmesi için ayrı düzenlemeler yapılmaktadır. Bu kapsamda Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin ilçe belediyelerinden ofis yeri tahsis ederek, personellerini istihdam edebilmesi hem bu kargaşanın giderilmesindeki uygulamayı hem de koordinasyonun olumlu yönünü göstermektedir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin yetişemediği durumlarda ilçe belediyelerinin hizmet

sunumuna dahil olması olumlu bir koordinasyon örneği olmakla birlikte uygulamada kademeler arasında sorunların devam ettiğini göstermektedir. Nitekim analiz sonuçları, Ordu Büyükşehir Belediyesindeki mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda daha bütüncül uygulama yapılırken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde hizmette aksamalara ve yetki kargaşasına neden olan uygulamaların devam ettiğini göstermektedir.

Analiz sonuçları, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziksel koşulları, yerleşim şekli ve iklim özelliklerinin mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunu zorlaştırdığını göstermektedir Bölgenin özellikleri yeni mezarlık alanlarının açılmasını zorlaştırmaktadır. Yeni oluşturulan mezarlıkların heyelan ve sel riskine karşılık duvarla çevrilme zorunluluğu süreci ve maliyeti uzatmaktadır. Ayrıca yöreye özgü evin önüne ya da bahçeye defin yapılması hizmet sunumunda bütünlüğü, sürdürülebilirliği, etkin ve verimli hizmet sürecini engellemektedir. Hizmet sunumunu zorlaştıran bu koşulların giderilmesi için yeni mezarlık alanlarının açılması, bu alanların duvarla çevrilmesi, ilgili hizmetlere yönelik maliyetler göz önünde bulundurularak bu alana gelir kaynağının artırılması gerekmektedir. Aksi takdirde, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki iletişimle birlikte kapasite ne kadar güçlense de etkin, verimli ve ölçek ekonomisini ortaya çıkaran faydalardan uzak kalınması kaçınılmazdır.

5.5.7. Otopark Hizmeti Analizi

Otoparklar, şehirdeki diğer yaşamsal alışkanlıkların sürdürüldüğü zamanlarda araçların bırakıldığı alanlardır (Molan ve Simicevic, 2018). Yerel yönetimler tarafından çeşitli politikalarla yönetilen ve şehirlerdeki ulaşım ağının çok önemli bir parçasını oluşturan otopark alanları şehirler üzerinde önemli etkiye sahiptir. Hızla artan nüfus ve gelişen sosyoekonomik imkanlar araç sahipliliğini artırmakta bu durum yeni otoparklara ihtiyacı doğurmaktadır. Otoparkların yönetimi geniş kapsamlı olmakla birlikte belediyeler tarafından yönetiminde belirli bir hukuki dayanağı bulunmaktadır (Ulvi ve Akdemir, 2019: 147-151). Bu çalışmada, otopark hizmetleri büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

Tüm il sınırına büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan, işletilen ve ruhsat verilen otopark hizmetlerinin il bütünlüğünü ve ölçek ekonomisini sağlaması hedeflense de uygulamada yetersizliklerin oluştuğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle hizmette yerellik ilkesinin de gereği olarak otopark hizmetlerinin yapımının ve işletilmesinin ilçe belediyelerine bırakılmasının daha etkin ve verimli sonuçlar doğurabileceği düşünülmektedir. Nitekim, bu çalışmanın verileri toplanırken bu düzenleme yapılarak, otoparkların yetki ve sorumluluğu ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermekle; ilçe belediyeleri otopark yapmakla sorumludur.[87] 24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 29. Maddesine göre ilçe belediyelerinin görevi: "*Bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* şeklinde güncellenerek ilçe belediyelerine otopark yapımı ve işletimi konusunda kapsamlı yetki tanınmıştır.[88]

6360 sayılı Kanun'a göre "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır."*[89] şeklinde belirlenerek belediyelerin otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine aktarılmasına hükmedilmişken, 24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 31. Maddesine göre "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanır."* şeklinde güncellenerek ilçe belediyelerinin otoparktan elde ettikleri gelirleri büyükşehir belediyesine devretmesi uygulamasına son verilerek, gelirleri kendi sorumluluklarında kullanılmasına karar verilmiştir. Bu çalışmada veriler toplanırken kanun kabul edilmiştir. Fakat verilerin

---

[87] 5216 sayılı Kanun. 7. Madde/l bendi. 2. Fıkranın d bendi.
[88] 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7261&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (24/12/2021)
[89] 5216 sayılı Kanun 27. Madde/ 6360 sayılı Kanun 11. Madde.

toplandığı dönemde henüz yönetmelik çıkmadığı için kanunun uygulaması başlamamış ve mülakat verileri son altı yıllık dönemde gerçekleştirilen uygulama sonuçlarına göre toplanmıştır. Böylelikle hem uygulama sonucunda ortaya çıkan olumlu ve olumsuz sonuçlar tespit edilmiş hem de yeni düzenlemenin olumsuz sonuçlara çözümler getirip getirmediği araştırılmıştır.

Hizmetin Örgütlenmesi

Otopark hizmetleri, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nde, Ulaşım Dairesi Başkanlığı ile Kaynak ve İştirakler Dairesi Başkanlığı altındaki müdürlükler tarafından yerine getirilirken, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nde Ulaşım Dairesi Başkanlığı altında yerine getirilmektedir.

Ordu, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra Altınordu, Ünye ve Fatsa'daki otogarların yönetimi büyükşehir belediyesine devrolmuştur. Toptancı hal hizmetlerinde olduğu gibi Ünye Belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmeden önce otogarı inşa etmiş, fakat büyükşehir olduktan sonra devretmek durumunda kalmıştır. Akkuş gibi şehir merkezine uzak kırsal yoğun bazı ilçelerdeki otogarların işletimi protokolle ilçe belediyelerine devredilmiştir. Kırsal yoğun merkeze uzak ilçelerin daha kolay ve daha hızlı hizmet sunması için yolcu sayısı ve kış şartları da düşünüldüğünde Altınordu otogarını kullanmak durumunda kalmaktalardır. Bir diğer yöntem ise çevre illere daha yakın ilçelerin o illerin otogarını kullanmasıdır.

5.5.7.1. Otopark Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Otopark hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki üç tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi
3. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyelerinde eskiye oranla daha kaliteli hizmet sunulmaya çalışıldığı tespit edilmiştir. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi yeni akıllı otogar inşa ettiklerini, bu otogarın kendi elektriğini üretip fazlasını satarak gelir sağladığını ifade etmiştir. Tarihi ve turistik alana sahip olan ve otoparkın çok önemli bir ihtiyaç olduğunu vurgulayan Maçka Belediyesi, hazine desteğiyle otopark yaptıklarını, yeterli sayıda personel istihdam ettiklerini aktarmıştır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden otopark hizmeti kapsamında herhangi bir destek almadığını ifade eden Maçka Belediyesi yetkilisi, otopark hizmeti konusunda sorunları aştıklarını ifade etmiştir. Kumru Belediyesi yetkilisi ise Ordu Büyükşehir Belediyesi'nden aldığı destekle yeni bir otopark projesini uygulamaya koyduklarını aktarmıştır. Diğer ilçeler ise otopark ihtiyacının olduğunu fakat, yetersiz teknik ve beşeri kapasiteyle birlikte mali kısıtların da buna imkan tanımadığını aktarmışlardır.

(2) Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bulgular, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında koordinasyon problemi olmasa da ilçe belediyelerine otopark alanı yapılmadığını göstermektedir. Bu konuda büyükşehir belediye yetkilileri durumu hizmet önceliği olarak değerlendirirken, ilçe belediyeleri otopark ücretinin tahsil edilmesine rağmen hizmet sunulmaması olarak değerlendirmektedir. 6360 sayılı Kanun'un ilçe belediyelerinin otopark gelirlerini büyükşehir belediyelerine aktararak gerekli otopark alanları için kullanılmasına hükmederken, uygulamada gelirler aktarılsa da otopark alan tahsislerinin gerçekleşmediği tespit edilmiştir. Örneğin, Ünye Belediyesi yetkilisi: "*Büyükşehir otopark ücretini alır ama buraya bir tane otopark yeri kamulaştırılmadı. Otopark ücretini alıyor ama yer yapmıyor*." şeklinde aktarırken, İkizce Belediyesi'nin yetkilisi: "*Otoparktan elde ettiğimiz geliri büyükşehire veriyoruz. Büyükşehir de otopark yapmıyor. Dolayısıyla otopark gelirini otopark için kullanamıyoruz*." şeklinde aktarmıştır. Of Belediyesi yetkilisi ise "*Otopark gelirlerini büyükşehir alıyor. Büyükşehir gelip Of Belediyesi için otopark yapmıyor. Böyle olunca otopark sorunu*

Of Belediyesi'ne kalıyor. Vatandaş ise otopark gelirlerinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığını bilmiyor ama Of Belediyesinden şikayetçi oluyor." ifadeleriyle aktararak konunun vatandaş boyutuna da dikkat çekmiştir. Diğer ilçe belediyeleri de benzer ifadeleri kullanarak büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine otopark alanına yönelik bir hizmet sunmadıklarını, bu gelirlerin ilçe belediyesinde kalıp otoparkların ilçe belediyesi tarafından yönetilmesi gerektiğini vurgulamışlardır.

(3) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Bölgenin fiziksel koşullarının, coğrafi yapısının, uzun, dar, engebeli, bozuk yol ağının otopark alanı oluşturulmasında olumsuz etkisi olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Altınordu Belediyesi'nin yetkilisi: "*Yeni binalara otopark yapma zorunluluğu getirildi. Ama burada engebeli, yokuş, dik arazi çok. Yokuş üzerindeki binanın altına zorunlu otopark yapılınca sadece yapmış olmak için yapılıyor. Otopark kullanılamıyor*." ifadesiyle otopark yapımının yöreye özgü zorluklarının dikkate alınması gerektiğini öne çıkarırken, Şalpazarı Belediyesi'nin yetkilisi: "*Düzgün bir yerleşim yapısı olmadığından ve arazi zor olduğundan araç park sıkıntısı sürekli oluyor. Özellikle yazın nüfusumuz on katına çıkıyor. Merkez çok kalabalık olup, araçlarını park sorunu yaşıyorlar.*" aktarımıyla coğrafi yapının zorluğu kadar yazın artan nüfusa da dikkat çekmiştir. Dolayısıyla elde edilen bulgular, coğrafi yapının, fiziksel koşulların otopark yapımına engel olabildiğini göstermektedir.

5.5.7.2. Otopark Hizmeti Analiz Sonuçları

Büyükşehir belediyeleri, otopark hizmetlerinin sunumunda eskiye oranla daha fazla ve kaliteli araç gereç ile daha fazla alana hizmet sunmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinde akıllı otopark çalışmaları başlatılarak tüm il sınırına daha teknolojik ve kaliteli otopark hizmetleri sunulmaya başlanmıştır. Bazı ilçe belediyeleri yeni otopark inşa ederek, personel sayısını artırırken, bazı ilçe belediyeleri sahip oldukları kapasite eksikliğini öne sürerek otopark inşa edememişlerdir. Araştırma sonuçları, bazı ilçe belediyelerinin kendi imkanlarıyla otopark hizmeti sunarken kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kaldıklarını ortaya koymaktadır.

Büyükşehir belediyeleri elde ettikleri otopark gelirlerini hizmet önceliği açısından ilçe belediyelerinde kullanmadığı için büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında sorunlar yaşanmaktadır. İlçe belediyeleri otopark gelirlerinin kendi bütçeleri dahilinde bulunmasını ve kendi idarelerinde bu geliri kullanmaları gerektiğini savunmaktalardır. Nitekim 24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun bu sorunu gidermek amacıyla otopark gelirlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılmasını sonlandırmıştır. Böylelikle ilçe belediyelerinin otopark hizmetleri konusundaki en büyük sorunları çözülmüş olmaktadır.

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi ve fiziksel yapısı, engebe değerinin fazla olması otopark hizmetlerinin sunumunu olumsuz etkilemektedir. Hizmet sunumunu zorlaştıran bu koşullar maliyet artışlarına ya da yeterli hizmet sunulamamasına neden olurken etkin ve verimli hizmet sunumuna engel oluşturmaktadır.

5.5.8. Toptancı Hal Hizmeti Analizi

Toptancı haller, haksız rekabetin ortadan kaldırılması, ürün fiyatlarının dengelenmesi ve kayıt dışılığın önlenmesinde önemli bir halka görevi görmektedir. Üretici ve tüketici taleplerini araştırarak perakende sektörüne ürün sağlayan toptancı halleri pazarlama masraflarını da azaltmakta ve ürün kayıplarının azalmasında rol oynamaktadır (Demir, 2019: 2). Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olması tüm il sınırına etkin ve verimli hizmet sunmayı gerektirdiğinden temel ihtiyaç olan besin kaynağının depolandığı toptancı hal merkezlerinde de değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Çoğunlukla teknik kapasite ve imkanlar kapsamında yaşanan bu değişim ve dönüşümün ortaya çıkardığı uygulama sonuçları büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımı kapsamında analiz edilmektedir.

İlçe belediyelerinin sınırlarını aşan, büyük maliyet ve kapasite gerektiren toptancı hal hizmetlerinin üst kademe olan büyükşehir belediye ölçeğinde kurularak yönetilmesinin ölçek ekonomisine katkı sağlayarak daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkarabildiği, yasal ve coğrafi yeterliliği destekleyerek ilçe belediyeleri arasında yatay eşitliğin oluşmasına destek olduğu düşünülmektedir. Pazar yerlerinin ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğunda olmasının ise hem hizmette yerellik ilkesi

gereği hem de kapasite, ölçek ve sürdürülebilirlik açısından olumlu olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla modelin getirdiği hizmet paylaşımı, toptancı hal hizmetleri açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Hukuki Yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemekle sorumludur. İlçe belediyeleri ise pazar yerlerinin yönetiminden sorumludur.[90]

Hizmetin Örgütlenmesi

Toptancı Hal hizmeti kapsamındaki örgütlenme; Ordu Belediyesi iken Gelir Müdürlüğü altında Hâl Şefliği iken büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı altında Hâl Müdürlüğü olarak kurulmuştur. Trabzon Belediyesi'nde ise Hal Müdürlüğü varken, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra Zabıta Dairesi Başkanlığı altında Hal Müdürlüğü kurulmuştur.[91]

Toptancı hal hizmeti, Ordu ve Trabzon'da büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmekte, ilçe belediyelerinde ise sadece pazar yerlerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Ordu Büyükşehir Belediyesine dönüştükten sonra Altınordu, Ünye ve Fatsa'daki üç toptancı hali birleşerek toptancı halin tüm bakım, onarım ve denetim süreçleri büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna geçmiştir. Ünye Belediyesi sınırlarındaki toptancı hal ilçe belediyesi tarafından inşa edilmiş olup, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra tüm sorumluluğu büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Trabzon'da ise büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra Beşikdüzü'ndeki toptancı hal kapanarak, merkezde ve Akçaabat'ta olmak üzere iki toptancı hal ile hizmet verilmeye başlanmıştır.

Örneklem kapsamındaki (Akçaabat ve Ünye hariç) 8 ilçe belediyesinde toptancı hal bulunmamakta olup, ürünler şehir merkezindeki toptancı halden temin edilmektedir.

---

[90] 5216 sayılı Kanun, 7. Madde/ t bendi ve Pazar Yeri Yönetmeliği Resmi Gazete Sayısı:28351.
[91] Ordu Belediyesi Stratejik Planı (2007-2009) ve https://www.ordu.bel.tr/Birimler, Trabzon Belediyesi Stratejik Planı (2007-2009) ve https://www.trabzon.bel.tr/TeskilatSemasi.aspx (24/09/2021)

İlçe belediyelerinde ise sadece pazar yeri bulunmakta olup tüm bakım, onarım ve denetim sorumluluğu ilçe belediyelerindedir. Bazı ilçe belediyelerindeki pazar yerlerinden kira geliri elde edilirken (Kumru Belediyesi), bazı ilçe belediyelerindeki pazar yerlerinden kira geliri elde edilmediği diğer bulgular arasındadır (Şalpazarı Belediyesi). Her ilçe belediyesinde daimi pazar yeri bulunmamakla birlikte Of gibi belediyelerin daimi Pazar yeri inşasına yönelik çalışmaları bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki toptancı hal hizmetlerine dayalı paylaşımın ortaya çıkardığı uygulama sonuçları aşağıda tartışılmaktadır.

5.5.8.1. Toptancı Hal Hizmeti Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Toptancı Hal hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki iki tema altında tartışılmaktadır:

1. Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi
2. Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi

(1) Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi toptancı hal hakkındaki durumu: "*Büyükşehir sonrası hâl hizmetlerinde verimlilik, etkinlik arttı. Ürünlerin muhafaza koşulları iyileşti. Soğuk hava depoları kuruldu.*" ifadeleriyle aktarmıştır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ise toptancı hal hakkındaki durumu: "*Büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra personel sayısı arttı, denetimler daha sağlıklı yapılmaya başlandı. Giriş çıkış saatleri, vatandaşın daha sağlıklı ve hızlı alışveriş yapması kolaylaştı*." ifadeleriyle aktarmıştır. Böylelikle, büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra toptancı hal hizmetlerinde teknik donanımda iyileşmeler yapılarak daha etkin ve verimli hizmet sunumu için çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

(2) Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi

Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: ”*Hâl hizmeti açısından büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki paylaşım doğru. Biz tüketim hâliyiz. Tüccarlık yapıyoruz Ayrı olmuş olsa hâl yönetimi sorun olur.*” şeklinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki toptancı hal alanındaki hizmet paylaşımının doğru olduğunu ifade ederek, ilçeye toptancı hâl yapmanın nitelikli bir uygulama olmayacağına vurgu yapmıştır. Benzer şekilde, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi de toptancı hal hizmetinin yönetiminin tek merkezden sağlanmasının daha etkin, verimli ve kaliteli sonuçlar doğurmakta olduğunu aktararak, tek merkezden sağlanan toptancı hal hizmetini olumlu değerlendirmiştir.

İlçe belediye sınırları içinde toptancı hal bulunmadığı için ilçe belediye yöneticileri yalnızca pazar yerlerini değerlendirerek, şehir merkezindeki toptancı halden alınan hizmet hakkında değerlendirme yapmışlardır. Buna göre, pazar yerlerinin denetiminden ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu, büyükşehir belediyesinin zabıta desteği vererek denetimlere destek sağladığı tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra, şehir merkezinden alınan toptancı hal hizmetinden memnun olunduğu, ilçe belediye sınırları içinde toptancı hal hizmeti verilecek hem kapasitenin olmadığı hem de gerek olmadığı vurgulanmıştır.

5.5.8.2. Toptancı Hal Hizmeti Analiz Sonuçları

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında toptancı hal hizmetleri kapsamında tespit edilen olumlu sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyelerindeki toptancı hal merkezlerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileştirme düzeyinin yükselmesi,
2. Tüm ilçe belediyelerine aynı standartlarda ürün sunulması,
3. İlçe belediyelerinin pazar yerlerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileştirme düzeyinin yükselmesi,
4. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu olmasıdır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımında toptancı hal hizmetleri kapsamında tespit edilen olumsuz sonuç şudur:

1. İlçe belediyelerinin pazar yeri denetiminde yeterli kapasiteye sahip olmamasıdır.

İl sınırında büyükşehir belediye modeliyle, toptancı hal hizmet alanındaki teknolojik donanım nicelik ve nitelik olarak artırılarak hem hizmetin etkin ve verimli olarak sunulmasında hem de vatandaşa daha sağlıklı ve kaliteli hizmet sunulmasında iyileştirmeler yapılmıştır. Ayrıca toptancı hal hizmetlerindeki personel sayısı artırılarak denetimler daha düzenli ve sistemli hale getirilmiştir. Böylelikle, toptancı hal kapsamındaki yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve sürdürülebilir sunulmasına destek olunmuştur.

İlçe belediyelerinde daimi pazar yeri kurulma çalışmaları artırılmıştır. Toptancı hal merkezlerinin çalışma saatleri ve günleri yenilenerek hem ürünlerin taze satışı hem de pazarcıların ürüne ulaşma zamanı iyileştirilmiştir. Uzak kırsal mahallelerden şehir merkezindeki toptancı halden ürün satın almaya gelen pazarcılar için bu saat ve günlerin iyileştirilmesi daha etkin ve verimli sonuçları beraberinde getirmiştir.

Büyükşehir belediyesi tarafından kurulan, işletilen ve denetlenen toptancı hal merkezlerinin il sınırında tüm ilçe belediyelerine daha gelişmiş imkanlarla hizmet sunması idareler arası yatay eşitliğin bu alanda oluşmasına katkı sağlamaktadır.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin iş birliği halinde çalışmaları idareler arasındaki hizmet paylaşımını kolaylaştırmakta, hedeflere daha kolay, etkin ve verimli şekilde ulaşılmasını sağlamaktadır. Koordinasyonun sağlanamadığı durumlarda ise vatandaşın hizmete ulaşması aksayabilmekte, etkin ve verimli hizmet sunumu olumsuz etkilenmektedir. Her ilçede toptancı hal merkezi kurulmasının ürün, zaman ve maliyet kaybını kaçınılmaz kılacağı düşünülmektedir. Bu nedenle tek merkezden tüm il sınırına toptancı hal hizmetinin en kaliteli, etkin, verimli ve sürdürülebilir şekilde sunulması amaçlanmaktadır. Ayrıca toptancı hal hizmetinde komşu illere de hizmet sunulabilmekte ve pozitif dışsallık oluşabilmektedir. Son olarak, pazar yerlerinin denetiminde büyükşehir belediyesinin memur zabıta desteği sağlaması idareler arası esnekliğin uygulamada olumlu olduğunu göstermektedir.

5.5.9. Gelir Paylaşımı Analizi

İdareler arası hizmet sunumunun sağlanması için gelirlerin kademeler arasındaki paylaşımını ifade eden gelir paylaşımı (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 9), yerel kamusal hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesini amaçlamaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir kaynakları öz gelirler, transferler ve borçlanmalar olmak üzere üç temel başlık altında sınıflandırılmaktadır. Bu gelir kaynaklarından en büyük oranı transferler oluşturmaktadır. Bu çalışmada, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sahip oldukları öz gelirlerin ve merkezden aktarılan transferlerin hizmet sunumuna etkisiyle birlikte il sınırında büyükşehir belediye modelinin getirdiği değişikliklerin gelir paylaşımı kapsamında ortaya çıkardığı uygulama sonuçları analiz edilmektedir.

5.5.9.1. Gelir Paylaşımı Analiz Bulguları

Araştırma Temaları

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki yedi tema altında tartışılmaktadır:

1. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların gelir paylaşımına etkisi
2. Genel bütçe vergi gelirlerinden su ve kanalizasyon idarelerine pay ayrılmasının etkisi
3. Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylere hizmet sunumunda gelir paylaşımının etkisi
4. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının gelir paylaşımına etkisi
5. İlan ve reklam vergisine dayalı uygulamanın gelir paylaşımına etkisi
6. Otopark hizmetlerine dayalı uygulamanın gelir paylaşımına etkisi
7. Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik faaliyetlerin gelir paylaşımına etkisi

(1) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Gelir Paylaşımına Etkisi

Elde edilen bulgular, GBVG' den büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların artırılmış olsa da yeterli bulunmadığını göstermektedir.

Büyükşehir belediyeleri açısından bu tespiti açıklayan Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Hizmet sorumluluğumuz arttı ama gelir aynı oranda artmadı. İlçe belediyelerine merkezden aktarılan transferler düşük olduğundan hizmet sunmada sorun yaşıyorlar. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin iş yükünü büyükşehir olarak biz karşılamak zorunda kalıyoruz."* ifadeleriyle genişleyen hizmet alanıyla doğru orantılı olarak merkezden aktarılan transferlerin artmadığını belirtmiştir. Bu tespit, ilçe belediyelerini hizmet sunmada yetersiz bırakırken, büyükşehir belediyelerinin hizmeti devralmasına neden olmakta, bu durum ise büyükşehir belediyelerinin hizmet sunma kapasitelerini zorlayarak sorumluluklarında olmayan alanda hizmet sunmalarına neden olmaktadır.

İlçe belediyeleri açısından da bu tespit teyit edilmektedir. Örneğin, Kumru Belediyesi yetkilisi: "*Sınırların genişlemesi sonucunda hizmet alanımız arttı, fakat gelir anlamında bırakın aynı kalmayı bütçemiz kısıldı*." ifadesiyle genişleyen il ve ilçe mülki sınırlarıyla doğru orantılı gelirlerin artmadığını ifade ederken, Ünye Belediyesi yetkilisi: "*Büyükşehir olunması ilçe belediyelerinin gelirini çok düşürdü. Hizmet alanı genişledi. Sorumluluk arttı. Ama gelir düştü.*" şeklindeki açıklamasıyla genişleyen il ve ilçe mülki sınırlarıyla doğru orantılı gelirlerin artmadığını teyit etmiştir. Benzer şekilde diğer birçok ilçe belediyesi de bu tespiti teyit ederek, merkezden aktarılan transferlerin yetersiz olduğunu, genişleyen hizmet alanıyla doğru orantılı gelirlerin artmadığını belirtmişlerdir.

Genişleyen il ve ilçe mülki sınırları karşısında gelirlerin yetersiz kaldığını ve borçların biraz daha arttığını ifade eden Çaykara Belediyesi yetkilisi: "*Büyükşehir olduktan sonra ciddi gelir kaybı yaşadık. Merkezi idareden aldığımız para bizi zor döndürüyor. Yeni personel alamıyoruz, çünkü paramız yok. Verilen kaynağa göre hizmet beklentisi olmalı. Gelir adaletsizliği giderilmeli."* ifadeleriyle merkezden aktarılan transferlerin yetersiz olduğunu, hizmetle orantılı gelir dağılımının yapılması gerektiğini ve büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş olmanın mali açıdan belediyeyi daha fazla borçlandırdığını ifade etmiştir.

Merkez ilçe Ortahisar Belediyesi ise: "*Gelir dağılımı dengesiz olduğundan hizmet sunmak zor. Örneğin, Trabzon Belediyesi 200 bin nüfusa hizmet ediyordu. Ortahisar Belediyesi şu an 350 bin nüfusa hizmet ediyor. Alan olarak beş kat büyüme var. Merkezi idareden gelen para ilçe belediyesine yarı yarıya düştü. Nüfus ve alan artmasına rağmen gelir azaldı.*" şeklindeki açıklamasıyla genişleyen sınırlarla doğru orantılı gelir dağılımının yapılmadığını belirtmiştir.

Bir diğer bulgu, GBVG' den aktarılan transferlerin dağıtım kriterlerinin nüfusa ve yüzölçümüne dayanmasının uygulamada sorunları oluşturmasıdır. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkililerinden biri: "*Trabzon'un sahip olduğu yol, Erzurum'un sahip olduğu yol ağından daha fazla. Ama yüz ölçümü olarak Erzurum daha büyük bir alana sahip. Bu kriterden dolayı Erzurum'un bizden yaklaşık olarak yıllık 100-150 milyon TL daha fazla geliri var. Bu miktar yaklaşık olarak iki ya da üç tane büyük yatırımı yapmanız için yeterli bir para*." şeklinde gelir paylaşımında nüfus ve yüz ölçümü kriterinin yetersiz olduğunu, yol ağı kriterinin etkisinin fark yaratıcı düzeyde olduğunu ifade etmiştir. Bunun yanı sıra aynı yetkili, Trabzon'un ütülenerek üç boyutlu değerlendirilmesi durumunda resmi yüzölçümünden daha fazla alana hizmet verildiğinin anlaşılacağını belirtmiştir.

Farklı bir Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Konya'da iki ilçe arasında düz bir mesafeyi 30 km'de geçiyorsanız biz bunu Trabzon'da 80 km'de geçiyoruz. Bizim 22 bin km yol ağımız varken Erzurum 8 bin km yol ağına sahip. Bizim masrafın yarısını yapmıyor bile. Ama buna rağmen bizden dört beş yılda 500 milyon daha fazla para alıyor*." şeklinde yol ağının hizmet sunumunda ve gelir paylaşımında çok önemli etkisinin olduğuna dikkat çekmiştir.

İlçe belediyeleri açısından da uygulamada benzer tespitler elde edilmiştir. Örneğin, iç kesim ilçelerinden Kumru ve Mesudiye Belediyeleri yol ağının uzun olmasına ve yüz ölçümüne vurgu yaparken, kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediyesi ile merkez ilçe Ortahisar Belediyesi de yol ağının uzun olmasının gelir paylaşımında yetersizliğe neden olduğunu vurgulamıştır. Örneğin, Of Belediyesi'nin yetkilisi: "*Erzurum'un yüzölçümü, Trabzon'un bir buçuk katı olmasına rağmen bizim yol ağımız ondan çok daha fazla. Ancak aldığı pay itibariyle Trabzon'dan daha yüksek geliri var.*" ifadeleriyle yol ağına dayalı olarak Trabzon'da hizmet sunulan alanın Erzurum'dan çok daha fazla olduğunu öne sürmüş ve gelir dağılımında yol ağı kriterine dikkat

çekmiştir. Bunun yanı sıra, Of Belediyesi'nin farklı bir yetkilisi milli gelire dikkat çekerek: "*Milli gelirden toplanan vergilerden de Trabzon daha önde olmasına rağmen, Erzurum yıllık olarak bizden daha fazla gelir alıyor. Sadece alan büyüklüğünden dolayı. Buradaki dağılımda adaletsizlik var.*" şeklindeki açıklamasıyla yüz ölçümü ve yol ağı kriterlerinin önemini vurgulamıştır.

(2) Genel bütçe vergi gelirlerinden su ve kanalizasyon idarelerine pay ayrılmasının etkisi

Büyükşehir ilçe belediyelerinden, su ve kanalizasyon idarelerine aktarılan %10'luk payı kendi bütçelerinden kesinti olarak değerlendiren büyükşehir ilçe belediyeleri bu uygulamayı çeşitli yönlerden eleştirmektedir. Örneğin, iç kesim ilçelerinden Maçka Belediyesi: "*TİSKİ bir su arızası oluyor, orayı kazıp gidiyor. Bizim ekibimiz gidip orayı yapıyor. %10 TİSKİ gelirleri kesilmemeli."* şeklinde ifade ederek, ilçe belediyesinin bütçesinden kesinti olmasına rağmen TİSKİ' den yeterli hizmet alınamadığını savunarak bunu eleştirmektedir. Kıyı kesimi ilçelerinden Of Belediyesi: "*Vergi gelirlerinden Of Belediyesi'ne aktarılan payın %10'u TİSKİ' ye gidiyor. Fakat TİSKİ burada hiçbir hizmeti tam anlamıyla yerine getirmiyor. %30 büyükşehir ve %10 su ve kanalizasyon katkı payı kesintisinin fazla olduğunu düşünüyorum. İlçe belediyesinin gelir kaynağı zaten az iken bir de bu kesintinin olması ciddi bir kayıp.*" ifadeleriyle ilçe belediyelerinden su ve kanalizasyon idaresine %10 ödenek ayrılmasını yeterli hizmet alınamaması ve ilçe belediyesinin gelirlerinin kısıtlı olması gerekçesiyle eleştirmektedir.

İç kesim ilçelerinden Çaykara Belediyesi uygulamaya farklı bir örnek ile yaklaşarak: "*Örneğin, ovalık alanlarda kanalizasyon hizmetlerimiz yok ama TİSKİ' nin aldığı pay kentsel alanlarda aldığıyla aynı. Bana aynı oranda hizmet vermezken aynı oranda kesinti yapılması doğru değil. Trabzon ile burası bir tutulamaz*." ifadeleriyle kırsal yoğun ilçeyle kentsel yoğun ilçeden aynı oranda kesinti yapılmasını aynı derecede hizmet alamamak açısından eleştirmektedir. İlçe belediyeleri kesinti yapılmasını eleştirirken, su ve kanalizasyon idaresi yetkilileri kırsal mahallelere sunulan hizmetlerin çok büyük maliyetler gerektirdiğini, ilçe belediyelerinden aktarılan %10'luk payın bu hizmetleri karşılamaya yetmediğini ifade etmektedir.

(3) Tüzel Kişiliği Kaldırılarak Mahalleye Dönüştürülen Köylere Hizmet Sunumunda Gelir Paylaşımının Etkisi

6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylere çeşitli vergi yükümlülükleri getirilmiştir. Kanun'un uygulamaya başlandığı zamandan itibaren tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerde, emlak vergisi ile diğer vergi, harç ve katılım paylarının on yıl süreyle alınmayacağı[92], içme ve kullanma suyu ücretlerinin en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirleneceği kararı alınmıştır.

Eski köy yeni mahallelere vergi yükümlülüğü getirilmesini vatandaş açısından dezavantaj olarak değerlendiren Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Tek sıkıntı vergilerin artışı. Eskiden bir ev vardı ya vergi veriyordu ya vermiyordu. Ahırlara bile şimdi vergi veriliyor.*" ifadesiyle aktarırken, iç kesim ilçelerinden İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Kırsal mahalledeki vatandaşın evinin penceresi yokken, ruhsat harcını nasıl alacağız? Kırsal kesimdeki vatandaşın gelir durumu düşük*." ifadesiyle aktarmış ve kırsal mahalledeki vatandaşların gelir seviyesinin düşük olması nedeniyle vergi yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlandıklarını belirtmişlerdir.

Dolayısıyla büyükşehir belediye modeliyle mahalleye dönüştürülen köylere getirilen vergi yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin vatandaşın gelir seviyesinin düşük olması nedeniyle mümkün olamayacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca, köylere özgü yaşam şekillerinin getirdiği hayvan bakım yerleri olan ahırların da vergi kapsamına alınması vatandaşın tepkisine neden olmaktadır. Olası tepkiler nedeniyle kırsal mahallelerden vergi alınması on yıl süreyle ertelenerek, köyden mahalleye dönüştürülen yerlerde bir hazırlık döneminin yaşanması planlanmıştır.

Vatandaş lehine değerlendirilen vergi erteleme uygulamasının, büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından eleştirildiği tespit edilmiştir. Örneğin, Mesudiye Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Büyükşehir ilçe belediyesi olduğumuzdan beri kırsal mahalleler vergi ödemiyor. Çöpü toplanıyor, suyu geliyor, kanalizasyon gibi her türlü hizmeti alıp vergi ödenmemesi mantıksız. Bu hizmetler karşılığında vergi alsak hizmetlerimiz belki ikiye katlanacak. Bu vatandaşın faydasına olacak bir durum. Hem para alamıyoruz hem*

[92] *6360 sayılı Kanun'un Geçici 1. Maddesi 15. Bendine göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, alınması gereken emlak vergisi ile diğer vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar alınmaz.*

bütçemiz az hem merkezden aktarılan transferler düşük hem kesintilerimiz var. Ama hizmet beklentisi çok." ifadeleriyle kırsal mahalleden vergi alınmamasının hizmet sunumu açısından dezavantaj oluşturduğunu aktarırken, Şalpazarı Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Köyden mahalleye dönüşen mahallelerden emlak vergileri ertelendiğinden gelirlerimiz çok kısıtlı.*" ifadesiyle aynı durumu teyit etmiştir.

Benzer şekilde Çaykara Belediyesi yetkilisi de: "*Kırsal mahalleden vergi alamamak kayıp. Belediyenin en büyük gelir kayıplarından bir tanesi*." ifadelerini kullanarak kırsal mahallelerden vergi alınmamasını eleştirmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi ise "*Kırsala hizmet götürmek maliyeti artırıyor.*" ifadesiyle bu alana hizmet sunumunun mali açıdan etkisinin ön planda olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, büyükşehir belediye modeliyle hizmet alanlarının genişlemesiyle birlikte köylerin mahalleye dönüştürülmesi ve on yıl süreyle bu yerlerin vergiden muaf tutulması vatandaş açısından olumlu olarak değerlendirilirken, belediyeler açısından bu alanların hizmetten muaf tutulmazken vergiden muaf tutulması fazladan hizmet yükü olarak değerlendirilmekte ve halihazırda zaten düşük teknik ve beşeri kapasiteye sahip ilçe belediyelerinin kapasitesini daha fazla zorlamaktadır.

Kırsal mahallelerin vergi yükümlülüklerinin ertelenmesinin yanı sıra içme ve kullanma sularından alınacak ücretlerde de 31/12/2022 tarihine kadar en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde düzenleme yapılmıştır.[93] Bu düzenlemenin uygulamadaki sonucunu TİSKİ yetkilisi: "*Aslında kırsaldan aldığımız para hiç önemli değil. Şu an Tonya'ya 20 milyonluk yatırım yapıyoruz. 20 yıl ödeseler bu parayı ödeyemezler*." ifadeleriyle kırsal mahallelere büyük maliyetler gerektiren yatırımlar yapıldığı ve su faturalarından elde edilen gelirden kırsal mahallelere yapılan yatırımın karşılanamayacağını aktarmıştır. OSKİ yetkilisi de: "*Kırsala çok yatırım yaparken çok az su ücreti alıyoruz. Ordu'nun coğrafi yapısında kırsala yatırım çok zor. Yatırım maliyeti çok yüksek. Hat uzunluğu çok fazla*." şeklinde benzer ifadelerde bulunarak zor coğrafi yapıya sahip Ordu ilinde yatırım yapmanın büyük maliyetler gerektirdiğine vurgu yapmıştır.

---

[93] *6360 sayılı Kanun'un Geçici 1. Maddesi'nin 15. Bendine göre köyden mahalleye dönüştürülmüş yerlerin içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde düzenlenmiştir.*

(4) Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Gelir Paylaşımına Etkisi

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının, fiziki koşullarının ve dağınık yerleşim şeklinin yatırım maliyetlerini artırdığı ve merkezden aktarılan transferlerin nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre dağıtılmasının yetersiz kaldığı tespit edilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Fiziki şartlar yatırım maliyetlerini çok etkiliyor. Dağınık yerleşim yol maliyetini çok artırıyor. Coğrafi koşullar yatırım ve işletme maliyetlerini artırıyor.*" şeklinde zor coğrafi koşulların, fiziksel şartların ve dağınık yerleşim yapısının yatırım maliyetlerini artırdığını ifade etmektedir.

Elde edilen bulgular, Karadeniz Bölgesi'ndeki altyapı ve üstyapı çalışmalarında yatırım maliyetlerinin diğer bölgelerdeki yatırımlara göre daha fazla olduğunu göstermektedir. İlgili bulgular doğrultusunda elde edilen en belirgin örnek, mezarlık ve defin hizmetlerindeki analiz bulgularında da belirtildiği üzere Karadeniz Bölgesi'nin zor coğrafi koşullarının mezarlık alanının etrafının duvar ile çevrilmesini gerektirmesidir. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerindeki yetkililerin ortak olarak belirttiği bu ihtiyaç, kapasiteyi aşan maliyetlere neden olmaktadır. Bir diğer örnek, yeni yol açarken veya halihazırdaki yolların onarımını yaparken heyelan ve sel riskine karşılık sanat yapılarının yapılmasının gerekli olmasıdır. Dolayısıyla zor coğrafi koşullara sahip olan ve afet bölgesi olan Karadeniz Bölgesi'ndeki büyükşehir belediyeleri hesapta olmayan maliyetlerle sıklıkla karşılaşmakta ve merkezden aktarılan gelirler yetersiz kalmaktadır. Karadeniz Bölgesi'ndeki büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum maliyetlerini etkileyen bir diğer konu, katı atık ve temizlik, zabıta, ulaşım, su ve kanalizasyon hizmetlerinde de değinildiği üzere değişken nüfus faktörüdür. Dolayısıyla Karadeniz Bölgesi'nin sahip olduğu dağınık yerleşim yapısı, zor fiziksel şartları, mevsime bağlı artan ve değişken olan nüfus koşulları merkezden aktarılan gelirlerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

(5) İlan ve Reklam Vergisine Dayalı Uygulamanın Gelir Paylaşımına Etkisi

6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeye göre, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki tüm yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri büyükşehir belediyesi tarafından

tahsil edilir. [94] Kanunun getirdiği bu gelir paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Büyükşehir sadece kendisine ait olan yerlerden ilan ve reklam vergisi alıyor. Örneğin, büyükşehir bu cadde bana aitse buradaki ilan ve reklam vergisini ben alırım diyor. İlçe belediyesi de tamam cadde sana ait olabilir ama bu işletmenin ruhsatını ben veriyorum, ben verdiğim için benim almam lazım diyor. Burada da bir karışıklık oluşuyor*." şeklinde uygulamada karşılaşılan durumu açıklarken, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Örneğin, ana cadde büyükşehire ait ama caddeye sınır olan dükkânın ruhsatı ilçe belediyesi tarafından veriliyor ya da dükkânın çevre temizlik vergisini ilçe belediyesi alıyor ama temizliğini büyükşehir yapıyor. Ama ilan ve reklam vergisini büyükşehir alıyor*." şeklinde açıklamaktadır. İç kesim ilçelerinden Şalpazarı Belediyesi yetkilisi ise: "*İlçenin ana caddeleri üzerindeki tabela vergileri büyükşehire gidiyor*." ifadesiyle kargaşadan ziyade zaten kısıtlı olan ilçe belediyelerinin gelirlerinin bu uygulamayla daha kısıtlı hale geldiğini vurgulamıştır.

(6) Otopark Hizmetlerine Dayalı Uygulamanın Gelir Paylaşımına Etkisi

6360 sayılı Kanun'a göre belediyelerin otoparkla ilgili gelirleri büyükşehir belediyesine aktarılırken, 24/12/2020 tarihinde getirilen düzenlemeyle ilçe belediyelerinin otoparktan elde ettikleri gelirleri büyükşehir belediyesine devretmesi uygulamasına son verilmiştir. 24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 29. Maddesine göre ilçe belediyelerinin görevi: "*Bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* şeklinde güncellenerek ilçe belediyelerine otopark yapımı ve işletimi konusunda kapsamlı yetki tanınmıştır.

Henüz kanunun uygulaması başlamamış ve mülakat verileri son yedi yıllık dönemde gerçekleştirilen uygulama sonuçlarından elde edilen araştırma bulgularına göre;[95] otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine otopark yapılması amacıyla aktarılmasına rağmen otopark inşalarının kısıtlı olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, Of Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Otopark gelirleri büyükşehire aktarılıyor. Konut yapmak isteyen vatandaşa yapı ruhsatını biz veriyoruz. Örneğin, 50 dairelik bir bina için 50 tane*

[94] 6360 sayılı Kanun, 7. Madde/g ve 5216 sayılı Kanun 23. Madde/e. Ayrıca bakınız 5216 sayılı Kanun 7. Madde/ c-d-j-k.

[95] *24/12/2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 29. ve 31. Madde.*

otomobil kapasiteli bir otoparka ihtiyacımız var. Büyükşehir gelip Of Belediyesi için otopark yapmıyor. Böyle olunca otopark sorunu Of Belediyesi'ne kalıyor. Vatandaş ise otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine aktarıldığını bilmiyor ama Of Belediyesinden şikayetçi oluyor." ifadeleriyle otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine otopark yapılması amacıyla aktarılmasına rağmen herhangi bir otopark yapılmadığını belirtmiştir. Benzer şekilde İkizce Belediyesi'nin bir yetkilisi: "*Otoparktan elde ettiğimiz geliri büyükşehire veriyoruz. Büyükşehir otopark yapmıyor. Dolayısıyla otopark gelirini otopark için kullanamıyoruz.*" ifadeleriyle Of Belediye yetkilisinin tespitini desteklemiştir. Dolayısıyla ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan otopark gelirlerinin amacına hizmet etmediği, 7261 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemenin yerinde bir karar olduğu anlaşılmaktadır. İlçe belediyelerinin otopark gelirleriyle beklenen hizmeti sunup sunmayacağı farklı bir araştırmanın konusu olarak araştırılmaya değer bulunmaktadır.

(7) Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Öz Gelirlerini Artırmaya Yönelik Faaliyetlerin Gelir Paylaşımına Etkisi

Büyükşehir belediye modeliyle ilçe belediyelerine merkezden aktarılan payların oldukça azaldığını savunan Of Belediyesi yetkilisi: "*Bizim gibi ekonomik geliri kısıtlı olan belediyelerin sağlıklı hizmet yürütebilmesi için düzenli gelire ihtiyacı var. Kendi öz kaynaklarından gelir üretmek zorunda belediyeler."* ifadesiyle öz gelir kaynaklarının önemini vurgulamıştır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin 6360 sayılı Kanun sonrası öz gelirlerini artırmaya yönelik çeşitli faaliyetlerde bulundukları tespit edilmiştir. Örneğin, Kumru Belediyesi: "*Kendimize ait beton fabrikamız var. Beton santrali olmasıyla daha fazla beton dökme imkânımız oluyor. Çakıl ocağımız var. Satış yok. Otopark projesi var. Mezbahaneyi 20 yıllığına devraldık, oraya süt fabrikası kuruyoruz. Burada hayvancılık var. Her evde en azından 1 tane inek var. Süt fabrikası sayesinde burada peynir kaşar ve yağ gibi ürünlerin üretimine katkı sağlanmış olacak.*" şeklinde beton fabrikası, çakıl ocağı, süt fabrikası kurulduğunu aktarırken, benzer şekilde Çaykara Belediyesi'nin de kendi kum ve çakılını ürettiği tespit edilmiştir.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Sosyal tesis, trapark gibi yapılar oluyor ama az. Gelir yaratma zor. Şu anda döküm sahalarından, park lambalardan,*

kiralardan az miktarlarda gelirler var. Ama bunlar yatırım için yeterli değil." açıklamasıyla gelir elde etmenin zorluğuna değinirken, İkizce Belediyesi'nin yetkilisi: "*Organik Pazar projemiz var. Kadın girişimciler derneği kurduk. Bu dernekte kadınlar hem eğitim alıyor, hem satış yapıyor. İkizce'nin tescilli kestane balı var. Gelir artırıcı olarak turizme açılacak çok sayıda alanımız var. Ama gelir düşük olduğundan buralara ilçe belediyesi olarak yatırım yapamıyoruz. Büyükşehirden bekliyoruz. Reklam yapacak dahi gelirimiz yok.*" açıklamasıyla hem büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş olmanın avantajını ortaya koymakta hem de bu avantajın gelir yetersizliği nedeniyle tam kapasite ile kullanılamadığını ifade etmektedir.

Mesudiye Belediyesi: yetkilisi: "*Siyez ve yerli buğday ekimi, büyükbaş hayvan bakım oteli ve inek kiralama merkezi, 36 tescilli kültür alanı, sosyal tesisimiz, otelimiz, hayvan bakımevi, arazi bol olduğundan yeri olmayan hayvancılık için yer kiralıyoruz. Büyükşehir olmadan önce öz gelirlerimiz %10 iken şu an %30'a çıkarttık. Bence bir belediyenin fabrika gibi karını düşünmesi lazım. Kaynak oluşturacak gelirleri düşünmek gerek. Ben belediye olarak 1000 dönüm arazi ektim. Kendi hayvanlarımız için ve artarsa vatandaşımıza vermek için buğday ektim.*" açıklamasıyla belediyenin öz gelirleri artırmak için yerine getirdiği hizmetleri anlatırken, Maçka Belediyesi'nin yetkilisi: "*Maçka sınırları içinde kendi öz gelirlerimizi yaratmak için Sümela Manastırının yolunun Maçka merkezden geçtiği için otopark yaptık. Macera park yaptık. Belediyeye yıllık 1 milyon gelir düşünüyoruz. Beldelerden belediyelere devrolunan yerlerin satışından gelir elde ettik. Maçka Belediyesi kendisi asfaltını dökebiliyor, parke üretimi yapıyoruz, satıyoruz ve gelir elde ediyoruz. Maçka Hill isimli bir restoranımız var, özel işletmeye devrettik ve oradan gelir sağlıyoruz."* şeklinde açıklamıştır.

Büyükşehir belediyelerinden Trabzon Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Belediyenin daha önce kamulaştırdığı atıl yerleri mezarlık olarak çevirip, ücretli olarak belediyeye gelir olarak sağlayabiliyoruz. Ücretli yer tahsis. Ormandan tahsis-Meradan tahsis-Kamulaştırma.*" şeklinde gelir elde etme yöntemlerden birini açıklarken, Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilisi: "*Otogar kendi elektriğini kendisi güneş enerjisi panelleriyle üretiyor. Ürettiği elektriği Tedaş'a satıp kalanın gelirini alıyoruz*." şeklinde elde edilen gelirleri örneklendirmiştir.

5.5.9.2. Gelir Paylaşımı Analiz Sonuçları

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet sunulan alanı büyüyen ve merkezden aktarılan gelirleri artan büyükşehir ve ilçe belediyelerinde, hizmetlerin bir merkezden yürütülerek ölçek ekonomisinden faydalanılması ve etkinlik ile verimliliğin artması beklenmektedir. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği amaçlayan ilkeleriyle olumlu karşılanan büyükşehir belediye modelinin, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımında tespit edilen sonuçlar şunlardır:

1. Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerine GBVG' den aktarılan payların yetersiz olması,
2. Genişleyen hizmet alanıyla doğru orantılı gelir kaynaklarının artmaması,
3. Gelir dağıtım kriterlerinin nüfus ve yüzölçümüne göre dağıtılmasının hizmet sunumunda aksamalara neden olması,
4. GBVG' den büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payın %10'unun su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmasının ilçe belediyeleri tarafından eleştirilirken, su ve kanalizasyon idareleri tarafından yetersiz olduğunun savunulması,
5. Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylere hizmet sunulmasına rağmen vergi yükümlülüklerinin on yıl süreyle ertelenmesi,
6. Karadeniz Bölgesi'ndeki kırsal mahallelere sunulan su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinin büyük maliyetler gerektirmesine rağmen, kırsal mahallelerden alınan su ücretlerinin on yıl süreyle %25 indirimli olması,
7. Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı gelir paylaşımında ana arterlerdeki vergilerin büyükşehir belediye sorumluluğunda olmasıyla zaten kısıtlı olan ilçe belediyelerinin gelirlerinin daha kısıtlı hale gelmesi,
8. İlçe belediyeleri tarafından toplanarak büyükşehir belediyelerine otopark inşası için aktarılan gelirler ile ilçe sınırlarına otopark inşa edilmemesi,
9. Büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi öz gelirlerini artırmaya yönelik girişimlerde bulunmasıdır.

6360 sayılı Kanun'a dayalı büyükşehir belediye modelinde gelir paylaşımı kapsamında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerden birincisi, GBVG' den yerel yönetimlere aktarılan paylarda ve ilgili payların dağıtım kriterlerinde yapılmıştır. Elde edilen analiz bulgu ve sonuçlarına göre, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerine GBVG' den aktarılan paylar yetersiz kalmakta, genişleyen il ve ilçe mülki sınırlarına sunulan hizmet maliyetleri karşılanamamaktadır.

Hizmet alanıyla doğru orantılı olarak gelirlerin artmaması, öz gelirlerin yetersiz olması, merkezden aktarılan transferlerde yapılan değişikliklerin genişleyen il ve ilçe mülki sınırlarına hizmet sunmada yetersiz kalması, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet sunma kapasitelerini zorlayarak, kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakmaktadır. Genişleyen il ve ilçe mülki sınırlarıyla birlikte gelirlerin yetersiz kalmasına neden olan bu durum, hizmette etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında sorunlara temel oluşturmaktadır. Dolayısıyla kamusal hizmet sunumunda etkin ve verimli sonuçların elde edilmesi amacıyla gelir paylaşımının değişen ve gelişen ihtiyaçları karşılayacak yeterlilikte ve esneklikte olması önem taşımaktadır.

GBVG'den aktarılan payların sadece nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre dağıtılması, hizmet sunumunda aksamalara ve yetersizliklere neden olmaktadır. Karadeniz Bölgesi'nde Ordu ve Trabzon illerinin yol ağının fazla olması hizmet sunulacak alanı genişletmekte, dolayısıyla yüzölçümünden daha fazla alana hizmet sunulmaktadır. Merkezden aktarılan payların nüfus ve yüzölçümüne göre dağıtılması burada gelir adaletsizliğine neden olmaktadır. Bunun önüne geçilebilmesi için aynı vergi yüküne ve gelir oranına sahip bölgelerde dengeli dağılımın sağlanması ve bölgesel şartların dikkate alınarak Karadeniz Bölgesi için özellikle yol ağı kriterinin değerlendirmeye alınması önem taşımaktadır.

Büyükşehir belediye modeliyle, GBVG' den büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların %10'unun su ve kanalizasyon idarelerine bırakılması; ilçe belediyelerinin su ve kanalizasyon idarelerinden yeterli düzeyde hizmet alamaması, kırsal yoğun ilçeye sunulan hizmet ile kentsel yoğun ilçeye sunulan hizmet arasında fark olmasına rağmen kesintinin aynı oranda olması nedenleriyle ilçe belediyeleri tarafından eleştirilmektedir. Diğer taraftan, kırsal yoğun ilçelere yapılan yatırımların büyük

maliyetler gerektirmesi nedeniyle %10'luk kesinti payı büyükşehir belediyeleri tarafından az olarak değerlendirilmektedir.

Büyükşehir belediye modeliyle mahalleye dönüştürülen köylere getirilen vergi yükümlülüklerine dair iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi, vatandaşın gelir seviyesinin düşük olması nedeniyle kırsal mahallelere getirilen vergi yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanacakları, ikincisi köylere özgü yaşam şekillerinin getirdiği hayvan bakım yerleri olan ahırların da vergi kapsamına alınarak vatandaşın vergi yükümlülüğünün artmasıdır. Dolayısıyla büyükşehir belediye modeliyle mahalleye dönüştürülen köylere getirilen vergi yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin vatandaşın gelir seviyesinin düşük olması nedeniyle çok zor olacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca, köylere özgü yaşam şekillerinin getirdiği hayvan bakım yerleri olan ahırların da vergi kapsamına alınması vatandaşın tepkisine neden olmaktadır. Olası tepkiler nedeniyle kırsal mahallelerden vergi alınması on yıl süreyle ertelenerek, köyden mahalleye dönüştürülen yerlerde bir hazırlık döneminin yaşanmasının kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir.

Hizmet alanlarının genişlemesiyle birlikte köylerin mahalleye dönüştürülmesi, on yıl süreyle bu yerlerin vergiden muaf tutulması ve içme kullanma suyunu indirimli kullanmaları vatandaş açısından olumlu olarak değerlendirilirken, belediyeler açısından bu alanların hizmetten muaf tutulmazken vergiden muaf tutulması fazladan hizmet yükü olarak değerlendirilmekte ve halihazırda zaten düşük teknik ve beşeri kapasiteye sahip ilçe belediyelerinin kapasitesini daha fazla zorlamaktadır. Kırsal mahallelere hizmet sunumundan gelir elde edilmemesini ve bu alanlara hizmet sunumunun zor ve maliyetli olmasını eleştiren yetkililerin bu tespitinden, vergi alınmasıyla daha fazla hizmet sunulacağı, kırsal mahalledeki vatandaşın beklentisinin daha iyi karşılanacağı ve kısıtlı bütçeyle bu alanlara hizmet sunulmasının daha etkin ve verimli sonuçlar oluşturacağı anlaşılmaktadır.

Elde edilen analiz bulgu ve sonuçlarına göre, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziksel koşulları ve dağınık yerleşim şekli yatırım maliyetlerini artırmakta, altyapı ve üstyapı çalışmalarının sel, heyelan gibi doğal afetlerden korunması için destekleyici hizmetler sunulmasını gerektirmektedir. Ayrıca, Karadeniz Bölgesi'nin hasat dönemi olan ilkbahar yaz aylarında artan nüfusla doğru orantılı gelir transferi yapılmamasının hizmet sunumunu zorlaştırdığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, GBVG' den belediyelere

ayrılan transferlerde değişken nüfusun ortaya çıkardığı maliyet artışının dikkate alınmaması Karadeniz Bölgesi'ndeki büyükşehir belediyeleri için dezavantaj oluşturmaktadır.

Gelir getiren ana arterlerdeki vergileri büyükşehir belediyelerinin toplamasıyla ilçe belediye gelirlerinin oldukça azaldığı anlaşılmaktadır. Buna göre, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı gelir paylaşımının zaten kısıtlı olan ilçe belediyelerinin gelirlerini daha kısıtlı hale getirdiği düşünülmektedir. Yeterli gelire sahip olmayan ilçe belediyelerinin etkin ve verimli hizmet sunmasını beklemek doğru olmamaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediye modeline göre otopark gelirleri, büyükşehir belediyesine aktarılarak, büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelerine otopark yapılması esas alınmıştır. Fakat analiz sonuçları bu kapsamda ilçe belediyelerine otopark yapılmasında gecikmeler olduğunu göstermektedir. Bu nedenle otopark gelirlerinin ilçe belediyesinde kalarak, otopark yapma yetkisinin ilçe belediyelerine devredildiği anlaşılmaktadır.

Model ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik bir düzenleme getirilmemiş, ilçe belediyeleri kendi kapasiteleri doğrultusunda çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Bazı ilçe belediyeleri kendi asfaltlarını üretirken, bazı ilçe belediyeleri kendilerine ait beton santrali kurmuştur. Bazı ilçe belediyeleri ise sosyal tesisler, otoparklar, hayvan bakımevi, çeşitli fabrikalar gibi tesisler kurarak ilçe belediyelerine hem gelir artırıcı hem de kendi hizmet ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayacakları faaliyetlerde bulunmuşlardır.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımından elde edilen analiz bulgu ve sonuçlarına göre; GBVG' den büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan paylar genişleyen il ve ilçe mülki sınırları karşısında yetersiz kalmakta, öz gelirlere yönelik iyileştirici politikalar yapılmamakta, belediyeler kendi kapasiteleri kapsamında öz gelirlerini artırıcı faaliyetlerde bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin bütçelerinden su ve kanalizasyon idarelerine aktarılan oran, ilçe belediyeleri tarafından yeterli hizmet alınamadan kesinti yapılması açısından eleştirilmekte, kırsal mahallelere yatırımların büyük maliyetler gerektirmesinden dolayı büyükşehir belediyeleri tarafından doğru kabul edilmektedir.

Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylere vergi yükümlülüğü getirilmesi vatandaş açısından dezavantaj olarak değerlendirilirken, on yıl süreyle vergi muafiyetinin uygulanması hizmet sunulan alandan kazanç sağlanamaması nedeniyle kayıp olarak değerlendirilmektedir.

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi koşulları yatırım maliyetlerini artırmakta ve bölgenin değişken nüfusa sahip olması hizmet sunumunda gelir yetersizliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu durum ise hizmette aksamalara neden olmakta ya da belediyeleri kapasitelerinin üzerinde hizmet vermek durumunda bırakmaktadır. Son olarak, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının getirdiği gelir paylaşımında ana yol üzerindeki vergileri büyükşehir belediyesi toplamakta ve ilçe belediyesinin gelirleri daha çok gerilemektedir. Bu gelir paylaşımında, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin etkin ve verimli hizmet sunumunda zorlandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 40'daki Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe dengesi verileri incelendiğinde, 2014-2020 döneminde sürekli olarak bütçe açığı oluştuğu, toplam harcamaların toplam gelirlerden daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, aynı dönemdeki kişi başı gelir ve kişi başı gider miktarlarının 2019 yılındaki kırılma haricinde sürekli olarak arttığı ve kişi başı giderlerin kişi başı gelirlerden daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Tablo 44'deki Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe dengesi verileri incelendiğinde ise 2014 ve 2015 yıllarında öncelikle bütçe fazlası oluşurken, 2016 yılında bütçe açığı oluştuğu, 2017 ve 2018 yıllarında yeniden bütçe fazlasının oluştuğu ve 2019 ve 2020 yıllarında bütçe açığı oluştuğu görülmektedir. 2014-2020 döneminde dalgalı bir seyir takip eden Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe dengesinde, kişi başı düşen gelir ve kişi başı düşen giderlerin de sürekli olarak artarken, kişi başı giderlerin kişi başı gelirlerden daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Gelir paylaşımı kapsamındaki bütçe dengesi araştırmalarından hareketle, 6360 sayılı Kanun sonrasında, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerine ait harcamaların gelirlere kıyasla daha fazla arttığı anlaşılmaktadır. Bu durum büyükşehir belediyelerinin toplam harcamalarındaki artışın, toplam gelirlerdeki artışı karşılayamamasına ve bütçe açığı oluşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'un hedeflerinden olan kişi başına düşen kamusal harcamaların azalmasına yönelik beklentinin gerçekleşmediğini ifade etmek olası görünmektedir.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kentlerdeki hızlı nüfus artışı idari, siyasi, sosyal, ekonomik, teknolojik, kültürel açılardan büyük kapsamlı değişim ve gelişimi beraberinde getirmektedir. Artan nüfus bir taraftan mevcut kentlerin daha fazla büyümesine neden olurken, diğer taraftan yeni büyük nüfuslu kentlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Nüfus analizleri, kentlerde yaşayan nüfusun yaklaşık olarak yarısının 21. yüzyılın ortalarına doğru metropoliten kentlerde yaşayacağını göstermektedir. Dolayısıyla, kentsel sorunlar ve bunlara yönelik tartışmalar kaçınılmaz olmaktadır. Metropoliten kentlerin hizmet alanı genişleyip nüfus yoğunluğu arttıkça sürekli olarak yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmaktadır. Artan ve çeşitlenen ihtiyaçlarla birlikte yetki ve sorumluluk alanları gittikçe büyüyen şehirlerin yönetim modellerinde değişiklik yapılması kaçınılmaz olmaktadır.

Temel amacı daha etkin ve verimli hizmet sunmak olan yönetim modellerinin farklı yaklaşımların etkisiyle çeşitli şekillerde oluştuğu anlaşılmaktadır. Uluslararası deneyimler, herkese uyan tek bir metropoliten yönetim modeli olmadığını, büyük ölçekli şehirleri genelleştirmek yerine her bir şehri, kendi ayırt edici özellikleriyle değerlendirmenin önemli olduğunu göstermektedir. Buna göre her ülke sahip olduğu sosyoekonomik, siyasi ve yönetsel özelliklere göre güçlü ve tek kademeli bütüncül yönetim modellerinden, parçalı ve çoğulcu sistemlere kadar çok sayıda farklı yönetim modelleri geliştirmiştir. Bu modeller günümüzde halen dinamik bir süreç olarak gelişerek değişmeye devam etmekte, bu alandaki yeni model ve çözüm arayışları devam etmektedir.

Türkiye'de, hızla artan kent nüfusuyla birlikte artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar ekseninde 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı yeniden düzenlenmiş ve üzerinden sekiz yıllık bir uygulama dönemi geçmiştir. Yeni büyükşehir belediye modelinin kabul edilmesiyle birlikte bu konu araştırmacılar tarafından çeşitli yönlerden incelenerek analiz edilmiştir. Çeşitli açılardan gerçekleştirilen farklı tartışmalar uygulamada karşılaşılan

sorunların yerinden tespit edilmesinin literatürü derinleştirerek modelin iyileştirilmesine yönelik öneriler geliştirilmesine imkan sağlayacağı düşüncesini oluşturmuştur.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönlerinin araştırıldığı ve iyileştirilmesine yönelik önerilerin geliştirildiği bu çalışmadan elde edilen analiz bulgu ve sonuçları araştırmanın ana konusu olan hizmet ve gelir paylaşımı kapsamında değerlendirildiğinde her hizmet alanı özelinde, farklı konuların öne çıktığı tespit edilmiş ve bunlara yönelik analizler yapılarak çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Araştırma sonuçlarına göre, birçok hizmet alanında ölçek ekonomisi oluşturulabilir. Fakat bazı hizmet alanları daha büyük ölçekte kazanç sağlarken bazı hizmetler daha küçük ölçekte kazanç sağlayabilmektedir. Ayrıca ölçek ekonomisinin kazanç sağlaması hizmet çıktısıyla ilgili olup nüfusun büyüklüğüyle ölçülmesinde eksik sonuçlar oluşabilmektedir. Bununla birlikte hizmet sunulan nüfusun yanı sıra yaz aylarında ve turizme bağlı olarak değişim gösteren nüfus, bölgenin coğrafi yapısı, iklim koşulları, dağlık engebeli arazisi, sosyoekonomik ve kültürel özellikleri hizmet sunumunu etkilemektedir.

Araştırma sonuçları en genel anlamda, Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve coğrafi yapısının, ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesinin, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının, değişken nüfusa hizmet sunumunun, kademeler arası siyasi rekabetin, merkez ilçe belediyesi ile koordinasyon ilişkisinin hizmet sunumunu etkilediğini ve bu konularda revizyon ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Bu genel çıkarımın yanı sıra araştırma kapsamındaki her hizmet alanı özelinde ulaşılan olumlu ve olumsuz sonuçlar ile hizmet alanına özel öneriler aşağıda ayrıca açıklanmaktadır.

Katı Atık ve Temizlik Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Katı atık ve temizlik hizmetlerinin toplanması, taşınması, depolanması, ayrıştırılması ve bertaraf edilmesi olmak üzere beş yönü bulunmaktadır. Araştırma sonuçları, Ordu ve Trabzon'da büyükşehir belediyesi tarafından belirli ilçelere kurulan depolama, ayrıştırma ve bertaraf tesisleriyle tüm il sınırına bu noktalardan bütüncül olarak hizmet

sunulduğunu göstermektedir. Bu hizmetin üst kademe tarafından sunulmasında herhangi bir sorun olmadığı ve uygulamanın başarılı şekilde sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca, bu hizmet kolunun üst kademe tarafından kurulup işletilmesinin büyük oranda ölçek ekonomisine katkı sağladığı düşünülmektedir. Aksi durumda, tüm ilçelerde katı atık tesislerinin kurulması hizmet maliyetlerini oldukça artırarak ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakacaktır.

Bu kapsamda elde edilen veriler doğrultusunda, doğrudan ölçek ekonomisinden söz etmektense katı atıkların toplanması ve bertaraf tesislerine taşınmasının alt kademeler tarafından sunulmasının etkin ve etkili şekilde yerine getirildiğinden söz etmek daha mümkündür. Bu hizmet kolunun alt kademeye bırakılması hem yerindenlik ilkesi açısından hem de hizmetin bölünebilirliğinin sağlanması açısından olumlu değerlendirilmektedir. Ayrıca kademeler arası koordinasyon ilişkisinin geliştirilmiş olmasına örnek bir hizmet alanını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu hizmet kolunun alt kademenin yetki ve sorumluluğunda devam etmesi gerektiği düşünülmektedir.

Katı atıkların yönetimi ve temizlik hizmetlerinin sunumunda sorunlara neden olan temel konu, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımıdır. Araştırma sonuçları, büyükşehir belediyelerinin ana yol, meydan ve bulvarların katı atık ve temizlik hizmetlerinden sorumlu olmasının uygulamada sorunlara neden olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının kaldırılarak tüm ilçe mülki sınırındaki katı atıkların toplanması, taşınması ve yolların temizliğinin alt kademelere bırakılmasının daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Bir diğer araştırma sonucu, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın katı atık ve temizlik hizmetleri alanında büyük oranda beklenileni karşılamasıdır. Özellikle katı atık ve temizlik hizmetlerinin teknik kapasitesindeki teknolojik donanımın geri dönüşüme katkı sağlayacak şekilde yenilenmeye başlanması, deforme olan konteyner yerine yenisinin daha kolay ikame edilebilmesi, kırsal mahallelerde katı atıkların depolanmasına dair bilinçlenmenin oluşturulması, kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisinin ve hizmetlerin devredilebilme

esnekliğinin olumlu şekilde sürdürülmesi katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri alanından elde edilen olumlu uygulama sonuçlarına örneklerdir.

İlçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitelerinin genişleyen ilçe mülki sınırına hizmet sunmakta yetersiz kalabilmesi, bu durumun ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakabilmesi, Karadeniz Bölgesi'nin iklim koşullarının, coğrafi yapısının, geniş yol ağının, değişken nüfusunun hizmet sunumunu zorlaştırarak araç gereçlerin daha sık deforme olmasına neden olması ise katı atık yönetimi ve temizlik hizmetleri alanından elde edilen olumsuz uygulama sonuçlarına örneklerdir.

Katı Atık Yönetimi ve Temizlik Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) Katı atıkların depolanması, ayrıştırılması ve bertaraf edilmesi üst kademenin sorumluluğunda, katı atıkların toplanması ve taşınması ise alt kademenin sorumluluğunda devam ederek mevcut hizmet paylaşımı korunmalıdır.
(2) Kademeler arasındaki iyi koordinasyon ilişkileri ve hizmetlerin devredilebilme esnekliği korunmalıdır.
(3) Katı atık ve temizlik hizmetlerinde ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımı kaldırılmalı, ilçe mülki sınırlarındaki tüm alanların temizliği ve katı atıklarının toplanmasından ilçe belediyeleri sorumlu olmalıdır.
(4) Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziksel ve iklim koşulları, değişken nüfus özellikleri katı atık ve temizlik hizmetlerinin sunumunda dikkate alınarak hizmet ve gelir paylaşımı gerçekleştirilmelidir.

Su ve Kanalizasyon Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin abone işlemleri, içme suyu, atık su ve kanalizasyon işletme, plan proje strateji geliştirme, yatırım inşaat, makine malzeme işletimi, idari ve mali işlemler olmak üzere geniş kapsamlı hizmet yönleri bulunmaktadır. İçme suyu, atık su ve kanalizasyon tesislerinin plan ve projelerinin geliştirilmesi, tesis edilmesi, işletimi, bakımı ve onarımı, bunların idari ve mali yönetiminin sağlanması teknik uzmanlık ve büyük maliyetler gerektirmektedir. Araştırma sonuçları, ilçe belediyelerinin büyük çoğunluğunun bu kapasiteye sahip olmadığını göstermektedir.

Ayrıca su ve kanalizasyon hizmetleri kendi içerisinde sırasıyla takip edilmesi gereken önemli aşamaları bulundurmakta ve bu aşamalar bir bütünlük gerektirmektedir.

Dolayısıyla büyükşehir belediye sınırlarındaki su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla her türlü tesisi kurmanın üst kademe olan büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü tarafından sunulmasının büyük oranda ölçek ekonomisine katkı sağladığı düşünülmektedir. Çünkü tüm ilçe belediyelerinde ayrı bir su ve kanalizasyon idaresi kurulması teknik kapasite ve büyük maliyet gerektirmektedir.

Araştırma sonuçları tüm il sınırına su ve kanalizasyon hizmetlerinin Ordu'da ilçelere kurulan şefliklerle, Trabzon'da ilçelere kurulan müdürlüklerle sunulduğunu göstermektedir. Şeflik ve müdürlük şeklindeki örgütlenme, geniş coğrafi alana sahip olan illerde hizmet sunumunda aksamaların önüne geçebilmek için yerinden hizmet sunumunu kaçınılmaz kılmaktadır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin paylaşımında kargaşaya neden olan konu, yağmur suyu hattının yapım, bakım ve onarımının hangi kademede kalması gerektiğidir. Araştırma sonuçları, Ordu'da yağmur suyu hattının büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirildiğini, Trabzon'da ise sadece merkez ilçe belediyesinde protokol yapıldığını diğer ilçelerde kargaşanın devam ettiğini göstermektedir.

Yağmur suyu hatlarının yapım, bakım ve onarımı büyük maliyet ve kapasite gerektirmektedir. Bu kapasiteye sahip olan ilçe belediyelerinin hizmeti sağlamasının önü açık olmakla birlikte bu kapasiteye sahip olmayan ilçe belediyelerinin bu hizmeti protokolle büyükşehir belediyelerine devretmesinin daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin paylaşımında büyükşehir belediyeleri açısından fazladan hizmet yüküne neden olan konu, çevre ve temizlik vergilerinin su faturalarından tahsil edilerek ilçe belediyelerine aktarılmasıdır. Bu hizmet konusunun doğrudan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesinin daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Bu alanda uygulamada soruna neden olan konu, su abonelikleridir. Araştırma sonuçları, su ve kanalizasyon idarelerinin kurulmasından sonra su abonelikleri konusunda örneklemlerin farklı uygulama yöntemi tercih ettiğini göstermektedir.

Ordu'da altyapısı tamamlanmayan mahallelerde henüz su aboneliklerinin başlatılmadığı, Trabzon'da ise altyapısının tamamlanmış olması dikkate alınmadan su aboneliklerinin başlatıldığı ve bu durumun özellikle kırsal mahalledeki vatandaşların tepkisine neden olduğu anlaşılmaktadır.

Araştırma sonuçları genel olarak, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın su ve kanalizasyon hizmetleri alanında büyük oranda beklenileni karşıladığını göstermektedir. Özellikle uzmanlık ve büyük maliyet gerektiren su ve kanalizasyon hizmetlerindeki kurumsal yapının yeniden oluşturulması, teknik ve beşeri kapasitenin geliştirilmesi, teknolojik donanımın iyileştirilmesi, performans takip sistemi gibi yönetim modellerinin oluşturulması, üst kademe tarafından tek projeyle birden fazla ilçeye hizmet sunulmasına imkan sağlayarak pozitif dışsallıkların oluşması, Karadeniz Bölgesi'nin getirdiği olumsuz koşullara yöreye özgü çözümler geliştirebilmesi bu alandaki olumlu uygulama sonuçlarına örneklerdir.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunulmasında büyükşehir belediyesi içindeki farklı hizmet alanlarındaki birimlerle tam olarak koordinasyon ilişkisinin kurulamaması, değişken nüfusa hizmet sunacak altyapının henüz yeterli olmaması, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının ve fiziksel koşullarının getirdiği olumsuz koşulların hizmetlerin sunum sürelerini uzatması ve hizmet maliyetlerini yükseltmesi olumsuz uygulama sonuçlarına örneklerdir.

Su ve Kanalizasyon Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) Su ve kanalizasyon hizmetlerinin tüm il ve ilçe mülki sınırlarına büyükşehir belediyesi tarafından sunulması uygulaması korunmalıdır.
(2) Su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda büyükşehir belediyesinin içindeki birimler arasındaki koordinasyon ilişkisi iyileştirilmeli, birbirleriyle entegre hizmet sunumu sağlanmalıdır.
(3) Tüm il ve ilçe mülki sınırındaki yağmur suyu hattının yapım, bakım ve onarımı su ve kanalizasyon idareleri tarafından yerine getirilmeli, kapasitesi yeterli olan ilçe belediyelerine bu hizmet protokolle devredilebilmelidir.
(4) Çevre ve temizlik vergileri doğrudan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmelidir.

(5) Tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerin abonelikleri, su ve kanalizasyon altyapısındaki hizmet sunumları iyileştirildikten sonra başlatılmalıdır.

İmar ve Planlama Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

İmar ve planlama hizmetlerinin nazım imar planlarının yapımı ve onaylanması, uygulama imar planları, parselasyon planları ve imar ıslah planlarının denetimi, yapımı veya yaptırılması, numarataj hizmetleri ve tüm il sınırındaki imar ve planlama hizmetlerinin denetimi olmak üzere dört yönü bulunmaktadır.

İlçe belediyelerinin 1/1000'lik uygulama imar planlarından, büyükşehir belediyelerinin ise 1/5000 ile 1/25000 arasındaki uygulama imar planlarından sorumlu olması imar ve planlama hizmetlerindeki bütünlüğün sağlanması açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir. Araştırma sonuçları yeterli teknik ve beşeri kapasiteye sahip ilçe belediyelerine 1/5000'lik uygulama imar planlarının devredildiğini, kapasitelerinin yetersiz kaldığı durumlarda ise 1/1000'lik uygulama imar planlarının büyükşehir belediyelerine devredilebildiğini göstermektedir. Uygulama imar planlarındaki esnek uygulama, imar ve planlama hizmetlerinin daha etkin ve işlevsel olmasına fırsat tanırken, 1/5000 ile 1/25000 arası planların büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğunda olması il çapındaki imar uygulamalarında bütünlüğün sağlanmasına fırsat tanımaktadır. Dolayısıyla ölçek ekonomisi, etkinlik ve hizmetin faydasının yayıldığı alan gibi açılardan bu uygulamaların devam ettirilmesi gerektiğini göstermektedir.

İmar ve planlama hizmetlerinde hizmet paylaşımının sorunlara neden olduğu tek konu numarataj hizmetleridir. Büyükşehir belediyelerinin numarataj işlemlerinden sorumlu olması, ilçe sınırlarındaki numaralandırma hizmetlerinin sunumunu zorlaştırmaktadır. Araştırma sonuçları, vatandaşı doğrudan ilgilendiren bir hizmet kolu olan numarataj işlemlerinden büyükşehir belediyesinin yetkili ve sorumlu olmasının hizmette aksamalara ve gecikmelere neden olduğunu göstermektedir. Bu paylaşım, vatandaşın hizmete ulaşımını zorlaştırmakta, ilçe belediyelerinin vatandaşa hizmet anlayışıyla sorumluluklarında olmayan hizmet yüklendiğini göstermektedir. numarataj

hizmetlerinin yerindenlik ilkesinin de gereği olarak ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğunda daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Araştırma sonuçları, imar ve planlama hizmetlerinde büyükşehir belediyesinin genel koordinatör görevi üstlenmesiyle her ne kadar bürokratik süreçler artsa da kademeler arasındaki ilişkinin genel olarak iyi olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, ildeki imar ve planlama uygulamalarında bütünlüğü sağladığını göstermektedir. Burada iyileştirme yapılarak süreçlerin daha hızlı ilerlemesine yönelik uygulamalar değerlendirilerek imar ve planlama hizmetlerinin denetim yetkisinin üst kademede bulunmasının devam ettirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra imar ve planlama hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitede iyileşmeler gerçekleştirilerek teknolojik altyapının güçlendirilmesi, tüm kayıtların dijital ortama aktarılmasına ve imar planlarının revize edilmesine başlanması, koordinasyonun ve esnekliğin sağlanması, il çapında bütünlüğün sağlanarak denetimin yapılması olumlu uygulama sonuçlarına örneklerdir. Bazı ilçe belediyelerinin yeterli uzman personele sahip olamaması, bürokratik süreçlerin uzaması, Karadeniz Bölgesi'nin getirdiği özelliklerin uygulamayı zorlaştırması ise olumsuz uygulama sonuçlarına örneklerdir.

İmar ve Planlama Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) Büyükşehir belediyesinin bütünlüğü sağlayıcılığı, denetleyiciliği ve uygulama imar planlarının kademeler arası devredilebilme esnekliği korunmalıdır.
(2) Modelin getirdiği hizmet paylaşımı ekseninde büyükşehir ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesi iyileştirilmeli, ilçe belediyelerinde şehir plancısı başta olmak üzere uzman personel istihdamı artırılmalıdır.
(3) İmar ve planlama süreçlerinin daha kısa sürede neticelenmesi için ilçe belediyelerinde imza yetkisine sahip imar müdür yardımcısı kadrosu tahsis edilmelidir.
(4) Numarataj hizmetleri, ilçe belediyesi tarafından sunulmalıdır.
(5) İmar kanunu hazırlanırken, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı ve fiziksel koşulları dikkate alınmalıdır.

Ulaşım Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Ulaşım hizmetlerinin yol yapım, bakım ve onarım, toplu taşıma, trafik, koordinasyon ve planlama olmak üzere dört yönü bulunmaktadır. Ulaşım koordinasyon ve planlama hizmetlerinin üst kademe olan büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi il çapında bütünlüğü sağladığı için olumlu bir paylaşım olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde toplu taşıma ve trafik hizmetlerine dair kararların alınmasında ve uygulanmasında il bütününde büyükşehir belediyesinin yetkili ve sorumlu olmasıyla birlikte ilçe belediye temsilcilerinin görüşlerinin alınması olumlu ve ölçek ekonomisine katkı sağlayan bir paylaşım olarak değerlendirilmektedir.

Araştırma sonuçları, Ordu ve Trabzon illerinde daha çok ara yolların hizmet beklediğini, bu yolların sorumluluğunun ilçe belediyelerinde olmasının uygulamada aksamalara neden olduğunu göstermektedir. Ayrıca ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımı özellikle karla mücadele dönemlerinde, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarında olmayan yerlerde hizmet sunmak zorunda kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu paylaşımın kaldırılarak tüm ilçe mülki sınırındaki yol yapım, bakım ve onarım hizmetlerinin kapasitesi yeterli olmayan ilçelerde büyükşehir belediyesine devredilebilmesine esneklik sağlanmasının daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ulaşım hizmetlerinde büyükşehir belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitendeki donanımın geliştirilmeye başlanması, ilçe belediyeleriyle koordinasyon ilişkisinin ve hizmetlerin devredilebilme esnekliğinin gelişmesi olumlu uygulama sonuçlarına örneklerdir.

İlçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesindeki iyileşmelerin her ilçe belediyesinde henüz yeterli düzeye ulaşamamış olması, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı olarak ilçe belediyelerinin kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kalması, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının, dağınık yerleşim şeklinin, iklim koşullarının hizmet sunumunu zorlaştırarak hizmet maliyetlerini artırması, sosyal ve kültürel özelliklerin hizmet sunumunu zorlaştırması, kırsal mahallelere yol yapım, bakım ve onarım hizmetinin sunulmasında yeterli düzeye ulaşılamaması araştırmadan elde edilen olumsuz uygulama sonuçlarına örneklerdir.

Ulaşım Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) İlçe belediyelerinin sınırlarını aşan, yüksek kapasite ve büyük maliyetle birlikte uzmanlık gerektiren bir hizmet alanı olan ulaşım hizmetlerinin, büyükşehir belediye ölçeğinde üst kademe tarafından planlanarak yönetilmesine dair hizmet paylaşımı korunmalıdır.
(2) Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımı kaldırılarak tüm il sınırındaki ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmeli, kapasitesi yeterli olan ilçe belediyelerine hizmet devri gerçekleştirilmelidir.
(3) Tüm il mülki sınırına büyükşehir belediyesi tarafından etkin ve verimli şekilde hizmet sunabilmek için ilçelere, büyükşehir belediyesi tarafından kurulan ulaşım şefliklerinin sayısı artırılarak ihtiyaçlara daha etkin şekilde müdahale edilmelidir.
(4) Kademeler arasındaki iyi koordinasyon ilişkileri ve hizmetlerin devredilebilme esnekliği korunmalıdır.

Zabıta Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Zabıta hizmetlerinin modelin getirdiği uygulamalar ekseninde üç yönü araştırılmaktadır. Bunlar denetim ve ruhsatlandırma, ana arterlere hizmet ve ilgili alandaki birimler arası koordinasyonu kapsamaktadır. Zabıta hizmetlerine ait analiz sonuçları, modelin getirdiği hizmet paylaşımı kapsamında değerlendirildiğinde; birinci sınıf gayrı sıhhi iş yerlerinin sorumluluğunun üst kademede olması il sınırında bütünlüğü ve denetimi sağladığı için devam etmesi gereken olumlu bir paylaşım modeli olarak değerlendirilmektedir. İlçe belediyelerinin sıhhi işyerleri ile ikinci ve üçüncü sınıf gayrısıhhi işyerlerinden, umuma açık yerlerden yetkili ve sorumlu olmasının uygulamada soruna neden olmaması ve yerindenlik ilkesi gerekçesiyle devam etmesi gereken bir paylaşım olduğu düşünülmektedir.

Araştırma sonuçları, büyükşehir belediyelerinin kendi yetki ve sorumluluğundaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerindeki ruhsat ve denetim hizmetlerinin sunulmasının uygulamada kargaşaya neden olduğunu göstermektedir. Bu paylaşım, ilçe belediyelerini ruhsatını vermediği, ilan ve reklam vergisini almadığı yerlerin denetimini yapmak durumunda bırakabilmektedir. Özellikle geniş coğrafi alana ve uzun yol ağına sahip olan Ordu ve

Trabzon illerindeki ana arterlere il merkezinden hizmet sunulmasını beklemek gecikmelere neden olabildiği için ana arterlerdeki yerlerin yetki ve sorumluluğunun ilçe belediyelerine bırakılmasının uygulamada daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Araştırma sonuçları, ilçe belediyelerindeki memur zabıta sayısının genel olarak yeterli olmadığını göstermektedir. Yetersiz beşeri kapasite ve ilçe belediyelerinin sorumluluklarında olmayan alanlarda hizmet vermek durumunda kalması kapasitelerinin üzerinde hizmet yükünü oluşturmakta ve uygulamada aksaklıklara neden olmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyesi ile merkez ilçe belediyeleri arasındaki hizmet alanının sıklıkla çakışması uygulamadaki kargaşayı artırırken, diğer ilçe belediyeleriyle koordinasyon ilişkisine dayalı olarak aksamaların giderilebildiği anlaşılmaktadır. Koordinasyon ilişkisinin iyi olmasında aynı siyasi partiye mensup belediyelerin uyumlu olmasının etkisi olduğu düşünülmektedir.

Araştırmanın her iki örnekleminde de görüldüğü üzere merkezden ya da büyük nüfuslu ilçelere kurulan zabıta ofislerinden tüm il sınırına zabıta hizmeti sunulması kapasiteyi zorlamakta ve ilçe belediye zabıtasının müdahale etmesini gerektirmektedir. Fakat bu personellerin imza yetkisi olmadığından hizmette aksamalar yaşanmakta ve süreç uzamaktadır. Zabıta sayısındaki yetersizliğin belirginleştiği bir diğer konu, yaz aylarında artan kaçak inşaat denetimlerinde görülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyesine dönüşmenin etkisiyle artan ve değişen ihtiyaçlar ekseninde denetimlerin yapılması uzman personele duyulan ihtiyacı artırmaktadır. Burada iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi, büyükşehir belediyesi tarafından tüm il sınırına zabıta hizmeti sunabilmek için idareler arası esneklik ve olumlu koordinasyon ilişkisinin korunması, ikincisi ilçe belediyelerinde yeterli düzeyde memur zabıta istihdam edilmesidir.

Zabıta Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) Zabıta hizmet alanındaki kademeler arasındaki birinci, ikinci ve üçüncü sınıf işyerlerinin ruhsat ve denetimine dayalı hizmet paylaşımı korunmalıdır.
(2) Zabıta hizmetlerinde ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımı kaldırılarak bu alanlarda ilçe belediyeleri yetkili ve sorumlu olmalıdır.
(3) İlçe belediyelerinde yeterli düzeyde memur zabıta istihdam edilmelidir.

(4) Değişken nüfus gibi etkenlerin ortaya çıkardığı hizmet ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kademeler arasındaki iyi koordinasyon ilişkileri ve hizmetlerin devredilebilme esnekliği korunmalıdır.

Mezarlık ve Defin Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Mezarlık ve defin hizmetlerinin mezarlık alanlarının tespit ve tesis edilmesi, işletilmesi ve defin hizmetleri olmak üzere üç yönü bulunmaktadır. Mezarlık alanlarının tespit ve tesis edilmesi, teknik uzmanlık ve büyük maliyetler gerektirmektedir. Araştırma sonuçları, bazı ilçe belediyelerinin yeterli teknik ve mali kapasiteye sahip olmakla birlikte büyük çoğunluğunun sahip olmadığını göstermektedir. Diğer taraftan, dağlık ve engebeli coğrafyaya sahip Ordu ve Trabzon'da mezarlık oluşturmak için alan bulmak oldukça zor olduğundan kamulaştırma ile düzenli mezarlık alanları kurulmaktadır. Fakat aynı zamanda ilçe belediyeleri alanı daha iyi tanımakta ve mezarlık alanlarının tespitinde olumlu etkide bulunabilmektedir. Bu gerekçeler doğrultusunda, mezarlık alanlarının tespiti ve tesisinin üst kademe olan büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesine yönelik uygulamanın devam etmesi gerektiği düşünülmekle birlikte ilçe belediyelerinin de görüşünün alınmasına dikkat edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Araştırma sonuçları, tüm il sınırındaki mezarlık alanlarının bakım, onarım, ağaçlandırma, aydınlatma, güvenlik, temizlik ve defin gibi hizmetlerinin üst kademe tarafından sunulmasının hizmet sunumunu geciktirdiği ve üst kademeyi muhtarlara destek olarak onlardan hizmet bekleme gibi farklı arayışlara sevk ettiğini göstermektedir. Hizmet paylaşımı ilkelerine göre bir hizmet, gerektirdiği coğrafi yeterliliğe sahip yönetim kapasitesine bırakılmalıdır. Ayrıca yerindenlik ilkesinin de gereği olarak mezarlık alanlarının alt kademeler tarafından daha etkin işletilerek oluşan aksamaların giderilebileceği düşünülmektedir.

Mezarlık alanlarının tespit, tesis ve işletilmesinden sonraki hizmet alanı; cenazenin bulunduğu yerden alınarak gömüleceği yere taşınması, yıkanması, gömülmesi, taziye destekleri gibi süreçlerini kapsayan defin hizmetleridir. Her iki kademenin birlikte bu hizmeti sunması her ne kadar kademeler arasındaki koordinasyon ilişkisinin güçlü olduğunu gösterse de aynı zamanda alt kademe tarafından yerine getirilebilecek bir

hizmetin üst kademenin sorumluluğuna bırakıldığını da göstermekte ve bu durum yerindenlik ilkesiyle ters düşmektedir.

Defin hizmetleri kendi içinde analiz edildiğinde; cenazenin vefat ettiği ilçeden gömüleceği yere taşınması durumunda ilçe belediyeleri farklı bir ilçeye ya da şehre taşıma yaparak hizmetin sınırlarını ilçe sınırlarının ötesine taşımakta ve dışsallıklar oluşmaktadır. Cenaze taşıma hizmetinin sunulmasında optimum hizmet alanının oluşturulması zordur. Bu nedenle, merkezden ilçe belediyelerine aktarılan transferlerin oranı buna göre belirlenmelidir. Aksi takdirde ilçe belediyeleri, yerel fayda ve maliyet kapsamında bu hizmetlere kaynak ayırdığından, geniş ölçekte hizmet sunmada sorunlarla karşılaşmakta ve ilçe belediyeleri arasında çatışmalara neden olabilmektedir.

Araştırma sonuçları, defin hizmetleri kapsamında cenazenin yıkanmasında, az nüfuslu ilçe belediyelerinde tam donanımlı cenaze araçlarının yeterli olabilirken, fazla nüfuslu ilçe belediyelerinde yeterli olamadığından ve diğer ilçe belediyelerine destek olmak için büyükşehir belediyeleri tarafından büyük nüfuslu ilçelere gasilhane kurulduğunu göstermektedir. Cenazenin gömülmesi ve taziye hizmetlerinde ise büyükşehir belediyesinin yetkili olması yerindenlik ilkesiyle çatışmakta ve ilçe belediyelerine bırakılmasının daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Mezarlık ve defin hizmet alanı özelindeki araştırma sonuçları; Karadeniz Bölgesi'ndeki Ordu ve Trabzon illerinin coğrafi yapı, fiziksel koşullar, yol ağı, yerleşim şekli gibi özelliklerinin merkezden tüm il sınırına hizmet sunulmasını zorlaştırdığını göstermektedir. Bu nedenle çalışmadaki her iki örneklem de şehir merkezinden tüm il sınırına hizmet sunulmasında kendilerine özgü uygulama yöntemleri geliştirmişlerdir. Ordu'da, mezarlık ve defin hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelerinde oluşturulan ofisler üzerinden yürütüldüğü, teknik ve beşeri kapasitenin yeterli olduğu ve modelin başarılı şekilde uygulandığı sonucuna ulaşılmıştır. Trabzon'da ise mezarlık ve defin hizmetlerinin şehir merkezinden tüm il sınırına sunulmasında uygulamada teknik ve beşeri kapasite açısından yetersiz kalındığı ve ilçe belediyeleriyle kurulan iyi koordinasyon ilişkilerinin etkisiyle hizmetin birlikte yürütüldüğü sonucuna ulaşılmıştır.

Tüm bunların yanı sıra il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmak mezarlık ve defin hizmetlerini büyük oranda iyileştirerek daha düzenli ve daha kaliteli sunulmasına olanak yaratmıştır. Ayrıca, mezarlık alanları konusunda vatandaşlar bilinçlenmeye başlamıştır. Örneklemlerin her ikisi de bu hizmetin tüm il sınırına sunulmasında ilçe belediyeleriyle iyi koordinasyon ilişkileri geliştirmiştir.

Mezarlık ve defin hizmetlerinin tamamen ya da birlikte sunulacak şekilde üst kademeye bırakılmasının ölçek ekonomisi açısından değerlendirilmesinde önceki ve sonraki döneme ait kişi başı hizmet maliyetlerinin, nüfusun, coğrafi yapının, fiziksel koşulların, sosyoekonomik ve kültürel özelliklerin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu hizmet paylaşımı kapsamında elde edilen verilerden tamamen ölçek ekonomisi sağlanmıştır ya da sağlanmamıştır diyebilmek zordur.

Modelin getirdiği mezarlık ve defin hizmetlerinin il merkezinden sunulmasının ortaya çıkardığı aksamalar ve hizmet paylaşımı karşısında gerçekleşen olumsuz sonuçlar bu alandaki paylaşımın yeniden düzenlenmesinin daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağını göstermektedir. Bu kapsamda vatandaşa doğrudan temas eden mezarlık alanlarının tespit ve tesis edilmesinin üst kademe tarafından sunulmasında daha bütüncül, planlı ve etkin sonuçlar ortaya çıkacağı düşünülürken, mezarlık alanlarının işletilmesinin ve defin hizmetlerinin kamusal ihtiyaca en yakın ilçe belediyeleri tarafından yeterli düzeyde kolaylıkla yerine getirilerek daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Mezarlık ve Defin Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) Mezarlık alanlarının tespitinde ve tesisinde ilçe belediyelerinin görüşü doğrultusunda büyükşehir belediyeleri yetkili ve sorumlu olmalı, yeterli kapasiteye sahip olan ilçe belediyelerine bu hizmet meclis kararıyla devredilebilmelidir.
(2) Her iki kademenin de sorumlu olduğu defin hizmetleri, gelirleriyle birlikte ilçe belediyelerine devredilmeli, aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine gerekli durumlarda destek olması konusundaki esneklik korunmalıdır.
(3) Kademeler arasındaki iyi koordinasyon ilişkileri ve hizmetin devredilebilme esnekliği en az model kadar önemli olduğu için korunmasına özen gösterilmelidir.

(4) İlçe belediyelerinde kadın ve erkek gassal, tam donanımlı yıkama özellikli cenaze aracı ve şoförü istihdam ve tedarik edilmeli, merkez ilçe ve diğer fazla nüfuslu ilçelere gasilhane kurularak hizmet sunumu kolaylaştırılmalıdır.
(5) Teknik uzmanlık ve maliyet gerektiren mezarlık bilgi sistemi büyükşehir belediyesi tarafından kurularak, kayıtlar ilçe belediyeleri tarafından sürdürülmeli, denetimler büyükşehir belediyesi tarafından belirli periyotlarla yapılmalıdır.
(6) Modelin getirdiği hizmet paylaşımının daha etkin ve verimli şekilde sunulması için ilçe belediye örgütlenmesinde mezarlık ve defin hizmet birimi kurulmalıdır.

Otopark Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Otopark hizmetlerinin yapmak, işletmek ve ruhsat vermek olmak üzere üç yönü bulunmaktadır. Araştırma sonuçları, büyükşehir belediyelerinin otopark gelirlerini almasına rağmen, ilçe belediyelerine otopark inşasında gecikmelerin yaşandığını göstermektedir. Bu nedenle otopark yapımının, işletilmesinin ve ruhsatlandırılmasının doğrudan ilçe belediyelerine devredilmesinin daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. Nitekim, bu çalışma devam ederken gerçekleştirilen 7261 sayılı Kanun'un 29. Maddesi'ne otoparkların yetki ve sorumluluğunun ilçe belediyelerine devredilmesi araştırma sonucumuzu teyit etmektedir.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra Ordu ili otogarının teknik ve beşeri kapasitesi teknolojiye uygun olarak yeniden inşa edilirken, Trabzon ilinde bu çalışmanın hazırlıkları devam etmektedir. Bu örnek otopark hizmetlerinin olumlu uygulama sonucuna örnektir. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı ve fiziksel koşullarının otopark alanı oluşturulmasını zorlaştırması ise uygulamada karşılaşılan olumsuz sonuca örnektir.

Otopark Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

(1) Belediyelerin otopark gelirlerinin bölge otoparkı için gerekli arsa alımı ve inşasında kullanılması korunmalıdır.
(2) Modelin getirdiği hizmet paylaşımının etkin ve verimli şekilde sunulabilmesi için yeni binaların altına otopark inşasında ve şehri içi otopark planlamasında Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısına ve fiziksel koşullarına uygun şekilde otopark düzenlemesi yapılmalıdır.

Toptancı Hal Hizmet Alanı Özelindeki Sonuçlar

Toptancı hal hizmetlerinin yapımı, işletilmesi, ruhsatlandırılması ve denetlenmesi olmak üzere dört yönü bulunmaktadır. Bu dört hizmet kolunun da büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesinin ölçek ekonomisine katkı sağlaması, etkin ve verimli hizmet sunumuna imkan oluşturması, ilçe belediyelerine hizmet sunumunda adil olması gerekçeleriyle devam ettirilmesi gereken bir paylaşım modeli olduğu düşünülmektedir.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmak; toptancı hallerin teknik ve beşeri kapasitesinin iyileştirilmesi, teknolojik donanımın ve ürün kalitesinin artırılması, ilçe belediyeleri ile koordinasyon ilişkisinin geliştirilmesi gibi olumlu sonuçlar ortaya çıkarmıştır. İlçe belediyelerinin pazar yeri konusunda henüz bir standardın oluşturulamaması olumsuz bir uygulama sonucu olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, ilçe belediyelerinin pazar yerlerinin yapım, bakım, işletim ve denetiminde iyileşmeyi bekleyen yönler bulunmaktadır.

Toptancı Hal Hizmet Alanı Özelindeki Öneriler

Çalışmadan elde edilen tüm sonuçlar doğrultusunda toptancı hal hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik kademeler arası hizmet paylaşımı odaklı ve hizmet sunumunun daha iyi olması kapsamlı öneriler şunlardır:

(1) Toptancı hal hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından etkin ve verimli şekilde tüm il sınırına sunulmasına yönelik hizmet paylaşımı korunmalıdır.
(2) İlçe belediyelerinin pazar yerlerinin teknik ve beşeri kapasitesi iyileştirilerek bu alanlar için standart bir model geliştirilmelidir.

Gelir Paylaşımı Özelindeki Sonuçlar

Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımında emlak, haberleşme, elektrik havagazı vergilerinin doğrudan ilçe belediyelerinde olmasının olumlu bir paylaşım modeli olduğu anlaşılmakta ve devam etmesi gerektiği düşünülmektedir. Eğlence ve çevre temizlik vergilerinin kademeler arasındaki oranının dağılımında ise sorun olmadığı anlaşılmakta ve devam etmesi gerektiği düşünülmektedir. İlan ve Reklam Vergisi'nin paylaşımında ise ana yol ve ara yol

ayrımına dayalı hizmet paylaşımının getirdiği kargaşanın gelir paylaşımında da yaşandığını göstermektedir. Bu nedenle daha önce hizmet alanlarında da tartışılan ana yol ve ara yol ayrımının kaldırılarak ilan ve reklam vergi gelirlerinin doğrudan ilçe belediyelerinin olmasının daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. Diğer öz gelirlerden harçların ve harcamalara katılma paylarının paylaşımında sorun tespit edilmediği için uygulamanın devam etmesi gerektiği düşünülmektedir.

Türkiye genelindeki tüm büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi verileri[96] incelendiğinde, 2014 yılından 2020 yılına kadar toplam gelirlerin sürekli artarken, toplam harcamaların 2019 yılındaki azalış haricinde sürekli artış gösterdiği görülmektedir. 2014 yılından 2020 yılına kadar toplam gelir ve harcamaların yaklaşık iki kat arttığı ve toplam harcamaların toplam gelirlerden sürekli olarak fazla olduğu anlaşılmaktadır. Sadece 2020 yılında bütçe fazlası oluşmuş olup, 2014-2019 döneminde sürekli olarak büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi açık oluşturmuştur.

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe dengesi verileri[97] incelendiğinde, 2014-2020 döneminde toplam gelirlerin sürekli artarken, toplam harcamaların 2019 yılı haricinde sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Bu dönemde toplam harcamaların toplam gelirlerden daha fazla artarak sürekli bütçe açığı oluştuğu anlaşılmaktadır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe dengesi verileri[98] incelendiğinde, 2014-2020 döneminde toplam gelirlerin sürekli artarken, toplam harcamaların 2017 yılı haricinde sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Bu dönemde toplam harcamalar artarken 2015, 2017 ve 2018 yıllarında toplam gelirlerin toplam harcamalardan daha fazla artış gösterdiği anlaşılmaktadır.

Bütçe dengesi sonuçlarından hareketle, Türkiye genelindeki bütçe dengesinin Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin bütçe dengesiyle paralel seyir gösterdiğini ifade etmek mümkün olmakla birlikte Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne kıyasla daha dengeli bir bütçe takip ettiğini ifade etmek mümkün görünmektedir. Ayrıca, 6360 sayılı Kanun değişikliğinin büyükşehir belediyelerinin

[96] Bakınız Tablo 16.
[97] Bakınız Tablo 39.
[98] Bakınız Tablo 43.

bütçe dengesine etkisinin olumsuz yönde olduğunu ifade etmek mümkün görünmektedir.

Türkiye genelindeki tüm büyükşehir belediyelerinin gelir kalemleri[99] incelendiğinde 2020 yılı en fazla gelirin faiz, pay ve cezalardan oluştuğu, bunu teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri ve vergi gelirlerinin takip ettiği anlaşılmaktadır. 2020 yılı Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kalemleri incelendiğinde[100], en fazla gelirin faiz, pay ve cezalardan oluştuğu bunu sırasıyla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar, sermaye gelirleri ve vergi gelirlerinin takip ettiği görülmektedir. 2020 yılı Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kalemleri incelendiğinde[101] ise 2014-2020 döneminde en fazla gelirin faiz, pay ve cezalardan oluştuğu bunu sırasıyla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar, vergi gelirleri ve sermaye gelirlerinin takip ettiği görülmektedir.

Gelir kalemleri sonuçlarından hareketle, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin vergi gelirlerinin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin vergi gelirlerinden daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bu sonuçlardan hareketle, Türkiye genelindeki büyükşehir belediyelerinin en fazla gelir getiren kalemi ile Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin gelir kalemi benzerlik gösterirken, diğer kalemlerin sıralaması birbirinden farklılık göstermektedir. Ayrıca bu durum, büyükşehir belediyelerinin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğunu göstermektedir.

Türkiye genelindeki tüm büyükşehir belediyelerinin gider kalemleri[102] incelendiğinde 2020 yılındaki en fazla harcamaların mal ve hizmet alımları olduğu, bunu sermaye giderleri ile personel giderlerinin takip edildiği görülmektedir. 2020 yılı Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin gider kalemleri[103] ile Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin gider kalemleri[104] incelendiğinde ise en fazla harcamaların Türkiye genelindeki harcama sıralamasıyla benzer olduğu görülmektedir.

[99] Bakınız Tablo 18.
[100] Bakınız Tablo 41.
[101] Bakınız Tablo 45.
[102] Bakınız Tablo 19.
[103] Bakınız Tablo 42.
[104] Bakınız Tablo 46.

Sadece veriler üzerinden değerlendirme yapılmasının eksik sonuçlar ortaya çıkaracağı endişesiyle uygulama sonuçlarının da araştırıldığı gelir paylaşımı analizinde; analiz bulguları ve bütçe dengesi verilerinin birbiriyle örtüştüğü, GBVG' den aktarılan payların genişleyen il ve ilçe mülki sınırlarına hizmet sunumunda yetersiz kaldığı ve kişi başına düşen kamusal harcamaların giderek arttığı anlaşılmaktadır.

Ordu ve Trabzon'da yapılan araştırmanın gelir paylaşımı kapsamında ortaya çıkardığı olumlu ve olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bu sonuçlardan birincisi; GBVG' den büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların oranının genişleyen hizmet alanına hizmet sunacak yeterliliğe sahip olmamasının hizmette aksamaları ortaya çıkarmasıdır. Dolayısıyla, hizmet alanı özelinde tespit edilen teknik ve beşeri kapasitedeki yetersizliklerin temel nedeninin, gelir dağılımının hizmet alanıyla orantılı yapılmamasından kaynaklandığını ifade etmek mümkündür.

İkincisi, GBVG' den büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların dağıtım kriterlerinin nüfus ve yüzölçümüne göre belirlenmesinin uygulamada adaletsizliğe neden olmasıdır. Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziki koşulları, dağınık yerleşim şekli ve uzun yol ağı hizmet alanı özelindeki analizlerde de bahsedildiği üzere yatırım maliyetlerini artırmaktadır. Yatırım maliyetlerinin artmasından kaynaklı yaşanan sorunların sıklıkla ifade edildiği hizmet alanları; mezarlık ve defin hizmetleri, yol yapım, bakım ve onarım hizmetleri, katı atık ve temizlik hizmetleri başta olmak üzere diğer tüm hizmet alanlarıdır. Ayrıca değişken nüfus faktörü ve turizm alanları hizmet sunum maliyetlerini artırmaktadır. Dolayısıyla bölgesel koşulların, değişken nüfusun, turizm faktörünün gelir dağılım kriterlerinde dikkate alınması gerekmektedir.

Üçüncüsü, tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylere vergi yükümlülüğü getirilmesidir. Bu durumun üç yönlü sonucu bulunmaktadır. Birincisi, hizmet sunulmasına rağmen vergi yükümlülüklerinin on yıl süreyle ertelenmesinin belediyelerin hizmet sunum kapasitelerini zorlaması, ikincisi gelir seviyesi düşük olan kırsal mahallelerdeki vatandaşlara şehir merkezindeki vergilerin uygulanması, üçüncüsü köylere özgü yaşam alanlarının vergiye tabi tutulmasının tepkiye neden olmasıdır. Araştırma sonuçları ilçe belediyelerinin hizmet sundukları kırsal

mahallelerden vergi alınmamasının uygulamada sorunlara neden olduğunu göstermektedir.

Dördüncüsü, ilçe belediye paylarından kesinti yapılarak su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmasıyla içme ve kullanma su ücretlerinin vatandaşa indirimli sunulmasıdır. Bu durumun iki yönü bulunmaktadır. Birincisi, ilçe belediyeleri bu pay kesintisini gereksiz bularak kendi bütçelerinin kısıtlanması olarak değerlendirmektedir. İkincisi, kırsal mahallelere sunulan hizmetlerin büyük maliyetler gerektirmesi nedeniyle büyükşehir belediyeleri kesilen oranı yetersiz bulmakla birlikte bu payların yatırım maliyetlerini karşılamasının mümkün olmadığını belirtmektedir.

Beşincisi, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının getirdiği uygulama sonuçlarına göre ana arterlerdeki ilan ve reklam vergisinin büyükşehir belediyesi tarafından toplanmasıyla ilçe belediyelerinin gelirlerinin kısıtlanmasıdır.

Altıncısı, otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine otopark yapılması amacıyla aktarılmasına rağmen otopark inşalarının kısıtlı olmasıdır. Tez çalışması devam ederken, bu durum 7261 sayılı Kanun ile düzenlenerek otopark gelirleri ilçe belediyelerine devredilmiştir.

Son olarak, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi öz gelir kaynaklarını artırmaya yönelik belirli bir bilinçlenme düzeyine ulaşarak beton santrali, çakıl ocağı, sosyal tesis, güneş enerjisinden elektrik üretilmesi gibi çeşitli girişimlerde bulunmakla birlikte bu faaliyetlerin çok sınırlı düzeyde kalarak bölgesel koşulların da etkisiyle politikaya dönüşememiş olmasıdır.

Gelir Paylaşımı Özelindeki Öneriler

(1) GBVG' den büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların oranı artırılmalıdır.
(2) GBVG' den büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan paylardaki gelir dağılım kriterleri yeniden düzenlenerek şehrin yol ağı, değişken nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı dikkate alınmalıdır.
(3) Değişken Nüfus Kriteri, vatandaşa yazlık ve kışlık nüfusa dayalı birinci ve ikinci ikamet uygulaması hakkı verilerek geliştirilmelidir.

(4) Öz gelirleri artırmaya yönelik politikaların geliştirilmesi için belediyeler teşvik edilerek öz gelirler kanunla yeniden gözden geçirilmelidir.

(5) Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımın neden olduğu kargaşanın giderilmesi için bu kapsamdaki gelir paylaşımı kaldırılarak ana arterlerdeki vergiler ilçe belediyelerine bırakılmalıdır.

Varsayımların Değerlendirilmesi

Konunun aydınlatılması ve önemli noktaların kavranması için tezin ana araştırma soruları çerçevesinde geliştirilen varsayımlar şunlardır:

(1) Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özellikleri büyükşehir belediye modelinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

(2) Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet paylaşımının iyileştirilmesi gerekmektedir.

(3) Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet sunumunda koordinasyon modele dayalı olarak artmaktadır.

(4) Büyükşehir belediyelerinin yetkisindeki bazı hizmetleri ilçe belediyelerine devredebilme esnekliği uygulamada etkin şekilde kullanılmaktadır.

(5) Eski köy yeni mahallelere sunulan hizmetlerin etkinlik düzeyi artmaktadır.

(6) Modelin ilk uygulama yıllarında yaşanan organizasyon kapsamlı problemler ilerleyen yıllarda azalma göstermeye başlamıştır.

(7) Büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmetleriyle orantılı gelir kaynakları yeterli değildir.

(8) Büyükşehir belediye modelindeki gelir dağılımı kriterleri yetersizdir.

Hizmet alanları özelindeki bulgular değerlendirildiğinde, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının, fiziksel koşullarının, geniş yol ağının, dağınık yerleşim yapısının, iklim özelliklerinin katı atık ve temizlik, mezarlık ve defin, zabıta, otopark, ulaşım, su ve kanalizasyon, imar ve planlama hizmetlerinde büyük ölçüde hizmet sunumunu zorlaştırdığı, araç gereçlerin kullanım ömrünü kısalttığı ve hizmet maliyetlerini

artırdığı anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle, "*Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özellikleri büyükşehir belediye modelinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır*." şeklinde belirtilen birinci varsayım büyük oranda geçerli olarak kabul edilmektedir.

Araştırma kapsamındaki hizmet alanları değerlendirildiğinde, genel olarak ana yol ve ara yol ayrımından kaynaklanan yetki kargaşalarına bağlı hizmette aksamaların olduğu görülmektedir. Ayrıca, aynı hizmet alanında mezarlık ve defin hizmetlerindeki gibi iki kademenin de sorumlu olduğu ya da otopark, su ve kanalizasyon, imar ve planlama hizmetlerinde olduğu gibi bazı hizmetleri ilçe belediyesi yapabilecekken sorumluluğun büyükşehir belediyesinde veya tam tersi şekilde olduğu hizmet paylaşımı da sorunlara neden olmaktadır. Dolayısıyla iki kademenin de sorumlu olduğu ya da diğer kademenin daha etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlayabileceği gibi durumların tespitinden yola çıkarak "*Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet paylaşımının iyileştirilmesi gerekmektedir."* olarak belirtilen ikinci varsayım büyük oranda geçerli kabul edilmektedir.

Hizmet alanları özelindeki bulgulara göre, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmetlerin sunumunda koordinasyon ilişkisinin tüm hizmet alanlarında araç gereç desteği, personel transferi, hizmet devri gibi uygulamalarla genel olarak olumlu ve artma eğiliminde olması, koordinasyon ilişkisinin iyi olmasında liderlerin pozitif yaklaşımının etkisinin olması, merkez ilçe belediyeleriyle siyasi rekabete dayalı sorunların olması ve birden fazla birimi ilgilendiren su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinde büyükşehir belediyesi içindeki birimlerin birbirleriyle koordinasyon ilişkisinin zayıf olması gibi nedenlerle "*Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yerel hizmet sunumunda koordinasyon modele dayalı olarak artmaktadır.*" şeklinde belirtilen üçüncü varsayım, kademeler arasındaki ilişkilerde merkez ilçe belediyeleri haricinde geçerli olarak değerlendirilmektedir.

Araştırma kapsamındaki hizmet alanları özelindeki bulgular, büyükşehir belediyelerinin yetkisindeki bazı hizmetleri ilçe belediyelerine devredebilme esnekliğinin ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımın gerektirdiği karla mücadele dönemlerinde, yol ve kaldırım işgali durumlarında, her iki kademenin de sorumlu olduğu mezarlık ve defin hizmetlerinde, uygulama imar planlarında, yağmur

suyu konusunda sıklıkla hizmet devri yapıldığı, toptancı hal ve otopark hizmetlerinde ise hizmet devri gerçekleşmediği görülmektedir. Bu nedenlerden dolayı "*Büyükşehir belediyelerinin yetkisindeki bazı hizmetleri ilçe belediyelerine devredebilme esnekliği uygulamada etkin şekilde kullanılmaktadır.*" olarak belirtilen dördüncü varsayım büyük ölçüde doğrulanmaktadır.

Hizmet alanları özelindeki bulgular değerlendirildiğinde, toptancı hal ve otopark hizmetleri haricindeki tüm hizmet alanlarında kırsal mahallelere hizmet sunumunda belirgin düzeyde iyileşme olması, hizmetlerin daha sık ve düzenli daha kaliteli araç gereçlerle sunulmaya başlanması ve kırsal mahallelerdeki vatandaşlarda yukarıdaki analizlerde tek tek ifade edilen konulara yönelik bilincin oluşmaya başlaması gibi nedenlerle, "*Eski köy yeni mahallelere sunulan hizmetlerin etkinlik düzeyi artmaktadır.*" şeklinde ifade edilen beşinci varsayım büyük ölçüde doğrulanmaktadır.

İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra büyükşehir belediyelerinin organizasyon yapısında müdürlükten daire başkanlığına geçilmiş ve çok sayıda yeni birim kurulmuştur. İlk dönemde büyükşehir belediyesine dönüşmüş olmanın neleri getireceğinin bilinmemesi nedeniyle kargaşa yaşansa da ikinci dönemde bu kargaşanın büyük oranda giderildiği, modelin anlaşılmaya başlandığı tespit edilmiştir. Bu çıkarımlardan hareketle, "*Modelin ilk uygulama yıllarında yaşanan organizasyon kapsamlı problemler ilerleyen yıllarda azalma göstermeye başlamıştır.*" olarak belirtilen altıncı varsayım genel anlamda doğrulanmaktadır.

İl sınırında büyükşehir belediye modeliyle hizmet alanlarının genişlemesi ve artan hizmet çeşitliliğiyle birlikte hizmetlerin maliyetleri de artmıştır. Bu maliyet artışları özellikle Karadeniz Bölgesi gibi coğrafi yapısı, iklim koşulları, dağınık yerleşim şekli, uzun yol ağına sahip bölgelerde daha çok yükselmiştir. Bu nedenle, 6360 sayılı Kanun ile GBVG' den büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan transferler yeterli olmamaktadır. Dolayısıyla belediyeler hizmet sorumluluklarıyla doğru orantılı gelir kaynağına sahip değildir. Gelir paylaşımı analizinden elde edilen bu tespitler doğrultusunda, "*Büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmetleriyle orantılı gelir kaynakları yeterli değildir*." şeklinde belirtilen yedinci varsayım büyük ölçüde doğrulanmaktadır.

Araştırmadan elde edilen bulgular, her bölgenin kendine özgü özellikleri nedeniyle hizmet maliyetlerinin farklılaşabildiğini göstermektedir. Bu nedenle, gelir dağılım kriterlerinde nüfus ve yüzölçümünün dikkate alınmasının eksik olduğu düşünülmektedir. Buradan hareketle, "*Büyükşehir belediye modelindeki gelir dağılımı kriterleri yetersizdir*." olarak ifade edilen son varsayım büyük ölçüde doğrulanmaktadır.

7. KAYNAKÇA

ACIR. (1974). *Governmental Functions and Processes: Local and Areawide*. (Substate Regionalism and the Federal System, Volume IV). U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington DC. https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-45.pdf adresinden erişildi.

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. Toplum ve Demokrasi Dergisi, 6 (13), 153-176. https://dergipark.org.tr/en/pub/toplumdd/issue/22715/242441 adresinden erişildi.

Agun, B. H., Güler, M. (2017). Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015. Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi, 1 (4). http://www.yyusbedergisi.com/dergi/buyuksehir-belediyelerinin-gelir-yapilarinin-degerlendirilmesi-2006-201520180101043601.pdf adresinden erişildi.

Agun, B. H., Güler, M. (2017). Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (4). http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/buyuksehir-belediyelerinin-gelir-yapilarinin-degerlendirilmesi-2006-2015_411 adresinden erişildi.

Ağaoğulları, M., A., Köker, A., L. (1991). İmparatorluktan Tanrı Devletine, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.

Akçagündüz, E. (2010). Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine bir İnceleme, Ekonomi Bilimleri Dergisi, 2 (2), 29-35. https://dergipark.org.tr/tr/pub/ebd/issue/4856/66791 adresinden erişildi.

Akçakaya, M. (2017). Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansımaları. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4 (9), 105-130. https://dergipark.org.tr/en/pub/gusbd/issue/29519/331001 adresinden erişildi.

Alataş, Ş. (2019). 6360 Sayılı Kanun ve Bu Kanunun Eleştirisi: Merkeziyetçilikten Yeniden Merkeziyetçiliğe. Kent Akademisi, 12 (3), 488-500. DOI: 10.35674/kent.596274

Alıcı, O. V. (2017). *Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar*. (1. Baskı) Ankara: Orion Kitabevi.

Alptekin, M. Y. (2012). *Medeniyet Havzalarından Küresel Trendlere Şehir ve Toplum*. *(Şehirlerin Toplum Biçimlendirme İşlevi)*. (2. Baskı) İstanbul: Beta Yayınevi.

Aman, F. (2018). Turgut Cansever Düşüncesinde Zihniyet Şehir İlişkisi, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 7 (2), 1240-1250. http://www.itobiad.com/tr/download/article-file/477124 adresinden erişildi.

Amatatsu, A., Ueda, T. ve Amatatsu, Y. (2012). Efficiency and Returns-to-Scale of Local Governments. Journal of the Operational Research Society, 63 (3), 299-305. DOI: 10.1057/Jors.2011.38

Anbarlı Bozatay, Ş., Kızılkaya, K. (2016). Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6 (1), 609-637. https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/382452 adresinden erişinden erişildi.

Andersson, M. (2010). *Metropolitan Governance Models: Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam*. Discussion Paper.

Andersson, M. (2012). Metropolitan Mangement Approaches and Implications, Sixth Urban Research and Knowledge Symposium 2012.

Arıkboğa, E. (18-20 Ekim 2007a). Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu. *V. Kamu Yönetimi Forumu*. Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler

Fakültesi, Kocaeli. https://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/olcek.pdf adresinden erişildi.

Arıkboğa, E. (2007b). Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri. Çağdaş Yerel Yönetimler, 16 (1), 31- 54. https://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/BSB.pdf adresinden erişildi.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. Yerel Politikalar, (3), 48-96. https://dergipark.org.tr/en/pub/yerelpolitikalar/issue/13663/165299 adresinden erişildi.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. Yerel Politikalar Dergisi. (3), 48-96. https://dergipark.org.tr/tr/pub/yerelpolitikalar/issue/13663/165299 adresinden erişildi.

Arıkboğa, E. (2015). Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. *Yerel Yönetimler*. K. Görmez (Editör). s. 187-223. Ankara: Orion Kitabevi. https://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/BYS.pdf adresinden erişildi.

Arıkboğa, E. (2016). Büyükşehir Sistemi, Ölçek ve Etkinlik Meselesi. *6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*. U. Ömürgönülşen ve U. Sadioğlu (Editörler). s. 196-205. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi.

Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6 (1), 1-34. DOI: 10.14782/marusbd.412624

Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 37 (2), 1-29. DOI: 10.14780/iibd.26399

Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13 (33), 276-297. https://dergipark.org.tr/en/pub/mkusbed/issue/19579/209005 adresinden erişildi.

Arıkboğa, Ü. (2018). Metropoliten Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı ve Finansmanı. TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 251-282. DOI: 10.30626/tesamakademi.419254

Arıkboğa, Ü. (2019). *Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*. (İkinci Baskı) Ankara: Orion Kitabevi.

Aslanoğlu, R. A. (1998). *Kent, Kimlik ve Küreselleşme*. Bursa: Asa Kitabevi.

Atabeyoğlu, Ö. (2014). Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent: Ordu. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (5), 160-177. DOI: 10.30803/adusobed.188834

Baba, G. İ. (2016). Belediyelerin İmar Konusundaki Yetki ve Görevleri. Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (2), 169-190. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/727983 adresinden erişildi.

Bach, S., Blöchliger, H. ve Wallau, D. (2009). *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*. (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 8). The Organization for Economic Co-operation and Development. https://dx.doi.org/10.1787/11ef2bee-en

Bae, J., Feiock, R. C. (2012). Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level. State and Local Government Review, 44 (2), 162-168. DOI: 10.1177/0160323X12446152

Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. Washington, DC: World Bank. http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/ITFPrinciples.pdf adresinden erişildi.

Bahl, R. W. (2013). The Decentralization of Governance in Metropolitan Areas. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F.

Linn ve D. L. Wetzel (Editors). p. 85-105. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf adresinden erişildi.

Bahl, R. W., Linn, J. F. ve Wetzel, D. L. (2013). Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Editors). p. 1-30. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf adresinden erişildi.

Baldersheim H., Rose L.E. (2010). Territorial Choice: Rescaling Governance in European States. *Territorial Choice.* In Baldersheim H. ve Rose L.E. (Editors). p. 1-20. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230289826_1

BEGEL, E. Ernst (1996). "Kentlerin Doğuşu", Cogito, Kent ve Kültürü, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Sayı 8, ss.7-16

Bel, G. (2012). *Local Government Size and Efficiency in Capital Intensive Services: What Evidence is There of Economies of Scale, Density and Scope?* (ICEEP Working Papers No. 65) International Center for Public Policy, Georgia State University. https://scholarworks.gsu.edu/icepp/65 adresinden erişildi.

Bel, G., Costas, A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. The Journal of Policy Reform, 9 (1), 1-24. DOI: 10.1080/13841280500513084

Belli, A., Aydın, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme. The Journal of Academic Social Science Studies, (55), 401-413. DOI: 10.9761/JASSS6945

Benevolo, L. (1995). *Avrupa Tarihinde Kentler*. Çev. Nur Nirven. İstanbul: Afa Yayınları.

Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi*. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No:38.

https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/fotograf/yayinlar/102-il-sinirinda-buyuksehir-belediye-modeli-20171009-123718-kocaelibel_yayinlar-il_sinirinda_buyuksehir_belediye_modeli.pdf adresinden erişildi.

Bird, R. M., Smart, M. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. World Development, 30 (6), 899-912. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5

Bird, R., Slack, E. (2008). Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. *Governing The Metropolis: Principles and Cases*. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura ve J. M. F. Güell (Editors.), p. 193-259. Washington, DC: Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center For Latin American Studies, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf adresinden erişildi.

Bird, R., Slack, E. (2013). Metropolitan Public Finance: An Overview. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Editors). p. 135-159. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf adresinden erişildi.

Biricikoğlu, H., Duyar Demirol, D. (2015). 6360 Sayılı Yasa'nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirilmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20 (4), 369-393. https://iibfdergi.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/352/files/yil-2015-cilt-20-sayi-4-yazi19-18122015.pdf adresinden erişildi.

Bless, S., Baskaran, T. (2016). Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State. Regional Science and Urban Economics, 59, 54-74. https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003

Bollens, J. C., Schmandt, H.J. (1965). *The Metropolis: It's People, Politics and Economic Life*. New York: Harper & Roy.

Bozlağan, R. (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler). (Birinci Baskı), s. 1-28. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Boztepe, M. (2019). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler- Merkezi İdare Arasında Görev ve Yetki Paylaşımının Sınırları. Alanya Akademik Bakış, 3 (1), 49-71. DOI: 10.29023/alanyaakademik.485906

Brennan, E. M. (1995). Developing Management Responses for Mega-Urban Regions. *The Mega Urban Regions of Southeast A*sia. In T. G. McGee, I. M. Robinson (Editors). p. 242-265. Vancouver: University of British Columbia Press.

Buchanan, J. M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. The American Economic Review, 40 (4), 583–599. http://www.jstor.org/stable/1808426 adresinden erişildi.

Bulut, Y., Dönmez, D. (2019). 6360 Sayılı Düzenlemeyle Oluşan Büyükşehir Modelinde Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Hatay İli Örneği. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2 (1), 29-40. DOI: 10.33712/mana.551905

Bulut, Y., Dönmez, D. (2020). Türkiye'de Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Değişim ve Dönüşüm. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3 (2), 283-297. DOI: 10.33712/mana.774097

Bumin, K. (2016). *Demokrasi Arayışında Kent*. (3. Baskı) Konya: Çizgi Kitabevi.

Bülbül, D. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri. International Anatolia Academic Online Journal, Social Science, 1 (2), 48-69. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/470271 adresinden erişildi.

Byrnes, J., Dollery, B. (2002) Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence1, Urban Policy and Research, 20 (4), 391-414. DOI: 10.1080/0811114022000032618

Callanan, M., Murphy, R. ve Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. The Economic and Social Review, 45 (3), 371-403. https://www.esr.ie/article/view/186 adresinden erişildi.

Cansever, T. (1999). Osmanlı Şehri. Osmanlı. Cilt 5, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, ss.509-527.

Capello, R., Camagni, R. (2000). Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns. Urban Studies, 37 (9), 1479-1496. https://doi.org/10.1080/00420980020080221

CDLR. (2001*). Relationship Between The Size of Local and Regional Authorities and Their Effectiveness and Economy of Their Action*, Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy. http://nala.ge/uploaded/nala/2018-04/20180410135516139142551 9.pdf adresinden erişildi.

Celep, H. (2010). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü, Mesleki Yeterlilik Tezi, Danışman Ahmet Kesik, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Cohen, J. M., Peterson, S. B. (1996). *Methodological Issues in The Analysis of Decentralization*. (Development Discussion Papers No. 555) Harvard Institute for International Development. http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.294372

Coşkun, B., Pank, Ç. ve Şen, E. (2019). Metropoliten Kent Yönetimine Geçiş: Türkiye ve İtalya Örnekleri. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2 (2), 301-314. DOI: 10.33712/mana.606152

Çakır Sümer, G. (2020). Kentlerde Mezarlık Alan Yetersizliği ve Çözüme Yönelik Uygulamalar: Dünya'dan ve Türkiye'den Örnekler. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22 (3), 749-764. https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1098048 adresinden erişildi.

Çamdere, M. A. & Genç, F. N. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği. Çankırı Karatekin

Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8 (2), 35-60. DOI: 10.18074/ckuiibfd.337096

Çamur, Ö., Aydın, A. H. (2019). Türkiye'de Merkezileşme ve Yerelleşme Sorununun Giderilmesinde Adaletin Rolü. Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9 (18). DOI: 10.29029/busbed.563542

Çelik, D. (2020). *Yerel Demokrasi Açısından Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri*. Yayımlanmamış bütünleşik doktora tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çelikyay, H. H. (2017). *Türkiye'de İl ölçeğinde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği*. Yayımlanmamış doktora tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çetinkaya, Ö. (2012). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınları.

Çınar, A. (2013). *Modernizm, Kent ve Toplum*. (1. Baskı) Bursa: Emin Yayınları.

Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*. Ankara: TODAİE.

Çınar, T., Duru, B., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2013). *Belediyelerin Sınırları*. Ankara: TODAİE.

Çoruh, M. (2016). *Bilişim Kentleri Çağı, Bilişim Kentleri Nasıl Oluşuyor?* Ankara: Post ve Post Yayıncılık.

Çöpoğlu, M. (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*. Der Yayınları: İstanbul.

Çukurçayır, M. A. (2009). *Küreselleşme ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

Dağ, M., Kılınç, F. (2017). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi. Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6 (2), 426-443. https://dergipark.org.tr/en/pub/bitlissos/issue/32431/347475 adresinden erişildi.

Dağ, M., Kılınç, F. (2017). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi. Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6 (2), 426-443. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/393460 adresinden erişildi.

Dağlı, Z. (2018). *6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Genişletilmiş Büyükşehir Modeli ile Yerel Kamusal Hizmetlerin İl Sınırlarına Kadar Genişlemesinin Etkileri: Kocaeli ve Sakarya Örneği*. Yayımlanmamış doktora tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Dayar, H. (2002). Türkiye'de Yönetimlerarasi Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çikan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (7), https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4749/65234 adresinden erişildi.

Demir, K., Çabuk, S. (2010). Türkiye'de Metropoliten Kentlerin Nüfus Gelişimi. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (28), 198-215. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/219523 adresinden erişildi.

Demir, Y. (2019). Üreticilerin Toptancı Hallerine ve Hal Yasasına Bakış Açıları. Toprak Su Dergisi, 8 (1), 1-10. DOI: 10.21657/topraksu.544646.

Demircioğlu, H. (1993). Roma Tarihi. (Cilt 1). Ankara: Türk Tarihi Kurumu Yayınları.

Dollery, B., Byrnes, J. ve Allan, P. (2007a). Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales, Urban Policy and Research, 25 (4), 473-486. DOI: 10.1080/08111140701540729

Dollery, B., Byrnes, J. ve Crase, L. (2007b). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. Economic Analysis and Policy. 37 (1), 1-14. DOI: 10.1016/S0313-5926(07)50001-9

Dollery, B., Crase, L. (2004) Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. Urban Policy and Research, 22 (3), 265-275. DOI: 10.1080/0811114042000269290

Dollery, B., Fleming, E. (2006). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government, Urban Policy and Research, 24 (2), 271-282. DOI: 10.1080/08111140600704111

Dönmez, M. (2002). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü. Mülkiye Dergisi, 26 (235), 155-192. https://dergipark.org.tr/en/pub/mulkiye/issue/235/518 adresinden erişildi.

Drew, J., Kortt, M.A. ve Dollery, B. (2014). Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program, Local Government Studies, 42 (1), 1-14. DOI: 10.1080/03003930.2013.874341

Duben, A., Emrealp, S. (1993). *Urban Management Development*. İstanbul: IULA-EMME Publication.

Duru, B., Alkan, A. (2002). 20. Yüzyıl Kenti. Ankara: İmge Kitabevi. (Çeviri/Derleme)

Dümmler, P., Thierstein, A. (2002, Ağustos). *The European Metropolitan Region of Zurich-A cluster of Economic clusters?* ERSA Conference, Dortmund, Germany. http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/266.pdf adresinden erişildi.

ECA. (2017). Performance Audit Manual, Directorate of Quality Control, European Court of Auditors, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF adresinden erişildi.

Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Erbay, Y., Akgün, H. (2017). Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler. (2. Baskı) İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık.

Ercan, E. (2018). Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik (Anayasal ve Yasal Boyutuyla). (1. Baskı) İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Eren, V. (2011). Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8 (16), 89-111. https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/182978 adresinden erişildi.

Eroğlu, T. (2013). Yerel Yönetimlerde Reform ve 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. Düşünce Dünyasında Türkiz, (21), 69-79. https://www.tasav.org/media/k2/attachments/21.pdf#page=69 adresinden erişildi.

Ertan A. K. (2014). *Kent ve Kentli Hakları*. TODAİE, Ankara.

Ertürk, H., Sam, N. (2011). *Kent Ekonomisi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi.* (6. Baskı) Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryiğit, B. H. (2018). Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi. TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı. 51-76. DOI: 10.30626/tesamakademi.419238

Es, M., Ateş, H. (2004). Kent Yönetimi, Kentlileşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (48), 205-248. https://dergipark.org.tr/en/pub/iusskd/issue/890/9892 adresinden erişildi.

Fainstein, S., Campbell, S. (1996). *Introduction: Theories of Urban Development and Their Implications for Policy and Planning*. Oxford: Blackwell.

Falay, N. (1985). Kentlerin Kökenlerine Toplu Bir Bakış. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 6 (1-3), 95-108. https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/13737 adresinden erişildi.

Falay, N. (2003). Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri. İktisat Dergisi, 439 (7), 23-27.

Forstall, R., Chan, K., W., (2015). Urban Places: Statistical Definitions. International Encyclopedia of the Socila & Behavirol Sciences, 2nd Eedition, Volume 24, ss. 854-861. http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.74042-6

Frey, W. H., Zimmer, Z. (2001). *Defining The City*. London: Sage Publications.

Frisken, F., Norris, D., F. (2001). Regional Reconsidered. Journal Of Urban Affairs, 23(5), ss.467-478.

Fuguitt, G. V., Heaton, t. B. ve Lichter, D. T. (1988). Monitoring the Metropolitanization Process, 25 (1), 115-128.

Gabler, L. R. (1971). Population Size as a Determinant of City Expenditures and Employment: Some Further Evidence. Land Economics, 47(2), 130–138. https://doi.org/10.2307/3145454

Gedikoğlu, T. (2013). Yükseköğretimde Hesap Verebilirlik. Yükseköğretim Dergisi, 2(3), ss.142-150. doi:10.2399/yod.12.019

Genç, F. N., Özerk, H. ve Ülkü, M. S. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: İncirliova Belediyesi Örneği. Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4 (2), 206-221. DOI: 10.31592/aeusbed.387117

Genç, F. N., Telçe, Y. (2019). 6360 Sayılı Kanun'un Tüzel Kişiliği Kaldırılan Köylere/Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği. Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi, 20 (44), 1-16. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sobbiad/issue/46675/485557 adresinden erişildi.

Genç, F., N. (2016). 6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşüm. *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*. Y. Demirkaya (Editör). s. 271-303. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı.

Giddens, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*. (Çev. O. Akınhay). İstanbul: Alfa Kitabevi. (Eserin orijinali 1999'da yayımlandı).

GOLD IV (2016). Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Co-Creating the Urban Future. The Agendaof Metropolises, Cities and Territories. UCLG CGLU. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf

Goldsmith, M. (2000). "Urban Governance", in Paddison, R. (ed.). Handbook of Urban Studies. London: Sage Publications, ss. 325-335.

Goodall, B. (1972). *The Economics of Urban Areas*. Oxford: Pergamon Press

Görmez, K. (1993). Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları. Çağdaş Yerel Yönetimler, 2 (1), 19-29. https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişildi.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. (1. Baskı) Ankara: Vadi Yayınları.

Görmez, K. (2015). Mahalli İdarelerin Siyasal Temelleri. Yerel Yönetimler. K. Görmez (Editör), ss.3-28, Orion Kitabevi, Ankara.

Gül, H. (2016). Türkiye'de Yerel, Metropoliten ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar. *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*. Y. Demirkaya (Editör). s. 49-77. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı.

Gül, H., Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. Yerel Politikalar, (3), 7-47. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/145746 adresinden erişildi.

Gül, H., Batman, S. (2014). Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari Siyasi Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi. *XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiri Kitapçığı.* Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.

Gül, H., Özgür, H. ve Efe, S. (2017). Niçin ve Nasıl Bir Büyükşehir Belediye Reformu? Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 1 (4). http://www.yyusbedergisi.com/dergi/nicin-ve-nasil-bir-buyuksehir-belediye-reformu20180101031608.pdf adresinden erişildi.

Gül, H., Özgür, H., (2004). Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. M. Acar ve H. Özgür (Editörler). (1. Baskı) Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Güler, B. A. (2013). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*. (4. Baskı) Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, M. (2010). İl Özel İdaresinin Gelir Yapısının "Yönetimler arası Gelir Bölüşümü" Açısından Değerlendirilmesi. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 12 (1), 263-284. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/321606 adresinden erişildi.

Güler, M. (2019). *Uygulama Sonuçlarıyla Yeni Büyükşehir Modeli: Tekirdağ Örneği*. (1. Baskı) İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Güler, M., Kılıç, Ö. (2019). Edirne Belediyesinin Mali Yapısının Değerlendirilmesi. *Kentleşme ve Yerelleşme Sürecinde Edirne Monografisi*. M. Güler ve S. Bilir-Güler (Editörler). (Birinci Baskı), s. 201-234. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Güllüpınar, F. (2012). Kent Sosyolojisi Kuramları Üzerine Bir Literatür Değerlendirmesi. Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 21, Sayı 3, ss.1-29.

Gündüz, İ. O., Agun, B. H. (2009). *Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulaması ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.

Gündüzöz, İ. (2011). *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı Avantajlar ve Dezavantajlar*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Güner, A. (2006). Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü. *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*. A. Güner ve S. Yılmaz (Editörler). s. 61-92. İstanbul: Güncel Yayıncılık.

Güner, A. (2007). Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. *Yerellik ve Politika: Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi*. A. Mengi (Editör). s. 47-66. Ankara: İmge Kitabevi.

Güngör, S. (2012). Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Görev Paylaşımı. Akademik Bakış Dergisi, (32). https://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423867936.pdf adresinden erişildi.

Gyimah-Brempong, K. (1987). Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida. The Review of Economics and Statistics, 69 (2), 352-356. DOI: 10.2307/1927244

Haase, D., Dahiya, B., Güneralp, B., Bai, X. (2018). Global Urbanization: Perspectives and Trends. Urban Planet Knowledge Towards Sustainable Cities. Editors Thomas Elmqvist ve diğerleri. https://www.researchgate.net/publication/324896938

Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J. (2004). Exploring The Horizontal and Vertical Dimensions of The Governing of Metropolitan Regions. Urban Affairs Review, 40 (2), 147-182. https://doi.org/10.1177%2F1078087404268077

Hansen, J., Houlberg, K. and Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. American Journal of Political Science, 58(4), 790–803. http://www.jstor.org/stable/24363526

Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. ve Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. American Political Science Review, 110 (4), 812-831. https://doi.org/10.1017/S0003055416000320

Harris, D. H. Ullman, E. L. (2002). Kentin Doğası. İçinde Duru, B., Alkan, A. (haz.) 20. Yüzyıl Kenti, Birinci Baskı, 55-76, İmge Yayıncılık, Ankara, (Orijinal Basım Tarihi 1945).

Harvey, D. (2003). *Sosyal Adalet ve Şehir*. (Çev. M. Moralı), İstanbul: Metis Yayınları. (Eserin orijinali 1973'te yayımlandı).

Hatt Paul K., Reis Albert J, Sjoberg Gideon, Harvey David, (2002). 20. Yüzyıl Kenti, Çeviren Duru, Bülent ve Alkan, Ayten, İmge Kitabevi, 1. baskı, Ankara.

Hatt, P. K., Reiss, A. J. (2002). Kentsel Yerleşimlerin Tarihi. *20.Yüzyıl Kenti*. (Der. ve Çev. B. Duru ve A. Alkan). s. 27-36. Ankara: İmge Yayınevi. (Eserin orijinali 19572de yayımlandı).https://bulentduru.files.wordpress.com/2017/09/paul_k-_hatt_albert_j-_reiss_jr-_kentsel.pdf adresinden erişildi.

Hohenberg, P., M., Lees, L., H., (19969. The Making Of Urban Europe 1000-1994. Harvard University Press. Second Printing.

Holcombe, R. G., and D. W. Williams (2008). "The Impact of Population Density and Government Expenditures." Public Finance Review **36** (3): 359-373. 10.1177/1091142107308302
https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1091142107308302

Holzer, M., Fry, J., Charbonneau,E., Ryzın, G., V. ve Burnash, E. (2009). Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. The Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (LUARCC), New Jersey.
http://liberty.state.nj.us/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf adresinden erişildi.

https://www.researchgate.net/publication/273759034_Metropolitan_Governance_in_Europe_Challenges_Models

İnalcık, H. (1995). İstanbul: Bir İslam Şehri. İslam Tetkikleri Dergisi, Prof. Dr. Nihad M. Çetin Hatıra Sayısı, Cilt 9, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, ss. 243-268. İstanbul.

İpek, E. A. Ş., (2018). Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), 1-19.

İsbir, E. G. (1986). *Şehirleşme ve Meseleleri*. Ankara: Ocak Yayınları.

İzci, F., Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18 (1), 117-152. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/194341 adresinden erişildi.

Johnston RJ, Gregory D, Pratt G, Watts M (2000). The Dictionary of Human Geography, 4th edn. Blackwell: Oxford.

Kalabalık, H. (2000). Metropoliten Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropoliten Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 8 (1-2 (Milenyum Armağanı), ss. 237-265. https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/26619/280642 adresinden erişildi.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. (1. Baskı) Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kalpaklıoğlu, G. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

Kara, A. (2017). Osmanlı Devleti'nde Kent Kavramı. Doğu Batı Şehir Yazıları I. Düşünce Dergisi, Sayı 67. Ss.185-213.

Karaca, F. (2016). Türkiye'de Metropoliten Şehir Yönetiminde Değişim ve Dinamikler: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği, Doktora Tezi, Danışman Yakup Altan, Isparta.

Karaca, F. (2016). *Türkiye'de Metropoliten Şehir Yönetiminde Değişim ve Dinamikler: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yayımlanmamış doktora tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karadağ, A., A., Gültekin, P. ve Kayapınar, E. (2018). Mezarlık Yer Seçim Kriterlerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma: Akçakoca (Düzce). Journal of Forestry, Vol 14, Issue 2, ss.17-32.

Karagöz, Y. (2019). Bilimsel Araştırma Yöntemleri ve Yayın Etiği. Nobel Akademik Yayıncılık. 2. Baskı.

Karakaya, O. (2020). *Türkiye'de İl Sınırında Büyükşehir Belediye Yönetimi Modelinin Yapısal ve İşlevsel Analizi*. Yayımlanmamış doktora tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karakılçık, Y. (2013). *Yerel Yönetimler*. (1. Baskı) Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kartal, G. K. (1978). *Kentleşme ve İnsan*. Ankara: TODAİE.

Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europa*. (1. Baskı) Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Keene, D. (2004). Metropolitan Comparisons: London as a city-state. Historical Research, 77(198), ss.459-480.

Keleş R., Mengi, A. (2002). Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru. Çağdaş Yerel Yönetimler, 11 (4), 6-24. https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişildi.

Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. (2. Baskı) Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2010). *Kentleşme Politikası*. (11. Baskı) Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (9. Baskı) İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. (2016). *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*. (1. Baskı) Ankara: İdeal Kent Yayınları.

Keleş, R., Mengi, A. (2013). *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*. (1. Baskı) İzmir: Cem Yayınevi.

Keleş, R., Mengi, A. (2017). *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*. (2. Baskı) İzmir: Cem Yayınevi.

Kesgin, B. (2017). Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi. Açılım Kitap Pınar Yyaınları, İstanbul.

Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5 (10), 74-103. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/289563 adresinden erişildi.

Kıray, M. (1998). *Örgütleşemeyen Kent: İzmir*. (2. Baskı) İstanbul: Bağlam Yayıncılık.

Kızılboğa, R. (2012). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi, Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2, ss.91-109. https://dergipark.org.tr/tr/pub/nevsosbilen/issue/19734/211146

Klink, J. (2008). Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. Editors: Eduard Roja, Juan R. Cuadrado-Roura, Jose Miguel Fernandez Güell,. Governing the Metropolis: Principles and Cases. New York, Inter American Development Bank, ss. 77-134

Koç, M. (2019). Mahalleye Dönüşen Köylerin Muhtarlarının Hizmetlerde Etkinlik ve Verimliliğe İlişkin Algısı: Muğla Deneyimi . Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi , 14 (2) , 457-478 . DOI: 10.17153/oguiibf.503162

Koçak, S. Y., Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler. Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2010 (21), 295-307 . https://dergipark.org.tr/en/pub/sufesosbil/issue/11416/136367 adresinden erişildi.

Korlu, R. K. (2019). Türkiye'de Belediyelerde Optimum Büyüklüğün Bütçe ve Verimlilik Açisindan Değerlendirilmesi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (37), 231-246 . DOI: 10.30794/pausbed.559922

Korlu, R. K., Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3 (4), 95-111 . https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1023672 adresinden erişildi.

Koyuncu, A., (2011). Sosyoloji Kuramlarında Kent. Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Sayı:25, ss.31-56. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sefad/issue/16467/171819

Koyuncu, E. (2012). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi. (TEPAV Politika Notu No: 201278). https://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-

4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf adresinden erişilmiştir.

Köseoğlu, Ö. (2019). Metropoliten Kentlerin Geleceği Yeni Yaklaşım, Model ve Uygulamalar. SETA Yayınları 132. 1. Baskı, Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul. https://www.setav.org/rapor-metropoliten-kentlerin-gelecegi-yeni-yaklasim-model-ve-uygulamalar/

Kuban, D. (1968). Anadolu - Türk Şehri: Tarihî Gelişmesi, Sosyal ve Fizikî Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler. Vakıflar Dergisi, 7, 53-73. http://acikerisim.fsm.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/11352/1494/Kuban.pdf?sequence=1&isAllowed=y adresinden erişildi.

Kumral, N. (2007). Metropol Bölge ve Yönetişim. 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir. https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2007/bildiriler/7_3_Kumral.pdf

Kutlu, Ö., Kahraman, S. (2017). Büyükşehir Belediyesi Yapılanmasında İmar ve Planlama Fonksiyonları. *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*. H. Ateş ve M. Bıyıkoğlu. s. 121-183. İstanbul: Der Yayınları.

Kübler, D., Heinelt, H. (2005). Metropolitan Governance Capacity, Democracy and The Dynamics Of Place. *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and The Dynamics of Place*. In H. Heinelt ve D. Kübler (Editors). p. 8-28. New York: Routledge.

Kübler, D., Schwab, B. (2007). New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. European Journal of Political Research, 46 (4), 473–502. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x

Küçükaşçı, M. S. (2010). Şehinşah Şehir. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt 38. ss.441-449. https://cdn.islamansiklopedisi.org.tr/dosya/38/C38023566.pdf

Lefebvre, H. (2009). *State, Space, World*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. https://thecharnelhouse.org/wp-content/uploads/2017/08/Henri-Lefebvre-State-Space-World-Selected-Essays.pdf

Lefevre, C. (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. Joint Editors and Blackwell Publishers Ltd 1998. Published By Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford Ox4 1jf, Uk And 350 Main Street, Malden, Ma 02148, Usa. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-2427.00120

Litvack, J., Seddon, J. (1999). Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute WBI Working Papers in collaboration with PREM network.

Mao, G., X., Zhang, J., Z. (2015). Metropolitanization Choice for China's New-type Urbanization. International Conference on Social Science, Education Management and Sports Education (SSEMSE 2015) https://dx.doi.org/10.2991/ssemse-15.2015.520

Martindale, Don (2012), "Önsöz", Şehir: Modern Kentin Oluşumu, (Çev. Musa Ceylan), 10. Baskı, Eds. Don Martindale & Gertrud Neuwirth, İstanbul: Yarın, s. 9-83. https://www.dr.com.tr/Kitap/Sehir-Modern-Kentin-Olusumu/Arastirma-Tarih/Sosyoloji/urunno=0000000401769 Max Weber Yazar ?

Martinez-Vazquez, J. (2013). Local Nonproperty Revenues. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Editors). p. 183-213. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf adresinden erişildi.

McLure, C., Martinez-Vazquez, J. (2005). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. Washington, DC: World Bank. http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf adresinden erişildi.

Merriman, Ohkawara and Suzuki (1995), "Excess Commuting in the Tokyo Metropolitan Area: Measurement and Policy Simulations", *Urban Studies*, Vol. 32, No. 1, 1 February.

Mieszkowski, P., Zodrow, G. R. (1989). Taxation and The Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes. Journal of Economic Literature, 27(3), 1098–1146. http://www.jstor.org/stable/2726776 adresinden erişildi.

Molan, V., Simicevis, J. (2018). Park and Ride System: Urban Parking Management. *International Journal for Traffic and Transport Engineering, 2018, 8(4): 426 - 445 DOI: http://dx.doi.org/10.7708/ijtte.2018.8(4).03*

Mouritzen, P. E. (2010). The Danish Revolution in Local Government: How and Why? *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. In H. Baldersheim ve L. E. Rose (Editors). p. 21-41. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230289826_2

Mumford, L. (2000), What is a City? *The City Reader*. In R. T. LeGates ve F. Stout (Editors). London And New York: Routledge.

Mumford, L. (2013). Tarih Boyunca Kent Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği. Ayrıntı Yayınları, 2. Baskı. Çeviren Gürol Koca, Tamer Tosun, İstanbul.

Mutluer, M. K., Öner, E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. (1. Baskı) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. (7. Baskı) İstanbul: Beta Yayınları.

Niaounakis, T., Blank, J. (2017). Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments, Local Government Studies, 43 (4), 533-554, DOI: 10.1080/03003930.2017.1322958

Nirmala, R. (2007). Cities in Transition. Routledge, New York.

OECD, (2006). Competitive Cities in the Global Economy, OECD Territorial Reviews. https://doi.org/10.1787/19900759, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/competitive-cities-in-the-global-economy_9789264027091-en

Okandan, R. G. (1942). *Kadim Yunanda Amme Hukuku*. İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları

Okandan, R. G. (1946). *Umumi Amme Hukuku*. İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları.

Oktay, T. (1998). Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Tarihsel Gelişimi Ve Mevcut Sistemin Değerlendirilmesi. Öneri Dergisi, 2 (9), 63-70. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/962022 adresinden erişildi.

Oktay, T. (2006). Osmanlı İstanbul'unda Bir Yönetim Reformu Önerisi: Rıfat Müeyyid'in 1914 Tarihli Kanun Tasarısı, TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 15 (4), 51-67. http://www.tarkanoktay.net/index_htm_files/tarkan%20oktay%20rifat%20mueyyid%20belediye%20kanun%20tasarisi.pdf adresinden erişildi.

Oktay, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler). s. 119-156. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Oktay, T. (2016). 6360 Sayılı Kanun'a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS), 1 (1), 71-131. https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/297175 adresinden erişildi.

Oktay, T. (2016a). Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri. Strategic Public Management Journal, 2 (4) , 49-71 . DOI: 10.25069/spmj.290642

Oktay, T. (2016b). 6360 Sayılı Kanun'a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS), 1 (1), 71-131. http://www.tarkanoktay.net/index_htm_files/tarkan%20oktay-

6360%20sayili%20kanun%20buyuksehir%20belediye%20reformu.pdf adresinden erişildi.

Oktay, T. (2019). Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları. 1. Baskı, İstanbul.

Oktay, T. (2020). 1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi. Strategic Public Management Journal, 6 (12), 1-41. DOI: 10.25069/spmj.788976

Oktay, Z. (2017). Zabıta ve Ruhsat Denetim Hizmetleri. *Yerel Hizmetler*. H. Ateş (Editör). s. 195-213. İstanbul: Der Yayınları.

Ordu Büyükşehir Belediyesi, (2016). Ordu Turizm Rehberi. Ordu Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı Kültür Yayınları 4, 2. Baskı.

Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. (2. Baskı) Ankara: Cedit Neşriyat.

Ortaylı, İ. (2018). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları VII. Dizi, Sayı 178, 3. Baskı, Ankara.

Ostrom, V., Tiebout, C. M. ve Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. The American Political Science Review, 55(4), 831–842. https://doi.org/10.2307/1952530

Öçal, E. U. (2016). *Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Ordu Büyükşehir Belediyesi*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ökmen, M., Çağatay, D. (2014). Kamu Hizmeti-Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar . Yerel Politikalar, (6), 77-104. https://dergipark.org.tr/en/pub/yerelpolitikalar/issue/37984/438630 adresinden erişildi.

Ökmen, M., Parlak, B. (2008). Modernleşmeden Küreselleşmeye Türk Kent Yönetimleri: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, (2), 199-259. https://dergipark.org.tr/en/pub/kmusekad/issue/10221/125646 adresinden erişildi.

Ökmen, M., Parlak, B. (2015), "Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslararası Belgeler", ***Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler,*** (Edit. M.Ökmen), Ekin Yayınevi, Bursa, ss.51-96.

Öncel, Y. (1992). *Mahalli İdareler Maliyesi*. (2. Baskı) İstanbul: Filiz Kitabevi.

Öner, S., Şahnagil, S. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un Yönetsel Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımları: Balıkesir Örneği. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13 (4), 648-664. DOI: 10.25287/ohuiibf.702314

Öner, Ş., Şahnagil, S. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un Yönetsel Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımları: Balıkesir Örneği. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(4), 648-664. DOI: 10.25287/ohuiibf.702314

Özdemir, E. (2010). Kentin Tanımlanmasında Sosyolojik Yaklaşımlar: Toplumsal Süreç ve/veya Mekânın Çözümlenmesi . İDEALKENT, 1 (1), 44-77. https://dergipark.org.tr/en/pub/idealkent/issue/36617/416839 adresinden erişildi.

Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1 (2), 77-95. https://dergipark.org.tr/en/pub/gaziuiibfd/issue/28359/301537 adresinden erişildi.

Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiariaet). Çağdaş Yerel Yönetimler, 9 (3), 25-43. https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişildi.

Özer, M. A. (2015). Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye'deki Son Durumun Değerlendirilmesi. Türk İdare Dergisi, (481), 525-558.
http://www.tid.gov.tr/makaleler/yerel%20yönetim%20merkezi%20yönetim%20İlişkilerinde%20gelir%20bölüşümü%20sorunu%20ve%20türkiye'deki%20son%20durumun%20değerlendirilmesi.pdf adresinden erişildi.

Özer, M. A., Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özgür, H. (2008). Metropoliten Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları. Yerel Siyaset Dergisi, (26), 5-10.

Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi, 7 (1), 903-926. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/253796 adresinden erişildi.

Özgür, H., Yavuzçehre, P., S. ve Ciğeroğlu, M., (2004). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları, V. Ulusal Şehircilik Kongresi, 30. Ulusal Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu: Siyasa ve Siyaset, İzmir.
https://www.researchgate.net/publication/312296841_Turkiye%27de_Buyuksehir_Belediyesi_Kurma_ve_Kentsel_Alan_Yonetimi_Siyaseti_ve_Siyasalari

Özışık, U. (2015). Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye'de Büyükşehir Beledeiye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekânın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması. Akademik İncelemeler Dergisi, 10 (1), 313-342. https://doi.org/10.17550/aid.29972

Park, R. E. (1915). The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the City Environment. American Journal of Sociology, 20 (5), 577–612. http://www.jstor.org/stable/2763406 adresinden erişildi.

Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. TESAM Akademi Dergisi.

Parr, J. (2005). Perspectives on the City-Region. Regional Studies. 39 (5), 555-566.DOI:10.1080/00343400500151798

Pirenne, H. (2016). Ortaçağ Avrupa'sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi. (Çev. U. Kocabaşoğlu). (8. Baskı) İstanbul: İletişim Yayınları. (Eserin orijinali 1933'de yayımlandı).

Pirenne, H. (2019). Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması. (Çev. Ş. Karadeniz). (15. Baskı) İstanbul: İletişim Yayınları. (Eserin orijinali 1925'de yayımlandı).

Poggi, G. (2014), Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Ponting, C. (2000). *Dünyanın Yeşil Tarihi: Çevre ve Uygarlıkların Çöküşü* (çev: Ayşe Başcı

Rao, N. (2007). Cities in Transition: Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas, London: Routledge.

Raymond, A. (2010). İslam Şehri Kavramı. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt 38. ss.449-451. https://islamansiklopedisi.org.tr/sehir

Rodriguez-Pose, A. (2008). The Rise of the "City-Region" Concept and its Development Policy Implications. European Planning Studies, 16 (8), 1025-1046. DOI: 10.1080/09654310802315567.

Rondinelli, D. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. International Review of Administrative Sciences 47, ss.133-145. DOI: 10.1177/002085238004700205 http://ras.sagepub.com/content/47/2/133.citation

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. ve Cheema, S. G. (1983). Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Papers Number 581. Management and Developing Series Number 8, The World Bank Washington, D.C., U.S.A.

Rubinfield, D. (1987). Chapter 11 The economics of the local public sector", Handbook of Public Economics, 2, 571-645. https://doi.org/10.1016/S1573-4420(87)80006-X

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. https://dergipark.org.tr/en/pub/yasamadergisi/issue/54515/743094 adresinden erişildi.

Sager, F. (2005). Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 18 (2), 227–256. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00274.x

Sağbaş, İ. (2003). Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri. Maliye Dergisi, Sayı 143. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/12/img-143-1.pdf

Sağıroğlu, H. (2020). Yerel Yönetimlerde Karar Organı Olarak Meclis: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği, Yüksek Lisans Tezi. Danışman Suat Taşkesen, Trabzon.

Salihoğlu, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.

Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, 36 (4), 387–389. https://doi.org/10.2307/1925895

Sander), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000.

Sarıhan, N. Ö. (2019). *6360 Sayılı Yasa ile Ortaya Çıkan Ölçek Tartışmaları Ekseninde Beldeden Dönüştürülen Mahallelerde Hizmet Algısının Farklı Boyutlarıyla Trabzon Örneğinde Tartışılması*. Yayımlanmamış doktora tezi. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Sarıhan, N., Ö., (2019). 6360 Sayılı Yasa İle Ortaya Çıkan Ölçek Tartışmaları Ekseninde Beldeden Dönüştürülen Mahallelerde Hizmet Algısının Farklı Boyutlarıyla Trabzon Örneğinde Tartışılması, Danışman Abdullah Uzun, Trabzon.

Sarıoğlu, F. (2002). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir Yapılarının Etkinleştirilmesi.* Yayımlanmamış doktora tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Savitch, H., V., Kantor, P. (2003). Urban Strategies for a Global Era A Corss National Comparison. AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST, Vol. 46 No. 8, April 2003 1002-1033 DOI: 10.1177/0002764202250492

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. Studies in Comparative International Development, 38(3), ss.32-56. https://link.springer.com/article/10.1007/BF02686198

Schroeder, L., Smoke, P. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues. *Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. P. Smoke ve Y. Kim (Editors). p. 20-59. Manila: Asian Development Bank. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/Intergovernmental_Fiscal_Transfers%20-%201.pdf#page=32 adresinden erişildi.

Scott, A. J. (2001). Introduction. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy.* In A. J. Scott (Editor). Oxford: Oxford University Press.

Scott, A. J. (2004). Küreselleşme ve Kent Bölgelerin Yükselişi. (Çev. Kübra Cihangir Çamur). s.26-32 https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/1857b449c407203_ek.pdf adresinden erişildi.

Scott, A. J., Agnew, J., Soja, E. W. ve Storper, M. (2001). Global City-Regions. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy.* In A. J. Scott (Editor). Oxford: Oxford University Press.

Sellers, J., Vincent Hoffman M., (2016). Metropoliten Yönetişim. UCLG-MEWA Metropoliten Yönetişim. Çeviren: Adem Esen. UCLG-MEWA, 1. Baskı, İstanbul.

Sennett, R. (1996). *Kamusal İnsanın Çöküşü*. (Çev. S. Durak ve A. Yılmaz). İstanbul: Ayrıntı Yayınları. The Fall of Public Man/1992 basımından çevrilmiştir.

Sezal, İ. (1992). *Şehirleşme*. İstanbul: Ağaç Yayınları

Sezer, Ö. (2017). Su ve Kanalizasyon İdaresi Hizmetleri. *Yerel Hizmetler*. H. Ateş (Editör). s. 137-195. İstanbul: Der Yayınları.

Sezer, Ö., Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. Maliye Dergisi, (159), 203-219. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/ÖzcanSEZER.pdf adresinden erişildi.

Shah, A. (1997). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Devoloping and Emerging Market Economies. (2. Baskı) Washington, DC: World Bank.

Shah, A. (2012). *Grant Financing Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Prectices*. (Policy Research Working Paper 6002). World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17124/WPS6002.pdf?sequence=1&isAllowed=y adresinden erişildi.

Shah, M. A. (2013). Grant Financing of Metropolitan Areas: A review of Principles and Worlwide Practise, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Editors). p. 213-243. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf adresinden erişildi.

Sharpe, L.J. (ed.) (1995): The Government of World Cities: the Future of the Metro Model. London.

Shearmur, R., Motte, B. (2009). Weak Ties that Bind Do Commutes Bind Montreal's Central and Suburban Economies?. Urban Affirs Rev,ew, 44(4). 10.1177/1078087408322592

Simmel, G. (1950). The Metropolis and Mental Life. The Sociology of Georg Simmel. In K. H. Wolff (Editor) p. 409-424. New York: The Free Press.

Simmie, Sennett and Wood (2002),"Innovation in Europe: A Tale of Knowledge and Trade in Five Cities", *Regional Studies,* Vol. 36:1, pp. 47-64.

Sjoberg, G. (1967). *Ethics, Politics, and Social Research*. Cambridge, MA: Schenkman Publishing Company.

Sjoberg, G. (2002). Sanayi Öncesi Kenti. *20. Yüzyıl Kenti*. (Der. ve Çev. B. Duru ve A. Alkan). s. 37-54. Ankara: İmge Yayınevi. (Eserin orijinali 1955'te yayımlandı). https://bulentduru.files.wordpress.com/2017/09/gideon_sjoberg_sanayi_oncesi_kenti .pdf adresinden erişildi.

Slack, E. (2006). Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas. *Perspectives on Fiscal Federalism.* In R. M. Bird ve F. Vaillancourt (Editors). p. 101-123. Washington, DC: World Bank

Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities : The Role of Metropolitan Governance*. (Policy Research Working Paper No. 4317). World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7264 adresinden erişildi.

Slack, E. (2009). Governing Metropolitan Areas: An International Perspective on Single-Tier Cities. https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads//94/singletiercitiesjan09.pdf

Slack, E. (2016). International Comparison of Global City Financing. A Report to the London Finance Commission. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance. University of Toronto. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/03_international_comparison_of_globa l_city_financing_october_2016.pdf adresinden erişildi.

Slack, E. (2017). How Much Local Fiscla Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities arounda the World. Institute on Municipal Finance & Governance Munk School of Global Affairs, University of Toronto 1 Devonshire Place. Canada.

Slack, E., Côté, A. (2014). Comparative Urban Governance, Future of Cities: Working Paper, Institute on Municipal Finance and Governance Munk School of Global Affairs University of Toronto, UK Government's Foresight Future of Cities Project. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachm ent_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf adresinden erişildi.

Smoke, P. (2013). Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Editors). p. 57-84. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf adresinden erişildi.

Solé-Ollé, A., Bosch, N. (2005). On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain. Public Finance Review, 33 (3), 343–384. https://doi.org/10.1177/1091142104272708

Southwick, L. (2012). Economies of Scale in Local Government: General Government Spending. iBusiness, 4 (3), 265-278. doi: 10.4236/ib.2012.43034.

Stephens, G. R. ve N. Wikstrom (2000) Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future, New York: Oxford University Press.

Stren, R., Cameron, R., (2005). Guest Editor's Preface Metropolitan Governance Reform: An İntroduction. Public Administration and Development 25, ss.275-284. DOI: 10.1002/pad.381

Şahin, Y. (2013). *Kentleşme Politikası*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Şengül, R. (2011). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şentürk, Hulusi, "Kentlerin Büyümesi ile Büyüyen Yönetim Sorunu", *Yerel Siyaset,* Haziran 2008, ss. 14-16.

Şimşek, S. (2016). Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, ss.387-406.

Tavares, A. (2018). Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review. Miscellanea Geographica, 22 (1), 5-15. https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005

TBMM Komisyon Raporu, (2012). hhttps://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5.

Tekel, A. (2000). Türkiye'de Metropoliten Planlama ve Planlamanın Yönetimi 1969-1984 Dönemi Ankara Deneyimi. Doktora Tezi, Danışman Ruşen Keleş, Ankara.

Tekel, A. (2002). Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 11(1), ss.42-55. https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler

Tekel, A. (2006). Desantralizasyon ve Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme. Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD), (5), 71-88. https://dergipark.org.tr/tr/pub/turkiyat/issue/16667/330769.

Tekel, A. (2009). Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9 (18). Ss.191-214. https://dergipark.org.tr/tr/pub/susead/issue/28417/302553

Tekel, A. (2016). Chaning Metropolitan Government in Turkey from Past to Present. New Public Management in Turkey: Local Government Reform. Editör: Yüksel Demirkaya. Routledge.

Tekel, A. (2016). Türkiye'de Geçmişten Günümüze Değişen Metropoliten Alan Yönetimi. *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*. Y. Demirkaya (Editör). s. 243-271. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı.

Tekeli, İ. (2009*). Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekeli, İ. (2014). *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları*. (2. Baskı) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekin, Ö. F. (2018). Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,

(55). 84-105. https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/35683/397288 adresinden erişildi.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5), 416–424. http://www.jstor.org/stable/1826343

Toksöz, F., Özgür, A.E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın N. (2009) *Yerel Yönetim Sistemleri*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Tomas, M. (2002). Making Metropolitan Governance Work. A Case Study: Madrid. ECPR Workshop no. 12, "The politics of metropolitan governance", Joint Sessions Turin 22-27 March 2002, ss.1-28. https://www.academia.edu/270207/Making_Metropolitan_Governance_Work._a_Case_Study_Madrid

Tomas, M. (2015). Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models. European Metropolitan Authorities AMB, ss.1-16.

Tomas, M. (2016a). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. Raumforsch Raumordn, ss. 243–252, DOI 10.1007/s13147-016-0445-0

Tomas, M. (2016b). Metropolitan Trends in the World. Metropolis Observatory. ss.1-11.https://www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-1_en

Topal, A. K. (2004). Kavramsal olarak Kent Nedir ve Türkiye'de Kent Neresidir? Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6 (1), 276-294. http://acikerisim.deu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/20.500.12397/5531/6.1%2520topal.pdf?sequence=1&isAllowed=y adresinden erişildi.

Toprak, D., Gül, H. ve Ağcakaya, S. (2015). 6360 Sayılı Yasanın Mali Açıdan İncelenmesi. *30. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı*. Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Aydın. http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye_Sempozyumu_30_573_604.pdf adresinden erişilmiştir.

Toprak, Z. (1990). Büyük Kent Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği, TİD, Sayı: 389, Aralık.

Toprak, Z. (1995). Kent Yönetimi ve Politikası. (1. Baskı). İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Toprak, Z. (2016). Kent Yönetimi ve Politikası. (1. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2014). *Mahalli İdareler*. (3. Baskı) Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Tuzcuoğlu, F. (2002). *Dünya'da ve Türkiye'de Metropol Olgusu ve Metropollerin Yönetimi*. Yayımlanmamış doktora tezi. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Türkdoğan, O. (1996). *Aydınlıktakiler ve Karanlıktakiler*. İstanbul: Timaş Yayınları

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. (2014). *Bütçe İzleme: Belediye Bütçesini Anlamak ve Harcamaları Mekansallaştırmak*. (TEPAV: Katılımcılık Rehberleri No 4/4). Bütçe İzleme Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1408539608-2.Butce_Izleme.pdf adresinden erişildi.

Türkonfed, 2017. Kent-Bölge Yerel Kalkınmada Yeni Dinamikler, Türkiye'nin Kentlerinden Kentlerin Türkiyesi'ne, Türk Girişim Ve İş Dünyası Konfederasyonu, İstanbul.

Ulusoy, A., Akdemir, T. (2013). *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık

Ulvi, H., Akdemir, F. (2019). Türkiye'de Otopark Planlama ve Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme. Artium, 7(2): 147-154.

United Nations, (2005). World Urbanization Prospects the 2005 Revision. United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, New York. https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.445.9975&rep=rep1&type=pdf

United Nations, (2014). 2014 Revision of the World Urbanization Prospects. United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, New York. https://www.un.org/en/development/desa/publications/2014-revision-world-urbanization-prospects.html

United Nations, (2019). World Urbanization Prospects, The 2018 Revision. United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, New York. https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf

United Nations. 2002. World Urbanization Prospects. The 2001 Revision. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. United Nations: New York.

Urry, J. 2015. Mekânları Tüketmek. (Çev. R. G. Öğdül), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, (Orijinal Basım Tarihi 1995).

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. DOI: 10.30626/tesamakademi.419253

Usui, N. (2007). Critical Issues of Fiscal Decentralization. © Asian Development Bank. http://hdl.handle.net/11540/2353 KAYNAĞI GÖNDERDİM

Uyar, H. (2004). Türkiye'de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. Aydınlanma 1923, 8 (51), 31-38. http://www.aydinlanma1923.com/index.php/AYD23/article/view/270/270 adresinden erişildi.

Uzunali, E., Görmez, A. H. (2019). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliklerinin Oran Analiz Yöntemiyle Karşılaştırılması. Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, (25), 95-118. DOI: 10.18092/ulikidince.549210

Weber, M. 2000. Şehir: Modern Kentin Oluşumu. (Çev. M. Ceylan), Bakış Yayınları, İstanbul, (Orijinal Basım Tarihi 1922).

Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. Journal of Urban Economics, 65 (3), 279-293. https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005

Wirth, L. (2002). Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme. *20. Yüzyıl Kenti*. (Der. ve Çev. B. Duru ve A. Alkan). s. 77-106. Ankara: İmge Yayınevi. (Eserin orijinali 1938'de yayımlandı). https://bulentduru.files.wordpress.com/2017/09/louis_wirth_bir_yasam_bicimi_olarak_kent.pdf adresinden erişildi.

Wolff, G. (2004). Economies of Scale & Scope in River Basin Management. The Pacific Institute, Oakland California. https://pacinst.org/wp-content/uploads/2004/11/econ_scale_scope_in_rbm3.pdf adresinden erişildi.

Yalçın, A. Z., Gök, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mali Durumuna Etkisi: Balikesir İli Örneği. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, İİBF 10. Yıl Özel Sayı, 687-723. DOI:10.31795/baunsobed.662466

Yaman, M. (2015). AB ve Yerel Yönetimler. *Yerel Yönetimler*. K. Görmez (Editör). s. 247-269. Ankara: Orion Kitabevi.

Yaslıkaya, R. (2019). Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar. Liberal Düşünce Dergisi, 24 (95), 163-192. DOI: 10.36484/liberal.612182

Yaylı, H. (2008). *Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yaylı, H. (2015). Türkiye'de Mahalli idarelerin Tarihi Gelişimi. *Yerel Yönetimler*. K. Görmez (Editör). s. 28-85. Ankara: Orion Kitabevi.

Yazıcı, S. (2018). Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Toplumsal Algısı: Bir Alan Araştırması. Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi, Cilt 6, Sayı 14, ss. 295-317. https://doi.org/10.33692/avrasyad.510685

Yeter, E. (1991) Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler. Amme İdaresi Dergisi, 24 (3), 153-161. https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişildi.

Yeter, E. (2002). Metropoliten Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul. Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 2, s.41-50.

Yetkin, O. (2020). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Geleceği. Akademik Düşünce Dergisi, (1), 4-16. https://dergipark.org.tr/en/pub/akademikdusunce/issue/53387/708675 adresinden erişildi.

Yıldırım, S. (2019). Ansiklopedik Kent Sözlüğü. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.

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. https://dergipark.org.tr/en/pub/oguiibf/issue/56485/785401 adresinden erişildi.

Yılmaz, H. H., Emil, F. ve Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi.* Mali Hizmetler Derneği, No: 10, Ankara.

Yılmaz, V. (2018). *6360 Sayılı Yasa ile Oluşturulan Yeni Büyükşehir Belediye Modelinin Uygulamadaki Yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa ve Van Büyükşehir Belediyesi Örnekleri*. Yayımlanmamış doktora tezi. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun'la Türkiye'deki Değişimler. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71 (3), 731-756. DOI: 10.1501/SBFder_0000002410

Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun'la Türkiye'deki Değişimler. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71 (3), 731-756. DOI: 10.1501/SBFder_0000002410

Yüksel, M, Yeşil, M. (2017). Kent ve Yaşam (Ordu Kenti Örneği). Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 21, Sayı 2, ss.679-693. https://dergipark.org.tr/tr/pub/ataunisosbil/issue/34503/425101 adresinden erişildi.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. Ankara Barosu Dergisi, (2), 91-116. https://dergipark.org.tr/en/pub/abd/issue/33817/374471 adresinden erişildi.

Kanunlar

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf

5216 sayılı Kanun Genel Gerekçe S. Sayısı:619, 3/3/2004, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113ss0619.pdf

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5747&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

6360 sayılı Kanun Genel Gerekçesi, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf.

5393 sayılı Belediye Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5779&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2464&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

1982 Anayasası https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf

195 sayılı KHK, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf

504 sayılı KHK, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf.

Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

6447 sayılı Kanun, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm

504 sayılı KHK, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf.

195 sayılı KHK, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf

04/04/2014 tarih ve 28962 sayılı yönetmelik https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun/ 4. Madde). hhttps://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (17/09/2021)

Belediye Zabıta Yönetmeliği. https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11244&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf

7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7261&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (24/12/2021)

Pazar Yeri Yönetmeliği Resmi Gazete Sayısı:28351, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=16358&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5

Bağlantılar

https://www.unicef.org/sowc2012/fullreport.php

https://www.census.gov/programs-surveys/metro-micro/about.html

https://www.mevzuat.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

http://cografyaharita.com/haritalarim/4lturkiye-buyuksehirler-haritasi.png

www.tuik.gov.tr,https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri

https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri

http://cografyaharita.com/haritalarim/4l_ordu_ili_haritasi.png

https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

http://cografyaharita.com/haritalarim/4l-trabzon-ili-haritasi.png

https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr
https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://population.un.org/wup/Download/

https://www.census.gov/programs-surveys/metro-micro/about.html

https://www.unicef.org/sowc2012/fullreport.php

https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

https://sozluk.gov.tr

https://ordu.ktb.gov.tr/TR-106500/tarihce.html

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

http://www.trabzon.gov.tr/tarihce-cografya

https://trabzon.ktb.gov.tr/TR-126647/cografi-yapi-ve-iklimsel-ozellikler.html

https://trabzon.csb.gov.tr/genel-bilgiler-i-1493

http://www.trabzon.gov.tr/cografi-ozellikleri

https://trabzon.ktb.gov.tr/TR-126647/cografi-yapi-ve-iklimsel-ozellikler.html

https://trabzon.csb.gov.tr/genel-bilgiler-i-1493

http://www.trabzon.gov.tr/cografi-ozellikleri

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

http://www.trabzon.gov.tr/ilcelerimiz

https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri

https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463

https://www.ordu.bel.tr/Birimler

https://www.trabzon.bel.tr/TeskilatSemasi.aspx

8. EKLER

8.1. EK-1. Mülakat Soruları Formu

BÖLÜM 1: Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet Paylaşımı
Soru 1. 6360 sayılı kanun ile getirilen büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 2. Büyükşehir belediyelerinin yetkisindeki bazı hizmetleri ilçe belediyelerine devredilebilme esnekliği uygulamada ne düzeyde kullanılmaktadır?
Soru 3. Büyükşehir belediyesi ya da ilçe belediyesi uygulamada birbirlerine ait hangi hizmetleri üstlenmiş durumdadır?
Soru 4. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının iyileştirilmesi konusundaki önerileriniz nelerdir?

BÖLÜM 2: Büyükşehir Belediye Modelinde Gelir Paylaşımı
Soru 5. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımının olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 6. 6360 sayılı kanun ile getirilen büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımının iyileştirilmesi konusundaki önerileriniz nelerdir?
Soru 7. Büyükşehir belediye modeli Ordu/Trabzon ilindeki yerel hizmetlerin harcamalarını, verimlilik ve etkinlik düzeyini nasıl etkiledi?

Soru 8. Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesine mali yardımlarınız (transfer) olmakta mıdır?
Soru 9. Büyükşehir belediyesi gelir kaynakları konusunda kullanılan kriterleri nasıl değerlendiriyorsunuz?

BÖLÜM 3: Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet Alanlarının Değerlendirilmesi
Soru 10. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ULAŞIM hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri neler?
Soru 11. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının SU VE KANALİZASYON hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 12. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının İMAR VE PLANLAMA hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 13. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ZABITA hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 14. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının TOPTANCI HÂL hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 15. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının TEMİZLİK hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 16. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının MEZARLIK ve DEFİN hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?

Soru 17. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının OTOPARK hizmeti açısından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?

BÖLÜM 4: Büyükşehir Belediye Modelinin Uygulanması ile ilgili Çeşitli Konular
Soru 18. 6360 sayılı kanun ile getirilen büyükşehir belediye modeli sonrasında il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra organizasyon kapsamında ne tür değişiklikler yapıldı?
Soru 19. 6360 sayılı kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinin ilk dönemi ile şu andaki uygulamasını karşılaştırmalı olarak nasıl değerlendirirsiniz?
Soru 20. Büyükşehir belediyeleri modelinin eski köy yeni mahalle alanlarına yönelik hizmetler bakımından olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
Soru 21. Kırsal mahalle tanımlamasının sonuçları nedir?
Soru 22. Karadeniz Bölgesinin fiziki ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından etkileri nelerdir?

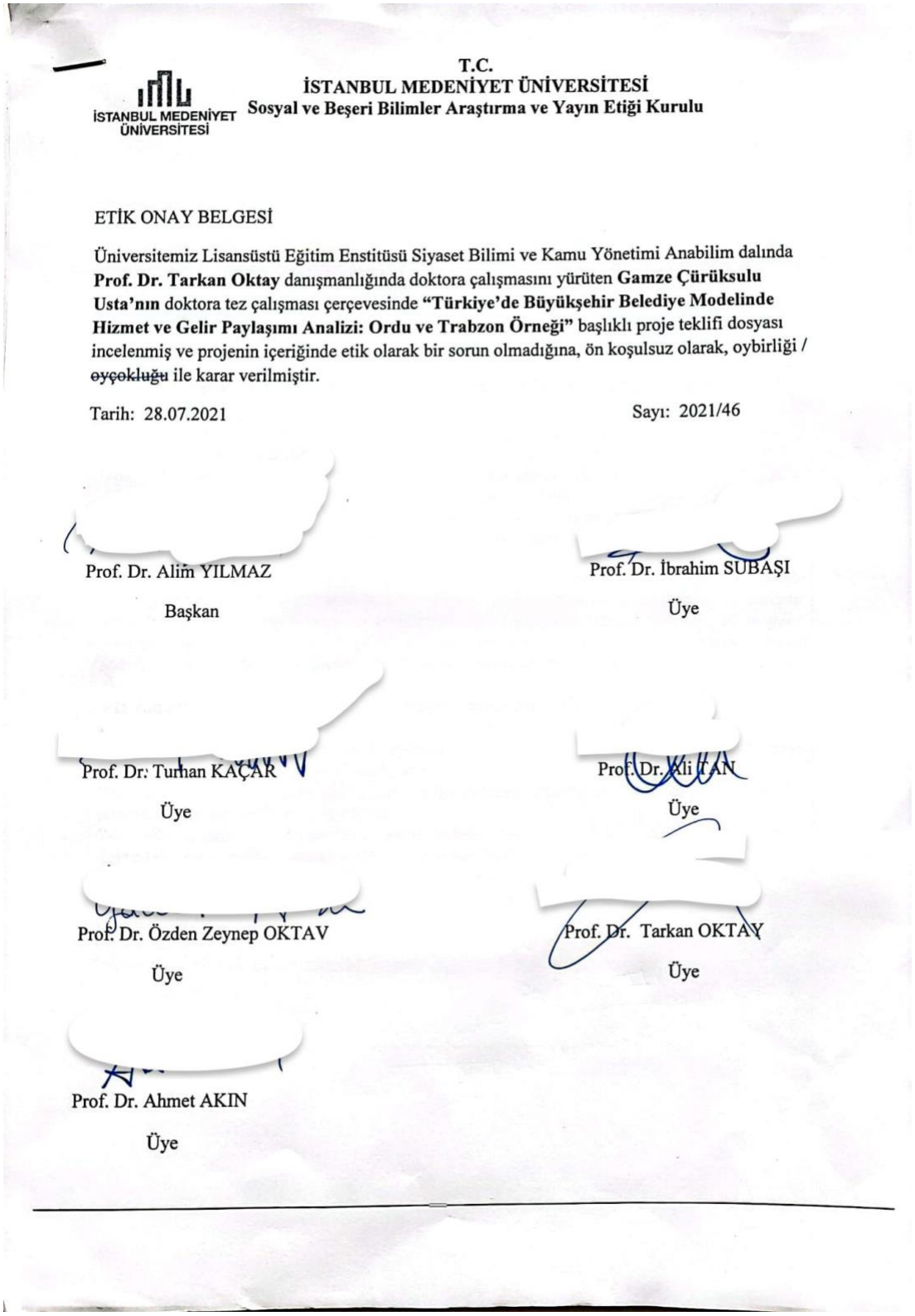
BÖLÜM 5: Büyükşehir Belediye Modelinin Genel Değerlendirilmesi
Soru 23. 6360 sayılı kanun ile belediye sınırlarının il ve ilçe mülki sınırlarına genişletilmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
Soru 24. 6360 sayılı kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinin olumlu ve olumsuz sonuçlarını Ordu/Trabzon bağlamında nasıl değerlendiriyorsunuz?

8.2. EK-2. Mülakat Bilgileri

TRABZON BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİ		
	Mülakat Yapılan Hizmet Birimi	**Mülakat Tarihi**
1	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi Başkanlığı Zabıta Şube Müdürlüğü	26/01/2021
2	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı	26/01/2021
3	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Yol Yapım Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı	26/01/2021
4	Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	26/01/2021
5	Of Belediyesi	27/01/2021
6	Of Belediyesi Zabıta Müdürlüğü	27/01/2021
7	Of Belediyesi Temizlik İşleri Müdürlüğü	27/01/2021
8	Of Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü	28/01/2021
9	Of Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	28/01/2021
10	Çaykara Belediyesi	28/01/2021
11	Çaykara Belediyesi Zabıta ve Temizlik İşleri Müdürlüğü	28/01/2021
12	Çaykara Belediyesi Fen İşleri-İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	28/01/2021
13	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	29/01/2021
14	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı	29/01/2021
15	Ortahisar Belediyesi	29/01/2021
16	Ortahisar Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	29/01/2021
17	Ortahisar Belediyesi Zabıta Müdürlüğü	29/01/2021
18	Maçka Belediyesi	01/02/2021
19	Maçka Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü	01/02/2021
20	Maçka Belediyesi Destek-Temizlik-Zabıta Müdürlüğü	01/02/2021
21	Şalpazarı Belediyesi	02/02/2021
22	Şalpazarı Belediyesi Fen İşleri-İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	02/02/2021
23	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi Başkanlığı Hal Şube Müdürlüğü	25/02/2021
24	Trabzon Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (TİSKİ)	26/02/2021

ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİ		
	Mülakat Yapılan Hizmet Birimi	**Mülakat Tarihi**
25	Ordu Büyükşehir Belediyesi Mezarlıklar ve Cenaze Hizmetleri Şube Müdürlüğü	04/02/2021
26	Ordu Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı	04/02/2021
27	Ordu Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı Planlama Şube Müdürlüğü	04/02/2021
28	Ünye Belediyesi Temizlik İşleri Müdürlüğü	05/02/2021
29	Ünye Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü	05/02/2021
30	Ünye Belediyesi Zabıta Müdürlüğü	05/02/2021
31	Ünye Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	05/02/2021
32	Kumru Belediyesi	08/02/2021
33	Kumru Belediyesi Fen İşleri-Temizlik-Zabıta Müdürlüğü	08/02/2021
34	Kumru Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	08/02/2021
35	İkizce Belediyesi Zabıta Müdürlüğü	08/02/2021
36	İkizce Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	08/02/2021
37	İkizce Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü	08/02/2021
38	Ordu Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi Başkanlığı Zabıta Şube Müdürlüğü	09/02/2021
39	Ordu Büyükşehir Belediyesi Temizlik İşleri Şube Müdürlüğü	09/02/2021
40	Ordu Büyükşehir Belediyesi Toptancı Halleri Şube Müdürlüğü	09/02/2021
41	Altınordu Belediyesi	09/02/2021
42	Mesudiye Belediyesi	16/02/2021
43	Ordu Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (OSKİ)	05/03/2021

8.3. EK-3. Etik Kurul Onay Belgesi



İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu

ETİK ONAY BELGESİ

Üniversitemiz Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim dalında **Prof. Dr. Tarkan Oktay** danışmanlığında doktora çalışmasını yürüten **Gamze Çürüksulu Usta'nın** doktora tez çalışması çerçevesinde **"Türkiye'de Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet ve Gelir Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği"** başlıklı proje teklifi dosyası incelenmiş ve projenin içeriğinde etik olarak bir sorun olmadığına, ön koşulsuz olarak, oybirliği / ~~oyçokluğu~~ ile karar verilmiştir.

Tarih: 28.07.2021 Sayı: 2021/46

Prof. Dr. Alim YILMAZ
Başkan

Prof. Dr. İbrahim SUBAŞI
Üye

Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Üye

Prof. Dr. Ali TAN
Üye

Prof. Dr. Özden Zeynep OKTAV
Üye

Prof. Dr. Tarkan OKTAY
Üye

Prof. Dr. Ahmet AKIN
Üye

9. ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı	Gamze ÇÜRÜKSULU USTA
Uyruğu	Türkiye Cumhuriyeti
Doğum Tarihi ve Yeri	
Elektronik Posta	gamzecuruksulu@gmail.com

EĞİTİM

Derece	**Kurum**
Lisans	Kocaeli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Yüksel Lisans	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Doktora	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

AKADEMİK DENEYİM

Tarih	**Kurum**	**Görev**
2015-devam ediyor	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi	Araştırma Görevlisi

YABANCI DİLLER

İngilizce

YAYINLAR

Çürüksulu Usta, G. (2021). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengesi Üzerine Etkileri: Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri Örneği. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (60), 309-330. Doı: 10.18070/erciyesiibd.934953 (TR Dizin).

Çürüksulu Usta, G. (2021). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde İdareler Arası Hizmet ve Gelir Paylaşımı: 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi. Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), 264-288. DOI:10.47525/ulasbid.857020

Çürüksulu, G. (2018). "Yerelleşme ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Stratejileri". Yeni Sistemde Yerel Yönetimler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği, Ed. Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyıkoğlu, M., Savaş Yayınevi, Ankara, ss: 241-260.

Çürüksulu, G., (2017). "6360 Sayılı Kanun Ekseninde Ulaşım Hizmetleri: Toplu Taşıma ve UKOME Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Yerel Hizmetler, Ed. Ateş, H., Der Yayınları, ss: 33-77.

Çürüksulu, G. (2017). "Sivil Toplum Kuruluşlarının Rize İline Değer Katacak Ortaklık Kültürü Yaklaşımları Sorunlar ve Çözüm Önerileri Analizi". Rize Sivil Toplum Kuruluşları Yerel İşbirliği Çalıştayı: Sorunlar, Çözümler ve Gelecek Perspektifleri, Ed. Saklı, A. R. ve Karataş, Z., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Yayınları: 21, ss: 71-89.

Ateş, H., Çavuşoğlu, S. ve Çürüksulu, G. (2014). Bir Öğrenilmiş Çaresizlik Örneği: Yerel Yönetim Personelinin Değişime Adaptasyonu, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, Gazimagusa, Kıbrıs, 25-26 Kasım 2014, ss: 533-555.