



**T.C.**  
**Avrasya Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü**  
**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**  
**Yerel Yönetimler Bilim Dalı**

**ORDU BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASINDA 6360 SAYILI**  
**KANUNUN İLÇELERE ETKİLERİ: KABADÜZ İLÇESİ ÖRNEĞİ**

**Samet YILMAZ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Eylül 2018**  
**TRABZON**



**ORDU BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASINDA 6360 SAYILI  
KANUNUN İLÇELERE ETKİLERİ: KABADÜZ İLÇESİ ÖRNEĞİ**

**Samet YILMAZ**

**Avrasya Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Yerel Yönetimler Programı**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Levent KALYON**


**Eylül 2018**

**TRABZON**


## TEZ ONAY FORMU

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yerel Yönetimler Bilim Dalı yüksek lisans programı öğrencisi Samet Yılmaz tarafından, Dr. Öğr. Üyesi Levent KALYON yönetiminde hazırlanan “Ordu Büyükşehir Yapılanmasında 6360 Sayılı Kanunun İlçelere Etkileri: Kabadüz İlçesi Örneği” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 21.09.2018 Tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Jüri – Danışman

  
Dr. Öğr. Üyesi Levent KALYON

Jüri

  
Dr. Öğr. Üyesi Adem KULAG

Jüri

  
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ULUÇARAN

Tez savunması ile ilgili yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

ENSTİTÜ MÜDÜRÜ



### Etik Beyan Sayfası

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim 21/09/2018

Samet YILMAZ



## ÖZET

### ORDU BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASINDA 6360 SAYILI KANUNUN İLÇELERE ETKİLERİ: KABADÜZ İLÇESİ ÖRNEĞİ

YILMAZ, Samet. “Ordu Büyükşehir Yapılanmasında 6360 Sayılı Kanunun İlçelere Etkileri: Kabadüz İlçesi Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2018.

Çalışmanın konusu; 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir statüsü kazanan Ordu ilinde; büyükşehir yapılanmasıyla birlikte ilçelerde ortaya çıkan değişiklikler, kanunun yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artmasına katkı sağlayıp-sağlamadığı hususunun incelenmesi, değerlendirilmesi ve çözüm önerileri geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçtan hareketle büyükşehir yapılanmasıyla birlikte kanunun idari, siyasi ve mali etkilerinin yanında hizmet sunumuna ve kentsel yapıya etkileri Ordu iline bağlı Kabadüz İlçesi özelinde araştırılmıştır.

Nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı bu betimleyici araştırmada; ikincil kaynaklar ve doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Tezin hazırlanması ve 6360 Sayılı Kanunun incelenmesinde, literatür taraması yapılarak bugüne kadarki akademik çalışmalar ve yazılı kaynaklar taranarak bunlardan önemli ölçüde yararlanılmaya çalışılmıştır. Betimleme yöntemiyle yapılan bu araştırmaya esas problem 6360 Sayılı Kanunun yerel hizmetlerde etkinliği nasıl etkilediğidir.

Bu kanunla birlikte büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilmesi, belediyeciliğin kentsel alanlardan mülki sınırlara genişlemesine yol açmıştır. Ayrıca Kanun ile büyükşehir olan illerde belde ve köylerin tüzel kişiliğine son verilerek bu birimler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür.

Yapılan araştırmalar neticesinde belediye hizmet alanlarının mülki sınırlara genişletilmesi ile kentsel alanlardaki hizmetlerde dahi aksamalar yaşanırken yeni büyükşehir modeli ile Ordu gibi coğrafi yapısı engebeli ve yerleşimi dağınık bir ilde etkin ve verimli hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi mümkün görünmemektedir. Araştırma neticesinde belde ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonrası hizmet alanları genişleyen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kırsal alanlarda yapacak olduğu hizmetler maliyetleri arttıracığı tespit edilmiştir.

**Anahtar Kavramlar** Büyükşehir, Ordu, 6360 sayılı Kanun, Kabadüz İlçesi,

## ABSTRACT

### THE EFFECTS OF THE LAW NO. 6360 ON THE STRUCTURING OF ORDU METROPOLITAN: THE EXAMPLE OF KABADUZ COUNTY

YILMAZ, Samet. “The Effects of the Law No. 6360 on the Structuring of Ordu Metropolitan: the Example of the Kabadüz County”, Master’s Thesis, Trabzon, 2018.

The subject of this Study; in the province of Ordu, which won the metropolitan status with the Law No. 6360; is to examine the changes in districts with the metropolitan structuring, to examine whether the law contributes to the increase of efficiency and efficiency in the provision of local services, and to develop solution proposals. As a result of this aim, besides the administrative, political and financial effects of the law, the effects of the law on service delivery and urban structure were investigated in Kabadüz District of Ordu province.

In this study which involves qualitative data collection techniques, secondary sources and document analysis method have been used. In preparation of the thesis and the analysis of the Law No 6360, it’s been attempted to benefit significantly from academic studies to date through scanning of the written sources and literature search. The main problem in this study which was conducted with descriptive method research is how the Law No 6360 affected local service activity.

With this law, acceptance of metropolitan municipality borders as provincial borders resulted in the expansion of municipalism from urban areas to provincial borders. Besides, towns and villages were converted to neighborhood status by ending their legal entities.

As a result of researches conducted, it does not seem possible to offer active and productive services with new metropolis model to a city with rough topography and dispersed settlement like Ordu as municipal service areas expanded to provincial borders in consideration of disruptions that had occurred even in municipal services. As a result of the study, it’s been detected that metropolitan and district municipalities which now have expanded service regions after the end of legal entities of towns and villages, will increase the cost of services in rural areas.

**Keywords:** Metropolitan, Ordu, Law no. 6360, Kabaduz County.

## TEŞEKKÜR

Tezin hazırlanması sürecinde bana her konuda yol gösteren bilgi, tecrübe ve birikimlerini paylaşarak yardımlarını esirgemeyen, kıymetli zamanlarını çalışmam için ayıran danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Levent KALYON'a sonsuz teşekkür eder ve saygılarımı sunarım. Çalışmada bilgi ve değerlendirmeleriyle katkıları bulunan Dr. Öğr. Üyesi Adem KULAÇ ve Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ULUÇAKAR hocalarıma emeklerinden dolayı teşekkür ederim.

Ayrıca çalışmam esnasında kıymetli zamanlarını ayıran, görüşlerini paylaşan ve katkılarını esirgemeyen, fikirlerinden faydalanma fırsatı bulduğum Kabadüz Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü personeli İmdat AKTAŞ'a ayrıca teşekkürlerimi sunarım.

Hayatımda çok önemli yerleri olan, bugünlere gelmemde büyük emeğe sahip, bana olan güvenleriyle hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen, öğrenim hayatım boyunca ve hayatın her alanında desteklerini hissettiğim çok değerli ailem; annem babam ve ağabeyime sevgi, saygı ve sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

**Samet YILMAZ**

**21/09/2018**



## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER .....	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vii
TABLolar DİZİNİ .....	viii
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ .....	ix
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLER

1.1. Yerel Yönetimler Kavramı .....	8
1.2. Yerel Yönetimlerin Varoluş Nedenleri.....	10
1.2.1. Siyasi Nedenler .....	10
1.2.2. Ekonomik Nedenler .....	12
1.2.3. Toplumsal Nedenler.....	13
1.2.4. Yönetimsel Nedenler.....	15
1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi .....	16
1.3.1. Tanzimat Öncesi Geleneksel Dönem.....	16
1.3.1.1. Kadılık .....	17
1.3.1.2. Vakıflar.....	19
1.3.1.3. Loncalar .....	19
1.3.1.4. Mahalle Teşkilatı.....	20
1.3.2. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kadar Yerel Yönetimler .....	21
1.3.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimler.....	26

1.3.3.1. 1923-1945 Dönemi.....	27
1.3.3.2. 1945-1960 Dönemi.....	28
1.3.3.3. 1960-1980 Dönemi.....	29
1.3.3.4. 1980 Sonrası Dönem .....	31

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMALARI

2.1. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Ortaya Çıkışı .....	33
2.1.1. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Ortaya Çıkışını Etkileyen Faktörler .....	35
2.1.2. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Tarihsel Gelişimi .....	37
2.2. Türkiye’de Büyükşehirler İle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	38
2.2.1. 3030 Sayılı Kanun .....	39
2.2.2. 5216 Sayılı Kanun .....	42
2.2.3. 5747 Sayılı Kanun .....	49
2.2.4. 6360 Sayılı Kanun .....	50
2.3. 6360 Sayılı Kanunun İncelenmesi.....	51
2.3.1. 6360 Sayılı Kanunun Gerekçesi .....	51
2.3.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Değişiklikler.....	53
2.3.3. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumlu Değerlendirmeler.....	58
2.3.4. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumsuz Değerlendirmeler .....	60

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ORDU İLİNDE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI

3.1. Ordu İli Hakkında Genel Bilgiler .....	64
3.1.1. Ordu İlinin Tarihi.....	64
3.1.2. Ordu İlinin Coğrafi Yapısı .....	66
3.2. Ordu İlinde Büyükşehir Yapılanması.....	68

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ORDU BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASINDA 6360 SAYILI KANUNUN İLÇELERE ETKİLERİ: KABADÜZ İLÇESİ ÖRNEĞİ

4.1. Kabadüz İlçesi Hakkında Genel Bilgiler .....	73
4.1.1. Kabadüz İlçesi'nin Tarihi.....	74
4.1.2. Kabadüz İlçesi'nin Nüfus Özellikleri .....	77
4.1.3. Kabadüz İlçesi'nin Sosyo-Ekonomik Yapısı .....	78
4.2. 6360 Sayılı Kanunun Kabadüz İlçesi'ne Etkilerinin İncelenmesi .....	81
4.2.1. İdari Yapıya Etkileri .....	81
4.2.2. Yerel Siyasi Yapıya Etkileri.....	86
4.2.3. Mali Yapıya Etkileri .....	91
4.2.4. Hizmet Sunumu ve Kentsel Yapıya Etkileri .....	93
SONUÇ.....	98
KAYNAKLAR .....	104
ÖZGEÇMİŞ .....	111

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Türkiye Haritası ve Türkiye’de Ordu ilinin Konumu.....	66
Şekil 2: Ordu İli Haritası.....	67
Şekil 3: Kabadüz İlçe Haritası .....	73



## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Kurulan Büyükşehirler .....	38
Tablo 2: Büyükşehirler ile İlgili Yasal Düzenlemeler.....	39
Tablo 3: 3030 Sayılı Yasa Döneminde Farklı Yönetim Biçimleri Uygulanan Büyükşehir Sınırlarındaki İlçe ve Alt Kademe Belediye Sayıları.....	41
Tablo 4: 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediyesi Sınırları (2004).....	47
Tablo 5: 5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türlerine Göre Belediye Sayıları .....	50
Tablo 6: 6360 Sayılı Kanun ile Yerel Yönetimlerdeki Değişim.....	55
Tablo 7: 6360 Sayılı Kanun öncesi ve Sonrası GBVG aktarılan Paylar .....	58
Tablo 8: Ordu ili Mevcut Mahalle-Köy ve Kapanan Belde Sayıları.....	69
Tablo 9: Ordu İline Bağlı İlçelerin 2017 Nüfusu Ve Yüz Ölçümleri.....	70
Tablo 10: 2009 Yılı Seçimlerinde Ordu ilçelerinde Yerel Seçimleri Kazanan Partiler .....	72
Tablo 11: 1455 Yılında Alibeğceye Bağlı Köyler .....	75
Tablo 12: Kabadüz İlçesi Kurulurken İlçeye Bağlanan Köyler .....	76
Tablo 13: Kabadüz İlçesi 2007-2017 Yılları Nüfus Bilgileri .....	77
Tablo 14: Kabadüz İlçesi Mahalle Nüfusları.....	78
Tablo 15: Kabadüz İlçe Belediye, Belde, Köy ve Mahalle Sayıları .....	82
Tablo 16: Kabadüz İlçesi Mahallelerinin İlçe Merkezine Uzaklıkları .....	84
Tablo 17: İlçe belediyelerinin Büyükşehir Belediyelerine Gönderecekleri Üye Sayısı .....	86
Tablo 18: İlçe Belediyelerinin Büyükşehir Belediye Meclisindeki Temsilci Sayıları .....	87
Tablo 19: 2009 ve 2014 Yerel Seçimleri Kabadüz İlçe Belediyesi En Çok Oy Alan 5 Parti.....	88
Tablo 20: 2009 ve 2014 Yerel Seçimleri Kabadüz Belediye Başkanlığını Kazanan Partiler.....	89
Tablo 21: Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağıtım Oranları.....	91
Tablo 22: Kabadüz Belediyesi’nin 2013-2017 yıllarında Merkezi Bütçeden Aldığı Pay .....	92

## SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

AK PARTİ:	Adalet ve Kalkınma Partisi
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
DP:	Demokrat Parti
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
MGK:	Milli Güvenlik Konseyi
MİGM:	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MHP:	Milliyetçi Hareket Partisi
OBB:	Ordu Büyükşehir Belediyesi
OSKİ:	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi
SEGE:	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu

## GİRİŞ

Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde yerel düzeydeki belirli ihtiyaçları karşılamak ve hizmetlerin yürütülmesini sağlamak üzere ortaya çıkmış bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler ortaya çıktığı ilk yıllardan itibaren aşırı merkeziyetçi yönetim yapılarında bile var olmuşlar ve gelişerek bugün ülkelerde idari yapıların vazgeçilmez unsuru olarak, anayasal kuruluşlar haline gelmişlerdir (Koçak, 2013: 21).

1950’li yıllardan itibaren görülen sanayileşme çabaları ve çok partili siyasal sisteme geçilmesi, ülkemizde sosyal ve ekonomik nedenlere bağlı olarak iç göç hareketlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özellikle sanayileşmenin olduğu kentlerdeki iş olanakları, kırdan kente göçü hızlanmasına neden olmuştur. Bu durumda bazı sorunları beraberinde getirmiş, özellikle büyük kentler çevresinde hızlı kentleşme ile birlikte plansız büyümeler ortaya çıkmıştır. Kentlerin hızlı büyümesi ve artan nüfusu sonrası ortaya çıkan sorunların gün geçtikçe çözümü de zorlaşmıştır. Artan sorunlarla birlikte vatandaşların hizmet taleplerine yönelik çözüm üretme konusunda yetersiz kalan yerel yönetimlerde yeni model arayışı gündeme gelmiştir. Bu kapsamda yeni model arayışları çerçevesinde büyük kentlerde mevcut belediye sisteminin dışında yeni bir model gerekli görülmüştür (Parlak ve Ökmen, 2016: 331). Bu durum büyük kentlerde büyükşehir belediye sisteminin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

1980’li yıllardan itibaren yoğun olarak gündemde olan büyükşehirlerin yönetimine yönelik model arayışlarının yasal zemini 1982 Anayasası ile oluşturulmuştur. 1982 Anayasasının 127. Maddesinin yer alan; “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimleri/biçimleri geliştirilebilir.” hükmünce Türkiye’de yerel yönetimler alanın da yeni bir örgütlenmeye gidilmiş ve 1984 yılından itibaren Türkiye’de büyükşehir sistemi uygulanmaya başlamıştır.

1984 yılında yürürlüğe giren 3030 Sayılı Kanun Türkiye’deki ilk büyükşehir kanunu olma özelliği taşımaktadır. 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’in büyükşehir yapılması sonrası 2000 yılına kadar 16 kent büyükşehir statüsüne dâhil edilmiştir. 2000’li yıllardan itibaren artan kentleşme ve beraberinde ortaya çıkan sorunlara karşı çözüm üretmek ve Avrupa Birliği ile başlatılan müzakerelerin ilerletilmesi hedefi, yerel yönetimlerde köklü değişikliklere gidilmesine ve yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1984 yılında çıkarılan ve 30 yıl yürürlükte kalan 3030 Sayılı Büyükşehir Kanunu 2004 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5216 Sayılı Kanun gelişen ve değişen yerel yönetim anlayışına yönelik önemli reformları barındıran yasal düzenleme olarak bilinmektedir. 5216 Sayılı Kanuna yönelik daha sonraki dönemlerde iki önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birincisi 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı Kanun ile 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanundur.

12 Kasım 2012 tarihinde 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” da 2013 yılında 6447 Sayılı Kanun ile değişiklik yapılması sonrası, Ordu ilinin de büyükşehir kabul edilmesi ile kanun en son şeklini alarak Türkiye’deki mevcut büyükşehir sayısı 16’dan 30’a yükselmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminde ve illerdeki yerel idari yapılarda köklü değişiklikler yapılmıştır. Kanun ile birlikte büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilmesiyle belediyeciliğin kentsel yönetimden alan yönetimine geçişi sağlanmıştır. Kanun ile büyükşehir olan illerde belde ve köylerin tüzel kişiliğine son verilerek bu birimler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Kanun ile birlikte bir başka önemli düzenleme ise il özel idarelerinde yapılmıştır. Bu kapsamda büyükşehir olan otuz ilde İl Özel İdareleri kapatılmıştır.

Kanun ile birlikte yerel yönetimlerin idari yapılarının yanında mali yapılarında da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu kapsamda büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin merkezi idareden aldıkları payların dağılımda ciddi artışlar meydana gelmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerin kaldırılması sonrası yerel yönetimlerde sadeleşmeye gidilmiştir. Bu sadeleşme ile birlikte büyükşehir sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşan ikili yönetim modeli ortaya çıkmıştır. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev yetki ve sorumluluklar yeniden belirlenmiştir.

6360 Sayılı Kanununun idari ve mali etkilerinin yanında siyasi etkileri de ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda yerel seçim sistemleri de değişerek, büyükşehir olan illerde il mülki sınırları içerisindeki seçmenlerin büyükşehir belediyesi için oy kullanmaları imkânı getirilmiştir.



Bu çalışmada, 6360 Sayılı Kanunun ortaya çıkma gerekçesinden itibaren kanun ile birlikte getirilen yeni düzenlemeler ile siyasetçiler, akademik çalışmalar ve bilim insanlarının değerlendirmeleri sonucu ortaya çıkan olumlu-olumsuz yönleri ele alınmıştır. Bu değerlendirmeler doğrultusunda, 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan illere bağlı ilçelerde, kanunun meydana getirdiği idari, siyasi ve mali etkileri ile hizmet sunumu ve kentsel yapıya olan etkiler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada, 6360 Sayılı Kanun ile Ordu İli Büyükşehir yapılanması ve Kabadüz İlçesi özelinde yerel hizmetlerde etkinlik incelenmiştir. Nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı bu betimleyici araştırmada; 6360 Sayılı Kanunun yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artmasına katkı sağlayıp-sağlamadığı, kanunla birlikte hangi sorunların ortadan kalktığı ve/veya ortaya çıkan yeni sorunların neler olduğu hususlarının incelenmesi, değerlendirilmesi ve çözüm önerileri geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Konuyla ilgili olarak daha önceki çalışmalarda büyükşehir olan illerde daha çok etkinlik ve verimlilik gibi konular ile geçiş sürecine ilişkin değerlendirmeler yapılırken, 6360 Sayılı Kanun ile ilgili ortaya çıkan yeni büyükşehir modelinin büyükşehir ilçesine dönüşen ilçelerdeki etkileri özelinde yapılan çalışmalara çok azdır. Bu yönüyle yeni büyükşehir modelinin daha önceki yapılan çalışmalar ışığında olumlu olumsuz görüşler ve ortaya çıkan eleştiriler göz önünde tutularak, kanunun kabulüyle ortaya çıkan görüşlerin uygulamaya yansıyor yansımadığının ortaya konulması bakımından önemlidir.

Nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı bu betimleyici araştırmada; tezin hazırlanması ve 6360 Sayılı Kanunun incelenmesinde literatür taraması yapılarak bugüne kadarki akademik çalışmalardan önemli ölçüde yararlanılmıştır. Literatür incelendiğinde 6360 Sayılı Kanunun etkilerine ilişkin farklı metotlarda yapılmış birçok çalışma görülmektedir. Bu araştırmalardan bazıları şu şekilde özetlenebilir:

Arıkboğa (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli” adlı makalesinde büyükşehir sisteminin tarihsel süreci inceleyip bugünkü uygulamaları ve gelecekteki muhtemel durumunu analiz etmektedir. Bu analizde büyükşehir sisteminin uygulanmasından önceki dönem olan 1984 öncesini “arayış dönemi”, 1984 yılından 6360 Sayılı Kanuna kadar olan 28 yıllık dönemi “il merkezinde büyükşehir dönemi” olarak adlandırırken, 6360 Sayılı kanunla birlikte başlayan dönemi ise “alansal büyükşehir belediyesi dönemi” olarak ifade etmektedir. Ayrıca makalesinde büyükşehir yasasını

özerklik, Yerindenlik, hizmet bölüşümü ve etkinlik gibi farklı ilke ve ölçütler üzerinden değerlendirmektedir.

Çelikyay (2014), “Değişen Kent Yönetimi Ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası” adlı kanunun gerekçesinden itibaren, kanun getirdiği temel değişimler ve kanuna yönelik görüş ve tartışmaların yer aldığı çalışmada, yeni büyükşehir sisteminin etkileri değerlendirilmektedir. Kanunun il ölçeğinde belediye modeli, anayasaya uygunluk, yerel seçim sistemine etkileri konuları üzerinde durulmuş, ayrıca yeni büyükşehir sisteminin yaratacağı etkinlik ve verimlilik için önerilerde bulunulmuştur.

İrdem ve Mutlu (2016), 6360 Sayılı Yasayla kırsal ve kent kavramlarındaki anlam değişikliği üzerine yaptığı çalışmada, kırsal alanların belediye sınırları içerisine dâhil edilerek kentsel alanlara dönüştürülmesinin sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal sorunlara yol açabileceğini ifade etmiştir. Bu araştırmayla farklı sosyal ve kültürel özellikleri bünyesinde barındıran yerleşim birimleri olan kırsal ve kent arasında farklılıklar göz ardı edilerek yasal düzenleme yapıldığı vurgulanmıştır.

Adıgüzel ve Karakaya (2017), 6360 Sayılı Kanunun yerel siyasete etkilerini Hatay örneği üzerinden aktarmaya çalışmışlardır. Bu çalışmada seçmen çevrelerinin genişlemesi ile seçmen tercihleri üzerine araştırmalar yapılmış olup, kırsal alanlarda yaşayan seçmenler ile kentsel alanlarda yaşayan seçmenlerin siyasal tercihlerini etkileyen değişkenlerin farklılıklar gösterdiği analiz edilmiştir.

Ökmen ve Arslan (2014), 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerdeki etkilerini Manisa ili üzerinden analiz ettiği çalışmasında, kırsal alanlara etkin ve verimli hizmet götürmek ve sunulacak hizmetlerde aksamaların yaşanmaması için il genelinde yürütülecek faaliyetlerde yönetim planlama ve koordinasyon açısından etkinliğin sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütülmesinin gerekli olduğu şeklinde değerlendirmeler yapılmaktadır.

Karasu (2013), 6360 Sayılı Kanunun olası etkilerinin Şanlıurfa özelinde incelemesinde belediye hizmet alanlarının mülki sınırlara çıkarılması sonrası, yüz ölçümü büyük ve kırsal alanları fazla olan yerlerde ortaya çıkacak sorunlar ve büyükşehir olmakla birlikte kente sağlanan mali katkılar analiz edilmiştir.

Gezgüç, Aldemir ve Uzun (2015), 6360 Sayılı Kanun ile yeni büyükşehir sistemine dahil olan Muğla ilinde kanunun getirdiği yeni durum incelenmiştir. Bu inceleme sonrası kanunun kırsal alanlardaki uzak mahallelere hizmet götürülmesini zorlaştırdığı bununla

birlikte belediyelerin hizmet maliyetlerini arttırdığına yönelik değerlendirmelerde bulunmaktadır. Aynı zamanda tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetim birimlerinin kapatılması anayasaya uygun olmadığı görüşünü ifade etmişlerdir.

Genç ve Korkın (2017), 6360 Sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan beldelede yeni büyükşehir modelinin nasıl algılandığına yönelik Aydın ili Sultanhisar ilçesinde yapılan araştırmada, belde belediyelerinin daha etkin ve verimli çalıştığı, yeni büyükşehir sistemi ile birlikte mevcut durumda sunulan hizmetlerle birlikte etkinlik ve verimliliğin azaldığı ifade edilmiştir.

Yılmaz ve Kaypak (2017), 6360 Sayılı Yasa ile getirilen yeniliklerin yerel halk üzerindeki etkinliğinin ölçülmesine yönelik Malatya ölçeğinde yaptığı araştırmada, yasanın yerel halk üzerinde sosyal ve ekonomik anlamda nasıl bir etki bıraktığını açıklarken, yasanın geleceğe yönelik yerel halka karşı hangi sorunların ortaya çıkacağına ilişkin açıklamalarda bulunmaktadır.

Topcu (2015), “Türkiye’de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi” adlı yeni büyükşehir belediye sistemini yasal düzenlemeler üzerinden yansıttığı ve büyükşehirler ile ilgili yapılan düzenlemelerin açıklandığı çalışmada 6360 Sayılı Kanunun getirdiği il ölçeğindeki büyükşehir yönetim sistemini incelemiştir. Kanunla ortaya çıkan yeni büyükşehir modeline neden gerek duyulduğu, yeni sistemle hangi değişikliklerin ortaya çıktığı ve yeni modelle ilgili olumlu ve olumsuz değerlendirmeler anlatılmaktadır.

Yalnızoğlu (2017), 6360 Sayılı Kanunun etkinlik verimlilik ve yerellik ilkeleri çerçevesinde değerlendirildiği ve Kocaali İlçesi özelinde incelendiği çalışmada 6360 sayılı kanun üzerinde durularak, kanunla gelen temel değişimler incelenmiştir. Kanunun etkileri üzerine yapılan çalışmalar neticesinde, 6360 sayılı kanunun hizmetlerin tek elden yürütülmesi sonrası ilçe belediyelerinin yükünü hafiflettiği ve mali yükünün azalmasında etkili olduğu görüşü ifade edilmiştir. Ayrıca yeni büyükşehir sistemi ile birlikte hizmet sunumunda öncelik konusunun dikkate alınmadığına ifade edilerek, yerellik ilkesinin önemine vurgu yapılmıştır.

Zengin (2013), 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle önemli değişikliklerin olduğu büyükşehir sisteminin, taşra kuruluşları üzerindeki etkilerini konu edinen çalışmada, il özel idarelerinin kapatılmasının kırsal alanlarda sunulacak hizmetlerin maliyetlerini arttıracığı ve belediyelere aktarılan paylarda ve kişi başına düşen paylarda azalma olacağı ifade edilmiş olup, büyükşehir sisteminin uygulandığı illerde bütün

ilçelerin büyükşehir ilçesi olması konusu eleştirilmiştir. 6360 sayılı kanun ile ortaya konan yönetim sistemi devam edecek ve mevcut yapı korunacaksa daha iyi bir yönetim için çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Hergüner (2017), yeni büyükşehir belediyelerinin hizmet kalitesine etkilerinin Trabzon özelinde değerlendirildiği çalışmada kapatılan belde belediyelerinin yetkilerinin devrinin verimlilik açısından kısmen olumlu yansımaları olsa da, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkilediğini ifade etmiştir. Bununla birlikte valilikler bünyesinde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması ile valilerin daha etkin rol oynamasına imkân sağlanmış olup, seçilmişler ile atanmışlar arasında anlaşmazlıkların ortaya çıkabileceği konusuna vurgu yapmıştır.

Yıldırım, Gül ve Akın (2015), il mülki sınırlarında yeni büyükşehir sisteminin getirdiği yenilikleri konu edindiği çalışmada, yeni modelin getirmiş olduğu idari düzenlemeler, görev ve yetki bölüşümünde ki düzenlemeler, hizmette etkinlik ve verimlilik açısından düzenlemeler ile temsil katılım açısından ve mali açıdan düzenlemeleri incelemiştir. Bu analizlerden sonra yeni büyükşehir modeli ile ortaya çıkması muhtemel sorunlar ifade edilerek çözüm önerileri sunulmuştur.

Oktay (2016), 6360 Sayılı Kanunu hazırlayan nedenler ile kanunun uygulanmadaki sonuçlarının konu edindiği çalışmada, kanunun küçük ölçekli yerel yönetimler, merkezileşme ve yerelleşme ile yerel siyasi yapı ve demokrasi bağlamındaki analizleri yapılmıştır. Yeni modelin il genelinde planlamalar yaparak il ölçeğinde yerel kalkınmayı amaçlarken, mali yapıdaki iyileştirmenin yeterli düzeyde olmaması yeni modelin zayıf noktalarından biri olduğunu vurgulamıştır.

Sezik (2015), “6360 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği” adlı tez çalışmada, kanunun getirdiği değişimleri siyasi, ekonomik ve yönetsel yönlerden ele almış, kanunun uygulanması sırasında karşılaşılan sorunlar konu edilmiştir. Ayrıca 6360 Sayılı Kanunun ortaya çıkış gerekçesi ile uygulaması arasındaki ilişkiler incelenmiştir. Araştırmalar sonucunda kanunun kırsal alanlarda açısından olumlu sonuçlar vermeyeceği sonucuna ulaşılan bu çalışmada, kanunun mülki idareyi etkisiz hale getirmekle birlikte güçlü bir belediye sistemini ortaya çıkardığı ifade edilmiştir.

Yetkin (2017), “6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Olan Muğla İlinde Yerel Kamu Hizmetlerinin Dönüşümünün Marmaris İlçesi Özelinde İncelenmesi” adlı tez çalışmada

Muğla ilinde yerel kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan dönüşümün etkilerini Marmaris ilçesi özelinde incelemiştir. Dönüşüm ile ortaya çıkan etkileri siyasi mali ve teknik boyutlarıyla değerlendirmiş olup, ortaya çıkan sorunların tespitine yönelik çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde kavramsal olarak yerel yönetimler ele alınmıştır. Daha sonra Osmanlı'dan başlayarak günümüze kadar olan Türk yerel yönetim yapısının gelişim süreci anlatılmıştır. Bu gelişim süreci Tanzimat öncesi geleneksel dönem, tanzimattan cumhuriyete kadar olan dönem ve cumhuriyet dönemi yerel yönetimler başlıkları altında incelenmiştir.

İkinci bölümde büyükşehir belediye sisteminin ülkemizde ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi ana hatları ile ele alınmış olup bu süreçteki yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Büyükşehir belediye sistemi ile ilgili hukuki düzenlemeler 3030 Sayılı Kanun, 5216 Sayılı Kanun ve 5747 Sayılı Kanun ile en son büyükşehir düzenlemesi olan 6360 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler ve yasaya yönelik olumlu-olumsuz değerlendirmeler ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde ise kanunun incelendiği il olan Ordu ili ile ilgili genel özelliklere yere verilmiş olup, Ordu ilinin tarihi geçmişine değinilmiş, coğrafi yapısı ile ilgili bilgiler verilmiş olup Ordu ilinin büyükşehir sistemine geçişiyle, 6360 Sayılı Kanunun etkileri ortaya konulmuştur.

Dördüncü bölümde araştırmaya konu Ordu iline bağlı Kabadüz İlçesi hakkında genel bilgilere yer verilmiş, araştırma bölümünde ise yapılan değerlendirmeler doğrultusunda söz konusu kanunun büyükşehir yapılanmasıyla birlikte idari, siyasi ve mali etkilerinin yanında hizmet sunumuna ve kentsel yapıya etkileri Kabadüz İlçesi özelinde araştırılmıştır.

Yapılan araştırmalar sonrasında elde edilen bulgular ışığında ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonrasında elde edilen sonuçlar ve geliştirilen çözüm önerileri itibariyle, elde edilen bu sonuçlar evrene genellenmemekle birlikte, konuya ilişkin bir bakış açısı sağlaması ve bundan sonraki dönemlerde yapılması muhtemel yerel yönetim reformlarına faydalı olması noktasında literatüre katkı sağlaması da beklenen yararlarındandır.

# YEREL YÖNETİMLER

## 1.1. Yerel Yönetimler Kavramı

Geçmişten günümüze değişik anlamlarda kullanılan yönetim kavramı, zengin bir içeriğe sahip olup, yönetim konusunda çeşitli tanımlar yapılmıştır. Yönetim; birden çok insanın ortak çıkarları uğruna bir araya gelerek, aynı amaca yönelik gerçekleştirdikleri karar ve eylemlerin bütünüdür. Yönetim kavramının en temel unsuru insandır. Öztekin'e göre yönetim; "iki ya da daha çok kişinin bir amacı gerçekleştirebilmek ve sürdürebilmek için bir araya gelip, planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm ve denetim işlevlerinin etkin olarak bulunduğu ve işletildiği bir süreç" olarak tanımlamaktadır (Öztekin, 2012: 18).

Yönetim (idare) kavramı günlük kullanımda farklı anlamlara karşılık gelir iken, kamu da ve bilimsel alanlarda daha farklı anlamlara gelmektedir. İdare günlük hayattaki kullanımlarda daha çok bir işi idare etmek, amacına uygun olarak yerine getirmek, bir hizmeti yürütmek gibi anlamlarda kullanılırken, kamu da ise bu faaliyetleri yerine getirecek, düzenleyecek ve yürütecek organları ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 22).

Yönetim (idare) kavramı, kamu kesiminde hem örgüt anlamında hem de devletin belirli alanlardaki faaliyetleri anlamında kullanılırken, "il idaresi", "köy idaresi" gibi kamu kurumlarını ifade etmek içinde kullanılmıştır. Bu anlamı ile mahalli müşterek nitelikteki hizmetleri yerine getirmek için belirli bir hukuki düzeni içerisinde oluşturulan kamu idari yapılarına "yerel yönetimler" adı verilmektedir.

Devletler, siyasal organlarının hedefledikleri amaçları doğrultusunda toplum düzeninin ve varlığının sürdürülebilmesi amacıyla, yasal sınırlarla belirlenen görevlerini en etkin ve verimli şekilde yerine getirmek için siyasi ve idari sistemler oluşturmaktadır. Bu sistem içerisinde merkezi ve yerel olmak üzere çeşitli örgütlenmelere gidilmiştir. Devlet yasal sınırlarla belirlenen bütün görevlerini yerine getirebilmek için merkezi yapıda teşkilatlanmıştır. Ancak devletin hâkim olduğu coğrafyanın büyüklüğü, siyasi ve ekonomik sebeplere bağlı olmak üzere birçok nedenden dolayı, devlet yetkileri tek elde toplamak yerine birçok yönetim birim arasında paylaşmıştır. Merkezi ve yerel sistem arasındaki yetki ve görev paylaşımı farklı ülkelerde değişik nedenlere dayandırılmasına rağmen en geçerli neden, siyasi ve ekonomik etkenler olarak ön plana çıkmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016: 5).

Yerinden yönetimi, yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki yönetim yapısı içerisinde incelemek mümkündür. Yer yönünden yerinden yönetimler “mahalli idareler” ve “yerel yönetimler” , hizmet yönünden yerinden yönetimler ise “kamu kurumları” ve “kamu kurumları niteliğindeki meslek kuruluşları” olarak ifade etmek mümkündür. Tez konumuz itibariyle yer yönünden yerinden yönetim birimi olan yerel yönetimler üzerinde ayrıntılı şekilde durulacaktır.

Ülkemizde yerel yönetimler anayasamızın 127. Maddesinde: “Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmıştır (1982 Anayasası, 127. Md.).

Konumuzu oluşturan yerel yönetimler kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için, yerel yönetimlerin tanımlarını ele alarak tek bir tanıma bağlı kalmaksızın, çeşitli tanımlara kısaca değinmekte yarar olacaktır.

Toprak (2014: 18)’a göre: “yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının yerel ve ortak/müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiliğine sahip birimler” olarak tanımlanmaktadır.

Ökmen ve Parlak (2016: 20)’a göre yerel yönetimler şu şekilde tanımlanmıştır:

“Belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir”.

Çiçek (2014: 54)’e göre yerel yönetim şu şekilde tanımlanmıştır:

“Merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyacını karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, özerk bir yönetim yapısına sahip olan ve yerel örgütlenme modeli olarak tanımlanan bir yönetim biçimidir”.

Ulusoy ve Akdemir (2014: 22)’e göre mahalli idareler şöyle tanımlanmıştır:

“Bir ülkenin sınırları içinde çeşitli kırsal ya da kentsel alanlarda faaliyet gösteren, bulunduğu bölgede yaşayan halkın mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları ve bazı durumlarda yürütme organları seçimle iş başına getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimden bağımsız tüzel kişiliği olan yönetsel birimlerdir”.

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan tanımları daha da genişletebilir ve bu kapsamda çeşitli tanımlar yapılabilir. Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetimler kavramı ile ilgili yapılan tanımların benzer özellikler üzerine yapıldığı ve ortak niteliklerinin olduğu görülmektedir. Bu ortak yönler aslında yerel yönetimlerin nitelikleri

olarak da sayılmaktadır. Bunlar; yerel yönetimlerin tüzel bir kişiliğe sahip olmaları, yetki ve sorumluluk sınırlarının yasalarla belirlenmesi, belirli bir coğrafi alanda hizmetlerini sürdürmesi, karar organlarının kendi seçmenleri tarafından seçilmesi, mali ve idari anlamda özerkliğe sahip olması gibi niteliklerdir.

## **1.2. Yerel Yönetimlerin Varoluş Nedenleri**

Yerel yönetimlerin varoluş nedenleri genel olarak siyasi mali ve hukuki faktörlerle bağlı olarak açıklanmaktadır (Toprak, 2014: 39). Yerel yönetimlerin tanımında olduğu gibi varlık nedenlerini de çeşitlendirebilir ve benzer başlıklar altında ele alınabilir. Bu nedenleri birbirinden tamamen ayırarak ele almak ve incelemek imkânsız gibi görünmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin gelişim süreci de incelendiğinde varlık nedenlerinin birinden bağımsız olmadığı ve etkileşim içerisinde olduğu, biri diğerinin nedeni olmakla birlikte bir diğerinin sonucu olarak görülebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında varlık nedenlerini siyasi, ekonomik ve toplumsal nedenler ile idari nedenler olmak üzere dört ana başlık altında incelenerek konunun daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacaktır.

### **1.2.1. Siyasi Nedenler**

Yerel yönetimler farklı nedenlere bağlı olarak tüm ülkelerde önemli bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler ortaya çıkışından itibaren, en katı yönetimlerde bile var olmuş, günümüze kadar gelişimini sürdürerek varlığını devam ettirmiştir (Koçak, 2013: 21). Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yer alan siyasal faktörlerin kaynağında, demokrasi geleneği önemli yere sahiptir. Tarihsel süreç içerisinde var olduğu toplumlarda demokrasi kültürün benimsenmesine katkılar sağlayan yerel yönetimler, demokrasi bilincinin gelişmesine öncülük etmiştir.

Demokrasinin en temel kurumlarından biri olarak kabul edilen yerel yönetimler, demokratik bilincin gelişmesinin yanı sıra, seçmen tercihleri konusunda da önemli yere sahiptir. Yerel yönetimlerin nitelikleri arasında saydığımız karar organlarının kendi seçmenleri tarafından seçilmesi özelliği, seçim bilincinin oluşması ve seçmenlere siyasal sorumluluk duygusu yüklemesi açısından önemlidir. Yerel birimlerin karar organlarına seçilen üyelerin, o seçim bölgesindeki vatandaşlar arasından seçilmiş olması, yöredeki sorunların çözümü noktasında da önemli katkılar sağlayacaktır. Bu durum yöre de yaşayan halkın hizmet taleplerine karşı daha hızlı ve etkin şekilde cevap verilmesine ve de hizmetlerin gerçekleştirilmesine katkı sunacaktır (Varcan, 2013: 14).



Yerel birimlerin dar coğrafi alanlarda faaliyet göstermesi, bu yöre de yaşayan vatandaşların istek ve taleplerini kendilerine en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlere aktarmalarını daha kolay hale getirmektedir. Bu durumda yöre halkının beklentilerini iletmesi ve tercihlerini yansıtması daha kolaydır (Varcan, 2013: 14).

Parlamentar sistemlerde siyasal süreç, siyasi partiler ve seçmenler tarafından yürütülmektedir (Varcan, 2013: 13). Yerel yönetimlerin demokrasiye sunduğu katkıları sadece seçmenler üzerinde değil, aday üzerinde de görmek mümkündür. Ülke siyasetine talip olan çoğu adayın daha önce yerel siyasetle ilgilendiği görülmektedir. Bu görüşü kanıtlayan en önemli örnek dönemin Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'dır. 27 Mart 1994 yerel seçimlerinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan, siyasî yeteneği, ekip çalışmasına verdiği önem, insan kaynakları ve malî konulardaki etkili yönetimiyle dünyanın en önemli metropollerinden biri olan İstanbul'un sorunlarına çözümler üretti (WEB\_1). Daha sonrasında 2003-2014 yılları arasında da Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı olarak görev yapan Recep Tayyip Erdoğan, 2014 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin On İkinci Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir.

Genel siyasetten önce yerel yönetimlerle ilgili, daha dar sorumluluk alanlarında sorunlara çözüm üretme uğraşı, adayların ülke siyasetinde karşılaşılabilecek kapsamlı sorunlar öncesinde, yerel yönetimleri uygulama alanları olarak gördüğü söylenebilir (Koçak, 2013: 21). Bu durum yerel yönetimlerin, genel siyasete geçişte bir basamak olarak görüldüğü düşüncesini kuvvetlendirmektedir.

Demokrasi kavramının yerel yönetimler yapısında karşılık bulması, ancak demokratik toplum yapısıyla paralellik göstermektedir. Yerel yönetimler demokrasinin yerel düzeyden ulusal düzeye yayılmasını sağlayan en temel kurumlardır. Yerel yönetimlerde yöneticiler ile halkın arasındaki uzaklığın minimum düzeye indiğinden, halka kendisini yönetenleri daha etkin ve doğrudan denetleyebilme imkânı sunmaktadır. Demokrasi en sade şekilde halkın kendi kendisini yönetmesi olarak tanımlanmaktadır. Halkın bu imkânı bulabileceği ve bireylerin katılım, tercih ve özgürlüklerini kullanabileceği alan olarak yerel yönetimler en temel kurum olarak görülmektedir (Pustu, 2005: 124).

Yerel yönetimlerin var olma nedenleri arasında sayılan ve fayda sağlayan kurumlar olmasındaki temel siyasal faktörler şunlardır:

- 1) Demokrasi okulu olarak kabul edilmeleri

- 2) Demokratik toplumların gelişmesinde temel ilkeler olan, özgürlük, eşitlik ve refah ilkelerine olanak sağlaması (Pustu, 2005: 126).
- 3) Demokratik yapının oluşturulmasında ve demokrasi bilincinin geliştirilmesinde, halk katılımının sağlanması, çoğunluk ilkesi, seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin hayata geçirilerek, demokrasinin yaşanacağı ve bireylerin özgürlüklerini kullanabileceği en demokratik kurumun yerel yönetimlerin olması (Pustu, 2005:126).
- 4) Yerel yönetimlerde halkın katılımı ve özgürlüklerin kullanımı daha kolay ve doğrudandır.
- 5) Bireylerin en temel haklarından birisi olan tercih hakkının kullanılmasına imkân vermesi, özel mallarda olduğu gibi, yerel kamusal mal ve hizmetlerin kullanılmasında söz hakkının olması talebi (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 51).
- 6) Sunulan kamusal hizmetlerin, hem etkin ve verimliliği açısından hem de o yörede yaşayan vatandaşların istek ve taleplerine uyumlu olması açısından, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki koordinasyonun sağlanması (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 51).

Gelişmiş ülkeler tarihsel süreç içerisinde demokrasi kültürünün oluşmasına bağlı olarak, sağlam bir yerel yönetim geleneğine sahip iken, bu durum az gelişmiş ülkeler için söz konusu değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 51). Demokrasinin gelişmemiş olduğu ülkelerde buna paralel olarak yerel yönetimlerinde gelişmemiş olduğu görülmektedir. Demokrasi kültürünü ülke geneline yayarak yaşatmanın en temel adımı yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulmasıyla mümkün görülmektedir (Pustu, 2005: 126).

### **1.2.2. Ekonomik Nedenler**

Yerel yönetimlerin var olmasında etkili olan bir diğer önemli faktör ise ekonomik nedenlerdir. Ekonomik faaliyetlerin temel amacı gerek özel kesimde gerekse de kamu kesiminde kıt olan üretim kaynaklarını en çok fayda sağlayacak şekilde kullanımını gerçekleştirerek fayda sağlamaktır. Bu fayda özel sektörde bireylerin faydası şeklinde düşünülürken, kamu kesiminde ise toplumların faydası olarak düşünülmektedir.

Bütün ülkelerde yerel yönetimler artan bir öneme sahiptir. Gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamalarının payı içerisinde, yerel yönetim harcamalarının oranı her geçen yıl artmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirleri incelendiğinde merkezi bütçelerden aktarılan paylar ve gelirlerinin, toplumun bütün ihtiyaç ve taleplerini karşılayacak miktarda olmadığı

bilinmektedir (Koçak, 2013: 23). Bu durumda mali yapının güçlendirilmesi için, gelirlerin artırılmasından daha önce, mevcut kaynakların daha etkin kullanılması ve halkın en çok faydasına yönelik faaliyetler yürütülmesi gerekmektedir (Kutlar vd., 2011: 103-104).

Yerel yönetimlerin varlıklarını ortaya çıkaran ekonomik faktörlerden en önemlisi, sunulacak kamusal mal ve hizmetlerin bölgede yaşayan halkın ihtiyaçlarına uygunluğunun tespit edilerek, toplumsal faydanın sağlanması ve gerçekleştirilecek hizmetlerin faydasının, o yöreyle sınırlı olması oluşturmaktadır. Kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaç ve talepler karşısında hizmet sunmak zorunda olan yerel yönetimler, bu kaynakları en üst düzey fayda sağlayacak şekilde değerlendirerek etkinliğin ortaya çıkmasını sağlayacak, aksi takdirde bir kullanım söz konusu olduğunda ise kaynakların israfına neden olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 52).

Kamu hizmetlerinin sunumundaki temel hedef toplumsal faydanın üst düzeyde gerçekleşmesi ve bireyler tarafından bölüşülemeyen kamusal mal ve hizmetin, ortak kullanım sayesinde hizmet sunulan bölgedeki halkın faydasına sunulmasıdır (Koçak, 2013: 23). Bu hizmeti gerçekleştirirken bazı hizmetler merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşülmektedir. Bu hizmet bölüşümünde bazı hizmetler merkezi idare tarafından yerel idareye bırakılmaktadır.

Sunulacak hizmet, belirli sınırlar içindeki coğrafi alanlarda yaşayan halkın gereksinimlerini karşılayacak türden bir hizmet ise, bu hizmetin merkezi idareye değil yerel yönetimlere bırakılması, kaynakların kullanılması açısından olumlu sonuçların ortaya çıkmasına neden olacaktır (Koçak, 2013: 23). Bunun yanı sıra, bölgede yaşayan vatandaşların, yöreyle ilgili ihtiyaç ve tercihlerini daha iyi görebilmeleri ve yansıtabilme imkânı vardır. Bu ihtiyaç ve taleplere yönelik kamusal hizmetlerin sunumunu merkezi idareye göre yerel yönetimler daha etkin şekilde karşılayabilmektedir (Varcan, 2013: 15).

Bir diğer ekonomik faktör ise, bazı kamusal hizmetlerin yerel birimler tarafından sunulmasının daha elverişli olmasıdır. Su, kanalizasyon, çevre sağlığı, çöp, itfaiye, park gibi bölgesel nitelik taşıyan hizmetlerin yerel birimler tarafından sunulması, merkezi idareye göre daha etkin bir yapının ortaya çıkmasını sağlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 54).

### **1.2.3. Toplumsal Nedenler**

Toplumunu oluşturan bireyler arasında çok çeşitli, sürekli ve anlamlı ilişkiler bulunmaktadır. Bu yapının ortaya çıkmasında ve sürekliliğin sağlanmasında bir takım

toplumsal işlevlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu işlevler; toplumu oluşturan bireylerin sosyal ilişkiler içerisinde olması, bireylerin yaşam gayesi içerisinde hayatta var olmaları, hayatta var oldukları süre içerisinde elde ettikleri mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimi konusunda diğer bireylerle paylaşım içerisinde olması ve gelecek nesillere kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek ortam ve imkânları sağlayarak nesillerin sürdürülmesine katkıları sunmak gibi işlevler toplumsal yapının ortaya çıkmasındaki parçalar olarak görülmektedir. Bu parçaların bütünü toplumsal yapıyı oluşturmaktadır.

İnsanlar yaşamları boyunca toplumlara ayrılrsa da hep birlikte yaşamışlardır. Her birey yaşamını sürdürebilmek için, diğer bireylere ihtiyaç duymuş, bu durumda toplum halinde yaşamayı ortaya çıkarmıştır. Topluluklar halinde yaşamdan doğan bazı ihtiyaç ve taleplerin karşılanabilmesi için, birlikte hareket etme ve örgütlü bir yapının gerekliliğini hissetmişlerdir. Bu örgütlü yapı ortaya çıkışından itibaren tarihsel süreç içerisindeki gelişimi ile yasal bir nitelik kazanmış ve yerel yönetimler toplum yaşamındaki yerini almıştır (Varcan, 2013: 9).

Ülkelerin demokratik gelişimiyle birlikte toplumsal kalkınmasında da yerel yönetimler önemli bir yere sahiptir. Genel olarak baktığımızda gelişmiş toplum yapısının söz konusu olduğu ülkelerin güçlü bir yerel yönetim yapısına sahip olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler sahip olduğu, mali, idari, siyasi birçok imkânın yanı sıra kamu kaynaklarını da etkin ve verimli kullanarak, hizmet sınırları içerisindeki potansiyelin ortaya çıkmasına ve bölgesel kalkınmaya katkı sunmaktadır (Kutlar vd., 2011: 158).

Bunun yanı sıra toplumsal gelişimi etkileyen birçok neden bulunmaktadır. Bunlar toplumdaki değer yargıları, toplumun okur-yazar oranı, toplumdaki eğitim seviyesi, doğum-ölüm, nüfus ve ekonomik yapı, toplumsal kalkınma açısından önemlidir. Bu nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaç ve sorunların çözümü, toplumsal düzenin sağlanması ve sürekliliği için yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır (Keleş, 2000: 25).

Demokratik yapının söz konusu olmadığı, aşırı merkezîyetçi yönetim yapısına sahip ülkelerde, halkın ihtiyaçlarına yönelik istek ve talepler dikkate alınmamaktadır. Bu gibi yapılarda devlet her şeyi merkezden planlamakta ve yapılacak hizmetleri halkın yerine düşünüp karar vermektedir. Bu yapı halkın girişimci ruhunu ve siyasal katılımını engellemektedir. Bunların sonucunda vatandaşta, her şeyin devlet tarafından yapılacağı fikrinin benimsenmesine yol açarak toplumsal duyarsızlaşmanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimler, bu noktada sahip olduğu sorumluluk ile halka karşı daha

duyarlı olurlar. Vatandaşlar sunulacak hizmetlerin kararlarının alınması ve uygulanması noktasında yerel yönetimler ile görüş alışverişinde bulunabilir, hizmetlerin ihtiyaçlara yönelik olup olmadığı konusunda çok daha hızlı şekilde değerlendirmelere bulunabilirler. Bu noktada yerel yönetimlerin varlığı toplumsal gelişime önemli katkılar sunmaktadır (Kutlar vd., 2011, 158-160).

Farklı toplulukların aynı coğrafya üzerinde yaşamasıyla, farklı etnik yapılar bir arada yaşadığı görülmektedir. Farklı etnik yapıya sahip toplulukların örf ve adetleri korunarak yaşatılması noktasında yerel yönetimlere önemli roller düşmektedir. Bulunduğu yöreye ait kültür, sanat, turizm, tarihi ve coğrafi gibi birçok değer korunarak yaşatılması ile yörede barış ve huzurun sağlanması noktasında yerel yönetimler önemli katkılar sunmaktadır. Bu özellikleri itibarıyla yerel yönetimlerin, kültürel mirasın korunması ve geleneklerin yaşatılarak gelecek nesillere aktarılması noktasında merkezi idarenin uyguladığı politikalarından daha etkin bir süreç yönettiği ve toplumsal gelişime önemli katkıları olduğu görülmektedir (Kutlar vd., 2011:160).

#### **1.2.4. Yönetimsel Nedenler**

Yerel yönetimlerin var olmasında etkili olan nedenlerden bir diğeri de yönetimsel nedenlerdir. En büyük kamu örgütü olarak tanımladığımız devlet, temel amaç ve görevleri doğrultusunda varlığını sürdürebilmek için idari bir yapı içerisinde hareket etmek zorundadır. Yani kamu yönetimi olmadan devletten söz etmek pek mümkün görünmemektedir. Ülkelerdeki hangi hizmetlerin merkezi yönetim eliyle yapılacağı, hangi hizmetlerinde yerel yönetimler tarafında yapılacağı idari yapılanma içerisinde birçok etkene bağlı olarak belirlenmektedir. Yerel yönetimlerinde devletlerle birlikte var olduğu düşünüldüğünde (Nadaroğlu, 2001: 17), ortaya çıktığı ilk dönemlerde merkezi yapının bir kolu gibi hareket ettikleri, daha sonraki dönemlerde süreç içerisinde bağımsız hareket etmeye başladıkları bilinmektedir (Koçak, 2013: 22).

Tarihten günümüze, geniş yüzölçümlü, kalabalık nüfusa sahip bütün ülkelerde, kamu hizmetleri sadece merkezi yönetim tarafından yerine getirilmemiştir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında, merkezi yönetimlerden kaynaklı olumsuzluklar ve yerel yönetimlerin avantajları dikkate alınarak, devlet örgütlenmelerinde “yerel yönetim” birimleri oluşturulmuştur (Öztekin, 2012: 350).

Yerel yönetimlerin var olmasında yönetimsel açıdan önemli rol oynayan çeşitli etkenler vardır. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için,

hizmetlerin belirli bir coğrafi alan içerisinde sunulması önemlidir. Bu alanlar etkinlik ve verimlilik göz önünde bulundurularak en uygun sınırlar olarak belirlenmelidir. Yani belirli dar coğrafi alanları yönetmenin, geniş coğrafi alanları yönetmekten daha kolay olacağı, bu yönüyle de yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere göre yönetsel etkisi daha fazla olacaktır. Yerel yönetimlerin var olmasında yönetsel açıdan bir diğer etken ise yerelliktir. Yerel yönetimler buldukları yörede, yörenin ihtiyaçlarına yönelik önceliklerin tespiti, yöre halkına uygun gerçek ihtiyaçların sağlanması ve üretilecek kamusal mal ve hizmetlerin miktarının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Böylece kaynakların ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılması ile maliyetlerin düşmesine bunun sonucunda da israfın önlenerek yerel yönetimlerin daha fazla sayıda hizmet sunabilme hedeflerine katkı sunar, bu durumda yerel yönetimlere yönetsel açıdan işlevsellik kazandırır (Kutlar, 2011: 154-155).

Kentleşme ile birlikte, vatandaşların artan ihtiyaçlarına yönelik, sadece merkezden karar alma ve kamusal ihtiyaçların merkezi yönetimler tarafından karşılanması imkânsız hale gelmiştir. Bu duruma bürokratik yapıdan kaynaklanan aksamalar da eklenince yerel yönetimlerin yönetsel açıdan var olmaları gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 55).

### **1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi**

Tarihsel süreç içerisinde siyasi, idari ve mali etkiler ile sosyal etkilere bağlı olarak, ülkelerde çeşitli yerel idari birimler ortaya çıkmıştır. Batılı ülkelerde kentleşme hareketleri ve taşra teşkilatlarında yerel idari birimlerinin oluşması köklü bir geçmişe sahip iken, Osmanlı Devleti'nde ise merkezîyetçi yapıdan kaynaklı olarak modern anlamda yerel yönetim yapısı 19. yüzyılın ortalarından itibaren görülmeye başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Tanzimat'a kadar yerel hizmetler, merkezi idarenin kontrolünde, geleneksel yöntemlerle yerine getirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 241).

Tarih içerisinde Türkiye'deki yerel yönetimler geleneğinin çok köklü bir geçmişe sahip olmadığı görülmekle birlikte, yerel yönetimlerin tarihsel sürecini, Osmanlı'da Tanzimat öncesi geleneksel dönem, Tanzimat sonrası dönem ve Cumhuriyet dönemi yerel yönetimler olarak sınıflandırmamız konunun anlaşılması açısından önem kazanacaktır.

#### **1.3.1. Tanzimat Öncesi Geleneksel Dönem**

Tarih içerisinde yerel yönetim anlamında çok eski ve zengin bir geçmişe sahip olduğumuz söylenemez. Bugünkü şekliyle modern anlamdaki yerel yönetim yapısı

Osmanlı Devleti'nde 1850'li yıllardan itibaren görülmeye başlamıştır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 1). Bu durum, 1850'li yıllardan önce Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin yerine getirilmediği anlamı da taşımamalıdır.

Osmanlı İmparatorluğu, geleneksel yönetim anlayışına sahip diğer imparatorluklar gibi, yerel demokrasi anlayışından uzak ve mahalli idare birimleri olmayan bir yönetim yapısına sahipti. Merkezi idare tarafından yönetilen halkın, kendi isteklerini dile getirecekleri demokratik bir yapının olmadığı, böyle bir yapının oluşturulması içinde bir girişimde bulunmadığı bilinmektedir (Karaaslan; 2007:108-109).

Avrupa ülkelerinde uzun bir süreç sonunda zengin birikime sahip yerel yönetim yapıları ortaya çıkarken, Osmanlı Devleti'nde böyle bir şeyden bahsetmek mümkün görünmemektedir. Osmanlı'da devletin zayıflaması ve giderek güçsüzleşen yapısına çare olmak ve de devletin bekasını sağlamak amacıyla yapılan ıslahat çalışmaları neticesinde, halk tarafından değil de, merkezi idarenin baskıları ve yenilenme çalışmalarının bir parçası olarak yerel yönetim uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bu çalışmalar halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda değil de, dönemin yöneticilerinin dayatmaları sonucu gerçekleşmesi, yerel sorunların karşılanması noktasında yetersiz kalmış ve sürekli olarak yerel uygulamalar noktasında yasal değişiklikler yapılmıştır (Yiğit, 2008: 7).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetler, idari ve askeri hizmetlerle birlikte değerlendirilerek, merkezi yönetimin temsilcileri tarafından ya da onların denetim ve gözetimindeki bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmekte idi (Koçak, 2013: 107). Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, vakıflar, kadılık müessesesi, loncalar ve mahalle kültürü önemli işlevler üstlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 243).

#### **1.3.1.1. Kadılık**

Tanzimat öncesi yerel birimler, İslam hukuku esasları ve Arap geleneğine uygun olarak düzenlenmekteydi (Karaaslan, 2007: 109). Osmanlı Döneminde, yerel hizmetlerin idaresi Kadı tarafından yürütülmekte olup, Kadı hem adli, hem idari hem de yerel yönetici olarak görev yapmakta olup, bu hizmetlerin yerine getirilmesi ve denetlenmesini merkezi idare adına yapmaktaydı (Koçak, 2013: 107).

Kadılar yerel yönetici olarak, şehrin temizliği, esnafın denetlenmesi, çarşı ve pazarın denetlenmesi, ticaretin düzenli yürütülmesi noktasında koşulların sağlanması, mimari açıdan kent yapısının düzenlenmesi, fiyatların belirlenmesi ve kontrolü gibi birçok görevi yürütmekteydi (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2). Kadıların o dönemde belediye hizmetleri

adına yerine getirdiği görevler, günümüzde zabıta teşkilatlarının yerine getirdiği görevlere benzemektedir.

Kadı yerel yönetici olarak sürdürdüğü görevlerinin yanı sıra, yargıçlık görevi, vakıfların denetimi gibi görevleri de yerine getirmekte olup Tanzimat'a kadar, görev yaptığı kentin en yetkili makamı olarak bilinmektedir (Yiğit, 2008: 8). Kadı idari ve adli görevleriyle birlikte yerel yönetim alanındaki görevlerini yürütürken farklı görev alanlarında, subaşı, naip, çöplükçü başı, mimarbaşı gibi yeniçeri ocağına bağlı yardımcıları bulunmaktaydı (Koçak, 2013: 107; Seyitdanlıoğlu, 2010: 2).

Kadıya yardımcılık eden kişilerden subaşı, kentin asayiş, kamuda güvenlik ve düzenin sağlanması konusunda kadıya karşı sorumlu kişilerdi. Naip ise kadının adli işlerinde kendisine yardımcılık eden ve kadının sorumluluk alanları içerisinde ulaşamadığı ve kadının gidemediği bölgelerde kadı adına yargılama yapan ve onun adına kararlar alabilen kişidir. Asesler ise günümüz gece bekçilerinin görevlerini, o dönemde üstlenen kişiler olarak, geceleri kentin dirlik düzen ve güvenliği olmak üzere bu alanda kadıya karşı sorumlu kişilerdi. Bir diğer yardımcı ise çöplükçü başı, şehirlerin genel temizlik hususunda sorumlu personelleri ile birlikte çöplükçü başılar bu alanda görevlerini yürütmüşlerdir. Mimarbaşılar ise kent planlaması ve imar konularında kadılara yardımcılık etmiş kişiler olarak bilinmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 241).

İslam medeniyetinde dini yönden etkin olan ihtisap kavramı, Osmanlı geleneğinde daha çok günlük hayat içerisinde görülmektedir. Muhtesip, Osmanlı kent yapısında günlük hayat içerisinde belediye işleri ve ticari işlerle ilgili mevzuatı uygulayan ve yetkilerini doğrudan kadıdan alan görevliler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kadıların yoğun işlerinden dolayı belediye işleri ile ilgili konularda kadıya yardımcılık etmek maksadıyla kadıların emrinde bulunan muhtesipler; kadıların verdiği emirleri yerine getirmek, ağırlık, tartı, ölçü, çarşı ve pazardaki denetim ve düzeni sağlanması, gıda maddelerinin denetimi gibi çok yönlü ve geniş alanlarda görev yapmaktaydı. Ayrıca görevleri ile ilgili konularda, şahit, delil, kanıt gerek duyulmaksızın hükümler verebilme yetkisine sahipti (Kazıcı, 2008: 29).

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetiminde meydana gelen bozulmalar ve devletin eski gücünü kaybetmesi kadılık kurumu da etkilemiştir. Kadıların belediye hizmetlerinin yürütülmesinde en büyük destekçisi olan Yeniçeri Ocağı'nın bozulması ve daha sonrasında 1826 yılında bu ocağın tamamen kapatılmasıyla, kadıların yerel yönetimlerdeki yaptırım gücü ortadan kaybolmuş ve kentlerde belediye hizmetleri açısından ciddi sorunların ortaya



çıkmasına neden olmuştur. 1836 yılında da kadıların vakıflarla ilgili görevleri Evkaf Nazırlığı'na devredilmesiyle yerel yönetimlerle ilgili görevleri tamamen sona ermiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2).

### **1.3.1.2. Vakıflar**

Osmanlı kentlerinde kamusal ihtiyaçların karşılanması ve yerel hizmetlerin sunulmasında vakıflar önemli bir yere sahipti. Vakıf “Bir mülkü kamu yararına ebedi olarak tahsis etmek (...) ferdi çalışma ve gayretle elde edilen imkânların ve mal varlığının gönül rızasıyla paylaşılmasını öngören hukuki ve sosyal bir sistemdir” (Bayartan, 2005: 157).

Osmanlı coğrafyasında, başta eğitim, dini, bayındırlık ve sağlık gibi yapılar olmak üzere kentlerdeki mimari ve sosyal yapılar vakıf kurumlarının eserleridir (Çiçek,2014: 56). Osmanlı padişahları başta olmak üzere, devletin kademesindeki kamu görevlileri ile şehrin varlıklı kişileri imkânları dâhilinde vakıf eserleri yaptırırlardı (Koçak, 2013: 108).

Osmanlı toplumsal yapısının en etkin kurumlarından biri olan vakıflar beledi ve şehir hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli kurumlardan biri olarak görülmektedir. Padişahlar, kamu görevlileri ve varlıklı kişilerin şahsi varlıklarını kamu yararı için kullanmasıyla, Osmanlı kentlerinde vakıf yoluyla yaptırdıkları hastane, medrese, köprü, çeşme, han, kervansaray gibi kurumlar dönemin şehircilik ve sosyal hizmetlerini yerine getirmiştir. Bunların yanı sıra vakıflar, şehrin aydınlatması ve temiz su tahsisi gibi çalışmaları da sürdürmüşlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 242).

Sonuç itibariyle vakıflar, dönemin belediye hizmetlerinin yürütülmesinde etkin bir rol üstlenmiştir. İslam geleneğinin etkisinde olan vakıf kültürü, paylaşma ve yardımlaşma duygusuyla, herhangi bir zorlama ve dayatma olmaksızın kamusal yarar gözetilerek hizmetlerde bulunduğu bilinmektedir.

### **1.3.1.3. Loncalar**

Osmanlı günlük hayatında toplumsal düzenin sağlanması ve yerel hizmetlerin sunulmasında katkılar sunan bir diğer kurumda Lonca teşkilatıdır. Loncalar, esnaf ve sanatkâr üyelerinin haklarının korunması amacıyla çeşitli meslek dallarından bir araya gelen üyelerin oluşturduğu teşkilatlanmış birlikler olarak tanımlanabilir. Loncaların kuruluşundaki temel amaç, üyelerin mesleki faaliyetlerini düzenlemek ve haklarını korumaktır (Arslan ve Şanlı, 2013: 24).

Loncalar, üretimde sürekliliğin sağlanması, küçük ölçekli esnaf ve sanatkârın mesleki, teknik ve ekonomik sorunlarının çözümü, iktisadi ve ticari uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması, rekabet koşullarının sağlanması ve haksız rekabetin önlenmesi ile yardım sandıkları oluşturulması gibi yetki ve görevlere sahipti (Tuna, 1973: 22).

Osmanlı Devleti'nde iktisadi yapının şekillenmesinde önemli rol oynayan Loncalar, Osmanlı yönetiminde sosyal-kültürel etkinliklerin yanında, yerel kamu hizmetlerinin sunulmasına da katkılar sağlamıştır. Loncalar ticari hayatlarını sürdürdükleri çarşı ve pazarlarda iktisadi faaliyetleri kontrolleri altında tutarken, aynı zamanda bu alanlarda belediye hizmetlerinin önemli bir kısmını da yerine getirmekteydiler. Çarşı yollarının yapını, ticari alanların temizliği ve bakımı, bu alanların aydınlatılması, temiz su ihtiyacının karşılanması gibi hizmetleri yerine getirmekteydi (Ulusoy ve Akdemir,2014: 242). Ayrıca merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan kadıların yerel hizmetlere ilişkin emirlerini de yerine getirirlerdi (Koçak, 2013: 109).

Osmanlı iktisadi yapısına önemli katkıları olan loncaların, üretici ve tüketici arasındaki ilişkilerin düzenlemesi ve Osmanlı ekonomisinin gelişimine sunduğu katkıların yanı sıra, Osmanlı şehir hayatında da önemli katkılar sunmuştur. Katkıları şu şekilde sıralanmıştır (Arslan ve Şanlı, 2013: 24) :

- 1) Mesleki ve ticari ahlakın düzenlenmesi
- 2) Uzmanlaşmış işçiler yetiştirilmesi
- 3) İşçilerin istihdam edilmesi ve iş sahibi yapılması
- 4) Standart üretimin sağlanması
- 5) Üretilen malın niteliğinin yüksek tutulması.

Sonuç itibariyle, Loncalar Osmanlı kentlerinde, verimliliğin artırılması, istihdamın sağlanması, mesleki ve teknik uzmanlaşma ile üretimde sürekliliğin sağlanması gibi ekonomik fonksiyonların yanı sıra toplumsal düzenin sağlanması ve yerel hizmetlerin sunulmasında da önemli görevleri yerine getirmiştir (Arslan ve Şanlı, 2013: 27).

#### **1.3.1.4. Mahalle Teşkilatı**

Tanzimat öncesi Osmanlı şehir hayatında yerel hizmetlerin sunulmasında bir diğer önemli kurum mahalle teşkilatıdır. Osmanlı kentlerinde kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, merkezi idare tarafından yönetilen alt birimler vardır. Semtlerin alt birimleri olarak görülen mahalle, Osmanlı şehir yapısının en alt birimi oluşturmakta olup, şehrin gelişmesinde ve toplumsal bütünlüğünün sağlanması noktasında önemli işlevler

üstlenmiştir. Osmanlı kent hayatında mahalle, o yerde yaşayan bireyler arasında komşuluk ilişkileri ile yardımlaşma ve dayanışmanın ön planda olduğu, kuvvetli sosyal ilişkiler içerisinde olan kişilerin oluşturduğu topluluğun yaşadığı birimler olarak bilinmektedir (Bayartan, 2005: 94-95).

İslam coğrafyasında, kentlerin gelişmesi ve yerleşim birimlerinin kurulmasında dini yapılar ve ibadethaneler etkili olmuştur. Osmanlı'da da yerleşim birimleri genel itibariyle mescit ve camiler etrafında şekillenerek, mimari yapısı, sokakları ve kültürel eserleri ile İslami geleneğinin izlerini taşımaktadır (Bayartan, 2005: 95).

Osmanlı kentlerinde mahallelerin yönetimi ve temsilinden sorumlu en yetkili kişiler imamlardır. İmamlar mahallenin yönetimi ile ilgili kadıların temsilciliğini üstlenen kamu görevlisiydi (Bayartan, 2005: 102). İmamlar kadıların sorumluluğundaki mahallerde birçok görevin yerine getirilmesinde temsilcilik etmektedir. Mahallenin huzur ve düzeninin sağlanması, mahallede yaşayan bireylerin uyması gereken kuralların bildirilmesi ve riayet edilmesini sağlamak, mahallede oturanların kimliklerinin tespiti, mahalleye taşınanların kayıt altına alınması, doğum ölüm vefat kayıtları, nikâh işlemleri, mahallelerin temizliğin sağlanması ve çevre temizliğinin yapılması, yangına karşı önlemlerin alınması gibi birçok görevi yerine getirmişlerdir (Bayartan, 2005: 104).

Sonuç itibariyle Tanzimat öncesi Osmanlı şehir hayatının düzenlenmesi ile idari ve beledi hizmetlerin sunulmasında, başta kadılar olmak üzere, vakıf, lonca ve mahalle teşkilatları önemli görevler üstlenmiştir. Bu birimler içerisinde yer alan mahallede, Osmanlı şehirlerine gerek fiziksel açıdan gerekse toplumsal yönden önemli katkılar sunmuştur.

### **1.3.2. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kadar Yerel Yönetimler**

Klasik dönem Osmanlı idari yapısında bugünkü yerel yönetimlere karşılık gelen bir yönetim anlayışı bulunmamaktaydı (Parlak ve Ökmen, 2016: 200). Tanzimat öncesi Osmanlı kentlerinde belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde rol oynayan en önemli makam kadılık müessesesidir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2). Yerel hizmetlerin sunulmasında merkezi idarenin yükünü hafifleten ve bu hizmetlerin desteklenmesi noktasında kadıların himayesinde olan vakıf, lonca ve mahalle teşkilatları da önemli görevleri yerine getirmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 200).

Tanzimat öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki yapısı, eyalet, sancak, kaza ve köy şeklinde idi (Boztepe, 2013: 2). Bu mülki yapılanmalar süreç içerisinde değişiklikler

göstererek, dönemin ihtiyaç ve şartları da göz önünde bulundurularak 19.yüzyıla kadar mevcut yapılarını korudular. Ancak 19.yüzyılın ortalarından itibaren değişen dünya düzenine uyum sağlamak ve Osmanlı İmparatorluğu'nun güçsüzleşen yapısına çare olmak amacıyla merkezi ve taşra yönetiminde önemli düzenlemelere gidilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2).

Osmanlı İmparatorluğu, 19.yüzyıldan itibaren değişen dünya düzenine uyum sağlama noktasında, devlet içindeki sorunlar Avrupa'nın gerisinde kalmasına yol açtı. Bunun yanı sıra gerek ekonomik ilişkiler gerekse nüfus hareketlilikleri ve de diğer ülkelerle olan ticari ilişkilerin meydana getirdiği büyüme ve hareketlilik yerel hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında yeni bir örgütlenmeye gidilmesi ihtiyacını ortaya çıkardı (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2).

3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Parkı'nda yerli halk ile birlikte yabancılarında bulunduğu bir ortamda ilan edilen ferman ile Avrupa'ya göre birçok alanda geri kalmış Osmanlı Devleti'nin, yeniden ilerlemesi hedeflenerek, gerekli tedbirler alınması ve uygun adımlar atılması ile ülkenin içinde bulunduğu durumdan bir an önce kurtulması gerekliliğine vurgu yapılmış, çok yönlü ve köklü bir değişim sürecinin adımları atılmıştır. Tanzimat Fermanı ile birlikte birçok alanda görülen değişim yerel yönetimler alanında da kendini göstermiş ve yerel yönetimler alanında da bir değişim ve batı modeli dönüşüm sürecine girilmiştir.

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile birlikte Osmanlı merkezi yönetim anlayışında önemli değişikliklere gidilirken, yerel yönetim alanında başta İstanbul olmak üzere bugünkü anlamda modern belediyeciliğin temelleri atılmıştır. Böylelikle 19. Yüzyıla kadar geleneksel dönem Osmanlı kent yönetimi yeni baştan inşa edilerek, kentlerdeki belediye yönetimi, kent mimarisi, sokaklar, yollar, liman çevreleri ve rıhtımlar, ticarethaneler, pazarlar, yeni yönetmelik ve yasalara uygun olarak yeniden düzenlenmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 3).

Tanzimatçılar yerel yönetim birimlerini oluştururken, halkın yönetime katılımı, demokrasinin geliştirilmesi, yerel özerkliğin oluşturulması gibi ilkeleri düşünülerek oluşturmamıştır. Bunun aksine, devletin güçsüz yapısına çare olmak, eyaletlerdeki düzeni sağlamak, batılı devletlerdeki kent modellerini Osmanlı topraklarında da uygulamak, merkezi idarenin gelirlerini artırmak ve düzenlemek, merkezi idarenin taşradaki

hâkimiyetini kontrol altında tutabilmek amacıyla hareket edildiği görülmektedir (Arslan, 2009: 10).

Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'nin tam manasıyla yüzünü batıya döndüğünü işaret etmektedir (WEB\_2). Bu dönem itibarıyla batı ile ilişkiler eskiye nazaran daha yoğun ve artan oranda ilerlemiştir. Tanzimatla birlikte batılılaşma hareketleri Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 201).

Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda belediye kurma çabaları 1854 yılında resmîyet kazandı. Başkent İstanbul'da kurulan İstanbul Şehremaneti, imparatorluğun ilk belediye kuruluşu olarak tarihe geçmiştir. 13 Haziran 1854 yılında yürürlüğe giren İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasındaki en önemli neden Kırım Savaşı olarak görülmektedir. Bu dönemde Osmanlı Devleti ile Rusya arasında gerçekleşen Kırım savaşında Osmanlı Devleti ile aynı safta yer alan müttefikleri İngiliz, Fransız ve İtalyan askerlerinin İstanbul'da konuşlandırılması ve İstanbul'un üs olarak kullanılması, şehirde nüfusun çok hızlı artmasına buna paralel olarak da sağlık, temizlik, kanalizasyon, ulaşım gibi birçok alanda sorunların büyümesine ve kentte rahatsızlık uyandırarak huzurun bozulmasına ve daha karmaşık bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2010: 3).

13 Haziran 1854 yılında ilk belediye teşkilatı olarak kurulan şehremaneti, Meclis-i Vala'ya bağlı olarak kurulmuş olup, Meclis-i Vala'nın hazırlamış olduğu on dört maddelik tüzüğe göre görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Şehremanetinin başlıca görevleri şunlardır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 4) :

- 1) Temel ihtiyaç maddelerinin teminini sağlamak
- 2) Çarşı ve pazarın düzeni, malların kalite ve denetimi
- 3) Fiyat ve ölçülerin kontrolünü sağlamak
- 4) Kentin genel temizliğinin sağlanması
- 5) Vergilerin toplanması ve hazineye devrinin gerçekleştirilmesi gibi hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludur.

Bu dönemde yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve ilk belediye teşkilatının kurulmasındaki ana etken, şehirdeki artan ihtiyaç ve düzensizlikleri ortadan kaldırmak olsa da, bunun dışında batılıların yerel yönetimler üzerinden yerel özerkliğin sağlanması, azınlıkların haklarının sağlanması, gayrimüslimlerin yönetimlere katılarak Müslümanlar ile eşit haklara sahip olması bunun sonucunda da imparatorluğun parçalanması için ilk adımların atılması gibi amaçlar da bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 243).

Şehremanetinde, başında padişah tarafından atanan Şehremini adlı görevli bulunmaktaydı. Tanzimat öncesi dönemde kadılar tarafından yürütülen bu hizmetleri şehremini tarafından yürütülmektedir. Şehreminin görevlerini yerine getirmesi ve kararların alınması noktasında yerel halktan atanan on iki kişi ve iki şehremini muavini olmak üzere başkanlığını şehreminin yaptığı on beş kişilik şehir meclisi oluşturulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2010: 4). Şehir meclisinin oluşturulmasında, yerel hizmetler noktasında bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kişilerin atanması şehremanetini başarıya ulaştıramadı. Yaklaşık olarak bir yıl görevde kalan şehir meclisi, bir yıllık süre sonunda lağvedilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 243).

Bu dönemde oluşturulan yerel yönetim yapısında, halkın yönetimde aktif olarak katılamaması en büyük sorun olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra özerk bir yapının olmayışı, meclisin halk tarafından değil merkezi idare tarafından seçilmesi, halkın yönetimde söz sahibi olmasını engellemiştir. İlk dönem belediyeçilik uygulamalarında klasik dönem Osmanlı kent yönetimi anlayışı olan merkezden atama ile hizmetlerin gerçekleştirilmesi geleneği devam etmiştir. Bu nedenlerinde etkisi ile İstanbul Şehremaneti etkin bir yerel hizmet sunumu sergileyememiştir (Akyol, 2012: 34).

Şehremanetinin kurulmasından sonra şehir meclisinin de görevde bulunduğu dönemde başkent İstanbul'da belediyeçilik ve yerel hizmetlerin sunumu noktasında hiçbir değişikliğin görülmemesi ve hissedilir bir yeniliğin olmaması yeni arayışlara neden olmuştur. Şehremanetinin başarısız yapısına müdahale etmek amacıyla batılı düzeyde bir yerel yönetim yapısına kavuşmak için kurulacak belediye teşkilatı ile ilgili gerekli çalışmaların yapılması ve belediyeçilik anlamında bir kuruluş tasarısı hazırlanması için 9 Mayıs 1855 tarihinde İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonda Osmanlı egemenliği altında bulunan yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş Müslümanlarla birlikte Gayrimüslimlerde komisyon üyesi olarak atanmışlardır (Arslan, 2009: 12-13).

1855 yılında kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu, batılı anlamda kurulacak olan belediye yönetimi hakkındaki görüş ve önerilerinden oluşan raporu hazırlayarak 1857 yılında Meclis-i Vala'ya sunmuştur. Hazırladıkları rapor yedi maddeden oluşmaktadır (Akyol, 2012: 34). Sunulan raporda başkent İstanbul'un on dört belediye dairesine bölünmesi ön görülmüştür. Bununla birlikte kurulacak belediye idarelerine örnek oluşturmak ve buradan alınacak sonuçlar neticesinde oluşturulan bu yapının daha da yaygınlaştırılması hedefiyle, ilk etapta sadece Galata ve Beyoğlu'nu kapsayan altıncı daire kurulmuştur (Çelik, 1995: 591).

Altıncı Daire'nin kuruluş yeri, bulunduğu bölge bakımından azınlıkların yoğun olarak yaşadığı yerler olarak da dikkat çekmektedir. Bu dairenin kurulmasında Fransa modeli olarak Paris örnek alınmıştır. Dairenin resmi yazışmaları Fransızca olduğu bilinmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 244). Bu bölge de çok sayıda ticarethane ve yerleşim alanının bulunmasının yanı sıra, bölgede Avrupa görmüş ve belediye modelini daha önce bilen ve önemini kavrayan kişilerin var olması, Galata ve Beyoğlu'nun örnek daire olmasındaki bir diğer neden olarak görülmektedir (Ortaylı, 2000: 129-130).

Tanzimatla birlikte başlayan ve ıslahat hareketleriyle devam eden modern belediyeçilik sisteminin uygulamada başarılı sonuçlar vermesi sonrası, belediye örgütlenmesinin bütün İstanbul'u kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması için 8 Ekim 1868 tarihinde Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre belediye başkanları, bugünkü gibi yürütme organı şeklinde görev yapmakta olup merkezi idare tarafından atanmaktadır (Arslan, 2009: 16). Nizamname ile Altıncı Daire'ye benzer bir model geliştirilerek çeşitli bölgelerin yerel yönetimlerinden sorumlu alt birimler oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra üst birimler olarak da şehremini ve şehremini meclisi olan 14 daire oluşturulmuştur (Keleş, 2012: 159).

1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Devleti 27 vilayet ve 123 Sancağa bölünmüştür. Eyaletler vilayete dönüştürülmüş, sancak adı yerine ise Liva adı kullanılmıştır (Arslan, 2009: 14-17). 1871 nizamnamesi ile taşra teşkilatlarında belediye teşkilatları kurulması kararlaştırılmıştır (Çiçek, 2014: 58). Taşradaki kentlerde ve kasabalarda bu tarihten sonra belediye teşkilatı kurulma düşüncesi gelişmiş ve 1871 yılında yasal olarak gerçekleşmiştir. Taşra da ilk belediye teşkilatlarının kurulduğu yerler ise batılı devletler ile ticaretin yoğun olarak gerçekleştirildiği kentler olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 244).

1871 Nizamnamesi ile Osmanlı'nın en alt teşkilat birimi olan mahalle ve köy birimleri de yeniden düzenlenmiştir. Osmanlı geleneksel dönemde ortaya çıkmış ve en önemli alt birimlerden olan köyler bu döneme kadar varlığını devam ettirmişlerdir. Nizamname ile nüfusu 500'ün üzerinde olan köylerde nahiye kurulması kararlaştırılmıştır. İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi köyler açısından büyük yenilikler getirmiş olsa da bu dönemde köyler tüzel kişiliğe kavuşamamıştır (Çiçek, 2014: 59).

Bu dönemde bir diğer önemli yerel yönetim biri de il özel idareleridir. İl özel idarelerinin şekillenmesi açısından 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi önemli bir yer

tutmaktadır. Bu nizamname ile belirli işlerden sorumlu olan il idaresi oluşturulmuş ve o bölgede yaşayan vatandaşlara belirli hizmetlerin karşılığı olan külfetler yansıtılmıştır. Bugünkü il özel idare yapısı olan il idaresi ilk defa 1864 yılında Tuna vilayetinde pilot uygulama olarak uygulamaya konulmuş olup, 1865 yılından itibaren İmparatorluğun diğer kentlerinde de görülmeye başlanmıştır (MİGM, 2017: 5).

İl İdaresi düzenlemelerinin devamında ise 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il meclisine bazı yetkiler tanınmış ve nahiye düzenlemesine gidilmiştir. İllerin yönetimleri bu nizamnameye göre yönetilmiş olup, 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanı ile illerin yönetimlerinin tekrar düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Balkan savaşlarından dolayı 1913 yılına kadar ertelenen düzenlemeler, 15 Mart 1913 tarihinde çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı" adı ile çıkarılan geçici kanun ile İl Özel İdareleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu geçici kanun 1949 yılında 5442 Sayılı Kanun ve 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile kapsamlı değişikliklere uğrasa da 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 206-207).

Sonuç itibarıyla çok köklü ve uzun bir yerel yönetimler tarihine sahip olmayan Türk yerel yönetim yapısı, batılı ülkelerden örnek alınmak suretiyle, Tanzimat ile birlikte ülkemize girmiş bulunmaktadır. Yerel yönetim modeli olarak batılı devletlerin özellikle de Fransız modeli olarak Paris'in örnek alındığı uygulamaları Tanzimat ile başlamış olup, ıslahat hareketleri ve meşrutiyet dönemleri ile gelişimini sürdürmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 243). Bu dönemde ortaya çıkan yerel yönetim yapısında çok köklü reformlar içeren değişikliklerin olduğunu ifade etmek güçtür. Yapılan değişiklikler ve uygulamaya konulan modeller, merkezi idarenin denetimi ile oluşturulmuş olup imparatorluğun kaybettiği eski gücünü kazanmak veya zayıflayan yapı karşısında çöküşü engellemek adına yapılan düzenlemeler olarak değerlendirilmektedir. Bu dönemde ortaya çıkan yerel yönetim anlayışının merkezîyetçi yapının gölgesi altında kaldığı, halkın yönetime katılımını sağlayacak demokratik yapının olmadığı ve özerk yerel yapının oluşturulamadığı bilinmektedir.

### **1.3.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimler**

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte, Osmanlı döneminde uygulanan yerel yönetim sistemi herhangi bir değişiklik yapılmaksızın, aynı şekilde uygulanmaya devam ettirilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'dan merkezîyetçi bir yerel yönetim yapısını



devralmıştır. TBMM'nin kuruluşundan cumhuriyetin ilanına kadar olan süre içerisinde ülkenin içerisinde bulunduğu durum ve olağanüstü haller, merkezi idare haricinde taşra teşkilatlanması için yeni bir birim ve bölüme gidilmesine imkân vermemiştir. Bu durumla birlikte 1921 Anayasası ile yerel yönetimlerin önemine değinilerek “âdem-i merkeziyet” ilkesi ele alınmış ve yerel yönetimlerin özerk bir yapı olması kararlaştırılmıştır. Bu kararlar sonrasında anayasa da belirtilen “âdem-i merkeziyet” ilkesi dönemin şartları göz önünde bulundurularak uygulanamamıştır (Arslan, 2009: 23).

### **1.3.3.1. 1923-1945 Dönemi**

Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan inkılâplar, devletin örgütlenmesi, yapılan değişikliklerin ülkenin genelinde gerçekleşmesi ve yaygınlaştırılması, devletin milli egemenlik, birlik ve beraberliğinin sağlanması gerekliliği gibi etkenler cumhuriyetin ilk yıllarında merkezi idare ile yerel idarenin birlikteliğini gerekli kılmıştır. Bu etkenler cumhuriyetin ilk anayasası olan 1924 Anayasası'nda yer alan yerel yönetim anlayışının şekillenmesinde etkili olmuştur (Arslan, 2009: 24). Anayasa'da yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açık bir şekilde yer verilmemiş olup sadece yerel yönetimlerin dayandığı ilkeler ile tüzel kişiliklerine değinilmiştir. Bu şekilde merkezi idare ile yerel idareler arasında görev ve yetki bölüşümü hususunda sınırlar belirtilmemiş olup merkezi yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki etkisini devam ettirmesi sağlanmıştır.

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen ilk düzenleme 16 Şubat 1924 tarihinde 417 Sayılı Kanun ile kurulan Ankara Şehremaneti olmuştur. Çıkarılan bu yasa ile Osmanlı döneminde olduğu gibi başkent belediyelerinin diğer belediyelerden ayrı bir kanun ile düzenlenmesi düşüncesi bu dönemde de devam etmiş ve 417 Sayılı Kanun ile başkent Ankara'ya özgü bir yönetim biçimi oluşturulmuştur (Çiçek, 2014: 59). Cumhuriyet döneminin ilk belediyecilik faaliyetleri Ankara'da başlamıştır. Çünkü başkent Ankara'da yerel yönetimler alanında yapılacak her türlü faaliyet ülke genelinde örnek olacaktı (Görmez, 1997: 99).

1930 yılına kadar yürürlükte kalan Ankara Şehremaneti yerel yönetimler anlamında ciddi atılımlar gerçekleştirerek önemli görevlerde bulunmuştur. Bu dönemde yerleşim alanları oluşturulması için bataklıklar kurutulmuş, kamulaştırma işlemleri gerçekleştirilmiş, yeni fabrikalar kurulmuş ve fabrikalarda istihdam edilecek işçilerin konut ihtiyaçlarının giderilmesi sağlanmış, gıda ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla un fabrikası ve fırınlar yaptırılmış olup, başkent Ankara'nın imar planlaması için yarışma

düzenlenmiştir (Arslan, 2009: 25). Ankara Şehremaneti ile ilgili çıkarılan kanun, 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu Türk belediyciliği için önemli bir yere sahiptir. 75 yıl yürürlükte kalarak cumhuriyet döneminin en uzun süre yürürlükte kalan kanunlarından biri olan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun hazırlanmasında Osmanlı Devleti'nin son dönemi ve cumhuriyetin ilk yıllarındaki deneyimlere rağmen büyük ölçüde Fransız belediyciliğinden etkilendiği bilinmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014:245).

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun hazırlanmasında, belediyeler arası eşitlik, belediyelerin yapacak olduğu hizmetlerin sunumunda serbest bırakılması, belediyeler üzerinde merkezi yönetimin etkin denetimi, tek dereceli seçim ve halkın denetime katılmasının sağlanması ile belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi gibi bazı ilkeler benimsenmiş ve göz önünde tutulmuştur (Arslan, 2009: 26).

1580 Sayılı Kanun ile nüfusu iki binin üzerindeki yerleşim merkezleri ile il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunluluğu getirilmiştir. Belediyeler mali açıdan güçlendirilmesi ön görülen kanun ile belediyenin; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak üç organı olduğu ifade edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014:245).

1930'lu yıllarda 1580 Sayılı Kanun'un haricinde belediyelerle ilgili çeşitli kanunlarda çıkarılmıştır. 1930 yılında Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1933 yılında Belediye Bankası Kuruluş Kanunu ile Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 yılında Belediye İstimlâk Kanunu ve 1935 yılında Belediye İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlar uzun süre yürürlükte kalarak Türk belediyciliğinin düzenlenmesindeki temel yasalar olarak bilinmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 246).

### **1.3.3.2. 1945-1960 Dönemi**

1945'li yıllarda II. Dünya Savaşı sonrası gelişmeler ve ülkenin içerisinde bulunduğu durumlarda dikkate alınmış ve Türkiye'de çok partili döneme geçilmiştir. Çok partili dönem ile birlikte ortaya çıkan siyasi rekabet ortamı ve demokratikleşme çabaları yerel yönetimlere olan duyarlılığı arttırmış, bunun sonucunda yerel yönetim politikaları parti programlarında yer almaya başlamıştır.

1945'li yıllar itibariyle Türkiye'deki yerel yönetim anlayışı çok partili dönem ve II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan hızlı kentleşme olgusu üzerinde şekillenmeye başlamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 245). Çok partili döneme geçişle birlikte 1946

yılında yapılan seçimlerden zaferle ayrılan CHP iktidar koltuğuna oturmuştur. 1950 yılına kadar çok partili siyasal sistemde iktidarda kalan CHP döneminde, tek partili döneme kıyasla yerel yönetimler açısından çok farklı gelişmeler yaşanmamıştır. Bu dönem belediyecilik açısından tek partili dönemin devamı niteliğinde geçen bir dönem olarak görülmektedir.

Bu dönemde belediyecilik açısından diğer bir önemli gelişme ise 1945 yılında Türk Belediyecilik Derneği'nin kurulmasıdır. Türk Belediyecilik Derneği, belediyeler arasında birlik ve beraberliğin sağlanması ve iş birliğinin geliştirilmesi amacı ile kurulmuştur (Emrealp, 1996: 1492). Türkiye Belediyecilik Derneği'nin kurulması belediyelerin demokratikleşmesi adına önemli bir gelişme olarak görülmektedir.

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti daha önce parti programlarında belirttiği belediyelerin demokratikleşmesi konusunda çok ciddi değişiklikler yapamamıştır (Tekeli, 1983: 9).

Bu dönemde çok partili siyasal düzene geçilmesiyle birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve merkezi idareye bağımlılığın azaltılması düşüncesini benimseyen partiler, bu düşüncelerini gerçekleştirememiştir. Tek parti döneminden çok farklı bir yapı ortaya çıkmamış olup, tek parti döneminden farklı en belirgin özelliği iktidarı destekleyen esnaf ve üretici kesime belediyeler tarafından imkânlar yaratılması ve desteklenmesi ile kentsel planlamaların yürütülmesi amacıyla kurulan İmar İskân Bakanlığı'nın kurulmasıdır (Görmez, 2000: 84).

### **1.3.3.3. 1960-1980 Dönemi**

1960'lı yıllar itibariyle yerel yönetim anlayışı ülkede gelişen siyasi olayların etkisinde varlığı sürdürmüştür. Bu olayların en önemlisi 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen askeri müdahale olarak görülmektedir. 27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesi adıyla otuz sekiz subay yönetime el koymuş, bu olayların devamında ise 9 Temmuz 1961 tarihinde 1961 Anayasası yürürlüğe girerek 1924 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır. 1961 Anayasası 1960-1980 yılları arasında yerel yönetimler üzerindeki değişikliklere kaynaklık etmiştir (Arslan, 2009: 32).

1961 Anayasası, yerel yönetimler alanında yeni bir anlayış ortaya koymak ve daha etkin bir yerel idare oluşturulması için ortam yaratmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin merkezîyetçi yapının etkisinden sıyrılarak daha güçlü ve demokratik bir yapıya

kavuşturulması hedeflenmiş ve bu doğrultuda yeni birimler ve yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Bu anayasada yerel yönetimin tanımı yapılarak birimlerinin neler olduğu sıralanmış, yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından seçim ile oluşturulacağı, bu organların denetimi, organlık sıfatını kazanıp kaybetme gibi konuların yargı yolu ile belirleneceği ve mali konularında kanun ile düzenleneceği gibi konular yer almıştır.

Bu dönemdeki yerel yönetimler açısından yapılan en önemli değişiklik belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi kararıdır. 1963 yılında çıkarılan 307 Sayılı Kanun ile belediye başkanları halk tarafından seçilmesi kararı düzenlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 246). Türkiye’de bu tarihe kadar belediye başkanları belediye meclisi tarafından seçilmekte idi. Bu kanunla ayrıca belediye meclis üyeleri ile ilgili çeşitli düzenlemeler ile belediye meclisinde görüşülecek konular ve de belediye başkanının yetkilerinin dengelenmesi ile ilgili düzenlemeler de yapılmıştır (Eryılmaz, 1994: 18).

Bu dönemde yerel yönetimlere 1961 Anayasası ile birlikte özerk ve güçlü bir yapı oluşturulması hedeflenirken, diğer taraftan da mali yapısının zayıfladığı görülmektedir. Mali yapının zayıflamasının nedenleri olarak, bazı belediye gelirlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, merkezi idarenin yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kendi ihtiyaçları için kullanması ve bu dönemde sendika faaliyetlerinin gelişmesi ile çalışanların haklarındaki iyileştirilmesi ile ücretlerindeki artış mali dengenin bozulmasına neden olmuştur (Arslan, 2009: 33-34).

Bu dönemde Türk belediyecilik tarihi açısından önemli bir gelişme ise 1973 yılında yapılan belediye seçimleridir. Yapılan bu seçimler ile Türkiye’nin üç büyük kenti olan İstanbul, Ankara ve İzmir’de belediye başkanlıklarını muhalefet partisi adayları kazanmıştır. Cumhuriyet tarihinde ilk kez iktidar ile yerel yönetimlerin farklı partilerden olması sonucu ortaya çıkmıştır (Emrealp, 1996: 1492). Bu gelişmeler sonrası iktidar ile muhalefet partisi belediyeleri arasında çeşitli çekişme ve gerilim ortamı yaşanmıştır. İktidarın muhalefet belediyelerine kaynak aktarmaya yönelik talepler karşısında çeşitli sıkıntılar ortaya çıkarması ve yeterli kaynağı olmayan muhalefet belediyelerin hizmet üretmede sıkıntılar yaşamasına neden olmuştur (Tekeli, 1983: 11).

İktidar ve muhalefet çekişmesine sahne olan bu dönemde artan nüfus, plansız yapılaşma ve hızlı kentleşmede, yerel yönetimlerdeki sorunların artmasına neden olan

faktörler olarak görülebilir. Artan bu sorunlar karşısında toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ve kalıcı çözümler üretilmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu zorunluluk karşısında yerel yönetimlerde daha etkin çözümler üretilmesi amacı ile 1978 yılında Bülent Ecevit hükümeti tarafından “Yerel Yönetimler Bakanlığı” kurulmuştur (Arslan, 2009: 35-36).

Yerel Yönetimler Bakanlığı görevde kaldığı 22 aylık sürede merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki baskısını azaltıp, yerel yönetimlerin mali yapılarını güçlendirmeye çalışmıştır (Keleş, 2000:419). 1979 yılında Başkanlığını Süleyman Demirel’in yaptığı 43. Hükümette güçlü bir merkezîyetçi yapının önemszenmesinden dolayı Yerel Yönetimler Bakanlığı’na yer verilmemiştir (Ökmen, 2011: 154).

#### **1.3.3.4. 1980 Sonrası Dönem**

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yönetime el koyması ile yeni bir dönem başlamış olup bu müdahale ile yerel yönetimlerde önemli ölçüde etkilenmiştir. 29 Eylül 1980 tarihli 17120 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan karar ile 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren mevcut belediye meclisleri feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınmıştır. Görevden alınan belediye başkanları yerine fiilen görevli veya emekli kamu görevlileri veya serbest meslek sahipleri veya sıkıyönetim komutanlarının istemlerine bağlı olarak görevden alınan belediye başkanları il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı’nca ilçe merkezlerinde ise valilerce atanabilir kararı getirilmiştir (MGK Tutanak Dergisi, 1980: 1).

1982 yılında yürürlüğe giren anayasa ile yerel yönetimlerde önemli değişikliklere gidilmiştir. 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere yer verilirken, yerel yönetimlerin tanımı şu şekilde yapılmıştır; “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleri” olarak tanımlanmıştır (1982 Anayasası).

1983 yılından itibaren yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü noktasında merkezi idarenin de destekleri ile önemli adımların atılmaya başladığı görülmektedir. Özellikle belediyelerin gelirlerinde ve görev paylaşımlarında önemli düzenlemeler yapılarak yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlılıklarının azaltıldığı görülmektedir (Arslan, 2009: 39).

1984 yılında Türk belediyeciliği açısından yeni bir döneme girilmiştir. 1982 anayasasınının 127.maddesinde yer alan “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim

biçimleri getirilebilir” hükmü büyükşehir yönetimi şeklinde yorumlanarak Türkiye’de büyükşehir belediye sistemine geçilmiştir. Bu kapsamda 3030 Sayılı yasa ile İstanbul, Ankara ve İzmir de büyükşehir belediyeleri kuruldu (Keleş, 2014: 335).

Türkiye’de 1984 yılı itibari ile üç ilde başlayan büyükşehir belediye sistemi, 1999 yılında Sakarya ilinin de büyükşehir yapılması ile 16’ya yükselmiştir. 2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının siyaset sahnesinde yer alması ile Türk Kamu Yönetimi’nde önemli adımlar atılmaya başlanmış, yerel yönetimler alanında da birçok yenilik gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2008 yılında 5747 Sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içersinde ilçe kurulması ve bazı yasalarda değişiklik yapılması ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Arıkboğa, 2013: 58-61).

Son olarak 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile Türkiye’de mevcut olan 16 büyükşehir belediyesine 14 yeni büyükşehir belediyesi dâhil edilerek Türkiye’deki büyükşehir sayısı 30’a çıkarılmıştır. Tezimizin ana konusunu oluşturan 6360 Sayılı Yasa ayrıntılı olarak ikinci bölümde incelenecektir

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMALARI

II. Dünya Savaşı sonrası gelişmekte olan ülkelerde kentleşme hareketleri gelişme göstermiş, göç hareketleri ve nüfus artışı belediye alanlarında hızlı büyümeye neden olmuştur. Türkiye'de 1950'li yıllardan itibaren çok partili siyasal sisteminde etkisi ile iç göç hareketleri artmış, bu hareketlenme ile birlikte hızlı kentleşme, nüfusun kentlerde artması ve büyük kentlerin daha da büyümesi gibi gelişmeler, bazı sorunları da beraberinde getirmiştir.

Büyük kentlerde ortaya çıkan plansız büyüme, hızlı kentleşme, konut sıkıntısı, alt yapı gibi birçok sorunun da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Hızlı kentleşme, kırdan kente gerçekleşen göç hareketleri karşısında ortaya çıkan sorunlar ve artan hizmet talepleri karşısında, belediyeler çözüm üretme konusunda yetersiz kalmışlardır. Bu sorunlara çözüm üretebilmek amacı ile belediye alanlarında yeni model arayışlarını içeren çalışmalara başlanmıştır. Bu kapsamda 1984 yılında Türkiye'de büyükşehir belediye modeli uygulanmaya başlanmıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 331-332).

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak Türkiye'de büyükşehir belediye sisteminin ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. Bu bölümün ikinci başlığında ise 1984 yılı itibariyle ilk büyükşehir yasası olan 3030 Sayılı Kanun ve devamında 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Kanun, 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı Kanun ve 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile ortaya çıkan büyükşehir yasal düzenlemeleri değerlendirilecektir. Bu bölümün üçüncü başlığında ise çalışmamızın ana konusunu oluşturan ve en son yasal düzenleme olan 6360 Sayılı Kanun ayrıntılı şekilde incelenerek, yasanın gerekçesi, yasayla birlikte ortaya çıkan değişiklikler ve yasaya yönelik olumlu ve olumsuz görüşlere değinilecektir.

#### 2.1. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Ortaya Çıkışı

Türkiye'de bugünkü anlamıyla il belediye yönetiminin çıkış noktası, Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar dayanmaktadır. Türkiye'de modern belediyelerin kuruluşu on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Tanzimat dönemi (1839-1876) ile başlayan değişim süreci belediye anlamında da kendini göstermiş ve ilk adımlar bu dönemde atılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 1).

Osmanlı Devleti'nde büyükşehir yönetim arayışı, şehirleşme düzeyinin yüksek olması, siyasi ve idari yapısı ile nüfus özellikleri itibariyle Başkent İstanbul üzerinde yoğunlaşmıştır (Oktay, 2016: 73). Sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan kentleşme, sonraki yıllarda teknolojik imkânların da artması ile hız kazanmıştır. Sanayileşmeye bağlı olarak ortaya çıkan hızlı kentleşme hareketi sonrası, dünya nüfusu iş olanaklarının olduğu ve gelişmekte olan yerleşim alanlarında yoğunlaşmaya başlamıştır. 1850'li yıllarda endüstri devrimi ile ortaya çıkan kentleşme hareketleri 1950'li yıllarda büyük kentlerin oluşmasına yol açmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 315).

Cumhuriyet dönemi ile birlikte şehirleşme oranının artması, 1950'li yıllar itibariyle II. Dünya Savaşı sonrası kentleşme hareketleri, sanayileşme çabaları, yol ağlarının iyileştirilmesi gibi nedenler kentsel alanlarda yoğunlaşmalara neden olmuş, bu gelişmeler de büyükşehir yönetimi ile ilgili tartışmaları tekrar gündeme getirmiştir. (Kavruk, 2002: 195).

Türkiye'de sosyal, ekonomik ve siyasi faktörler ile kültürel faktörlere bağlı olarak belirginleşen kentleşme hareketinin, barındırdığı politika ve anlayışlar incelendiğinde, gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi daha çok sorunlar üzerinde ön plana çıktığı görülmektedir. Özellikleri itibariyle sanayileşme paralelinde bir gelişme gösteremeyen Türkiye'de siyasi ekonomik ve kültürel birçok sorun kentleşme sürecini etkileyen faktörler olarak görülmektedir (Ökmen ve Parlak, 2016: 317).

Türkiye'de ortaya konan kalkınma politikaları ile sanayileşme çabalarının kentsel alanlarda planlanması, bu alanların kırsal alanlara oranla daha hızlı büyümesine neden olmuştur. Türkiye'de çok partili siyasal sisteme geçiş, toplumsal ve ekonomik gelişmelerle birlikte, iç göç hareketleri artmış, kırsal kesimin iticiliği ile büyük kentlere göç hızlanmıştır. Kentlere yönelik göç hareketlerinin hızlanması, bu bölgelerde nüfusun artması ve demografik yapısının genişlemesine yol açmıştır. Hızlı büyüme ve nüfus yığılmalarıyla birlikte yerel yönetimlerin artan ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalması, kentsel alanların sorunlu yaşam alanlarının haline gelmesine neden olmuştur Artan nüfus karşısında, kent yönetimleri klasik hizmet anlayışıyla, hizmet ve çözüm üretme konusunda yetersiz kalmışlardır.

Türkiye'de hızlı kentleşmeyle birlikte büyük kentlerin daha da büyümesi, kentsel alanların dışında düzensiz gelişmelere yol açmış (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 319), plansız ve düzensiz kentleşme de, gecekondulaşma, ulaşım ve trafik sorunu, barınma sıkıntısı ve



konut yetersizliği, alt yapı yetersizliği gibi sorunlarında ortaya çıkmasına neden olmuştur (Topcu, 2015: 65).

Hızlı kentleşmenin yaşandığı 1945-60 döneminde ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kalınması, kentsel alanlarda yaşayanlar ve yerel yöneticiler tarafından, kentlerde yeni bir model arayışını gündeme getirmiştir (Kavruk, 2002: 197). Büyük kentlerin yönetimi ile ilgili özel modellerin gündeme gelmesiyle büyük kentlerde, kentsel alanların dışındaki alanların kontrol altına alınması ve düzenlenmesi, çeşitli yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması, kentlerdeki plansız büyümenin önüne geçilerek imar planlamasının sağlanması gibi konular yerel yönetimlerin güçlendirilmesini gerekli kılmış ve büyükşehir yönetimine ihtiyaç doğmuştur (Ökmen ve Parlak, 2016. 331).

### **2.1.1. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Ortaya ıkışını Etkileyen Faktörler**

Ülkemizde kentleşme ile birlikte ortaya çıkan sorunlar gelişmiş veya gelişme aşamasındaki ülkelerdeki sorunlara benzer bir seyir izlemiştir. Özellikle 1950’lerden sonra sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan iş olanaklarının kırdan kente göçü hızlandırması sonrası, kırsal kesimdeki iş gücü potansiyelinin kentlere yığılmasına neden olmuştur. Nüfusun ülkenin belirli bölgelerinde, sayıları az olan gelişmiş kentlere yığılması, bu kentlerin anakent kent adı verilen büyük kentlere dönüşmesine yol açmıştır. Türkiye’deki kentleşme hareketleri ise özellikle batı bölgelerdeki kentlerde daha fazla görülmüştür.

Kırdan kente göç hareketliliği ile birlikte artan nüfus yapısı ve devamında oluşan hızlı kentleşme konut yetersizliği barınma gibi bazı sorunları da beraberinde ortaya çıkarmıştır. Göç alan büyükşehirlerde kentsel alanların dışında kalan alanlarda, kaçak yapılaşma ve gecekondulaşma hız kazanmış, bu izinsiz yapılaşma sonrası kamusal hizmet alanları genişlemiş, bu durum yerel yönetimlerin en büyük sorunlarından biri haline gelmiştir. 1966 yılında ıkarılan 775 Sayılı Gecekondu Kanunu öncesi 1960’lı yıllarda 240 bin civarında olan gecekondu sayısı, çıkarılan yasadan sonra 1980’li yıllarda 1 milyon 240 bin sayısına çıkmıştır (Keleş, 1996: 378).

Kentlerin etrafında belediye sınırları dışında kaçak yapılaşma ve gecekondulaşma ile genişleyen yerleşim alanlarında, yoksul, sosyal ve ekonomik seviyesi düşük, imkânların kısıtlı olduğu bölgelerin oluştuğu görülmüştür. Bu bölgelerde hizmet taleplerinin karşılanmasında yetersiz kalınması ve plansız yapılaşmanın önüne geçilerek imar

planlamalarının ve kent planlamalarının yapılabileceği büyük kent yönetimlerine ihtiyaç doğmuştur.

Belirli coğrafi alanlarda gerçekleştirilecek kamusal hizmetlerin sunumunda, o alan için birden fazla yerel yönetim biriminin yetkili olması ve görev, yetki ve sorumlulukların bu birimlerce çakışması, planlama ve koordinasyonun sağlanamamasına neden olmaktadır. Planlama ve koordinasyon eksikliğinin giderilmesi ve hizmetlerin tek elden yürütülmesi amacı ile büyükşehir belediyelerinin varlığına ihtiyaç duyulmuştur.

Planlama ve koordinasyon eksikliği sonucu ortaya çıkan bir diğer sorun ise maliyet artışlarıdır. Kentleşme ile birlikte hızlı büyüme sonrası artan hizmet taleplerinin karşılanması için planlama ve koordinasyonun sağlanmasıyla birlikte hizmetlerin tek elden yürütülmesi, kaynak israfının önüne geçilerek maliyetlerin artması engellenmiş olacaktır (Yalınzoğlu, 2017: 34).

Sanayileşme ile birlikte oluşan kentleşme ve plansız büyüme, alt yapı, çevre, ulaşım gibi birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu sorunlar karşısında küçük ölçekli belediyelerin gerek planlama aşamasında gerekse hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında işgücü teknik alt yapı ve araç-gereç konularında yetersiz kalması, yönetimde etkinliği ve verimliliğin oluşmasını engellemektedir. Bu sorunların çözümü için hizmet üretme kapasitesi yüksek olan büyükşehir yönetimlerinin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasında, büyükşehir yönetiminin modelinin ortaya çıkmasında etkili olan faktörleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- 1) Nüfusun büyük kentlerde toplanması
- 2) Artan nüfus ile birlikte hizmet taleplerinin de artması
- 3) Hızlı büyüme karşısında alt yapı, ulaşım, çevre sorunlarının artması
- 4) Kırdan kente göç ile birlikte, kentlerde oluşan konut talebinin karşılanamaması sonrasında ortaya çıkan kaçak yapılaşma ve gecekondulaşmanın engellenmesi ihtiyacı
- 5) Büyük kentlerin etrafında sosyal ve ekonomik seviyesi düşük alanların oluşması
- 6) Kamusal hizmet alanlarının büyümesi ve küçük ölçekli yerel yönetimlerinin hizmetlerin karşılanması noktasında yetersiz kalması
- 7) Küçük ölçekli çok sayıda belediye arasında görev yetki ve sorumluluk alanlarının çakışması

#### 8) Yerel yönetimler arasındaki planlama ve koordinasyon eksikliği

Kentlerin hızlı büyümesi ve artan nüfusu, belediyelerin sunduğu hizmetlerde sorunların yaşamasına neden olmuş, ortaya çıkan bu sorunların gün geçtikçe artması ve çözüme kavuşturulmasını da zorlaştırmıştır. Sorunların aşılması noktasında en büyük gerekliliğin belediye yönetiminde yeni düzenlemelere gidilmesi olarak görülmüştür. Bu kapsamda büyük kentlerin mevcut belediye teşkilatlanması dışında yeni bir yapı ile yönetilmesi düşüncesi büyükşehir yönetim modeli arayışlarına sebep olmuştur.

#### 2.1.2. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’deki büyükşehirler, hem demografik yapıları hem de sosyal ve ekonomik yönleri ile yerel yönetim sistemi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarının karşılanması için faaliyet gösteren halka en yakın hizmet birimleri olarak bilinmektedir. Halka en yakın hizmet birimi olması yerel yönetimleri önemli kılarken, 1950’li yıllardan sonra değişen dünya düzeniyle birlikte gelişimini sürdürmüş ve yerel yönetimler 1980’li yıllar itibariyle önemini daha da arttırmıştır.

1980’li yıllarda ülkemizdeki şehirlerin sosyal-ekonomik nedenlere bağlı olarak iç göçlerle büyümesi sonrasında bazı kentlerde ortaya çıkan yönetim sorununa çözüm bulmak amacı ile yeni bir model arayışına girilmiştir (Sodan, 2016: 10). Bu kapsamda 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında büyük kentlerin yönetimine ilişkin model arayışları devam etmiş ve darbesi sonrası hazırlanan 1982 Anayasası’nda büyükşehir belediye modeline geçiş için yasal çerçeve oluşturulmuştur.

Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin temelini oluşturan 1982 Anayasası’nın 127.maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak büyükşehir belediye modeli için ilk adımlar atılmıştır. Bu kapsamda 30.07.1984 tarihinde 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun yürürlüğe girmiştir (Sodan, 2016: 10). 3030 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ile ilgili hukuki alt yapı oluşturulmuş, belediye idaresi ve işleyişi ile ilgili yasal sınırlar belirtilerek, yönetim yapısı, görev yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 320).

Türkiye’de 3030 Sayılı Kanun ile büyükşehir statüsüne kavuşan ilk kentlerimiz ise İstanbul, Ankara ve İzmir’dir. Bu kentlerimizden sonra 1986 yılında 3306 Sayılı Kanun ile Adana, 1987 yılında 3391 Sayılı Kanun ile Bursa, 3399 Sayılı Kanun ile Gaziantep ve Konya, 3508 Sayılı Kanun ile de Kayseri dâhil edilerek bu illerimizde büyükşehir

statüsüne kavuşmuştur. 1993 yılında ise 3911 Sayılı Kanun ile 7 ilimiz daha büyükşehir kurulması kararlaştırılarak Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Sodan, 2016: 806). 2000 yılında da 593 Sayılı KHK ile Sakarya ilinde büyükşehir belediyesi kurulması kararı ile 2000 yılında Türkiye’deki büyükşehir sayısı 16’ya yükselmiştir.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Kurulan Büyükşehirler**

Yıllar	Kurulan Büyükşehir Belediyeleri
1984	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	Adana
1987	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	Kayseri
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun
2000	Adapazarı
2012	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van.
2013	Ordu

**Kaynak:** Zengin O. (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 2, 104 ‘den alınarak düzenlenmiştir.

Ülkemizde 1984’te başlayan ve 2012 yılına kadar 16 şehirde uygulanan büyükşehir belediye sistemi, 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van illeri ile 2013 yılında 6447 Sayılı Kanun ile Ordu ilinin de dâhil edilerek 14 ilde daha uygulanması ile Türkiye’deki büyükşehir sayısı 30 olmuştur.

## 2.2. Türkiye’de Büyükşehirler İle İlgili Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de büyük kentlere özgü yönetim modelinin hayata geçirilmesi ve uygulanmasına imkân tanıyan anayasal dayanak 1982 Anayasası’dır (Topcu, 2015: 69). Metropol alanlarda yeni yönetim modelinin uygulanmasına yönelik tanınan imkânlar sonrasında 1984 yılında büyükşehirler ile ilgili ilk yasal düzenleme olan 3030 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de büyükşehir ile ilgili ilk yasa olan 3030 sayılı büyükşehir yasası yirmi yıl yürürlükte kalmıştır. 2000’li yıllardan itibaren artan kentleşme ve paralelinde ortaya çıkan sorunlara karşı çözüm üretmek ve Avrupa Birliği ile başlatılan müzakerelerin ilerletilmesi hedefi (Gül ve Aktel 2004: 79), yerel yönetimlerde köklü değişikliklere gidilmesine ve yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2004 yılında kabul edilen “5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” daha sonra 2008 yılında çıkarılan “5747 Sayılı Kanun” ile en son düzenleme olan ve 2012 yılında çıkarılan “6360 Sayılı Kanun” bu alanda yapılan yasal düzenlemelerdir.

**Tablo 2: Büyükşehirler ile İlgili Yasal Düzenlemeler**

1984	2004	2008	2012	2013
3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5747 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Kurulması İle İlgili Kanun	6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Kurulmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun (13 ile Ordu ilinin ilave edilmesi)

**Kaynak:** Çelikyay H. (2014, Temmuz). “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *SETA Analiz*, Sayı:101, 9’den alınarak düzenlenmiştir.

### 2.2.1. 3030 Sayılı Kanun

Türkiye’de 1950’li yıllardan sonra hızlı kentleşme ile birlikte birçok sorunda beraberinde ortaya çıkmıştır. Kentlerdeki gelişigüzel yapılaşma, aşırı ve ölçsüz büyüme, kentlerde olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Kentsel gelişmenin planlı hale getirilmesi, ortaya çıkan sorunların çözülmesi amacıyla, büyük kentlerde görülen değişim ve gelişime uygun olarak yeni model arayışları ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede yaklaşık olarak 25 yıldan daha fazla süre konuşulan yeni model arayışları, 1982 Anayasası ile anayasal hükümlere dayandırılmıştır.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesine göre "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri geliştirilebilir" hükmüne dayanan çalışmaların başlaması ve bu kapsamda 27 Haziran 1984 tarihinde 3030 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu hükme dayanılarak 3030 Sayılı Kanunla kurulacak büyükşehirlerin hukuki alt yapısı oluşturulmuş, bir yerde büyükşehir belediye yönetimi kurulabilmesi için gereken yasal hükümler ifade edilmiştir. Yasa ile birlikte belediye sınırları içerisinde büyükşehir yönetimi kurulabilmesi için birden fazla ilçenin bulunması gerekli kılınmış, birden fazla ilçenin bulunmaması halinde merkezi idare tarafından en az iki ilçe kurulması gerekliliği ifade edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 320).

3030 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi yönetim yapısı görev ve sorumlulukları da belirlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak ifade edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 320). Büyükşehirlerde, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli yönetim yapısı ortaya çıkmıştır (Torlak ve Sezer, 2005: 91). Bu kanunla birlikte İstanbul, Ankara ve İzmir, iki kademeli yönetimden oluşan yerel yönetim modelinin ilk uygulandığı kentler olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2010: 257).

İstanbul Ankara ve İzmir'den sonra, devam eden büyükşehre geçiş süreci, 1986 Adana, 1987 Bursa Gaziantep ve Konya, 1988 Kayseri, 1993 Mersin Diyarbakır Eskişehir Antalya Samsun İzmit ve Erzurum, 2000 yılında da Sakarya'nın büyükşehir olmasıyla 16 ile ulaşmıştır (Akçakaya ve Özer, 2014: 105).

3030 Sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerini kuruluşlarında ortaya çıkan farklı uygulamalar bakımından kendi içerisinde gruplandırarak ifade etmekte mümkündür. 1984 yılından itibaren 1988 yılına kadar kurulan büyükşehirler olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri büyükşehir belediyesi ve İlçe belediyelerinden oluşan ilçeli büyükşehir yapısı olarak bilinmektedir. Daha sonrasında 1993 yılında kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde ise büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe bulunmadan ilk kademe belediyelerinin yer aldığı büyükşehir belediyeleri farklı bir uygulama olarak görülmektedir. Bir diğer yönetim uygulaması ise 2000 yılında Sakarya Büyükşehir Belediyesi kuruluşunda hem ilk kademe belediyeleri hem de ilçe belediyeleri olmak üzere karma bir uygulamanın oluşmasıdır (Akçakaya ve Özer, 2014: 105).

1993 yılından itibaren kurulan büyükşehir belediye yönetimlerinde, belediye sınırları içerisinde yeni ilçelerin kurulması yerine ilk/alt kademe belediyelerin kurulmasında mali faktörler etkili olmuştur. Büyükşehir olan illerde yeni ilçelerin kurulması, merkezi idareye yüksek maliyetlere neden olacağı ve kıt kaynakların israfına yol açabileceği gibi birçok nedene bağlı olarak, 3030 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde farklı büyükşehir uygulamalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

**Tablo 3: 3030 Sayılı Yasa Döneminde Farklı Yönetim Biçimleri Uygulanan Büyükşehir Sınırlarındaki İlçe ve Alt Kademe Belediye Sayıları**

Kuruluş Dönemi	Büyükşehir	İlçe Sayısı	Alt Kademe Belediye Sayısı	
1984-1988 Dönemi	İstanbul	27		
	Ankara	8		
	İzmir	8		
1986-1988 Dönemi	Bursa	3		
	Adana	2		
	Konya	3		
	Kayseri	2		
	Gaziantep	2		
1993 Dönemi	Antalya	-		3
	Diyarbakır			3
	Erzurum		4	
	Eskişehir		2	
	Kocaeli		2	
	Mersin		3	
	Samsun		4	
1999 Dönemi	Sakarya	2	10	
<b>TOPLAM</b>		<b>57</b>	<b>31</b>	

**Kaynak:** (Topcu, D. (2015). *Türkiye’de Yeni Büyükşehir Sistemi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 72’den faydalanılarak düzenlenmiştir.

1984 yılında yürürlüğe giren 3030 Sayılı Kanun ile kurulan ilk büyükşehir belediyeleri, büyükşehir modelinin ilk uygulanacak olduğu kentler olması açısından, şanslı oldukları dile getirilmiştir. 3030 Sayılı Kanunun, ilk büyükşehir olan kentlerin sorunlarına köklü çözümler getireceği ve sorunları kısa sürede çözeceği düşünülmüştü. Fakat düşünülenin ötesinde büyükşehir modeli ile birlikte, kent planlaması, imar, kaynakların dağılımı ve kullanımı sorunları, hizmetlerin sunulmasında büyükşehir belediyelerinin de karşılaştığı sorunlar arasında yer almıştır (Güneş, 2004: 207).

3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine, altyapı hizmetlerini yapmak, yeşil alanlar, sosyal-kültürel alan, çevre-temizlik, toptancı hali ve mezbaha kurmak, ulaşım hizmetleri, itfaiye gibi birçok alanda görevler verilmiştir. Bu görevlerin yerine getirilmesi noktasında yeterli yasal düzenlemelerin oluşturulmaması, hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yürütülebilmesi ve yeterli mali olanakların oluşturulmasına imkân sağlayan yasal düzenlemelerin yetersiz olması, hizmette aksamalara neden olmuştur. Tüm bu olumsuzluklar 3030 Sayılı Kanunun eleştirilmesine yol açmıştır (Topcu,2015: 72).

İlk defa 1984 yılında 3030 Sayılı Kanun ile hayata geçirilen büyükşehir sisteminde; görev ve sorumlulukların paylaşılmasında nesnel ölçütlerin bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği yapılmasına olanak sağlayan mekanizmaların yeterli olmaması, büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeler üzerinde kesin bir hâkimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamaması ve farklı büyüklükte çok sayıda belediye bulunması gibi nedenler, büyükşehir uygulamasının eksik ve sorunlu hal almasına neden olmuştur. Büyükşehir uygulamasında karşılaşılan sorunlar, kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanılmasıyla birlikte, hizmet sunumunu da olumsuz etkilemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014:321).

Yasaya yönelik eleştiriler, artan ve değişen hizmet talepleri büyükşehirler için yeni yasal düzenlemelerin gündeme gelmesinde etkili olmuştur. Bu kapsamda 2004 tarihli 5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir yönetiminde reform sürecine gidilmiş ve yaklaşık 20 yıl yürürlükte kalan 3030 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Topcu, 2015: 73).

### **2.2.2. 5216 Sayılı Kanun**

Ülkemizde ilk defa 1984 yılında uygulamaya başlanan büyükşehir belediye sistemi, bu tarihte çıkarılan 3030 Sayılı Kanun ile 2004 yılına da kadar yürütülmüştür. Büyükşehir belediye sisteminin uygulanmasında ortaya çıkan bazı eksiklikler, kamu yönetiminde yeni gelişmeler, yerel yönetim anlayışındaki değişiklikler ve büyükşehir yönetimlerinin yeniden yapılandırılması, bu yönetimlerin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde; etkin ve saydam, hesap verebilir, katılımcı, şeffaf bir yönetim anlayışıyla yeniden düzenlenmesi gerektiği ilgililerce dile getirilmiştir (Sodan, 2016: 806).

2000'li yıllarda ortaya çıkan yönetimde reform hareketleri ve Avrupa Birliği'ne üyelik süreci içerisinde yerel yönetimlere daha fazla önem verilmesi gerekliliği ile görev yetki ve sorumluluklarının arttırılması baskıları sonucu yeni düzenlemelerin yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir (Yalınzoğlu, 2017: 37). 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan ve



Adalet ve Kalkınma Partisi'nin zaferi ile sonuçlanan genel seçimler sonrası, AK Parti'nin parti programında yer verdiği "Yerel Yönetimler Reformu" kapsamında büyükşehir yönetimi ile ilgili çeşitli düzenlemelere gidilmiş olup, 10.07.2004 tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.07.2004 tarihinde 25531 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

5216 Sayılı Kanun'un amacı; büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü belirlemek ve hizmetlerin büyükşehir sınırları dâhilinde etkin ve verimli olmak ve koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlamak olarak belirlenmiştir (5216, md. 1).

5216 sayılı kanununda tanıma göre büyükşehir belediyesi;

*"En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisidir"* (5216, Md. 3).

Kamu yönetimindeki genel sorunlar, merkeziyetçi yapının yerel yönetimler üzerindeki baskıları sonrası demokratik yapının tam olarak oluşmaması ve buna benzer çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar karşısında, kamu yönetiminde reform süreci ile birlikte 5216 Sayılı Yasa; büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyeleri kurulması, aralarındaki ilişkileri, görev yetki ve sorumlulukları ile belediye organlarını yeniden düzenlenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 335).

5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesi kurulması için şu kriterler getirildi;

- 1) En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayacak
- 2) Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımındaki toplam nüfusunun 750.000 olması
- 3) Fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin büyükşehir için yeterli düzeyde olması
- 4) Yapılan düzenlemelerin kanunla yapılması şartları getirilmiştir (5216 Sayılı Kanun).

5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları ayrı belirlenmiştir. 5216 Sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinin görev yetki ve sorumlulukları şunlardır;

- a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69 (arsa ve konut üretimi) ve 73 (kent dönüşüm ve gelişim) üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

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

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kùltür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

r) 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.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak (5216, Md.7).

5216 Sayılı Kanun ile bir bölgede büyükşehir kurulabilmesi ile ilgili gerekli koşullarda belirtilmiştir. 3030 Sayılı Kanun'da büyükşehir kurulabilmesi için nesnel ölçütler bulunmamaktaydı. 5216 Sayılı Kanun'a göre bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde veya bu sınırlara 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000 olması şartı getirilmiştir. Bu şartla birlikte büyükşehir kurulacak olan yerleşim yerinin fiziki durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de uygun olması büyükşehir kurulabilmesi için belirlenen şartlardan birisidir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 321).

5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları da genişletilmiştir. 16 büyükşehir belediyesinden İstanbul ve Kocaeli'nin büyükşehir sınırları il mülki sınırlarına eşitlenmiştir. Bu durum 6360 Sayılı Kanun ile düzenlenen büyükşehir sınırlarının il sınırlarına çıkarılması uygulaması bu dönemde iki ilde başlamıştır. İstanbul ve Kocaeli haricindeki 14 il de büyükşehir belediye sınırları, valilik binası merkez kabul edilerek nüfusa göre 20 km, 30 km ve 50 km.lik yarıçap hesabı ile genişletilmiştir.

**Tablo 4: 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediyesi Sınırları (2004)**

BŞB Sayısı	İller	Nüfus	20 Km yarıçaplı BŞB	30 Km Yarıçaplı BŞB	50 Km Yarıçaplı BŞB	İl Mülki Sınırlarını Kapsayan BŞB
1	İstanbul	9.838.860				+
2	Kocaeli	1.089.256				+
3	Ankara	3.434.158			+	
4	İzmir	2.711.838			+	
5	Adana	1.242.009		+		
6	Bursa	1.430.001		+		
7	Gaziantep	883.245	+			
8	Konya	752.203	+			
9	Kayseri	678.767	+			
10	Antalya	675.048	+			
11	Diyarbakır	629.444	+			
12	Erzurum	380.236	+			
13	Eskişehir	496.208	+			
14	Mersin	709.848	+			
15	Samsun	423.827	+			
16	Sakarya	401.706	+			

**Kaynak:** Topcu, D. (2015). *Türkiye'de Yeni Büyükşehir Sistemi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 75'ten faydalanılarak düzenlenmiştir.

5216 Sayılı Kanun genel itibariyle,3030 sayılı yasada eksik bırakılan büyükşehir kuruluşu ile ilgili nüfus kriterinin belirlenmesi, büyükşehir belediyelerinin yarıçap daireler şeklindeki yetki alanlarının genişlemesi, meclis toplantılarının yeniden düzenlenmesi, meclis görüşlerinin vali onayına sunulması şartının kaldırılması gibi birçok alanda değişiklikler yapılmıştır.

5216 Sayılı Kanun ile yapılan temel değişiklikler şunlardır (Daşçı,2016: 42-43);

- 1) Bir belediyenin büyükşehir statüsüne dönüştürülmesi için gereken asgari nüfus şartı 750.000 olarak belirlendi.
- 2) Belediye meclis toplantısı aralıkları sıklaştırıldı. Daha önce yılda 4 defa toplanan meclisin her ay toplanması kararlaştırıldı.
- 3) Yasayla valinin, belediye meclisinin kararlarını geri gönderme yetkisi kaldırıldı. Belediye meclisinin karar alması kolaylaştırıldı.
- 4) Büyükşehir ana ulaşım planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonunu sağlamak görevleri büyükşehir belediyesine verildi.
- 5) Büyükşehir yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadelesini yapmak.
- 6) Yasalarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak

5216 Sayılı Kanun genel olarak bakıldığında, belediyelere önemli yetkilerin tanınması, görev sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi açısından olumlu düzenlemeler içermektedir. Meclis toplantılarının sayılarının her ay yapılması, meclis kararlarının vali onayına sunulması şartının kaldırılması gibi düzenlemeler, merkezi idarenin yerel idare üzerindeki vesayet denetiminin kalkmasına ve özerk bir yapının oluşturulması açısından da olumlu düzenlemeleri barındırmaktadır.

5216 Sayılı Kanun ile birlikte vatandaşa en yakın hizmet birimleri olan yerel yönetimlerin sayılarının artması çeşitli olumsuzlukların oluşmasına neden olmuştur. Yasa da tam olarak belirtilmeyen hizmet sınırları nedeniyle, aynı hizmet alanı içerisinde farklı büyüklükteki belediyeler olan, ilk kademe belediyeleri, ilçe belediyeleri ve büyükşehir

belediyeleri arasında görev paylaşımı ve benzer alanlarda yetkili olması konularındaki anlaşmazlıklar, hizmetlerin sunulması noktasında olumsuzluklara yol açmaktadır.

5216 Sayılı Kanun'un uygulamada olduğu dönemde kanun üzerinde farklı dönemlerde iki önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. İlk olarak 2008 tarihinde 5747 Sayılı Kanun, ikinci olarak da 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanundur.

### **2.2.3. 5747 Sayılı Kanun**

5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun kabulünden sonraki yıllar içerisinde bu kanunda çok önemli iki ciddi değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilk ciddi müdahale olan, 2008 tarihli 5747 sayılı "Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması" hakkındaki kanundur. İkinci önemli değişiklik ise 2012 yılında kabul edilen ve 2014 yılında uygulamaya konulan 6360 sayılı kanundur.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir sınırlarının genişlemesine paralel olarak yarıçap modelinin geliştirilmesi ve bu sınırlar içerisindeki tüm belediyelerin mevcut haliyle büyükşehir belediyelerine dahil edilmesi, iki kademeli yönetim modeline sahip büyükşehirlerde, alt kademe belediye sayısında önemli bir artış meydana getirmiştir. Alt kademe belediyelerinde yaklaşık olarak %300'ün üzerinde bir artış meydana gelmiştir (Arıkboğa, 2013: 60).

5747 Sayılı Kanunun çıkarılmasındaki temel amaç, büyükşehirlerde yerel yönetim sistemindeki benzer yetkilere sahip kademeli yönetim modelindeki yetki karmaşasını ortadan kaldırmak ve yerel yönetimlerin sayısal olarak artan yapısını azaltarak sadeleşmeyi sağlamak ve daha etkin hizmet sunmak olarak amaçlanmıştır.

5747 Sayılı Yasa ile belediyelere yönelik iki önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birincisi 5747 Sayılı Kanun ile ilk kademe belediyelerine son verilmiş, 1984 yılında ilk defa uygulanan büyükşehir modelindeki gibi, iki kademeli olan büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi sistemine geri dönmüştür. Bu kapsamda küçük beldelerin birleştirilmesi suretiyle yeni ilçeler kuruldu, birçok ilk kademe belediyesi mevcut ilçe belediyeleri ile birleştirildi. Böylece büyükşehir belediye sisteminde değişiklik yapılarak alt kademe sadece ilçe, üst kademe ise büyükşehir belediyesi olan, sadeleştirilmiş bir idari yapı ortaya çıkarıldı (Arıkboğa,2013: 61).

5747 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilen önemli ikinci düzenleme ise yerel yönetimler sistemimizin en önemli sorunlardan olan küçük ölçekli belediyelerdir. Ölçek bakımından

küçük belediyeler sorununu gidermek amacı ile 5747 Sayılı Kanun ile 862 belde belediyesinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek köye dönüştürülmesi kapatılması düzenlemesidir (Canpolat, 2010: 95).

**Tablo 5: 5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türlerine Göre Belediye Sayıları**

5747 Sayılı Kanun Öncesi Türüne Göre Belediye Sayıları		5747 Sayılı Kanun Sonrası Türüne Göre Belediye Sayıları	
TÜRÜ	SAYI	TÜRÜ	SAYI
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	16
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	65
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İlçe Belediyesi	750	İlçe Belediyesi	749
Belde Belediyesi	2.011	Belde Belediyesi	1976
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0
TOPLAM	3.225	TOPLAM	2.949

**Kaynak:** Tarhan, E. (2012). *Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri Üzerindeki Yetkileri ve Kullanımı*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 38.

5747 Sayılı Kanunun yerel yönetimlerin sadeleşmesini amaçlarken bir başka nüfusu 2.000'in altında olan 862 belde belediyesinden kapatılması ön görülen bir belde belediyesinin Danıştay'a açtığı dava ile tartışmalı hale geldi (Zengin,2014:101). Dava sürecinde Anayasa Mahkemesi, Danışta ve Yüksek Seçim Kurulu'nun aldığı kararlar sonrası yasal süre içerisinde dava açan 836 belde belediyesi köye dönüşmekten kurtularak, 2009 Mahalli idareler seçimlerine belediye olarak katılmıştır. Bu gelişmeler sonrası kanunun belde belediyelerinin kapatılması ve beldelerin köye dönüştürülmesi ile ilgili kısmı yürürlüğe girememiştir (Canpolat, 2010: 95).

#### 2.2.4. 6360 Sayılı Kanun

1982 Anayasası ile anayasal zemini oluşturulan ve 1984 yılında uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye modeli, 16 büyükşehir ile 2012 yılına kadar çeşitli yasal değişiklikler ile birlikte yaklaşık 30 yıl gelişimini sürdürerek devam etmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ,



ile il mülki sınırlarında nüfus 750.000 ve üzerinde olan 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Daha sonra 2013 yılında çıkarılan 6447 Sayılı “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Ordu ilinde de büyükşehir kurulması sonrası Türkiye’de büyükşehir sayısı 30 olmuştur.

2012 yılında 6360 Sayılı Kanun ile Türkiye yerel yönetimler tarihinde ve büyükşehir sisteminde çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir.6360 Sayılı Kanun ile birlikte, 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il mülki sınırlarında büyükşehir uygulaması 30 büyükşehirde uygulanmaya başladı. Büyükşehir olan illerde belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürüldü. Yine büyükşehir olan illerde köyler mahalleye dönüştürülerek, köy kavramının yerini mahalle almış oldu. Bir diğer önemli değişiklik ise Türk yerel yönetimler sistemi içerisinde 150 yılı aşkın geçmişi olan İl Özel İdareleri büyükşehir olan illerde kapatıldı. Bu değişim ile birlikte Türkiye’de büyükşehir sayısının 30’a yükselmesi ile ülke nüfusunun %77’si büyükşehir sınırları içerisinde yer almaktadır (Arıkboğa, 2013: 68).

### **2.3. 6360 Sayılı Kanunun İncelenmesi**

6360 Sayılı Kanun çalışmamızın yasal zeminini oluşturduğu için, kanunun gerekçesi, kanun ile ortaya çıkan değişim, kanuna yönelik olumlu ve olumsuz değerlendirmeler ayrıntılı şekilde alt başlıklar halinde analiz edilecektir.

#### **2.3.1. 6360 Sayılı Kanunun Gerekçesi**

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde reform sürecinde ortaya çıkan, etkin, etkili, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam, hesap verebilen bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış çerçevesinde, sunulan hizmetin kalitesini yükseltmek, vatandaşların memnuniyetini arttırmak halkın yönetime katılımını sağlamayı temel hedef olarak görmektedir.

Mahalli idareler, sunulan kamu hizmetleri bakımından, vatandaşların günlük yaşantısını ve yaşam kalitesini etkileyen hizmetler sunması açısından önemli görevleri yerine getirmektedir. Vatandaşların hizmet taleplerinin yerine getirilmesi, günlük yaşantısının kolaylaştırılması ve refah seviyesinin yükseltilmesi yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerle bağlantılıdır. Bu nedenlerle yerel yönetimlerin, sürekli olarak değişim ve gelişim içerisinde olması ve kamu hizmetlerinin sunumu noktasında dönemin

gerekliliklerine uygun olarak sürekli biçimde geliştirilmesi ile etkin ve verimli hizmet üretebilecek kapasiteye sahip olması gerekmektedir.

Ülkemizde 6360 Sayılı Kanun'un kabulünden önce en son 2000 yılında büyükşehir kurulmuştur. 6360 sayılı yasanın kabulüne kadar geçen 12 yıllık süre sonrasında, idari, ekonomik ve sosyal nedenlere bağlı olarak yeni büyükşehirlerin kurulması ihtiyacı doğmuştur.

Büyükşehirlerde, iki kademeli yönetim anlayışı ile birlikte sınırları içerisinde çeşitli büyüklükte yerleşim alanları ve yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Sınırları içerisinde farklı yerel yönetim birimleri, küçük ölçekli hizmetleri yerine getirebilse de, büyükşehir sınırlarında bütüncül planlar yapabilecek ve tüm sınırları kapsayacak geniş planları yapacak bir yönetim anlayışına ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyükşehirlerde çok sayıda yerel yönetim biriminin olması ve belirli bir alanda birden fazla yerel yönetim biriminin yetkili olması, planlama ve koordinasyonun sağlanamamasına neden olmaktadır. Bu durum da kaynakların israfına yol açmaktadır.

Büyükşehirlerde ortaya çıkan ulaşım, altyapı, çevre gibi sorunların artması karşısında, vatandaşların hizmet taleplerinin karşılanması ve sorunlara çözüm üretme noktasında, küçük ölçekli yerel yönetimlerin çözüm üretebilecek durumda olmadığı görülmektedir. Bu durumda halkın beklentilerini karşılayabilecek ve hizmet üretebilecek büyüklükte, güçlü yerel yönetim yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. Güçlü bir yerel yönetim yapısının oluşmaması durumdan ise koordinasyon eksikliği ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehirlerde sunulacak yerel hizmetlerin tek elden yürütülmesi, etkinlik ve verimliliğin artırılması, planlama ve koordinasyonun sağlanarak hizmetlerin daha kaliteli ve daha az maliyetle sunulması, sınırları içerisinde daha bütüncül ve bölgesel planlar yapılabilmesi amacı ile büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarına çıkarılarak daha güçlü bir büyükşehir yapısına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu gelişmelerle birlikte il mülki sınırlarında uygulanacak olan büyükşehir belediye sistemi ile ortaya çıkması muhtemel olumlu gelişmelerde şunlardır;

- 1) Geniş ölçekte hizmet üretecek olan yerel yönetimler daha teknolojik imkânlarla donatılabilecektir.
- 2) Daha geniş alanlarda hizmet sunacak olan yerel yönetimlerde nitelikli personel istihdamı, işgücünde uzmanlaşma olacağından verimlilik sağlanacaktır.

- 3) Merkezden gönderilecek kaynakların geniş ölçekli yerel yönetimlerde tek elde toplanması ile kaynakların etkin kullanılması sağlanacaktır.
- 4) İl mülki sınırlarında kaynak kullanımı açısından daha adil bir yapı ortaya çıkacaktır.
- 5) İl sınırlarında daha bütüncül ve bölgesel planlar yapılarak il çapında uyumlu imar planları gerçekleştirilebilecektir.

Sonuç olarak kanunun gerekçesinde, yerel kamusal hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulması, vatandaşların artan talepleri karşısında, kamu da etkinliğin ve verimliliğin artırılması, yönetsel kapasite ve koordinasyonun sağlanması için güçlü yerel yönetim yapılarının oluşturulması hedeflenmiştir.

### **2.3.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Değişiklikler**

12 Kasım 2012 tarihinde 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 2013 yılında 6447 Sayılı Kanun ile Ordu ilinin de büyükşehir olarak kabul edilmesiyle en son şeklini alarak Türkiye’deki mevcut büyükşehir sayısı 16’dan 30’a çıkarıldı. 2014 mahalli seçimleriyle birlikte Türkiye’de yeni büyükşehir uygulamasına geçilmiştir. Yeni modelde yerel yönetim sisteminde idari, mali, siyasi, imar ve planlama düzeni, personel yapısı, hizmet sunumu gibi alanlarda, büyükşehir görev ve yetkilerinde değişiklik yapılmıştır (Topcu, 2015: 89-90).

Bu kanundaki, İl Özel İdaresi ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırlarının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılması ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanmaya başlanmıştır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler ise bu kanunun yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kuruldu. Yasa ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kuruldu. 14 ilin coğrafi dağılımı yapıldığında Ege Bölgesi’nden 4 il, Marmara, Akdeniz, Güney Doğu Anadolu, Doğu Anadolu ve Karadeniz Bölgesi’nden ise 2’şer il büyükşehir statüsüne sahip oldu.

Yasa ile büyükşehir belediyesi kurulma kriterlerinde de değişikliğe gidildi. Yasa öncesi 5216 Sayılı Kanuna göre il belediye nüfusunun 750.000 ve büyükşehir sınırları

içerisinde en az 3 ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması gerekiyordu. 6360 sayılı Kanun ile bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için il toplam nüfusunun 750.000 olması yeterli görülmüştür. Bu düzenleme önceki dönemlere göre büyükşehir belediyesi kurulmasını kolaylaştıran bir düzenleme olarak görülmektedir.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarında da değişikliğe gidilmiştir. Daha önce 2005 yılında 5216 Sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli büyükşehirlerinde uygulanan il mülki sınırlarında büyükşehir modeli 6360 sayılı Kanun ile bütün büyükşehirlerde uygulanmaya başlamıştır. Yapılan düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il mülki sınırlarına, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin hizmet alanları ise ilçe mülki sınırlarına genişletilmiş, bunun sonucunda da büyükşehirlerde bulunan bütün ilçeler büyükşehir ilçe statüne kavuşmuştur.

Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi sonrası büyükşehirlerdeki ikili yönetim modeli de ortadan kalkmış oldu. Kanun öncesi büyükşehir belediye sisteminin uygulanmasında, büyükşehir sınırları içerisinde en az üç ilçe belediyesi olması şartı veya ilk kademe belediyeceilik uygulamalarına 6360 Sayılı Kanun ile son verilmiştir. Kanun ile meydana gelen köklü değişikliklerin bir diğeri ise belde belediyelerinin tüzel kişiliklerini kaybetmesi ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi olmuştur. Büyükşehir sınırları içerisinde bulunan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak bağlı buldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmıştır. Kanun ile birlikte büyükşehir olmayan illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri de kapatılmıştır.

**Tablo 6: 6360 Sayılı Kanun ile Yerel Yönetimlerdeki Değişim**

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası	Değişim(Ne Oldu?)
Büyükşehir Belediyesi	16	30	14 il Büyükşehir Belediyesi Oldu
Büyükşehir İlçe	143	519	BŞB ilçe belediye sayısı 392 arttı.
İl Belediyesi	65	51	51 il, il belediyesi olarak kaldı
İlçe Belediyesi	749	416	333 ilçe büyükşehir ilçe belediyesi oldu.
Belde Belediyesi	1977	342	1635 belde belediyesinin Tüzel kişiliği kaldırıldı.
İl Özel İdaresi	81	51	30 büyükşehirde il özel idaresi kapatıldı.
Toplam Belediye	2950	1396	Belediye sayısı 1396'ya düştü
Köy	34.395	17.834	17.541 köyün tüzel kişiliğine son verildi.
Mahalle	19.103	36.740	Büyükşehirlerde köy yönetimleri mahalle oldu

**Kaynak:** Genç F.N., Korkın E. (2017). "6360 Sayılı Kanun'la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:19, 86.

Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 il ile birlikte, bu illerde 25 tane büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur. Yasa öncesi 16 ilde toplamda 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi, yasa sonrası 30 büyükşehirde bütün ilçelerin büyükşehir statüsünde sayılması ile 519'a çıkmıştır.

6360 Sayılı Kanun ile sadece belediyeler ve köylerde düzenlemeler yapılmamıştır. Büyükşehir statüsüne sahip 30 il de İl Özel İdareleri'nin de tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Tüzel kişilikleri kaldırılan İl Özel İdareleri'nin personelleri, komisyon kararı ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesine devredildi. İl özel idarelerinin taşınır taşınmaz malları, tesis, araç gereçler ise büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşlarına devredildi (Oktay, 2016: 84).

Büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine sağladığı desteklerde 6360 Sayılı Kanun ile yeniden düzenlendi. Kanun öncesi yürürlükte olan düzenlemeyle amatör spor kulüplerine sadece aynı yardım yapılmaktaydı. Bu kanun ile amatör spor kulüplerine aynı yardımların yanı sıra nakdi yardım yapılabilmesi sağlandı. Bununla birlikte dereceye

giren sporcularla birlikte, antrenör, teknik yöneticilere de ödül verilmesi kanun ile düzenlendi.

Büyükşehir belediyeleri, afet riski taşıyan, vatandaşların can ve mal güvenliğini tehlikeye düşürecek binaların yıkımı ve tahliyesi konusunda ilçe belediyelerinin talepleri doğrultusunda destek vermesi hususunda görev ve yetkiler 6360 Sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine mabetlerin yapım, bakım ve onarımı ile malzeme desteği sağlayabilmesi imkânı verildi. Bu desteklerle birlikte belediye meclisi kararı ile mabetlere indirimli bedelle veya ücretsiz olarak su temin edilmesi imkânı getirildi.

Büyükşehir belediyelerine bazı görevleri ilçe belediyelerine devredebilme imkânı tanındı. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri görev ve yetki alanları içerisinde bulunan, yolcu ve yük terminalleri işletmesi, otopark yapılması ve işletilmesi, toptancı halleri, mezbaha, mezarlıklar ve defin işlemleri ile temizlik hizmetleri gibi görevleri gerekli hallerde ilçe belediyelerine devredebilme imkânı sağlandı. Büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilmesi durumu, hizmetlerin fiziki şartlar ve teknik kapasiteye uygun olarak ilçelerde daha etkin yürütülebilmesi açısından yasanın esnek yapısını da ortaya çıkarmıştır (Oktay, 2016: 85).

Sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesi sonrası hizmet alanları genişleyen büyükşehir belediyelerine yolların temizliği ve karla mücadele konusunda da görevler verilmiştir. Bu kapsamda mahalleleri ilçe merkezlerine bağlayan yolların bakım onarım ve yapım işleri büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Ayrıca karla mücadele çalışmalarını yapmakta büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır.

Büyükşehir belediyeleri sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesi sonrası kırsal alanlarda da hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu kapsamda daha önce köy statüsünde olan fakat yasa ile mahalleye dönüştürülen alanlar düşünüldüğünde kırsal alanlarda da planlama yapma zorunluluğu doğmuştur. Yasa ile büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklenmesi için her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmesi yetkisi tanınmıştır.

Büyükşehirlerde yeni ilçe ve mahalle kurulması konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Büyükşehir olan yerlerde yeni ilçe kurulması için, ayrıldığı beldenin nüfusunun 100.000'in altına düşmemesi ve kurulacak yeni ilçenin nüfusunun 20.000 'den az

olmaması şartı getirildi. Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması için gerekli nüfus kriterinin ise 500 olması gerekliliği getirildi.

Belediyelerin kadın ve çocuklar için konuk evi açmasını mecbur kılan düzenlemede de değişikliğe gidildi. Mevcut düzenlemede belediyelerin kadın ve çocuklar için konuk evi açma zorunluluğu 50 bin ve üzerindeki belediyeler için şart iken, yeni düzenlemede büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 100 bin üzerindeki belediyeler için açma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer belediyeler içinde konuk evleri açılması hususunda zorunluluk olmamakla birlikte hizmet öncelikleri ve mali yapıları dikkate alınarak açabilecekleri ifade edilmiştir.

Büyükşehir ilçe sınırları içerisinde işletilen otopark gelirleri ile ilgili yasal düzenleme yapılmıştır. Büyükşehir ilçelerinde elde edilen otopark gelirleri tahsil edildiği günden itibaren 45 gün içerisinde büyükşehir belediyesine aktarılacak zorundadır. Büyükşehir belediyeleri ise toplanan otopark gelirlerini yeni otopark yerlerinin alınması kurulması ve işletilmesinde kullanmak zorundadır. Bu gelirlerin belirtilen amaçlar dışında kullanılmayacağı yasal olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kapatılması merkezi idarenin taşrada yürüttüğü faaliyetleri de etkiledi. Merkezi idarenin taşradaki faaliyetleri ve yatırımları valinin yürütme organının başında olduğu il özel idareler tarafından yapılmaktaydı. İl özel idareleri sonrası merkezi idarenin yatırım ve faaliyetler noktasında oluşan boşluğu doldurmak amacıyla valilik bünyesinde Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı kuruldu (Oktay, 2016: 87).

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.

Kanun ile belediye payları da yeniden düzenlendi. Kanun öncesi yerel yönetimler genel bütçe vergi gelirlerinden % 6,5 pay almaktaydı. Bu payın %2.85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine, % 1.15'i ise il özel idarelerine aktarılmaktaydı. Yasa sonrası %6,5'lik payın %4,5'i büyükşehir ilçe

belediyelerine, %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere ve %0,5'i ise il özel idarelerine aktarılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,5'lik payın %70'i ilçe belediyelerine %30'u büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. İlçelere aktarılan payların %90'ı nüfus %10'u yüz ölçümüne göre verilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri toplamından aldığı pay % 5'ten % 6'ya yükseltilmiştir (Oktay, 2016: 89).

**Tablo 7: 6360 Sayılı Kanun öncesi ve Sonrası GBVG aktarılan Paylar**

6360 Sayılı Kanun Öncesi		6360 Sayılı Kanun Sonrası	
Türü	%	Türü	%
Büyükşehir Belediyeleri	5,0	Büyükşehir Belediyeleri	6,0
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	2,50	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	4,50
Diğer Belediyeler	2,85	Diğer Belediyeler	1,50
İl Özel İdareleri	1,15	İl Özel İdareleri	0,50

**Kaynak:** Topcu, D. (2015). *Türkiye'de Yeni Büyükşehir Sistemi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 98.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi veya ilçe belediyeleri arasında çıkan ihtilaflarda büyükşehir belediye meclisi yetkili kılındı. Bu durum büyükşehir belediyesinin belediyeler arasında koordinasyonun sağlanması yönlendirici ve düzenleyici olması açısından yetkili kıldı (Oktay, 2016: 86).

6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra geçiş süreci sorun yaşanmaması ve uyum sürecinin aşılması amacıyla bazı kararlar alınmıştır. Yasanın uygulanmaya başladığı 2014 mahalli idareler seçimlerinden itibaren altı ay boyunca valiler, belediyeler arasında koordinasyonun sağlanması ve hizmetlerin aksamaması için gerekli tedbirlerin alınması konusunda görevli tutulmuşlardır.

### 2.3.3. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumlu Değerlendirmeler

6360 Sayılı Kanun yerel yönetimlerde gerçekleştirdiği reformlar sonrası, bir takım değerlendirmeler ortaya konulmuştur. Kanunun getirdiği değişim ve düzenlemelere yönelik ortaya çıkan olumlu değerlendirmelerde yasanın önemini vurgulamaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile il genelinde bütünleyici planların yapılması imkânı doğmuştur. Bu kapsamda il mülki sınırlarında faaliyetlerini sürdüren büyükşehir belediyesi



hizmetlerin tek elden yürütülmesi hususunda tek yetkili olması nedeniyle, yerel yönetimlerde etkinlik ve verimliliğin artacağı düşüncesi ortaya çıkmaktadır.

6360 Sayılı Kanun öncesi çok sayıda yerel yönetim biriminin var olması hizmet sunumunda etkinliğin azalmasına ve kaynakların birden fazla birime dağılması nedeniyle mali açıdan olumsuz bir yapının ortaya çıkmasına neden olmaktaydı. Kanun sonrası büyükşehirlerde belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerin kaldırılması ile yerel yönetimlerin sadeleşmesi sağladı.

6360 Sayılı Kanun öncesi yerel yönetim birimleri hizmet sunumunda yeterli imkânlarının olmaması nedeniyle sıkıntılar yaşamaktaydı. Yeni büyükşehir modeli ile belde belediyelerin kapatılması ve imkânları yetersiz olan ilçe belediyelerinin görevlerini daha uzmanlaşmış ve iş bölümü olan bir yapı ile büyükşehir belediyeleri yerine getirmektedir.

Büyükşehir yasası ile birlikte il genelinde yapılacak olan hizmetlerin planlanması ve kaynakların kullanılması noktasında daha adil bir yapının ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte şehrin farklı noktalarında yaşayan vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulmaktadır.

6360 Sayılı Kanun, coğrafi yetki ve sınırlardan dolayı ortaya çıkan muhatap sorununu ortadan kaldırmıştır. Yerel kamusal ihtiyaçların taleplerine yönelik vatandaşların çeşitli konuların çözümünde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kaldığı bilinmektedir. Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarında hizmet sunacak olması bu sorununda azalması noktasında olumlu bir gelişme olarak görülmektedir (Can, 2013: 268).

6360 Sayılı Kanun ile yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyon eksiklikleri de ortadan kaldırılmıştır. Daha önce aynı coğrafi alanda farklı birimlerin yetkili olması hizmetlerin sunumunda sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktaydı. Kanun ile birlikte yerel hizmetlerin koordinasyonunda eksikliklerin giderilerek, hizmetlerin daha etkin ve hızlı sunulmasına imkân sağlanmıştır.

Belde belediyelerinde yaşanan mali yetersizlik ve nitelikli personel eksikliği sonucu verilemeyen hizmetler, ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri tarafından daha hızlı ve etkili hizmet sunumu ile gerçekleştirilmektedir.

6360 Sayılı Kanun ile il genelinde bütünleyici planlar yapma imkanı ortaya çıktı. Bu kapsamda düzenleyici imar planlarının yapılması noktasında, il genelinde uyumlu imar planlamaları gerçekleştirilebilecektir (Çelikyay, 2014: 12).

6360 Sayılı Kanun ile yerel yönetimlerde mali açıdan olumlu gelişmeler ortaya çıkmıştır. Gerek büyükşehir belediyeleri gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin daha etkin hizmet verebilmesi amacıyla gönderilen ödeneklerinde artışlar meydana gelmiştir (Çelikyay, 2014: 17).

Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki sınırlarına, ilçe belediyelerinin hizmet alanlarının da ilçe mülki sınırlarına çıkarılması, seçmen alanlarının genişlemesine yol açmıştır. Bu durum karar organlarına seçilecek kişilerin çeşitliliğini arttırarak daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulmasına imkân sağlayacaktır (Çelikyay, 2014: 19).

#### **2.3.4. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumsuz Değerlendirmeler**

6360 Sayılı Kanun Türkiye yerel yönetimler sisteminde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Yerel hizmetlerin sunulmasında, kamuda etkinlik ve verimliliğin arttırılması ve il genelinde bütüncül planların yapılması gibi gerekçeler ile hazırlanan bu kanuna, olumlu değerlendirmelerin yanı sıra olumsuz değerlendirmeler de yapılmaktadır.

Kentsel alanların büyümesine paralel olarak, artan ihtiyaçlarla birlikte ortaya çıkan hizmet taleplerinin karşılanmasına yönelik, etkin çözüm üretme gerekliliği, yerel yönetimlerde yeni planlamalar ve yasal düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda artan ihtiyaçların karşılanması, yerel hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, yönetsel kapasite ve koordinasyonun sağlanması, vatandaşların yönetime katılarak yerel demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla 2012 yılında hazırlanan 6360 sayılı kanunun, getirdiği yeniliklerle birlikte bir takım olumsuz gelişmelere yol açacağı ve de yeni sorunları da beraberinde getireceği görüşleri tartışılmaktadır.

Kanun'un büyükşehir yönetim sisteminde yaratacağı veya yaratması muhtemel değişiklikler ve sorunlu alanlar şu şekilde genelleştirilebilir (Zengin,2013:474-475):

- 1) Yeni büyükşehir yapılan 14 ilin büyükşehir yapılmasına gerek olup olmadığı
- 2) Büyükşehir olmanın ölçek ekonomileri bakımından fayda sağlayıp, sağlamayacağı
- 3) Büyükşehirlerin öz gelir kapasitesinin arttırılmadan bu kadar fazla alandaki hizmeti nasıl etkin ve verimli yönetebileceği
- 4) İl sınırlarının tamamından belediyenin sorumlu olmasının kırsal alana hizmet götürmede ne gibi sıkıntılar yaratacağı

- 5) Özellikle çok büyük mekânsal alana kurulu, Konya, Ş.Urfa, Ankara, Erzurum gibi illerde hizmetlerin nasıl yürütüleceği
- 6) Kırsal alan belediyeciliği diye tanımlanan kavramın içinin nasıl doldurulacağı
- 7) Kapatılan köylerin mera, yayla, orman gibi haklarının nasıl korunacağı
- 8) Kırdan metropollere olan göçün nasıl engellenebileceği
- 9) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adlı muallâk yapısı ve özel idarelerin yerini nasıl dolduracağı.

Yasaya yönelik en çok eleştirilen konu büyükşehirlerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Türkiye’de yerel yönetim birimleri kapatılacak ise bunu anayasal düzenleme ile yapmak gerekmektedir. Anayasa’da belirtilen yerel yönetim birimlerinin anayasal değişiklik yapılmadan kapatılmasının yasaya aykırı olduğu ve anayasanın ihlal edildiği ifade edilmiştir (Gözler, 2013: 4).

Yeni büyükşehir düzenlemesi ile birlikte en önemli değişimlerden biri büyükşehir hizmet alanlarının il mülki sınırlarına çıkarılması olarak bilinmektedir. Yeni sistemle birlikte büyükşehir belediyeleri coğrafi alanlarının büyüklüğüne göre geniş kırsal alanları sınırları içerisinde bulunmaktadır. Bu alanların büyükşehir olmakla birlikte hemen kentsel alanlara dönüşmesi ve yasanın bütün şehir hedefinin kırsal alanları sınırları içerisine alarak gerçekleştirmesi yakın gelecekte mümkün görünmemektedir (Arıkboğa, 2013: 70).

Özellikler büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına çıkarılarak yerelde bölgesel yönetimlerin altyapısını oluşturacağı ve ilerleyen dönemlerde üniter devlet yapısını zedeleyeceği çokça tartışılmaktadır. Gül ve Batman (2013: 35)’a göre; yeni büyükşehir belediye modeli ile sınırları il mülki sınırı olarak belirlenen alanlarda yeni bölge yönetimleri oluşturulduğu ifade edilmektedir.

Büyükşehir olan illerdeki belde belediyelerinin kapatılması ve köy tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi, tartışılan konular arasında yer almaktadır. Arıkboğa (2013: 77)’ya göre; ilçe merkezine uzak olan belde belediyelerinin de, mahalleye dönüştürülmek yerine, yine “büyükşehir köyüne” dönüştürülmesinin daha isabetli olacağı, yeni bir yasal değişiklikle bu tür düzeltmelerin yapılmasının, sisteme daha olumlu yansımaları olacağını belirtmiştir.

Yasanın yerellik ilkesine aykırı olduğu görüşleri akademik ve siyasi çevreler tarafından en çok tartışılan konulara arasında yer almaktadır. Yerindelik (subsidiyarite) ilkesi, hizmet sunumunda yararlanılması gereken siyasal nitelikli bir ilkedir. Bu ilke, kamu

hizmetlerinin tercihen vatandaşa en yakın yerel yönetim birimleri tarafından sunulmasını ifade etmektedir. Yerindenlik ilkesinin dikkate alınmaması ve tüm ildeki kamu hizmetlerde büyükşehir belediyelerinin asli yetkili olması, özellikle şehir merkezinden uzaktaki alanlarda yaşayan kişileri ve buradaki ilçe belediyelerini olumsuz yönde etkileyecektir (Arıkboğa, 2013: 81-82).

6360 Sayılı Kanun ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı yapılmıştır. Bu yetki paylaşımı sonrası iki idare arasında kaynak bakımından bir paylaşım yapılmadığı görülmektedir. Yapılan paylaşım yerel yönetimlerde yerel birimler arasında yeniden düzenlenmeden ibarettir. Yeni düzenleme ile daha önce sayıları fazla olan birçok yerel yönetim birimi tarafından kullanılan kaynaklar, yerel yönetimlerde yapılan sadeleştirme sonrası sadece büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından kullanılmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin güçlenmesini değil, yerel yönetimler içerisindeki çeşitli birimlerin yetkilerinin arttırılmasını ifade etmektedir (Arıkboğa, 2013: 77).

Yasaya yönelik bir başka eleştiride yasanın yerel yönetimlerin merkeziyetçi anlayış ile güçlendirilmesi yaklaşımıdır. Kanunun gerekçesinde il genelinde bütüncül ve bölgesel planlamalar yapılması gerekliliğinden bahsedilmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra belde belediye ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmiş, bu alanlarda hizmet planlaması ve sunulması büyükşehir belediyesinin yetki alanlarına dâhil edilmiştir. Sadece kentsel alanlarda değil mülki sınırlar içerisinde yapılacak olan faaliyetlerin merkezden büyükşehir tarafından yapılacak olması, yasanın kendi içerisinde fazlasıyla merkeziyetçi olduğunu göstermektedir (Arıkboğa, 2013: 73).

Büyükşehir belediyeleri il genelinde belediye hizmetlerinde en yetkili birim olarak görülmektedir. Vatandaşların yerel kamusal hizmetlerle ilgili taleplerini en yakın yerel birim olan ilçe belediyelerine ilettiklerinde, ilçe belediyelerinin sorunların çözümüne yönelik imkânları olsa dahi, yetkilerin büyükşehir belediyesinde olmasından dolayı, talepleri büyükşehir belediyesine yönlendirmektedir. Bu durumda vatandaşların ihtiyaç ve taleplerine yönelik sorunların çözümünü geciktirmektedir (Arıkboğa, 2013: 82).

Yasa ile birlikte ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin birçoğu büyükşehir belediyesine devredilmiştir. İlçe sınırları içerisinde büyükşehir belediyelerinin de yetkili olması, ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasında görev ve yetki uyumsuzluklarına yol açmaktadır. İlçe sınırları içerisinde hem büyükşehir belediye zabıtasının hem de ilçe belediye zabıtasının yetkilerinin olması soruna örnek olarak gösterilebilir.

Yasayla birlikte 30 büyükşehirde il özel idarelerin kapatılarak yerine valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının da bir takım anlaşmazlıklara neden olabileceği ön görülmektedir. Hergüner (2017:640)'e göre; başında valilerin bulunduğu Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurularak daha etkili bir vali modeli öngörülmesiyle aynı ilde iki etkin yöneticinin bulunmasının yetki konusunda atanmış ve seçilmişler arasında bir anlaşmazlık getirmesi ihtimali de dikkatle izlenmesi gereken bir başka yönü oluşturmaktadır.

Yasa ile birlikte kırsal kesimde yaşayan vatandaşlara ek mali yükümlülükler getirilmiştir. Kentte yaşayanlara göre gelir düzeyleri düşük olan kırsal kesimdeki vatandaşa, daha önce ödemediği vergiler ödemek zorunda bırakılmıştır. Bu durum kırsal kesimde yaşayanların ekonomik yapılarını etkileyecek ve kırsal kesimde giderlerin artması ile yoksulluğunda artması eleştirileri yapılmıştır (Adıgüzel, 2012: 173).

Kanun ile birlikte belde ve köylerin kapatılması turizm bölgesi olan büyükşehirleri de olumsuz yönde etkileyeceği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Özellikle ege ve Akdeniz bölgelerinde turizm potansiyeli yüksek olan belde ve köylerin tüzel kişiliklerini kaybetmesi, bu yörelerin özellikle yaz aylarında nüfusun çok üzerinde bir nüfus barındırması, vatandaşların yerel kamusal ihtiyaçlarının karşılanmasında aksaklıklara yol açacağı düşünülmektedir (Zengin, 2015: 348).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ORDU İLİNDE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI

Çalışmanın bu bölümünde, 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir kapsamına dâhil edilen Ordu ilinde, kanunun etkilerine değinilerek, ortaya çıkan değişim genel boyutları ile ele alınacaktır. Ayrıca konumuzun daha iyi anlaşılabilmesi için Ordu ili ile ilgili tarihi, coğrafi yapısı ve ilin öne çıkan özellikleri hakkında bilgiler verilecektir. Bu bölümün ikinci ana başlığında ise tezin araştırma konusunu oluşturan, 6360 Sayılı Kanunun Ordu ilindeki etkileri incelenecektir.

#### **3.1. Ordu İli Hakkında Genel Bilgiler**

Bu bölüm 6360 Sayılı Kanunun Ordu ilindeki etkilerini incelemeyden önce, araştırma konusu olan Ordu ilinin tarihi ve coğrafi yapısı ile ilgili bilgiler verilerek, konunun daha iyi anlaşılması amaçlanmıştır.

##### **3.1.1. Ordu İlinin Tarihi**

Ordu, Hitit tabletlerine göre M.Ö. 17 yy. de Kaşkalar'ın ülkesi ve Hitit hâkimiyetlerinde bir bölge olarak bilinmektedir. Hititlerin M.Ö. 1700-1200 arasında bölgeye hâkim olmalarını müteakiben Frigler M.Ö. 1200-670 arasında, daha sonra da Kimmerler M.Ö. 676-546 arasında bölgeye hâkim olmuşlar, söz konusu dönemde Miletoslular, yörenin kıyı kesiminde ticaret kolonileri kurmuşlardır (OBB, Stratejik Plan, 2015: 15).

Tarihi kaynaklarda Ordu ilinin ilk kurulduğu yer olarak bugün Kirazlımanı Mahallesiinde bulunan Bozukkale adı verilen küçük yarımada şeklinde kaya burnuna yakın olan, kotyora (ayartamı) denilen mevkiidir. Bozukkale'nin ne zaman kimler tarafından yapıldığı bilinmemekle birlikte, hakkında bir belgeye de rastlanmadığından kesin tarihi olmamakla birlikte M.Ö. VI. yy.'ye ait olduğu ve tahmin edilmektedir (Çebi, 2002: 11).

Ordu ilinin tarihi kaynaklarda yer alan adı olan kotyora isminin ortaya çıkışı ile ilgili farklı yorumlar yapılmaktadır. Kotyora isminin sanıldığı gibi Rumca bir isim değil Türkçe olduğu ve Kut Yöresi (Cot Yora) anlamına geldiği belirtilmekle birlikte, Çebi'ye Göre: Kotyora isminin Grekçe'de dağ eteği anlamına geldiği, Bozukkale mevkiinin de şehrin 5 km. dışında boztepenin eteklerinde dik yamaçların denize kavuştuğu yerde bulunmasından dolayı, adının kurulduğu yerden aldığı ifade edilmiştir (Çebi, 2002: 12).

1200'den 1400'lü yıllara kadar Trabzon Rum Devleti yönetiminde kalan Ordu ve yöresi, 1270-1380'lere kadar uzanan süreç içerisinde Hacıemiroğulları Beyliğinin mücadeleleri sonucu fethedilmiş ve Hacıemiroğulları'nın 1396 yılında bölgeye tamamen yerleşmeleriyle Ordu tamamen Türk yöresi haline gelmiştir (Çebi, 2002: 17).

Ordu şehrinin kuruluşuyla ilgili ikinci en önemli yerleşim merkezi ise, Hacıemiroğulları'nın bölgeyi fethetmesi sonrası yerleşim yeri Bayramlı Kazası bugünkü Eskipazar Mevkii olan yerleşim yeri, Hacıemiroğulları tarafından 14.yy. ortalarında başkent olarak da kullanılmıştır. Bölge yaklaşık 400 yıl canlılığını korumuş, Hacıemiroğulları beyliği 1427 yılında Osmanlı Devletine ilhak edilmiş ve Fatih Sultan Mehmet tarafından 1455 yılında hazırlattırılan Tahrir defterlerine göre Ordu ve yöresinin resmi adı Vilayet-i Canik-i Bayramlı olarak kayıtlarda yer almıştır (OBB Stratejik Plan, 2014: 15).

Tarihi kaynaklarda 1547 yılında Şebinkarahisar Sancağına bağlı "Bayramlı Kazası" olarak görülen bu yerleşim yeri, 1613 yılındaki bir belgede de "Kaza-i Bayramlı namı diğer ORDU" şeklinde yer almış, yani Ordu adı 1613 yılından itibaren resmi belgelerde yer almaya başlamıştır. 1847-48 tarihli Osmanlı Devleti salnamelerinde "Ordu Bayramlı" şeklinde yer almasıyla, Osmanlı Devleti mülki idaresinde de yer aldığı görülmektedir (Çebi, 2002: 33).

Sahilden 4 km içeride bulunan Bayramlı kasabasının yıllar geçtikçe merkez olma mahiyetini kaybetmeye başlayarak tenhalaşması, yerleşim yerinin tekrar sahil kısımlara kaymasıyla şuan ki şehir merkezinin bulunduğu sahil kısmında "Bucak" adıyla yeni bir kasaba doğmaya başlamıştır. Bucak adıyla ifade edilen yerleşim merkezi kısa sürede ilçe merkezi olmuştur. 1866 tarihli Trabzon Vilayet Salnamesinde yörenin Bucak ismiyle ifade edildiği, 1870 yılında yeniden "Ordu Kazası" şeklinde Trabzon Vilayetinin kazaları arasında ifade edilmeye başlanmıştır (Çebi, 2002: 33).

Tarihsel süreç içerisinde Şebinkarahisar, Canik ve Trabzon vilayetlerine bağlı önemli bir kaza merkezi olarak idari teşkilatta yerini alan Ordu, 1869 tarihinde 5 nahiye ile 69 köyü bulunurken, yıllar içerisindeki gelişimini sürdürerek 1920 yılında 6 nahiye ve 318 köyü olan, 180 bin nüfuslu Trabzon Vilayetinin en gelişmiş kaza merkezi haline gelmiştir (OBB Stratejik Plan, 2014:15).

4 Aralık 1920 tarihinde "müstakil sancak" yapılan Ordu, 4 Nisan 1921 tarih ve 69 sayılı "Ordu Müstakil Livası Teşkiline Dair Kanun" ile merkezi Ordu Livası olmak üzere

Canik sancağına bağlı Fatsa kazasının da Ordu'ya bağlanmasıyla Ordu Livası teşkil edilmiştir. 1923 yılında sancak adı vilayet olarak değiştirilmesiyle, Ordu Vilayeti bugünkü mülki yapıdaki yerini almıştır (Baş, 2014: 456).

Ordu tarihsel süreç içerisinde birçok olayı beraberinde yaşamıştır. Ordu tarihinde önemli sayılacak en önemli gelişmelerden biri 1883 yılında yaşanan yangın ile 1939 Erzincan depremi Ordu tarihinde önemli olabilecek hadiselerdir. 1883 yılı temmuz ayında şehirdeki fırında çıkan yangın başka binalara da sıçramasıyla büyük bir yangın çıkmış ve akşam saatlerinde başlayan yangın, belediyenin itfaiye teşkilatının olmaması ve o dönemki yapıların çoğunun ahşap olmasıyla büyüyerek ertesi gün öğle saatlerine kadar devam etmiş şehirdeki bütün ahşap binalar yanarak kül olmuştur. 1939 yılında yaşanan Erzincan depremi ise yangından sonra Ordu ilinde ikinci kez büyük bir yıkıma yol açmıştır.

### 3.1.2. Ordu İlinin Coğrafi Yapısı

Ordu ili ülkemizin kuzeyinde Karadeniz Bölgesi'nin Orta Karadeniz Bölümü'nde yer almaktadır. Doğuda Giresun, batıda Samsun, güneyde Sivas ve Tokat illeri, kuzeyinde ise Karadeniz ile çevrilidir. Yüz ölçümü bakımından 5.952 km<sup>2</sup> yüz ölçümü ile Karadeniz'in %5,1' ini kaplayan Ordu yüzölçümü bakımından Türkiye'nin 57. Büyük vilayettir. Topografik açıdan dağlık ve engebeli bir yapıya sahip olan Ordu ilinde dağların batıdan doğuya doğru kıyıya paralel şekilde uzandığı görülmektedir. Dağlık ve engebeli araziler akarsular tarafından kesilerek derin vadiler ve yaylalar meydana getirmişlerdir.

**Şekil 1: Türkiye Haritası ve Türkiye'de Ordu ilinin Konumu**



**Kaynak:** [https://tr.wikipedia.org/wiki/Dosya:Ordu\\_in\\_Turkey.svg](https://tr.wikipedia.org/wiki/Dosya:Ordu_in_Turkey.svg) (11.07.2018)

Ordu iline bağlı 19 tane ilçe bulunmaktadır. Bunlar; Altınordu, Akkuş, Aybastı, Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, Fatsa, Gököy, Gülyalı, Gürgentepe, İkizce, Kabadüz,



Kabataş, Korgan, Kumru, Mesudiye, Perşembe, Ulubey ve Ünye'dir. Ordu vilayet merkezi olarak Altınordu ilçesinde yer almaktadır. İl merkezi Batıda Samsun iline 150 km, Doğuda Giresun iline 44 km, başkent Ankara'ya ise 564 km uzaklıkta bulunmaktadır.

**Şekil 2: Ordu İli Haritası**



**Kaynak:** <http://www.ordu.gov.tr/kaymakamlıklar>

Ordu ilinde önemli akarsuları bulunmaktadır. Ordu ilindeki başlıca akarsular; Melet, Turnasuyu, Civil, Akçaova, Bolaman, Elekçi, Cevizdere Curi ve Akçay'dır. İlin en uzun akarsuyu 130 km. uzunluğa sahip şehrin içinden geçen ve Karadeniz'e dökülen melet ırmağıdır. Melet akarsuyu ayrıca Karadeniz Bölgesi'nin Orta Karadeniz Bölümü ile Doğu Karadeniz Bölümü'nü birbirinden ayıran sınır olarak da kabul edilmektedir.

Ordu ilinde iklim özellikleri ve bitki örtüsü coğrafi yapıya bağlı olarak farklılık göstermektedir. Kıyıya paralel olarak uzanan dağlar iklim özellikleri açısından ili iki farklı kesime ayırmıştır. Kıyı kesimlerinde yazların serin, kışların ılık, her mevsim yağışlı Karadeniz iklim özellikleri gözlenirken, iç kesimlerde yazlar sıcak ve kurak, kışlar ise soğuk ve kar yağışlı olan karasal iklim özellikleri görülmektedir. Kıyı kesimlerinin daha fazla yağış almasından dolayı Karadeniz ikliminin hâkim olduğu alanlar bitki örtüsü bakımından iç kesimlere göre daha zengin bir yapıya sahiptir.

Arazi yapısı içerisinde 202.893 hektar ile en büyük alanı kaplayan ormanlar il topraklarının % 34'ünü oluşturmaktadır. Kıyından 800 m. yüksekliğe kadar olan alanlarda il

ekonomisinin en önemli gelir kaynağı ve Türkiye tarım ihracat gelirlerinde en yüksek paya sahip olan ürünü fındık yetiştirilen fındık bahçeleri hâkimdir. Bununla birlikte fındık bahçeleri arasında, mısır, patates ve diğer tarla ürünlerinin yetiştirildiği arazilerde bulunmaktadır. Kızılağaç, gürgen, meşe, kayın, karaağaç ve akçaağaç gibi farklı ağaç türlerinin yer aldığı ormanlık alanlara da rastlanmaktadır.

Ordu ilinin coğrafi yapısının dağlık olması nedeniyle ulaşımın zor ve ulaşım yatırımlarının maliyetli olduğu bir bölgedir. Karadeniz bölgesinin en önemli sorunlarından olan ulaşım sorunu yapılan Karadeniz Sahil Yolu Projesi ile önemli ölçüde giderilmiş oldu. Bununla birlikte ilk kez Osmanlı Padişahı Sultan Abdülaziz döneminde gündeme getirilen ve 145 yıllık bir proje olan Karadeniz-Akdeniz Yolu projesi 2008 yılında ihalesi yapılarak çalışmalara başlandı. Orta ve Doğu Karadeniz'i Akdeniz'e bağlayacak Karadeniz-Akdeniz yolu projesi Ordu, Sivas, Kayseri, Kahramanmaraş, Adana ve Hatay il sınırları içerisinde geçmektedir. Dolaylı şekilde 50 vilayeti etkileyeceği tahmin edilen bu proje ile Karadeniz kapılarını İç Anadolu ve Akdeniz'e açılacaktır. Toplam uzunluğu 818 km. olan projenin en uzun etabı Ordu sınırları içerisinde geçmektedir. Ordu ilinin en önemli akarsularından olan melet ırmağı havzası boyunca 100 km.lik bir güzergâh bulunmaktadır. Karadeniz-Akdeniz yolunun tamamlanmasıyla Ordu ilinin liman gibi önemli bir avantajının olacağı ve İç Anadolu ve Akdeniz'de üretilen malların ihracatı açısından da ülkemiz ekonomisine katkı sağlaması beklenmektedir.

### **3.2. Ordu İlinde Büyükşehir Yapılanması**

12 Kasım 2012 tarihinde 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 2013 yılında 6447 Sayılı Kanun ile “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un başlığında yer alan “on üç” ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi “yirmi yedi” olarak değiştirilmiştir. Birinci maddesinde yer alan “Muğla” ibaresinden sonra “Ordu” ibaresi eklenmiştir. Ordu ilinin de büyükşehir olarak kabul edilmesiyle Türkiye'deki mevcut büyükşehir sayısı 16'dan 30'a çıkarıldı.

Büyükşehir kanunu ile Ordu ilinde meydana gelen en büyük değişiklik il merkezinde yeni ilçe kurulması olmuştur. Kanun öncesi 18 ilçe bulunan Ordu ilinde büyükşehir ile birlikte Altınordu adı ile bir ilçe kurulmuştur. Toplam ilçe sayısı 19

olmuştur. İlde büyükşehir yapılanması ile birlikte herhangi sınır değişikliği olmamıştır. Kanun öncesi merkez ilçe sınırları içerisinde bulunan 69 köy ile 1 beldenin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bu 70 mahalle ile birlikte, Ordu Belediyesi sınırları içerisinde bulunan 22 mahalle ile birleştirilerek 92 mahalleden oluşan Altınordu İlçesi kurulmuştur.

Ordu ilinde İl Özel İdaresi kapatılmış, bunun yanı sıra köylerin ve beldelerin tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Bu kapsamda il genelinde 485 köy ile 53 beldenin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 2018 yılı itibariyle Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 766 tane mahallesi bulunmaktadır.

**Tablo 8: Ordu ili Mevcut Mahalle-Köy ve Kapanan Belde Sayıları**

ORDU İLÇELERİ	MEVCUT MAHALLE SAYILARI	MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖY SAYILARI	KAPANAN BELDE SAYILARI
AKKUŞ	42	35	5
ALTINORDU	92	69	1
AYBASTI	21	8	3
ÇAMAŞ	23	6	-
ÇATALPINAR	23	11	1
ÇAYBAŞI	26	6	1
FATSA	88	58	8
GÖLKÖY	30	18	7
GÜLYALI	13	6	-
GÜRGENTEPE	23	6	2
İKİZCE	31	7	4
KABADÜZ	19	11	1
KABATAŞ	18	2	1
KORGAN	29	17	4
KUMRU	40	30	2
MESUDİYE	68	57	3
PERŞEMBE	54	43	2
ULUBEY	41	35	-
ÜNYE	85	60	8
<b>TOPLAM</b>	<b>766</b>	<b>485</b>	<b>53</b>

**Kaynak:** <http://www.nufusune.com/ordu-ilceleri>

Ordu ilinde 485 köy ile 53 beldenin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu durum tüzel kişiliği olan belde ve köylerin, yerel yönetim birimleri arasında yer almayan ve tüzel kişiliği olmayan mahalleye dönüşmesine neden olmuştur.

Kanun ile birlikte büyükşehir hizmet alanlarının il mülki sınırlarına çıkarılmıştır. Bu gelişme sonrası ordu ilinde de uzaklık, mesafe, yüz ölçümü ve nüfus kriterlerine bakılmaksızın 19 ilçe de büyükşehir ilçesi olarak kabul edilmiş ve ilçelerin hizmet alanları da mülki sınırlarına genişletilmiştir.

**Tablo 9: Ordu İline Bağlı İlçelerin 2017 Nüfusu Ve Yüz Ölçümleri**

İLÇELER	NÜFUS	YÜZ ÖLÇÜMÜ(km <sup>2</sup> )
Akkuş	22.479	763
Altınordu	213.582	303
Aybastı	22.868	423
Çamaş	8.118	91
Çatalpınar	13.410	47
Çaybaşı	12.871	165
Fatsa	117.526	300
Gölköy	28.728	415
Gülyalı	7.813	73
Gürgentepe	13.347	143
İkizce	14.305	78
Kabadüz	7.751	352
Kabataş	10.366	75
Korgan	28.762	233
Kumru	29.645	363
Mesudiye	17.246	1.100
Perşembe	30.812	237
Ulubey	16.990	304
Ünye	125.722	487
<b>TOPLAM</b>	<b>742.341</b>	<b>5.952</b>

**Kaynak:** Nüfus istatistikleri (TÜİK 2017); Yüz Ölçümü (Ordu BB Stratejik Planı 2014: 17).

6360 sayılı yasa öncesi Ordu ilinde kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı % 44 oranlarında iken 2014 yılından itibaren köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve belediye sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesi, kırsal alan kavramını ortadan kaldırmış, ildeki herkesin kentsel alanlarda yaşadığı kabul edilmiştir. 2017 TÜİK verilerine göre ilin nüfus dağılımı incelendiğinde, Ordu ilinin en büyük üç ilçesi Karadeniz kıyısında yer alan sahil kesimindeki Altınordu, Ünye ve Fatsa ilçeleridir. İlin en büyük üç ilçesinin nüfus toplamları 456.830 kişi ile Toplam il nüfusunun % 61'ini barındırmaktadır.

Ordu ilinde 6360 Sayılı Kanun öncesi hizmetlerine devam eden belde belediyelerin dağılımına bakıldığında, genellikle il merkezine uzak ilçelerin çevrelerinde yer aldığı görülmektedir. İl merkezine 21 km ve daha az mesafede bulunan; Gülyalı, Perşembe,

Kabadüz, Ulubey ilçelerine baktığımızda, Kabadüz ilçesinde 1 belde ve Perşembe ilçesinde 2 belde belediyesi bulunurken, Gülyalı ve Ulubey ilçelerinde belde belediyesi bulunmamaktadır.

Ordu ili coğrafi yapısı bakımından dağlık ve engebeli arazi yapısı, yerleşim özellikleri itibari ile de dağınık bir yapıya sahiptir. Bu özellikleri itibariyle Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin il mülki sınırlarında faaliyetlerini yürütecek olması bazı sıkıntıları da beraberinde getirecektir. İlin en uzak ilçesi olan Akkuş ilçesi 106 km uzaklıktadır. Akkuş ilçesi Tokat il merkezine 96 km mesafe ile daha yakındır. Kırsal alanlarda, il merkezine uzak mali yapıları genellikle merkezi idare tarafından gönderilen paylar olan ve uzmanlaşmış personel ile yeterli araç ve gereci bulunmayan beldeler bulunmaktaydı. Bu beldeler yerel kamusal hizmetleri üretme konusunda sıkıntılar yaşamaktadır. Bu kapsamda Ordu Büyükşehir Belediyesi bu alanlarda belediyeçilik hizmetlerini yerine getirecektir.

Ordu İl Özel İdaresi'nin kapatılması sonrası, merkezi idarenin taşradaki faaliyetlerini yürütecek bir yapının boşluğu oluşmuştur. Bu boşluğun doldurulması ve merkezi idarenin faaliyetlerinin il genelinde yürütülmesi amacı ile Ordu Valiliği bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu kuruluşun görevleri illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi şeklinde 6360 Sayılı Kanunda belirtilmiştir.

Ordu ilinin büyükşehir statüsüne kavuşması ile 31 Mart 2014 tarih ve 3072 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı ile Ordu Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek amacıyla her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve işletmek, 2560 Sayılı Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kuruldu. İl genelinde OSKİ'ye bağlı 24 adet içme suyu arıtma tesisi bulunmaktadır. Ayrıca 735 yerleşim biriminde 552 adet klorlama noktasında klorlama yapmaktadır (WEB: 3).

6360 Sayılı Kanun sonrası ordu ilinde idari sistemde meydana gelen değişimler ve hizmet alanlarının genişlemesi seçim çevrelerinde de değişimlere neden olmuştur. Ordu

açısından incelediğimizde 6360 Sayılı Kanun öncesi 2009 yerel seçimlerinde 53 belde 18 ilçe ve 1 il belediyesi için seçimlere gidilmiştir. 2009 seçim sonuçlarına göre Ordu Belediye Başkanlığı'nı DSP kazanmıştır. İlçelere baktığımızda ise 18 ilçenin 11'inde AK Parti'nin seçimleri kazandığı görülürken, CHP ve MHP 2'şer ilçede, 1'er ilçede de DP ve Bağımsız aday seçimleri kazanmıştır.

**Tablo 10: 2009 Yılı Seçimlerinde Ordu ilçelerinde Yerel Seçimleri Kazanan Partiler**

İLÇE	BELEDİYE BAŞKANLIĞINI KAZANAN PARTİ
Akkuş	CHP
Aybastı	AK PARTİ
Çamaş	MHP
Çatalpınar	AK PARTİ
Çaybaşı	AK PARTİ
Fatsa	AK PARTİ
Gölköy	AK PARTİ
Gülyalı	CHP
Gürgentepe	DSP
İkizce	MHP
Kabadüz	DP
Kabataş	AK PARTİ
Korgan	AK PARTİ
Kumru	AK PARTİ
Mesudiye	BAĞIMSIZ
Perşembe	AK PARTİ
Ulubey	AK PARTİ
Ünye	AK PARTİ

**Kaynak:** <https://m.bianet.org/bianet/siyaset/154255-yerel-secimlerde-ordu>

Büyükşehir sisteminin uygulanmaya başladığı 2014 yerel seçimlerinde ise 19 ilçe ve büyükşehir belediyesi için seçimlere gidilmiştir. İlçe mülki sınırları içerisindeki tüm seçmenlerin büyükşehir ve ilçe belediyesi için oy kullanma hakkına sahip olması seçim sonuçlarında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 2009 seçimlerinde 11 ilçede belediye başkanlığı seçimlerini kazanan Ak Parti 2014 yılı seçimlerinde 19 ilçenin tamamında seçimleri kazanan parti olmuştur. Bunun yanında ilk defa seçimi yapılan Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı da Ak Parti kazanmıştır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ORDU BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASINDA 6360 SAYILI KANUNUN İLÇELERE ETKİLERİ: KABADÜZ İLÇESİ ÖRNEĞİ

Bu bölümde 6360 Sayılı Yasanın Ordu iline bağlı ilçelere etkileri Kabadüz ilçesi özelinde incelenecektir. Kabadüz ilçesinin tarihi, coğrafi yapısı ve sosyal-ekonomik yapısını hakkında genel bilgiler verilmiştir. Bu bilgilerden sonra 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası Kabadüz ilçesinin idari mali siyasi ve kentsel durumu hakkında analiz yapılarak olumlu-olumsuz yönleri ortaya çıkarılmıştır.

#### 4.1. Kabadüz İlçesi Hakkında Genel Bilgiler

Kabadüz, Karadeniz Bölgesi'nin Orta Karadeniz Bölümü ile Doğu Karadeniz Bölümü'nü birbirinden ayıran ve Ordu il merkezinden denize dökülen melet ırmağının doğusunda yer almaktadır. Doğudan Giresun ili, kuzeyinde Altınordu ilçesi, batısında Ulubey ilçesi, güneyden de Mesudiye ilçeleri ile çevrelenmektedir. Ordu'nun 19 ilçesinden biri olan Kabadüz'ün yüzölçümü 352 km<sup>2</sup> dir. Denizden yüksekliği 450 metredir.

Şekil 3: Kabadüz İlçe Haritası



**Kaynak:** Çebi, S. (1996). *Madenin Nabız Gibi Attığı Yer Kabadüz*, Kabadüz Belediye Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1.

#### 4.1.1. Kabadüz İlçesi'nin Tarihi

Kabadüz İlçesi'nin tarihi M.Ö. 7-8.yy. kadar dayanmaktadır. Yörede yaşayan en eski toplulukların Tibarenler ve Kalipler olduğu bilinmektedir (WEB\_4). Tibarenler'in, antik çağda adı iris olan bugünkü Yeşilirmak nehrinin doğusunda yaşadığı ve bölgenin en eski topluluklarından birisi olduğu bilinmektedir (WEB\_5). Yöreye yerleşen ilk topluluklar olarak bilinen Tibarenler'in, yaşadıkları yörelerin hayvancılığa uygun elverişli yayla toprakları olması, onları hayvan yetiştirme konusunda çok ünlü topluluk haline getirmiştir (WEB\_6).

Kalibler ise M.Ö. 7.yy. de Gümüşhane ve çevresinden ayrılarak Karadeniz kıyılarına yerleştikleri bilinmektedir. Tarihte madencilik ve demir işleme konusunda ileri olan bir topluluk olan Kalipler, demircilik ve demir işleme sanatını yıllar boyunca devam ettirdikleri ve bu konuda diğer toplulukları etkiledikleri bilinmektedir(Çebi, 2002: 22).

Tarihte birçok topluluğun egemenliğinde kalan Kabadüz yöresi sırasıyla; M.Ö 3.yy Pers Krallığı, 1142-1172 Danişmendliler, 1204-1300 Trabzon Rum İmparatorluğu, 1344-1421 yılları arasında ise Hacıemiroğulları beyliğinin egemenliğinde kalmıştır. Bu bilgiler ışığında Kabadüz yöresinin Osmanlı Devleti'nden önce 1100'lü yıllarda Türk yurdu haline geldiği görülmektedir (Günay ve Erişti, 2013: 451).

15.yy.'nin ilk dönemlerine kadar yörede hâkimiyetini sürdüren Hacıemiroğulları, Osmanlı Devletinin baskılarına karşı daha fazla direnemeyerek yöreden çekilmek zorunda kalmış ve bu tarihten sonra yöre Osmanlı Devleti hâkimiyetine girmiştir (Baş, 2014: 451).

13 ve 14.yy. de Kabadüz'ün bugün bulunduğu bölgenin ormanlık alanlarla kaplı olduğu ve Türkmenlerin bu ormanlık alan içerisinde iskân edebilecekleri arazileri tespit ederek, az sayıdaki nüfusları ile bölgeye yerleşerek köyler kurmuşlardır. Yörenin iskân edilmesi sırasında Türkmenlere öncülük eden kişinin Kethüda Alibeğce olduğu ve buraya yerleşim sağlayan bölüğün başında olduğu bilinmektedir (Baş, 2014: 200).

1455 yılı Tahrir kayıtlarına göre Kabadüz'ün adı "Bölük-i Geriş-i Alibeğce" diye geçmektedir. Bu dönem Tahrir kayıtlarına göre Alibeğce yöresinin küçük bir nahiye olduğu tahmin edilmektedir (Günay ve Erişti, 2013: 451).



**Tablo 11: 1455 Yılında Alibeğceye Bağlı Köyler**

YERLEŞKE	HANE	YERLEŞKE	HANE
Bayramiç	14	Bulduklu	10
Butraklu	4	Bübenlü	31
Çepnilü	21	Çevki	4
Çoktam	24	Danişmendlü	13
Gercalu	24	İğdelik	5
İsadanişmend	8	Karapınar	2
Kevatlu Mez.		Kurdcalu	3
Gökömer	14	Sağırlu	13
Uzunömerlü	22	Üveyskara	13
Zekeriyalu	4	Çatak	-

**Kaynak:** Baş, M. (2014). *İlk Çağdan Günümüze Ordu Tarihi*, Yason Yayıncılık, Ankara, 201.

Yöre de tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin yapıldığı 1455 ve 1485 yılları Tahrir kayıtlarında görülmektedir. O dönemlerde Alibeğce yöresinden alınan vergiler arpa, buğday, ceviz, meyve ve koyun olarak kayıt altına alınmıştır (Baş, 2014: 203).

Kabadüz yöresinin Osmanlı Devleti hâkimiyetinde bulunduğu Fatih Sultan Mehmet döneminde, Ordu bölgesinde sıtma hastalığının giderek yaygınlaşmasıyla, Ordu yöresinde yaşayan vatandaşların sahil kesiminden yükseklerle çıktığı bilinmektedir. Bu göç sırasında bugünde halen Çambaşı yayla güzergâhı olarak kullanılan Kabadüz-Bakacak-Yokuşdibi-Çambaşı güzergâhı kullanılmış ve halkın bu güzergâhı kullanarak sıtma hastalığından uzaklaşma amaçlı yaylara göç etmesi, yörenin gelişimine dolaylı olarak katkılar sağlamıştır (Baş, 2014: 205).

Sahil kesimdeki halkın yaylaya çıkış güzergâhında bulunan Karakiraz köyüne bağlı bir mahalle olan Kabadüz, Cumhuriyetin ilanından sonra 1925 yılında bu köyden ayrıldı ve Kabadüz Köyü adıyla köy statüsüne kavuştu. Kabadüz köyü 1931 yılı mart ayında Ordu merkez ilçeye (bugünkü Altınordu) bağlı tam teşkilatlı bir bucak merkezi yapılmıştır (Günay ve Erişti, 2013: 452).

Kabadüz İlçesi'nin başka ilçelere gidiş güzergâhında bulunmaması ve sadece il merkezi ile Çambaşı Yaylası arasında bağlantısının olması, yörenin sadece yaz aylarında hareketlenmesine, diğer mevsimlerde ise ilçe halkının yaşadığı küçük bir bucak olarak yapısını sürdürmesine neden olmuştur. Uzun yıllar gelişim gösterememesine neden

olmuştur.1950’li yıllarda ilçenin Bakacak mevkiinde maden arama faaliyetlerinin başlaması ve maden ocaklarının işletmeye açılması üzerine Kabadüz bucağında hareketlenmelere yol açmıştır.

1931 yılından 1990 yılına kadar bucak şeklinde idari yapısını sürdüren Kabadüz, 30 Aralık 1987 tarihli Bakanlar Kurulu’nun “Ordu ili Merkez İlçeye bağlı Kabadüz ve Başköy köylerinin birleşerek “Kabadüz” ismiyle belediye kurulması 1580 sayılı Kanununun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun görülmüştür.” kararı sonrasında 1989 tarihinden itibaren faaliyete geçmek üzere, belediye teşkilatı kavuşmuştur.

Belediye teşkilatının faaliyete geçtiği 26 Mart 1989 tarihli Mahalli İdareler seçimlerinden on dört ay gibi kısa bir süre sonra 20 Mayıs 1990 Tarih ve 20523 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 09 Mayıs 1990 Tarih ve 3644 sayılı kanunla “ilçe” haline getirilmiş ve adı “Kabadüz İlçesi” adını almıştır.

**Tablo 12: Kabadüz İlçesi Kurulurken, İlçeye Bağlanan Köyler**

Sıra No	KÖYLER	KABADÜZ İLÇESİ KURULMADAN ÖNCE BAĞLI OLDUĞU İLÇE
1	Akgüney	Merkez
2	Bahariye	Merkez
3	Bayramlı	Merkez
4	Derinçay	Merkez
5	Esenyurt	Merkez
6	Gümüşköy	Merkez
7	Hacılar	Merkez
8	Harami	Merkez
9	Karaağaç	Merkez
10	Karakiraz	Merkez
11	Kirazdere	Merkez
12	Kuyulu	Merkez
13	Musakırık	Merkez
14	Özlükent	Merkez
15	Yeşilada	Merkez
16	Yeşilyurt	Merkez
17	Yukarı Kirazdere	Merkez
18	Gelinkaya	Merkez
19	Gülpınar	Merkez

**Kaynak:** <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20523.pdf>

Kabadüz 20 Mayıs 1990 tarihinde ilçe olurken, merkez ilçeye bağlı Tablo 12’de belirtilen 19 köy idari olarak Kabadüz ilçesine bağlanmıştır. Bu köylerden Bahariye, Bayramlı, Gümüşköy, Hacılar, Karaağaç ve Kuylu köyleri daha sonraki yıllarda tekrar merkez ilçeye bağlanmışlardır. 2018 yılı itibariyle ayrılan köylerin tamamı Altınordu ilçesi sınırlarında yer almaktadır.

#### 4.1.2. Kabadüz İlçesi’nin Nüfus Özellikleri

Kabadüz ilçesi, 2017 yılı TÜİK verilerine göre 7.751 nüfusu ile Ordu ilinin nüfus bakımından en küçük ilçesidir. 2017 itibariyle nüfus bakımından Türkiye’deki 30 büyükşehre bağlı 520 ilçe arasında ise 480.sıra yer almaktadır. İlçede yaşayan nüfusun cinsiyete göre dağılımında ise %52,83 üne denk gelen 4.095 kişi erkek, %47,17’lik orana denk gelen 3.656 kişi ise kadındır.

**Tablo 13: Kabadüz İlçesi 2007-2017 Yılları Nüfus Bilgileri**

Yıl	Toplam	Şehir	Köy
2017	7.751	7.751	0
2016	9.020	9.020	0
2015	8.531	8.531	0
2014	8.025	8.025	0
2013	8.312	8.312	0
2012	8.670	6.186	2.484
2011	7.948	5.405	2.543
2010	8.780	3.341	5.439
2009	8.393	2.927	5.466
2008	8.562	2.752	5.810
2007	6.511	2.447	4.064

**Kaynak:** [https://www.nufusu.com/ilce/kabaduz\\_ordu-nufusu](https://www.nufusu.com/ilce/kabaduz_ordu-nufusu) (Erişim Tarihi: 10.06.2018).

Tablo 13’te Kabadüz İlçesinin yıllara göre şehir ve köy nüfus dağılımı görülmektedir. 6360 sayılı kanun ile köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırıldığı için 2013’ten sonra ilçe sınırlarında yaşayanların tamamı şehir nüfusu içinde kabul edilmektedir.

**Tablo 14: Kabadüz İlçesi Mahalle Nüfusları**

<b>Mahalle Adı</b>	<b>Mahalle Nüfusu</b>
Kabadüz Mahallesi	1.222
Musakırık Mahallesi	829
Başköy Mahallesi	692
Turnalık Mahallesi	636
Yeşilyurt Mahallesi	433
Harami Mahallesi	431
Karakiraz Mahallesi	398
Yokuşdibi Mahallesi	370
Derinçay Mahallesi	357
Yeşilada Mahallesi	327
Özlükent mahallesi	323
Kirazdere Mahallesi	302
Akgüney Mahallesi	301
Gülpınar Mahallesi	290
Yukarı Kirazdere Mahallesi	226
Esenyurt Mahallesi	186
Gelinkaya Mahallesi	168
Gümüşdere Mahallesi	141
Dişkaya Mahallesi	119
<b>TOPLAM</b>	<b>7.751</b>

**Kaynak:** Kabadüz Kaymakamlığı. <http://www.kabaduz.gov.tr/ilce-nufusu> (04.05.2018).

#### 4.1.3. Kabadüz İlçesi'nin Sosyo-Ekonomik Yapısı

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, ilçelerin gelişmişlik seviyelerinin tespitine yönelik olarak yapılan ve 2004 yılı ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması(SEGE-2004) araştırmasına göre, Kabadüz ilçesi 872 ilçe arasında gelişmişlik sıralaması bakımından 650.sırada, 6 gruba ayrılan gelişmişlik grubunda ise 4.grupta yer almaktadır. Kabadüz ilçesi şehirleşme açısından ise 872 ilçe arasında %36,37'lik oran ile 527.sırada yer almaktadır.

SEGE-2004 araştırmasına göre ilçede tarım sektöründe çalışanların oranı %83.11, Hizmet sektöründe çalışanların oranı %13,89, sanayi sektöründe çalışanların oranı ise % 3'tür. İşsizlik oranı ise % 7.73'tür. İlçedeki vergi gelirlerinin ülkedeki payında ise %0,00066 oranıyla 872 ilçe arasında 825.sırada yer almıştır. Tarımsal üretimin ülke içindeki payında ise %0,04117 oran ile 516.sırada yer almıştır (Devlet Planlama Teşkilatı-2004).

Kabadüz ilçesinde okuma yazma oranları incelendiğinde ise TÜİK 2013 verilerine göre ilçede yaşıyan 7841 kişiden 7165'i okuma yazma bilirken, 455 kişi okuma yazma bilmemektedir. Okuma yazma bilmeyenlerin cinsiyete göre dağılımı ise 98 erkek, 357 kadın olarak bilinmektedir. İlçede okuma yazma oranı toplam nüfusun %91'i seviyelerindedir.

Kabadüz ilçesinde 2013 yılı itibariyle bitirilen eğitim düzeyleri ve cinsiyete göre dağılımı ise şu şekildedir; ilçede 2107 ilkokul mezunu, bunların 1123'ü erkek, 984'ü kadındır. İlköğretim mezunu olanların sayısı 1402, cinsiyet dağılımları ise 825 erkek, 577 kadındır. İlçede ortaokul ve dengi okul mezunu 257 erkek, 122 kadın olmak üzere 379 kişi vardır. Lise ve dengi okul mezunu 718 erkek 324 kadın olmak üzere 1042 kişidir. İlçede yüksekokul ve fakülte bitirenlerin sayısı 248 erkek 108 kadın olmak üzere 356 kişidir. Yüksek lisans yapan 15 kişi yaşarken, doktora yapan sayısı 1 kişidir. 1042 kişinin de okuma yazma bildiği fakat herhangi bir okul bitirmediği görülmektedir.

İlçede eğitim öğretim kurumları incelendiğinde ise Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı 7 kurum ve bu kurumlara 59 derslik mevcuttur. İlçede 2018 yılı itibariyle 401 öğrenci 67 öğretmen bulunmaktadır. İlçede 1 çok programlı Anadolu Lisesi, 1 imam-hatip Ortaokulu, 3 ilkokul-ortaokul ve 1 halk eğitim merkezi bulunmaktadır. Kabadüz ilçesinde derslik başına düşen öğrenci sayıları incelendiğinde ise ilkokul+ortaokulda 15 öğrenci, ortaöğretimde 14 öğrenci düşmektedir (WEB\_7).

İlçede yasal medeni durum ve cinsiyete göre nüfus bilgileri incelendiğinde 2013 yılı verilerine göre 1516 kişinin hiç evlenmediği, 4799 kişinin evli olduğu, 155 kişinin boşandığı, 549 kişinin ise eşinin vefat ettiği görülmektedir.

Kabadüz ilçesinin ortalama hane halkı büyüklüğü 2004 yılı ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması verilerine göre % 5,14 iken, 2013 TÜİK verilerinde %2,98'e gerilemiştir. Ordu ilinin 19 ilçesi arasında ortalama hane halkı büyüklüğüne göre 17.sırada yer almaktadır (DPT-2004, TÜİK 2014).

2013 yılında Kabadüz ilçesinde ikamet edenlerin nüfusa kayıtlı olduğu illere bakıldığında 8.004 kişinin Ordu nüfusuna kayıtlı olduğu görülürken, başka illerden Kabadüz'de ikamet edenlerde ise 1.sırada ilçenin sınır komşusu olan Giresun ilinden 66 kişi, samsun ilinden 28 kişi ve Trabzon ilinden 23 kişi vardır. Bu sıralamaya bakıldığında zaman ilçenin yakın illerden göç aldığı ve ilçenin büyük bölümünde yerli halkın ikamet ettiği görülmektedir.

Kabadüz ilçesinde, ilçe devlet hastanesi bulunmamaktadır. Sağlık hizmetleri Kabadüz ilçe toplum sağlığı merkezi ve iki adet aile hekimliği ile verilmektedir. Bu birimlere bağlı olarak toplum sağlığı merkezinde 1 diş hekimi, 4 ebe, 2 hemşire ve aile hekimliklerinde ise 2 doktor, 1 ebe ve 1 hemşire ile hizmet verilmektedir (WEB\_8).

2013 yılı TÜİK verilerine göre ilçede doğum ve ölümlerin cinsiyetlere göre dağılımı incelendiğinde de doğum ve ölüm oranlarının birbirine yakın olduğu görülüyor. İlçede 35 erkek 41 kız olmak üzere 76 doğum gerçekleşirken, 64 ölüm olayı gerçekleşmiştir. 2013 yılında ilçede intihar vakası yaşanmamıştır.

İklim özellikleri ve ilçe arazisinin eğimli yapısından dolayı tarım ürünlerinde çeşitlilikten bahsedilemez. Genel olarak yetiştirilen tarım ürünü fındıktır. Halkın temel geçim kaynağı fındık olmakla birlikte, hayvancılık, arıcılık ve sebze-meyve yetiştiriciliği vatandaşların temel geçim kaynağı arasında yer almaktadır. Kabadüz’de tarım ürünlerinin üretim miktarları incelendiğinde tahıl ve bitkisel ürünler içerisinde yer alan mısır 86 ton, patates 2.663 ton ile en fazla üretilen tahıl ve bitkisel ürünler olmuştur. Meyve üretiminde ise 1. Sırada 6.297 ton ile fındık gelirken, 143 ton kivi, 53 ton ceviz, 3 ton elma üretimi yapılmıştır. Bunun yanında ilçede 2 adet plastik sera ve 36 traktörde tarım için kullanılmaktadır.

Kabadüz İlçesi’nde hayvancılıkta önemli geçim kaynakları arasında yer almaktadır. 2013 yılında ilçede 2507 büyükbaş, 3470 küçükbaş hayvan ile 15.410 kümes hayvan yetiştirilmekteydi. İlçede halkın geçim kaynakları arasında yer alan arıcılıkta önemli sayılabilecek faaliyetlerden birisidir. 2013 yılında Kabadüz ilçesinde 90 ton bal üretimi gerçekleştirilmiştir.

İlçe de turizm önemli faaliyet alanı olarak görülmektedir. İlçeye 37 km. uzaklıktaki Çambaşı Yaylası, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından turizm bölgesi ilan edilmiş bir yayladır. Sınırları içerisinde 76 ayrı oba bulunmaktadır. Yayla da iki bin metreye ulaşan yükseklikte zirveler yer almaktadır.

İlçede Karadeniz’in ve Türkiye’nin sayılı kayak merkezlerinden birisi olan Çambaşı Kayak merkezi bulunmaktadır. Yaz ve kış aylarında birçok etkinliğe ev sahipliği yapan yayla da çeşitli festivallerde düzenlenmektedir. İlçede turizm potansiyelinin yüksek olması ve turizmin gelişme göstermesine rağmen kültür-sanat ve sosyal etkinlikler açısından imkânlar gelişmemiştir. İlçenin en büyük eksiklikleri olarak görülen bu yönler ilçenin gelişimi adına olumsuz bir tablo oluşturmaktadır. İlçenin turizm bölgesi ilan

edilmesine rağmen ilçe de turizm bürosu bulunmamaktadır. İlçe merkezinde sportif faaliyetler açısından kapalı spor salonu ve ilçe stadının olmaması da spor açısından eksiklik olarak görülmektedir

## **4.2. 6360 Sayılı Kanunun Kabadüz İlçesi'ne Etkilerinin İncelenmesi**

### **4.2.1. İdari Yapıya Etkileri**

6360 Sayılı Kanun ile Ordu ilinin büyükşehir olması, ilçe belediye sınırlarının ilçe mülki sınırlarına eşitlenmesine ve hizmet alanlarının genişlemesine yol açmış, Kabadüz İlçesinde idari yapıda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. 6360 Sayılı Kanun öncesi Kabadüz İlçesi'nde belediye hizmet alanları içerisindeki hizmet sunumu Kabadüz belediyesi ve Yokuşdibi beldesinde Yokuşdibi belediyesi tarafından gerçekleştirilirken, kırsal alanlarda ve köylerde gerçekleştirilen hizmetler ise Ordu İl Özel İdaresi ve Kabadüz Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği Tarafından yapılmaktaydı.

2014 yılında yasanın uygulanmaya başlaması ile ilçedeki belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Bu kapsamda yeni büyükşehir modeliyle birlikte Kabadüz Belediyesi büyükşehir ilçe belediyesi kabul edilerek görev ve sorumlulukları, Ordu Büyükşehir Belediyesi ile Kabadüz İlçe Belediyesi arasında dağıtılmıştır. Görev yetki ve sorumlulukların büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasında dağıtılması ile ilçe mülki sınırlarında belediye hizmetlerinin sunumunda ikili bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

6360 sayılı Kanunla, büyükşehir ilçe belediyelerinin mülki sınırlarındaki görev ve yetkileri ise şunlardır (MİGM 2016):

- 1) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin birinci fıkrası dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- 2) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- 3) Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. üncü sınıf gayrisihhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- 4) Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen hizmetlerden; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel

hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

- 5) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- 6) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları yıkmak, binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.

5216 Sayılı Kanununun 10 uncu maddesinde ise yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak “büyükşehir ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir” hükmü yer almaktadır (2016 MİGM).

Yeni kanunla birlikte büyükşehir ilçe belediyesi olan Kabadüz’de yeni kanunun idari yapıya getirdiği genel değişiklikler bakıldığında önemli gelişmeler görülmektedir. 6360 Sayılı Kanun’un en önemli değişikliklerinden birisi olan hizmet alanlarının ilçe mülki sınırlarına eşitlenmesi sonrası Kabadüz Belediyesi’nin hizmet alanı 352 km<sup>2</sup> ‘lik ilçe mülki sınırları olmuştur.

**Tablo 15: Kabadüz İlçe Belediye, Belde, Köy ve Mahalle Sayıları**

Sıra	Belediye	Belde (Kapatılan)	Köy (Mahalle)	Mahalle
1	Kabadüz İlçesi			Kabadüz
2				Başköy
3				Karakiraz
4			Akgüney	
5			Derinçay	
6			Dışkaya	
7			Esenyurt	
8			Gelinkaya	
9			Gülpınar	
10			Gümüşdere	
11			Harami	
12			Kirazdere	
13			Özlükent	
14			Yeşilada	
15		Yokuşdibi Beldesi		Yokuşdibi
16				Yeşilyurt
17				Musakırık
18				Yukarı Kirazdere
19				Turnalık
<b>Toplam</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

**Kaynak:** Kabadüz Kaymakamlığı. <http://www.kabaduz.gov.tr/muhtarlikar> (17 Kasım 2017).



Yasanın bir diğer önemli değişikliği de belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Bu kapsamda Kabadüz İlęesi'nde mülki sınırlar içindeki 1 belde belediyesi ve 11 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır ve mahalleye donusturulmuştur. Daha önce belediye hizmeti veren Yokuşdibi Belde Belediyesi mahalleleriyle Kabadüz Belediyesi'ne hizmet sınırlarına dâhil edilmiştir. Ordu İl Özel İdaresi'nin tüzel kişiliği kaldırılması sonrası, ilçedeki özel idare teşkilatı kapatılmıştır.

Yasanın uygulamaya konulduğu 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimlerinde tüzel kişiliği kaldırılan Yokuşdibi beldesine bağlı Yeşilyurt, Musakırık, Yukarı Kirazdere, Turnalık mahallelerinin Yokuşdibi Mahallesi ile birleştirilmesi sonucu, daha önce 19 mahalle de muhtarlık seçimleri yapılırken, 2014 Mahalli İdareler seçimlerinde Kabadüz ilçesinde 15 mahalle için muhtarlık seçimleri yapılmıştır.

6360 Sayılı Kanun ile birlikte kapatılan Yukarı Kirazdere Mahallesi, 2014 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre, mahalle olmak için belirlenen nüfus kriterlerini sağladığından, Kabadüz Belediye Meclisi'nin 03.11.2015 tarihli toplantısında oy birliği ile yeniden mahalle yapılması karar verilmiştir.

2015 Nüfus sayımı sonuçları sonrasında da Turnalık, Yeşilyurt ve Musakırık mahalleleri de mahalle olma şartı için aranan nüfus kriterlerini sağlamakta olduğundan, Kabadüz Belediye Meclisi'nin 12.07.2016 tarih ve 30 no.lu kararı ve de kaymakam goruşu üzerine Ordu Valiliği'nin onayı ile tekrar mahalle statusu kazanmıştır. İlçedeki mahalle sayısı 19'a çıkmıştır. 6360 Sayılı Kanun erevesinde, Kabadüz İlęesi'nde yeni bir mahalle kurulmamış, ilçe de sınır değişikliği veya yerleşim merkezleri ile ilgili bir isim değişikliği olmamıştır.

6360 Sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler sonrasında buyukşehir ve buyukşehir ilçe belediyelerinin hizmet alanları genişlemiştir. 6360 Sayılı Kanun öncesi, Kabadüz İlçe Belediyesi'nin sınırları içerisinde üç mahallesi bulunmaktaydı.

İlçe belediyesinin hizmet alanı, en uzak mahallesi olan 6 km uzaklıktaki Başköy Mahallesi iken, 6360 sayılı yasa sonrasında ilçeden 36 km. uzaktaki turizm bölgesi olan Turnalık Mahallesi'ne bağlı ambaşı Yaylası'na kadar genişlemiştir. İlçeye en uzak mahalle 47 km uzaklıktaki Gümüşdere Mahallesi olmuştur. İlçede tüzel kişiliği kaldırılan 11 tane köy artık mahalle olarak idari yapısını surdurmektedir.

**Tablo 16: Kabadüz İlçesi Mahallelerinin İlçe Merkezine Uzaklıkları**

MAHALLE	İLÇEYE OLAN UZAKLIĞI
Akgüney	8 km.
Başköy	6 km.
Derinçay	45 km
Dişkaya	19 km.
Esenyurt	6 km.
Gümüşdere	47 km.
Gelinkaya	25 km.
Gülpınar	10 km.
Harami	16 km.
Kabadüz	-
Karakiraz	3 km.
Kirazdere	10 km.
Musakırık	22 km.
Özlükent	35 km.
Turnalık	26 km.
Yeşilada	7 km.
Yeşilyurt	24 km.
Yokuşdibi	16 km.
Yukarı Kirazdere	14 km.

**Kaynak:** <http://www.kabaduz.gov.tr/ilce-nufusu> (Erişim Tarihi: 17 Kasım 2017).

Yeni Büyükşehir modeli ile birlikte Kabadüz Belediyesi bünyesinde de değişiklikler meydana gelmiştir. Kabadüz Belediyesi'nde yeni birim ve müdürlüklerin kurulduğu görülmektedir. Mevcut yapısına ilave olarak, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Çevre ve Kontrol Müdürlüğü, Muhtar İşleri Müdürlüğü ile İmar ve Şehircilik Müdürlüğü kurulmuştur.

Yeni büyükşehir yapılanmasıyla birlikte geniş ölçekte hizmet üretebilecek nitelikli personel istihdamı ve iş bölümünde uzmanlaşma konuları ile verimlilik artışının sağlanması hedeflenmiştir. Yasa öncesi Kabadüz belediyesi 4 memur, 10 işçi ve 2 taşeron çalışanı olmak üzere toplam 16 personeli ile hizmet vermekte idi. Büyükşehir yasa ile birlikte kapatılan Yokuşdibi Belediyesi'nden 10, Ordu İl Özel İdaresi'nin Kabadüz İlçe Müdürlüğü'nden 2 ve Kabadüz Kaymakamlığı'na bağlı Köylere Hizmet Götürme Birliği'nden 2 olmak üzere 14 personel Kabadüz Belediyesi bünyesine dâhil edilmiştir. Ayrıca Yokuşdibi Belediyesi'nden Kabadüz Belediyesi'ne nakli gerçekleştirilmeyen 5 personeli ise Ordu Büyükşehir Belediyesi bünyesine dâhil edilmiştir. 2018 yılı itibariyle Kabadüz Belediyesi 21 kadrolu 13 taşeron olmak üzere 34 personeli ile hizmetlerini sürdürmektedir.

6360 Sayılı Kanun Sonrası Kabadüz Belediyesi'nin araç-gereç ve donanım parkında da olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Kabadüz Belediyesi araç parkında büyükşehir yapılanmasıyla birlikte araç sayısı bakımından artış meydana gelmiştir. Bu kapsamda kapatılan Yokuşdibi Belediyesi'nden 8 araç ve Ordu Büyükşehir Belediyesi'nden 1 araç olmak üzere 9 araç, Kabadüz Belediyesi hizmetine verilmiştir. 2018 yılı itibariyle Kabadüz Belediyesi hizmetinde toplam 21 araç bulunmaktadır. Araç-gereç yönünden ortaya çıkan olumlu gelişmeler ilçede sunulacak hizmetlerin verimliliğinin artmasına ve kaynak israfının azalmasını sağlayacaktır.

Mahalli müşterek nitelikte kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliğin sağlanması amacıyla il genelinde bazı hizmetler büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmüştür. Bu kapsamda imar, ulaşım defin ve itfaiye gibi hizmetler il genelinde büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Kabadüz belediyesi hizmetinde bulunan 2 tane cenaze hizmetleri aracı ve 1 adet itfaiye aracı ise bu hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulacak olması nedeniyle, büyükşehir belediyesine devredilmiştir.

Büyükşehir yasası ile birlikte büyükşehir belediyelerine devredilen bir diğer hizmet alanı ise su kanalizasyon hizmetleridir. Yasa öncesi Kabadüz belediyesi hizmet faaliyetleri arasında yer alan su ve kanalizasyon hizmeti, 2014 yılı itibariyle Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Ordu Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (OSKİ) tarafından verilmektedir. Ayrıca ilçe de su kullanımının faturalandırılması ve tahsilâtı da OSKİ'nin Kabadüz İlçesinde kurduğu İlçe Şefliği tarafından yürütülmektedir. İlçe de OSKİ'ye bağlı biri Yokuşdibi mahallesinde, diğeri ilçe merkezinde olmak üzere iki adet hizmet ofisi bulunmaktadır.

#### 4.2.2. Yerel Siyasi Yapıya Etkileri

6360 Sayılı Kanun ile sınırları il mülki sınır olarak belirlenen büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olması, bu illerdeki yerel siyaseti önemli ölçüde etkileyecektir (Adıgüzel, 2012:162). Kanunla daha önceki mahalli idareler seçimlerden farklı olarak ilçe belediyeleri, tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köyde yaşayan vatandaşlar da büyükşehir belediye ilçe belediye başkanlıkları için ilçenin tüm seçmenleri oy kullanabilecektir. Bu durum, yerelde siyasal dengelerin değişmesine neden olacaktır (İrdem ve Mutlu, 2016: 7).

Ordu ilinin büyükşehir olmasıyla birlikte il genelindeki seçilmiş en yetkili karar organı büyükşehir belediye meclisi olmuştur. Büyükşehir öncesi ilde İl genel meclisi ve Belediye meclisleri olmak üzere seçilmiş iki meclisli yapı bulunurken, yeni model ile birlikte il genel meclisi yerine büyükşehir belediye meclisi tek yetkili meclis olarak bulunmaktadır. Tablo:17’de belirtildiği gibi büyükşehir belediye meclislerinde ilçeleri temsil edecek meclis üyeleri nüfusu kriterine göre belirlenmektedir.

**Tablo 17: İlçe Belediyelerinin Büyükşehir Belediyelerine Gönderecekleri Üye Sayısı**

Belediye Nüfusu	Meclis Üyesi Sayısı	Büyükşehir Belediye Meclisine Gönderilen Üye Sayısı	Ortalama Temsil (Nüfus/Temsilci Sayısı)
0-10.000	9	2	5.000
10.001-20.000	11	3	6.666
20.001-50.000	15	4	12.500
50.001-100.000	25	6	16.666
100.001-250.000	31	7	35.714
250.001-500.000	37	8	62.500
500.001-1.000.000	45	10	100.000
1.000.001+	55	12	83.333

**Kaynak:** Arıkboğa E. (2009). “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu-TODAİE,741.

Büyükşehir öncesinde, 2013 yılında Kabadüz belediyesi hizmet sınırları içerisinde yer alan Kabadüz Mahallesi, Başköy Mahallesi ve Karakiraz Mahallesi’nde yaşayanların toplam nüfusu 2.554 kişidir. Kabadüz belediye meclisinin 9 üyesi olduğundan 2013 yılında 284 kişiyi 1 belediye meclis üyesi temsil etmekteydi. Yine aynı şekilde Kapatılan Yokuşdibi beldesinde 2013 yılı nüfus verilerine göre belediye sınırları içerisinde ikamet

eden 2.238 kişi dikkate alındığında 9 üyesi olan belediye meclisinde, 248 kişiyi 1 belediye meclis üyesi temsil etmek idi. 2017 nüfus verilerine göre 7.751 kişinin yaşadığı Kabadüz de 9 belediye meclis üyesi bulunduğu Kabadüz Belediye Meclisi'nde 1 meclis üyesi 861 kişiyi temsil etmektedir.

**Tablo 18: İlçe Belediyelerinin Büyükşehir Belediye Meclisindeki Temsilci Sayıları**

İlçesi	Nüfus	Büyükşehir Belediye Meclis Üyesi	Bir Meclis Üyesinin Temsil Ettiği Nüfus Sayısı
Altınordu	213 582	7	30.511
Akkuş	22 479	4	5.619
Aybastı	22 868	4	5.717
Çamaş	8 118	3	2.706
Çatalpınar	13 410	3	4.470
Çaybaşı	12 871	3	4.290
Fatsa	117 526	7	16.789
Gölköy	28 728	4	7.182
Gülyalı	7 813	2	3.906
Gürgentepe	13 347	3	4.449
İkizce	14 305	3	4.768
Kabadüz	7 751	2	3.875
Kabataş	10 366	3	3.455
Korgan	28 762	4	7.190
Kumru	29 645	4	7.411
Mesudiye	17 246	3	5.748
Perşembe	30 812	4	7.703
Ulubey	16 990	4	4.247
Ünye	125 722	7	17.960
<b>Toplam</b>	<b>742 341</b>	<b>74</b>	<b>-</b>

**Kaynak:** <https://www.ordu.bel.tr/BelediyeMeclisi>, <https://www.nufusu.com/il/ordu-nufusu> (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2018), verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ordu ilinin büyükşehir olmasıyla birlikte, ilçede yaşayan vatandaşlar il genel meclisi yerine, büyükşehir belediye meclisinde temsil edilmektedir. Ordu Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Kabadüz İlçesi'ni temsilen 2 meclis üyesi bulunmaktadır. Tablo 18'de görüldüğü üzere toplam 74 üyesi bulunan Ordu Büyükşehir belediye meclisinde, Kabadüz ilçesi nüfuslara oranla temsil konusunda en fazla temsil edilen ilçeler arasında üçüncü sırada yer almaktadır. Birinci sırada 2017 nüfusu 8.118 ile 3 büyükşehir meclis üyesi bulunan ve bir meclis üyesinin 2.706 kişiyi temsil ettiği Çamaş ilçesi yer alırken, 7.751 kişinin yaşadığı Kabadüz İlçesi'nde bir meclis üyesi 3875 kişiyi temsil etmektedir. Bu yönüyle 6360 Sayılı Kanunun ilçelerin büyükşehir belediyesinde temsil oranı açısından Kabadüz İlçesi'ne olumlu etkilerinin de olduğu görülmektedir.

**Tablo 19: 2009 ve 2014 Yerel Seçimlerinde Kabadüz İlçe Belediyesi En Çok Oy Alan 5 Parti**

2009 YEREL SEÇİMLERİ Kabadüz İlçe Belediyesi Bütün Partiler			2014 YEREL SEÇİMLERİ Kabadüz İlçe Belediyesi Bütün Partiler		
Parti	Aldığı Oy Sayısı	Oy Oranı %	Parti	Aldığı Oy Sayısı	Oy Oranı %
DP	609	34.10	AK PARTİ	4056	70.76
AK PARTİ	540	30.24	MHP	1187	20.71
MHP	534	29.90	CHP	445	7.76
CHP	87	4.220	SP	17	0.30
<b>DSP</b>	<b>35</b>	<b>1.34</b>	<b>BBP</b>	<b>10</b>	<b>0.20</b>

**Kaynak:** [https://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/belediye\\_secimsonuclari.php](https://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/belediye_secimsonuclari.php) (Erişim Tarihi: 12 Kasım 2017), verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2009 mahalli idareler seçimlerinde ilçe belediyesi için kullanılan oyların dağılımında Demokrat Parti, Ak Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi arasında rekabetin olduğu gözlemlenmektedir. Ancak 2014 yılı mahalli idareler seçimleriyle ilçe mülki sınırlarındaki köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerindeki seçmenlerinde belediye başkanlığı için oy kullanması, kırsal oyların Ak Parti'nin yerel seçimlerdeki etkisini

artırdığı ve en yakın rakibi olan MHP'den yaklaşık dört kat daha fazla oy alarak seçimleri kazandığı görülmektedir.

Tablo 19'a göre 2014 yılında seçimleri kazanan parti, diğer yıllarda seçimleri kazanan partiye göre daha yüksek oy oranıyla seçimleri kazandığı görülmektedir. İlçe Belediye başkanlıkları ve belediye meclisi için yeni seçmen çevrelerinin ortaya çıkması ve genişlemesi, oy oranı bakımından küçük parti diye nitelendireceğimiz mecliste grubu olmayan partiler için olumsuz bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. 2004 ve 2009 mahalli idareler seçimlerinde Kabadüz'de iktidar gücünden yararlanamayan Ak Parti, yeni büyükşehir modeliyle birlikte kırsal kesiminde oylarıyla 2014 seçimlerinde 19 ilçe ve 1 büyükşehir belediye başkanlığı olmak üzere Ordu ilindeki belediye başkanlıklarının tamamını kazanmıştır.

**Tablo 20: 2009 ve 2014 Yerel Seçimlerinde Kabadüz Belediye Başkanlığını Kazanan Partiler**

Yıl	Seçmen Sayısı	Katılım Oranı	Kazanan Parti	Aldığı Oy	Oy Oranı
2014	6720	%88.71	AK PARTİ	4056	%70.76
2009	2.025	%91.11	DP	609	%34.10
2004	2.322	%84.84	MHP	624	%32.73
1999	1.937	%89.67	ANAP	602	%36.07
1994	1.701	%94.47	BBP	505	%33.20
1989	1.424	%87.57	ANAP	451	%37.08

**Kaynak:**[https://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/belediye\\_secimsonuclari.php](https://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/belediye_secimsonuclari.php) (Erişim Tarihi: 12 Kasım 2017) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 20'ye göre 6360 sayılı büyükşehir yasanın kabulünden sonraki seçimlerde, belediye seçimleri için oy kullanacak seçmen sayısının arttığı gözlemlenirken bir önceki mahalli idareler seçimlerine göre katılım oranında düşüş gözlemlenmektedir. 6360 Sayılı Kanun ile birlikte Büyükşehir ilçe belediye sınırlarının ilçe mülki sınırlarına genişletilmesi sonrası, seçmen bölgesinin genişlemesine, buna paralel olarak da Kabadüz İlçe Belediyesi için oy kullanacak seçmen sayısında artış olmuştur.

Yasa öncesi kentsel yapısı ve hizmet alanları dar olan belediye seçim bölgelerinde, seçmen sayılarının düşük olması, genel siyasetten daha çok yerel siyasetin ve kişisel

oyların etkili olduğu bir seçim süreci yürütülmesine imkân vermekteydi. Bu etkiler Kabadüz İlçesi'nde de gözlemlenmektedir. 2009 yılındaki belediye başkanlığı seçimlerinde, 2007 genel seçimlerinde Türkiye genelinde % 5,4 oy alarak seçim barajı altında kalan Demokrat Parti'nin Kabadüz İlçe Belediye Başkanlığı seçimlerini kazanması, seçmenlerin genel siyaset ile yerel seçimler arasındaki oy verme davranışlarında farklılıkların olduğunu göstermektedir. Bilindiği gibi kentsel alanlarda yaşayanların siyasal tercihlerini etkileyen faktörler ile kentsel alanlarda yaşayanların siyasal tercihlerini etkileyen faktörler farklılık arz eder, yani kırsal seçmenle kentsel alanda yaşayan seçmenin oy verme eğilimleri birçok değişkene bağlı olarak farklılık göstermektedir (Adıgüzel, 2017: 51).

2009 Mahalli İdareler Seçimleri'nde Kabadüz ilçesindeki kayıtlı seçmen sayısı 6.415 kişidir. Bu seçmenlerden Kabadüz Belediye Başkanlığı için 2.025 seçmen, Yokuşdibi Belediye Başkanlığı içinde 1.830 seçmen olmak üzere toplam 3855 kişi en az bir belediye başkanlığı için oy kullanma hakkına sahiptir. Bu sayı ilçede bulunan seçmen sayısının %60'ına denk gelmektedir. oy kullanma hakkına sahip iken, ilçe mülki sınırları içerisinde olup belediye sınırları dâhilinde olmayan kırsal kesim köy yerleşim alanlarında bulunan 2.560 seçmen ise sadece il genel meclisi ve muhtarlık için oy kullanma hakkına sahiptir. Bu sayı ise ilçe genelindeki seçmenin % 40'ına denk gelmektedir.

Büyükşehir öncesi ilçe genelinde 2 belediye başkanlığı ve 18 belediye meclis üyesi bulunurken 2014 yılında büyükşehir uygulamasına geçilmesiyle ilçe de sadece Kabadüz İlçe Belediye Başkanlığı ve bu başkanlığın karar organı olarak bulunan Kabadüz Belediye Meclisi bulunmaktadır. Bu durumda ilçede yaşayan vatandaşların artık daha az temsil edildiği görülmektedir. 6360 Sayılı Kanun Kabadüz İlçesi'ni katılım ve demokrasi açısından olumsuz yönde etkilemiştir.

Kabadüz Belediye Meclisi'nde 3 üyesi ilçe merkezinden olmak üzere 9 belediye meclis üyesi bulunmaktadır. 2009 yerel seçimlerinde Kabadüz İlçesi belediye meclis üyeleri sadece ilçe merkezindeki seçmenlerin oyları ile seçilmekte iken yasa sonrası seçmen bölgelerinin genişlemesi, mahalleye dönüşen kırsal kesiminde belediye başkanlığı ve belediye meclisi için oy kullanması, seçim sonuçlarını etkileyebilecek bir durum olarak görülmektedir. 2014 yılı yerel seçimlerinde Kabadüz ilçe merkezindeki seçmenlerin sayısı, toplam seçmen sayısının %30'u civarında olması, ilçe merkezinden belediye meclisine seçilen üç üyenin toplam üyelere oranının dengeli olduğu görülmektedir.



Kırsal kesimde belediye kurumunun varlığı, burada yaşayan sakinlerin seçim süreçlerinin de öğreticiliğiyle demokratik yol ve yöntemleri benimsemelerini, bu konuda kendilerini geliştirmelerine katkı sağlamaktadır (İrdem ve Mutlu, 2016:7). Bununla birlikte tüzel kişilikleri kaldırılarak köyden mahalleye dönüştürülen kırsal kesimden de belediye meclisine temsilci olarak seçilebilmesi imkânı katılımcılığa ve yerelde demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Yeni büyükşehir modeli ile birlikte seçmen bölgelerinin de genişlemesi daha önce herhangi bir belediye için oy kullanamayan %40'lık seçmen kesime, 2014 yılı mahalli idareler seçimlerinde, ilçe ve büyükşehir olmak üzere iki belediye için oy kullanma imkânı yaratmıştır. Bu değişim, ilçedeki seçmenlerin kendilerine hizmet verecek karar organlarını seçme hakkına sahip olmaları bakımından 6360 Sayılı Kanunun Kabadüz İlçesi'ndeki siyasi etkilerine olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

#### 4.2.3. Mali Yapıya Etkileri

Yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunumunda etkin ve verimli olmanın en önemli unsurlarından biri, mali yapısının güçlü olmasıdır. Ortak kullanım alanlarının genişlemesi, halkın ihtiyaçlarına yönelik artan taleplerin zamanında karşılanabilmesi için gelir-gider dengelerinin korunarak, gelir kaynaklarının arttırılması gerekmektedir. Yeni büyükşehir modeli ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi, büyükşehrin il genelinde hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi açısından gider artışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu gider artışlarının karşılanabilmesi için yeni gelir kaynaklarına ihtiyaç duyan belediyeler için 6360 Sayılı Kanun da önemli değişikliklere gidilmiştir.

Belediyelerin en önemli ve ana gelir kaynağı, merkezi bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardır. 6360 Sayılı Kanunun 25.maddesinde bu payların dağılımdan tablo 21'de görülen bazı değişiklik meydana gelmiştir.

**Tablo 21: Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağıtım Oranları**

Yerel Yönetimler	6360 Sayılı Kanun Öncesi (%)	6360 Sayılı Kanun'a Göre (%)
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	2,85	1,50
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	2,50	4,50
İl Özel İdaresi	1,15	0,5
Büyükşehir Belediyesi	5	6

**Kaynak:** Açıkgöz, A. (2014). *Sosyal Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Yönetimi İlk Güvenlik ve Zabıta Hizmetleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin, 2.

Tablo 21’de görüldüğü üzere Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilât toplamının % 4.50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri bu %4.50’lik oranın %30’luk kısmını, büyükşehir belediyesine aktarmaktadır (Şahin, 2017: 208).

Bir kentin büyükşehir olma isteğinin dayandırıldığı en geçerli nedenlerinden birisinin mali artışlar olduğu bilinmektedir (Şahin, 2017: 208). Ordu ilinin büyükşehir yapılmasına dair TBMM ‘de yapılan görüşmelerinde, Ordu il bütününe 194 milyon TL para girmektedir, Ordu büyükşehir olduktan sonra Ordu ili genel bütçeden 394 milyon TL alacaktır, dolayısıyla Ordu ilinin gelirlerinde %76’lık bir artışın olacağı ifade edilmiştir (TBMM, 2013).

**Tablo 22: Kabadüz Belediyesi’nin 2013-2017 yıllarında Merkezi Bütçeden Aldığı Pay**

YIL	GELİR
2013	1.392.680
2014	4.167.046
2015	6.305.000
2016	6.570.000
2017	6.363.000

**Kaynak:** Kabadüz Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yasayla birlikte Kabadüz büyükşehir ilçe statüsüne kavuşmasıyla gelirlerinde önemli ölçüde artışlar meydana gelmiştir. Yasa öncesi 2013 yılında merkezden aldığı pay 1.392.000 TL iken, yasa sonrasında 2017 yılında aldığı pay 6.363.000 TL olmuş ve genel bütçeden gelen payda 6 kat artış meydana gelmiştir. 2017 yılında Kabadüz belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus dikkate alındığında kişi başına gelen ödenek miktarı 45 TL olmuştur.

Büyükşehir öncesi Kabadüz Belediyesi’nin en önemli gider kalemleri arasında personel giderleri yer almaktaydı. Yeni büyükşehir modeli ile personel sayısı iki katına çıkmasına rağmen, gelirlerinin önemli ölçüde artması, personel giderlerinin, gelirlere oranında yarı yarıya düşüşe sebep olmuştur. Büyükşehir öncesi gelirlerinin %55’ini personel giderlerine harcamak zorunda kalan Kabadüz Belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi olduktan sonra gelirlerinin % 23’ünü personel gideri olarak harcamaktadır.

Kanun öncesi bütçesinin yarısını personel maaşı olarak kullanan Kabadüz Belediyesi büyükşehir modeliyle birlikte mali açıdan daha iyi hizmet üretecek imkâna sahip olmuştur.

Kabadüz Belediyesi'nin bir başka gelir kaynağı da denkleştirme ödeneğidir. Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı tarafından denkleştirme ödeneği aktarılmaktadır. 6360 sayılı yasanın 27. Maddesinde bu ödenekle ilgili düzenleme şu şekilde yer almaktadır;

*“Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000' e kadar olan belediyeler için kullanmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş. , hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır” (6360, Md.27).*

Kanunla birlikte Kabadüz büyükşehir ilçe statüsüne kavuşmasıyla gelirlerinde artış meydana gelmiştir. Yerel yönetimler kanunla birlikte mali yapılarını güçlendirirken, Kabadüz İlçesi'nde yaşayan vatandaşların büyükşehir olmakla birlikte mali yükümlülükleri artacaktır. İlçedeki vatandaşlar ilk beş yıl muaf tutuldukları vergilerden, büyükşehir tarifesi ile zamlı olarak emlak vergisi ödemeye başlayacak, kırsal kesimde yaşayan vatandaş daha önce ücretsiz ya da indirimli bedelle kullanmakta olduğu su parasında da normal tarife uygulanmaya başlayacaktır. Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte alınması gereken emlak vergisi beş yıl süreyle alınmayacak, şebeke suyu için alınacak ücret ise beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmiştir (İrdem ve Mutlu, 2016: 5-6).

#### **4.2.4. Hizmet Sunumu ve Kentsel Yapıya Etkileri**

6360 Sayılı Kanun, kamuda etkinlik ve verimliliğin arttırılması, hizmetlerin tek elden yürütülmesi için yönetsel kapasite ve koordinasyonun sağlanması, kaynak israfının önlenerek, her yere aynı standartlarda hizmeti ulaştırarak, daha adil bir hizmet sunumu gibi gerekçelerle, belediye hizmet alanlarında bir takım yenilikleri de beraberinde getirmiştir. Yeni kanun ile birlikte Büyükşehir hizmet alanlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi, bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi olması ve sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde vatandaşlara her türlü yatırım ve hizmette bulunduğu görülmektedir.

Günümüzde yerel yönetimlerin en önemli sorunlarından olan katı atık toplama ve depolama işlemi, büyükşehir ile birlikte Kabadüz İlçesi'nde çözümü kavuşturulan bir başka önemli hizmet olarak görülmektedir. Büyükşehir öncesi Kabadüz Belediyesi ve

Yokuşdibi Belde Belediyesi katı atıkları toplayıp ilçe sınırları içerisinde depolamakta iken, büyükşehir sonrasında Kabadüz Belediyesi ilçe mülki sınırlarında topladığı katı atıkları, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin katı atık ayrıştırma ve gruplama tesislerine ulaştırmaktadır. Katı atık konusunda Kabadüz Belediyesi ile Ordu Büyükşehir Belediyesi birlikte hizmet sunmaktadır.

Yeni büyükşehir yapılanmasıyla birlikte, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak artan yetki alanları, görev ve sorumluluklar, nitelikli personel ihtiyacının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu kapsamda Kanun öncesi Kabadüz Belediyesi hizmet alanları içerisinde sadece 1 teknisyen ile hizmet vermekte iken, 6360 Sayılı Kanun sonrası, bünyesinde 1 inşaat mühendisi, 3 tekniker, 1 teknisyen olmak üzere daha uzmanlaşmış kadrolar ile hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir.

İlçede idari değişiklikler ile birlikte daha önce Kabadüz Belediyesi tarafından sunulan bazı hizmetler büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Daha önce Kabadüz belediyesi tarafından gerçekleştirilen mezarlık bakım onarım ve defin işleri ile ilçedeki toplu taşıma hizmetlerinin denetim ve düzeninin yanı sıra mahalleleri ilçeye bağlayan anayolların bakım onarımı da büyükşehir belediyesine devredilmiştir.

Büyükşehir kanunu ile birlikte ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyesine devredilen bir başka hizmet ise itfaiye hizmetleridir. Büyükşehir öncesi Kabadüz Belediyesi tarafından verilen itfaiye hizmeti, 2014 yılı itibariyle Ordu Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı Kabadüz Birimi tarafından verilmektedir. Ayrıca büyükşehir öncesi Kabadüz Belediyesi bünyesinde bulunan bir adet itfaiye aracı da Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir.

Yasanın birlikte ilçe belediyelerinde su, kanalizasyon, altyapı ve üstyapı yatırımlarına yönelik belirgin çalışmalar görülmeye başlanmıştır. İlçedeki altyapı, üst yapı çalışmaları ve spor tesisleri inşası, Kabadüz'deki su şebekelerinin yenilenmesi, ana caddelerin modernize edilerek cephe iyileştirme çalışmaları, her ilçeye bir kent meydanı kazandırılması, ilçelerde düzenlenen kültür sanat etkinlikleri önemli hizmetler arasındadır. Yerel yönetimler bazında Cumhuriyet tarihinin tek seferde yapılan toplam uzunluğu 752 km.yi bulan en büyük sıcak asfalt yapımı ihalesi gibi çalışmalar yerel yönetimler arasında örnek gösterilen çalışmalar arasında sayılabilir (WEB\_9).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir mülki sınırlarında bulunan bütün ilçelerin büyükşehir ilçe belediyesi kabul edilmesiyle birlikte, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin de

Kabadüz ilçesinde tamamlanan hizmetleri, devam eden ve ihale sürecinde olan projeleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında Kabadüz’de mahalle yollarının düzenlenmesi, çok amaçlı belediye ve kültür merkezi inşaatı devam etmektedir.

İl Özel İdaresi döneminde projelendirilen ve 2012 yılında Kabadüz Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği tarafından ihalesi yapıp, 2013 yılında yapına başlanan Çambaşı Kayak Merkezi, 2014 yılında Ordu ilinin büyükşehir olmasıyla Ordu Büyükşehir Belediyesi’ne devredilmiştir. Büyükşehir belediyesinin devraldıktan sonra yaklaşık 25 milyon TL harcayarak tamamladığı ve toplamda 40 milyon TL’yi bulunan Çambaşı Kayak Tesislerinin tamamlanması, bölgenin turizmde cazibe merkezlerinden biri haline gelmesi ve ilçenin turizm potansiyelinin artırılması amacıyla büyükşehirin ilçeye yaptığı hizmetler birisidir (WEB\_10).

6360 Sayılı Kanun ile belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması Kabadüz ilçesindeki yerel kamusal hizmetlerin sunulmasını etkilemiştir. İlçeye 38 km. uzaklıktaki turizm bölgesi olan Çambaşı Yaylası’nda kanun öncesi vatandaşların ihtiyaç ve talepleri 20 km uzaklıktaki Yokuşdibi Belde Belediyesi tarafından karşılanmakta idi. Kanun sonrasında Turizm bölgesi olan Çambaşı Yaylası’nın belediye hizmetleri 38 km uzaklıktaki ilçe belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Belde belediyelerinin kapatılması sonrası vatandaşlar hizmetlerin sunulduğu daha uzaktaki yerel birimlere başvurmak zorunda kalacaktır. Uzaktan hizmet gelmesi, kanunun turizm bölgesi olan alanlardaki olumsuz etkilerini ortaya koymaktadır.

Kabadüz İlçe sınırları içerisinde bulunan Çambaşı Yaylası’na bölgenin küçükbaş ve büyükbaş hayvan kesim ihtiyacını karşılayacak modern teknoloji mezbananın kurulması çalışmaları devam etmektedir (WEB\_11). İlçeye, Ordu büyükşehir olduktan sonraki il üç yıldaki su, yol ve üst yapıdaki yatırımların toplam miktarının 71 milyon lira olduğu açıklanmıştır (WEB\_12). İlçeye, içme suyu deposu, atık su arıtma tesisi, su alma yapısı içme suyu hattı gibi su yatırımları yapılmıştır (WEB\_13).

Kabadüz Belediyesi kendi yetki ve sorumlulukları çerçevesinde mahallelerinde hizmetlerini sürdürmektedir. Mahalle yollarının düzenlenmesi amacıyla yol bakım onarım çalışmaları, mahallelerde beton yol çalışması, eski köy (yeni mahalle) okullarının köy konağı ve muhtar evi olarak kazandırılması gibi çalışmalarını Ordu Büyükşehir Belediyesi ile koordineli şekilde yürütmektedir.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içerisindeki tüm köylerin mahalleye dönüşmesiyle birlikte büyükşehir ve ilçe belediyeleri kırsal alanlarda hizmet sunumu gerçekleştirmektedir. Kanunla birlikte büyükşehir ve ilçe belediyelerine, mahalleye dönüşen köylerde mimari gelişimin desteklenmesi amacı ile yörenin geleneksel ve kültürel özelliklerine uygun binalar için mimari projeler hazırlanması ve vatandaşların bu projelerden ücretsiz olarak yararlanmasına yönelik görev verilmiştir (Oktay, 2016: 87). Bu kapsamda Ordu Büyükşehir Belediyesi kırsal alanlarda kent estetiğinin sağlanması amacı ile köylerden mahalleye dönüşen alanlarda imar kirliliğinin önüne geçmek için Kabadüz İlçesinde 12 tip ev modeli belirledi. Projeler hazırlanırken ilçenin coğrafi yapısı da dikkate alınmıştır. 12 tip projenin 4'ü düz arazi için projelendirilirken, 8'i ise engebeli arazi için projelendirilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan projeler Kabadüz Belediyesi İmar Müdürlüğü'nden vatandaşlara hizmetine ücretsiz olarak sunulmaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine tarım ve hayvancılık alanında destekleyici faaliyetler yürütme konusunda yetkiler verilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığı bünyesinde kurulan Tarımsal Destekleme Şube Müdürlüğü tarafından, Kabadüz İlçesi'ndeki çiftçilere tarımı geliştirme ve tarımı desteklemeye yönelik olarak projeler üretilmiştir. Bu projeler kapsamında ilçedeki çiftçilere patates tohumluğu ve çilek fidesi dağıtımı yapılmıştır. Bunun yanı sıra projeler kapsamında çiftçiler ziyaret edilerek tarım ve hayvancılıkla ilgili karşılaşılan sorunlar değerlendirilip çözümüne yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi'nin tarım ve hayvancılığı desteklemesi, ilçede tarıma uygun olup kullanılmayan arazinin geri kazandırılması ve ilçe ekonomisine katkıları olumlu bir gelişme olarak görülmektedir.

6360 Sayılı Kanun ile mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların bakım onarım ve temizliği görevi büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Ayrıca karla mücadele çalışmalarını yapmakta büyükşehir belediyesinin görev dâhilindedir. Bu kapsamda daha önce Kabadüz Belediyesi ve İl Özel İdaresi tarafından yürütülen karla mücadele çalışmaları yasa sonrasında 19 mahallede ve rakımı 2000 metreyi bulan Çambaşı Yaylası'nda Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülmektedir.

Yeni büyükşehir düzenlemesi ile birlikte nüfusu 100 bin'in üzerindeki belediyelere kadın konuk ve çocuk konuk evi açma zorunluluğu getirilmiştir. Bu yasal düzenlemedeki nüfus kriterini Kabadüz Belediyesi sağlamadığından dolayı ilçe de böyle bir çalışma yapılmamıştır. Ancak Ordu Büyükşehir Belediyesi, Kabadüz Belediyesi işbirliği ile ilçedeki kadınların vakitlerini geçirebileceği sosyal ve kültürel anlamda kendilerine

katkılar sağlayabileceği alanların oluşturulması amacı ile ilçe merkezine kadınlar lokali açmıştır.



## SONUÇ

Ülkemizde 1984 yılından itibaren uygulamada olan büyükşehir yönetim sistemi 2012 yılına kadar çeşitli yasal düzenlemeler ve farklı yönetim uygulamaları ile gelişimini sürdürmüştür. 2012 yılında 6360 Sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir yönetim sisteminde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Kanunun gerekçesinde, kamu da etkinlik ve verimliliğin artırılması, yerel hizmetlerde koordinasyonun sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesi ile vatandaşların yönetime katılımı ve şehrin bütününe kapsayacak şekilde bölgesel planlar gibi gerekçelere vurgu yapılmaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile daha önce 16 olan büyükşehir sayısı 30’a yükselmiştir. Kanunla birlikte daha önce İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanmaya başlanan il mülki sınırlarında belediyece faaliyetleri, büyükşehir olan illerin tamamında uygulanmaya konulmuş ve büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki alanlarına genişletilmesi ile birlikte, büyükşehirlerde mücavir alan uygulaması ortadan kaldırılmış ve daha önce Valilik binası merkez kabul edilerek uygulanan yarıçap modeline son verilmiştir. Bu gelişmeler sonrasında büyükşehir olan illerdeki bütün ilçeler büyükşehir ilçesi kabul edilerek, ilçe belediyelerinin hizmet alanları da ilçe mülki sınırlarına genişletilmiştir. Kanun öncesi 16 ilde 143 büyükşehir ilçe belediyesi bulunurken, kanunla birlikte büyükşehir sayısı 30’a çıkarılmış ve bu illerdeki 519 ilçe, büyükşehir ilçesi olarak kabul edilmiştir.

6360 Sayılı Kanunla birlikte büyükşehir kapsamındaki illerde idari anlamda da değişiklikler meydana gelmiştir. Büyükşehir sisteminin uygulandığı illerde il özel idareleri kapatılmış, belde ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek bağlı buldukları ilçelere mahalle olarak dâhil edilmişlerdir. Bu gelişmelerle birlikte kanun öncesi Türkiye’de 81 ilde İl Özel İdaresi bulunurken, kanun sonrası bu sayı 51’e düşmüştür.

6360 Sayılı Kanun ile değişimi yaşayan illerden birisi de Ordu ilidir. Ordu ilinde idari siyasi ve mali açıdan önemli değişimler yaşanmıştır. Kanun öncesi büyükşehir statüsünde olmayan Ordu ilinde hizmetler il merkezinde Ordu Belediyesi, İlçelerde ilçe ve belde belediyeleri tarafından yürütülürken belediye sınırları dışında il genelinde Ordu il Özel İdaresi tarafından yürütülmekteydi. Kanunla birlikte Ordu ilinde İl Özel İdaresi kapatılmış, il genelinde 53 belde ve 481 köyün tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmüştür.



Yeni büyükşehir modeli ile hizmet alanlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi ile bu alanlarda farklı çok sayıda yerel yönetim biriminin varlığına son verilmiştir. Bu durum faaliyetlerin planlanması ve hizmetlerin sunulması noktasında planlamada bütünlük ve koordinasyonun sağlanmasına imkân sağlamıştır. Planlama ve koordinasyon sağlanması sonucunda da kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Yeni büyükşehir modeli var olan sorunlara çözüm getirmenin yanında bazı zorlukları da beraberinde getirerek yeni sorunlara yol açacağı görülmektedir. Ordu ili gibi coğrafi yapısı engebeli ve dağınık yerleşim yapısı olan illerde, uzak belde ve köy sayısının fazla olması hizmet sunumu konusunda sıkıntılara yol açacaktır. Konumu itibariyle Tokat iline daha yakın olan bir beldenin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi sonrası bu alanlarda hizmet yürütecek olan Ordu büyükşehir Belediyesi'nin hizmet maliyetlerini yükseltecektir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin görev alanına giren mahalle sayısının artması hizmetlerin sunulmasında aksamaların yaşanmasına neden olabilmektedir.

Büyükşehir olmak istemenin en önemli nedenlerinden birisi mali kaynakların artırılmasıdır. Büyükşehir belediyelerinde ve ilçe belediyelerinde bu konuda bir artış olduğu görülmektedir. Kanunla birlikte il genelinde daha etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amacı ile merkezi idare tarafından gönderilen paylarda önemli artışlar meydana gelmiştir. Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi için %2,50 pay aktarılırken kanunla birlikte %4,50'ye çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri toplamından aldıkları pay ise %5'ten %6'ya çıkarılmıştır. Ordu iline kanun öncesi genel bütçeden 194 milyon TL pay alırken büyükşehir olması ile 394 milyon TL pay almıştır. Bu artışın yerel yönetimlerin mali kaynaklarına olumlu yansıdığı söylenebilir. Ancak belediye kaynaklarında artış olmakla birlikte daha önce sadece kentsel alanlarda hizmet üreten yerel yönetimler, kırsal alanlarında hizmet sınırlarına dâhil edilmesi ile bu alanlarda yürüteceği faaliyetler maliyetlerin artmasına neden olacaktır. Belediyelerin gelirlerindeki iyileştirmeler, hizmet alanlarının da artması nedeniyle, yeterli ve istenilen şekilde yararlanılmasını mümkün kılmayacaktır.

Yerel yönetimlerdeki gelir artışın tersine, ilçe de yaşayan vatandaşlar içinde büyükşehir olmanın karşılığı olarak mali sorumlulukları artacaktır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle 5 yıl süreyle uygulanmayacak olan bu vergi, harç ve katılım paylarındaki büyükşehir zamları, vatandaşlar tarafından şuan için tam olarak anlaşılmamaktadır. Bu artışların kırsal kesimde yaşayan dar gelirli vatandaşları daha çok etkileyeceği ve ekonomik anlamda sıkıntılar çeken kesimi daha da fakirleştirecektir. Bu

anlamda kırsal kesime yönelik kalkınma hamleleri ve destekleme programları uygulanmaz ise artacak olan geçim kaygıları ve yeni gelir arayışları kırsal alanlardan kent merkezlerine göçü arttıracaktır.

Seçmen çevrelerinin genişlemesi, köyden mahalleye dönüşen kırsal kesimdeki vatandaşlarında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi için oy kullanacak olması, katılımcılığın artması ve de kırsal alanlarda yaşayanlar tarafından belediye kavramının bilinmesi demokrasi açısından olumlu bir gelişme olarak görülebilmektedir. Bununla birlikte il genelindeki seçmenlerin muhtar, ilçe belediyesi ve büyükşehir belediye yönetiminde söz sahibi olması siyasi açıdan olumlu bir gelişme olarak görülmektedir.

Ancak belde belediyelerin kapatılması daha önce halka en yakın hizmet birimlerinden uzaklaşması, halkın belde belediye meclislerindeki katılımcı, hesap sorabilen, denetimci yapısından uzaklaşması ve daha geniş hizmet alanları ile seçmen çevrelerinden oluşan ilçe belediye meclisleri tarafından yönetilmesi katılımcılık ve demokrasi adına olumsuz bir gelişmedir.

Kabadüz İlçesi'nin belde ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi ve büyükşehre bağlı ilçe olması, kırsal kesimde yaşayan vatandaşların hizmet beklentisini arttıracaktır. Yasayla birlikte köy(kırsal) kavramının ortadan kaldırılmasıyla ilçe vatandaşlarının tamamı şehir nüfusu içerisinde yer almaktadır. Her ne kadar kanun olarak böyle bir nüfus tablosu ortaya çıksa bile, mahalleye dönüşen köylerde yaşayan vatandaşları şuan için büyükşehir kavramı içerisine dâhil etmek mümkün görünmemektedir.

Ordu il genelinde 19 ilçede yerel hizmetlerin sunulması noktasında aynı hizmetler olarak nitelendirebileceğimiz hizmetler üzerinde farklı birimler tarafından çalışmalar yürütülmesi yerine, aynı hizmetlerin 19 ilçede tek bir elden büyükşehir tarafından yürütülmesi, kaynak israfının önüne geçilmesi sağlayacak ve ilçe belediyelerinin gerek personel gerekse de mali yönden yükünün azalmasını sağlayacaktır. Bu yönüyle hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik açısından olumlu bir etki görülmektedir.

Kanunla birlikte ortaya çıkan büyükşehir modeli ile birlikte büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan ikili bir yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan ikili yapı ile birlikte büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görevi ve yetki paylaşımının ilçelerde yaşayan vatandaşlar tarafından tam olarak bilinmediği

görülmektedir. Bu kapsamda büyükşehir olan illerdeki bütün ilçelerde büyükşehir belediyelerinin hizmet ofisleri açılmalıdır.

Kabadüz İlçesi'nde kırsal alanlarda yaşayan vatandaşların ihtiyaç ve taleplerine yönelik olarak yapılacak olan yatırımlar konusunda kararlar, kanun öncesi belde belediye meclisleri tarafından alınırken, kanun sonrası Ordu Büyükşehir Belediye Meclisi ve ilçe belediyesi tarafından kararların alınması, yörenin ihtiyaç ve önceliklerine uygunluğu açısından bakıldığında tartışılması gereken bir konu olarak görülmektedir.

Kanun sonrası büyükşehir olan illerde il genel meclisleri kaldırılmıştır. İl genelindeki seçilmiş en yetkili meclis büyükşehir belediye meclisi olmuştur. Yeni büyükşehir modeli ile birlikte Kabadüz İlçesi, Ordu Büyükşehir Belediye Meclisi'nde temsil bakımından avantajlı ilçelerden birisidir. Nüfus bakımından küçük ilçeler temsil konusunda avantajlı konumda iken nüfus arttıkça temsil edilen kişi sayı da artmaktadır. Ordu ilinin nüfus bakımından en büyük üç ilçesinin toplam nüfusa oranı %61'dir. İl nüfusunun %61'ini barındıran üç ilçenin 74 üyesi bulunan büyükşehir belediye meclisindeki temsil oranı 21 kişi ile % 28'dir. Bu durum kanunun genel olarak büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliğini ortaya çıkarmaktadır.

6360 Sayılı Kanunla birlikte Kabadüz Belediyesi'nin hizmet alanları ilçe mülki sınırlarına çıkarılarak 75 km<sup>2</sup> lik alandan 352 km<sup>2</sup> lik alana yükseltilmiş, hizmet alanları yaklaşık olarak 5 kat artmıştır. Kabadüz Belediyesi kanun öncesi 3 mahalleye hizmet sunarken, büyükşehir modeli ile birlikte 19 ilçede faaliyet göstermektedir. Hizmet alanlarının genişlemesi sonrası belediye bünyesinde de gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda yeni birim ve müdürlükler kurulmuş, personel sayısında artış meydana gelmiştir. Ayrıca kapanan belde belediyesi ve il özel idarelerinden devredilen araç gereç ve taşınmazlar sonrası hizmet sunacak imkânlarında arttığı görülmektedir.

Kanunun ilçedeki yerel siyasi yapıya da etkileri olduğu görülmektedir. İlçede daha önce yapılan seçimlerin sonuçları incelendiğinde daha dar alanlarda gerçekleştirilen belediye seçimlerinde seçmen geçişlerinin olduğu görülmektedir. Bunu örnekleyecek olur isek 2009 yerel seçimlerinde Kabadüz Belediye Başkanlığı'nı 2007 Genel seçimlerinde ülke seçim barajı altında kalan Demokrat Parti kazanmıştır. Kanun sonrası seçmen alanlarının da genişlemesi ile seçmen tercihlerindeki geçişkenliğin ortadan kalktığı, genel seçim sonuçlarının yerel seçim sonuçlarına da yansıdığı görülmüş, iktidar partisi büyükşehir modeli ile birlikte Ordu il genelinde 19 ilçe ve 1 büyükşehir belediyesi olmak

üzere tüm belediyeleri kazanmıştır. Bu durum iktidar partisinin seçimlere yönelik olarak kanun düzenlemesi yaptığı eleştirilerini desteklemektedir.

Büyükşehir modeli ile birlikte Kabadüz Belediyesi'nin gelirleri de önemli ölçüde artmıştır. Kanun öncesi döneme göre büyükşehir modeli ile birlikte gelirlerinin yaklaşık 5 kat arttığı görülmektedir. Büyükşehir öncesi gelirlerinin %55'i personel gideri olarak kullanılan Kabadüz Belediyesi'nde kanunla birlikte personel sayısının artmasına rağmen gelirlerindeki artış sebebi ile 2017 yılı itibariyle personel giderleri oran % 23 seviyesindedir. Bu durum daha önce kendi imkânları ölçüsünde hizmet üretme konusunda sıkıntılar çeken küçük ölçekli ilçe belediyelerinin daha fazla kaynak yaratmasına ve daha etkin ve verimli hizmet kapasitesine sahip olmasına imkân sağlamıştır.

Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin mahalleye dönüşmesi demokrasi ve katılım açısından olumsuz olarak değerlendirilmektedir. Ancak hizmet sunumu açısından olumlu gelişmelere de imkân sunmaktadır. Kırsal kesimdeki eski köy-yeni mahallelerin belediye sınırlarına dâhil edilmesi ile bu bölgelerde büyükşehir belediyeleri 10 yıl süre ile bütçesinin %10'unu alt yapı ve yatırım için kullanmak zorundadır. Bu durum kırsal alanlarda belediyecilik hizmetlerinin planlanması ve düzenlemelerin yapılması açısından önemli bir gelişmedir.

6360 Sayılı Kanun ile uygulanan büyükşehir sistemini turizm bölgeleri ve nüfusu değişkenlik gösteren ilçelerde farklı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Nüfus kayıtlarına göre resmi nüfusu 7.751 olan Kabadüz İlçesi turizm potansiyeli yüksek olan bir ilçedir. Yaz ve Kış turizminin yoğun yaşandığı ilçeye bağlı Çambaşı Yaylası'nda ortalama 40 bin kişiye yerel hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir. Bu durum yeterli olmayan gelirlerden dolayı sıkıntı çeken küçük ölçekli belediyelerin hizmet sunumunda etkin ve verimli sonuçlar almasını engelleyebilmektedir. Hizmet sunumunda karşılaşılan sıkıntıların giderilmesi için, nüfusu değişkenlik gösteren turizm bölgelerine yönelik ayrı bir düzenlemenin yapılması gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır.

Türkiye nüfusunun %77'si ve yüz ölçümünün %51'lik kısmını etkisi altına alan 6360 Sayılı Kanun, küçük belediyelerin sorunlarına yönelik çözümler üretme, planlama koordinasyon, kaynak israfının önlenmesi, etkinlik gibi konularda olumlu yanlarının olduğu görülmekle birlikte, tartışma konusu olabilecek eleştirel yanları da bulunmaktadır. Bu kapsamda kanunun en önemli değişikliği olan hizmet alanlarının mülki sınırlara çıkarılması durumu hizmet sunumunda etkin ve verimliliğin sürdürülebilirliğini

etkilemektedir. Ayrıca belediye sınırları içerisine dâhil edilen kırsal kesimde vatandaşa yansıtılan ek mali yükümlülükler sonrası, belediyelerin klasik hizmetten öte vatandaşların geçimini kolaylaştıracak kalkınma hamleleri ve desteklenme programları yürütülmelidir. Bunlarla birlikte belediye gelirlerinde merkeze bağıllık azaltılarak, öz gelir yaratma düşüncesi ön planda tutulmalı, ilçelerde elde edilen gelirlerin büyükşehir belediyelerine devredilmesi ölçütlerinde küçük belediyeleri destekleyici düzenlemeler yapılmamalıdır. Bu durum yerel yönetimlerin mali yapısını güçlendirmesi ve hizmette etkinliğin sağlanması açısından önemli görülebilir.



## KAYNAKLAR

- Açıkgöz, A. (2014). *Sosyal Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Yönetimi İlk Güvenlik ve Zabıta Hizmetleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Adıgüzel Ş. (2012). “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Cilt 13/13-14, 153-176.
- Adıgüzel Ş., Karakaya S. (2017). “Yerel Siyasete Etkileri Açısından 6360 Sayılı Yasa: Hatay Örneği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, 31-56.
- Yılmaz V., Kaypak Ş. (2017). “6360 Sayılı Yasa ile Getirilen Yeniliklerin Yerel Halk Üzerindeki Etkinliğinin Ölçülmesi: Malatya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Uluslar arası Akademik Değer Çalışmaları Dergisi*, Cilt 3, 405-418.
- Akyol, T. İ. (2012). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.
- Arıkboğa E. (2009). “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu-TODAİE, 737-754.
- Arıkboğa E. (2013, Ocak-Haziran). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Cilt:3, 48-96.
- Arslan, C. (2009). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arslan R., Şanlı D. (2013). “Osmanlı Devleti’nde Bir Esnaf Örgütlenmesi Olarak Lonca Teşkilatı”, *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 4, 15-30.
- Baş, M. (2014). *İlk Çağdan Günümüze Ordu Tarihi*, Yason Yayıncılık, Ankara.
- Bayartan M. (2005). “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle” *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, Cilt:13, 93-107.

- Boztepe M. (2013). “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı Ve Günümüze Etkileri”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 36, 1-14.
- Can, E. (2013). 6360 Sayılı Kanun ve Yerel Yönetimlerde Yeni Dönem. F.N. Genç (Ed.), *Yönetişim-Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Çizgi Kitabevi, İstanbul.
- Canpolat H. (2010). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 467, 79-113.
- Çebi, S. (1996). *Madenin Nabız Gibi Attığı Yer Kabadüz*, Kabadüz Belediye Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Çebi, S. (2002). *Ordu Şehri Belediye Tarihi*, Ordu Belediyesi Yayınları, Ordu.
- Çelik B. (1995, Mayıs-Haziran). “Türk Belediyecilik Tarihinin Gelişimi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:4, 588-596.
- Çelikyay H. (2014, Temmuz). “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *SETA Analiz*, Sayı:101, ss.1-24.
- Çevikbaş R. (1995). “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 407, 69-97.
- Çiçek Y. (2014, Nisan). “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:11/1, 53-64.
- Daşcı, S. (2016). *6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2004). *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, Ankara.
- Emrealp, S. (1996). “Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Yüzyıl Biterken*, Cilt 15, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1994). *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- Genç F.N., Korkın E. (2017). “6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:19, 84-95.

- Gezgüç G., Aldemir C. Ve Uzun T., (2015). “6360 Sayılı Kanun ve Muğla Örneği”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 3, 461-477.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Görmez K. (2000). “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 2/7, 80-93.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt: 11/122, 37-82.
- Gül H., Batman S. (2013). “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa” ,*Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak-Haziran, 7-47.
- Gül H., Aktel M. (2004). “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, *Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale: Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi.
- Günay M., Erişti M. (2013). *Geçmişten Günümüze Ordu Belediyeleri*, Kent Araştırmalar, İstanbul.
- Güneş M., (der.) (2004). *Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Hergüner B. (2017,Mart). “Yeni Büyükşehir Belediyelerinin Hizmet Kalitesine Etkisinin Değerlendirilmesi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt:13/3, 631-642.
- İrdem İ., Mutlu A. (2016). “6360 Sayılı Yasayla ‘Kır-Kent’ Kavramlarının Muğlâklaşması Sorunu ve Olası Sonuçları”, *Kamu Yönetimi Sempozyumu 10* (ss. 159-176). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karasu, M.A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri”, *Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, 123-139.



- Kavruk, H. (2002). *Anakent'e Bakış-Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet-iş Sendikası Yayını, Ankara.
- Kazıcı, Z. (2008). *Türk Zabıta Teşkilatının Temelleri Osmanlılarda İhtisab Müessesesi*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R. (1996). *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Koçak, Y. (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Kutlar, A., Yüksel, F. ve Bakırcı F., (2011). “Yerel Yönetimlerin Ekonomik Etkinliği ve İlgili Faktörler Üzerine Teorik Bir Değerlendirme”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt:1, 101-117.
- Kutlar, A., Yüksel, F. Ve Bakırcı F., (2011). Türkiye'de *Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma* Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Korza Yayıncılık, Ankara.
- MGK Tutanak Dergisi (23 Eylül 1980), Toplantı 3, C.1, s. 68-70.
- MİGM. (2016). *Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2015 Faaliyet Raporu*. Ankara
- MİGM. (2017). *Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2016 Faaliyet Raporu*. Ankara
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Oktay T.(2016). “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:1/1, 71-131.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı, Ordu. <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/1.pdf>, (08 Kasım 2017).
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ökmen M., Arslan R. (2014). “Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa ile Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, 88-101.
- Özer M.A., Akçakaya M. (2014). *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Öztekin, A. (2012). *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Parlak B., Ökmen M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Pustu Y. (2005, Nisan-Haziran). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, 124-126.
- Sezik, M. (2015). *6360 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Sodan, R. (2016). *5393 Sayılı Belediye Kanunu 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 Sayılı Kanun Açıklamalı-İçtihatlı*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Şahin, Y. (2017). *Yerel Yönetimler*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- TBMM Tutanak Dergisi (14 Mart 2013),Dönem 24, Toplantı 3, C.46, s.125.
- Tarhan, E. (2012). *Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri Üzerindeki Yetkileri ve Kullanımı*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Tekeli İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:16/2.
- Topcu, D. (2015). *Türkiye’de Yeni Büyükşehir Sistemi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, İzmir.
- Torlak E., Sezer Y. (2005). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Tuna, O. (1973). *Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitim*, Ayyıldız Matbaası, Ankara.
- TÜİK.(2014). Seçilmiş Göstergelerle Ordu 2013. <http://www.tuik.gov.tr/ilGostergeleri/iller/ORDU.pdf>, (03 Kasım 2017).
- TÜİK. (2017). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27587>
- Ulusoy A., Akdemir T. (2014). *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Varcan, N. (2013). *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Yalnızoğlu, Y. (2017). *6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yetkin, O. (2017). *6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Olan Muğla İlinde Yerel Kamu Hizmetlerinin Dönüşümünün Marmaris İlçesi Özelinde İncelenmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Yıldırım U., Gül, Z. ve Akın S., (2015). "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 10, 205-229.
- Yiğit, M. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Zengin G. (2013). "Her Yer Büyükşehir, Her Hizmet Etkin ve Verimli! 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Eleştirel Bir Yaklaşım", *Kent Yönetimi ve Planlama TMMOB Bildiriler Kitabı 1* (ss. 463-491). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Zengin, G. (2015). Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi-Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkileri, 12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı içinde ( ss. 337-354 ). Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi.
- Zengin O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılım Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 2, 93-116.
- WEB\_1.(2018). Cumhurbaşkanlığı. <https://www.tccb.gov.tr/receptayyiperdogan/biyografi/> (18.03.2018).
- WEB\_2.(2018). <https://www.evvelcevap.com/tanzimat-fermani-ve-getirdigi-degisim-sureci/> (23.06.2018).
- WEB\_3.(2018).OSKİ Genel Müdürlüğü.<http://www.oski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=1313> (27.03.2018).
- WEB\_4. (2018). <http://www.kabaduz.gov.tr/tarihce>
- WEB\_5. (2018). <http://ozhanozturk.com/2018/01/06/tibarenler/>

- WEB\_6. (2018). <http://www.kabaduz.gov.tr/tarihce>
- WEB\_7.(2018). Kabadüz Milli Eğitim Müdürlüğü. <http://kabaduz.meb.gov.tr/> (19.03.2018).
- WEB\_8.(2018). Kabadüz Kaymakamlığı. <http://www.kabaduz.gov.tr/kabaduz-toplum-sagligi-merkezi> (27.02.2018).
- WEB\_9. (2017). <https://www.ordu.bel.tr/devameden-projeler>, (14 Aralık 2017)
- WEB\_10.(2017).[http://www.ordu.bel.tr/haber/cambası\\_kayak\\_merkezi\\_aciliyor/38/41063](http://www.ordu.bel.tr/haber/cambası_kayak_merkezi_aciliyor/38/41063), (14 Aralık 2017).
- WEB\_11. (2017). [https://www.ordu.bel.tr/haber/buyuksehir\\_cambası\\_na\\_mezbaha\\_kuruyor/38/41122](https://www.ordu.bel.tr/haber/buyuksehir_cambası_na_mezbaha_kuruyor/38/41122), ( 14 Aralık 2017).
- WEB\_12. (2017). [https://www.ordu.bel.tr/haber/kabaduz\\_turkiye\\_nin\\_yıldızı\\_parlayan\\_bir\\_ilcesi\\_olacak/38/40657](https://www.ordu.bel.tr/haber/kabaduz_turkiye_nin_yıldızı_parlayan_bir_ilcesi_olacak/38/40657), (14 Aralık 2017).
- WEB\_13. (2017). [https://www.ordu.bel.tr/haber/oskı\\_den\\_kabaduz\\_e\\_12\\_milyon\\_500\\_bın\\_tl\\_lik\\_yatırım/38/40961](https://www.ordu.bel.tr/haber/oskı_den_kabaduz_e_12_milyon_500_bın_tl_lik_yatırım/38/40961), (14 Aralık 2017).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,1982
- 5216 Sayılı Kanun, 2004
- 6360 Sayılı Kanun, 2012. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html> (28 Ekim 2017).

## ÖZGEÇMİŞ

Samet YILMAZ, 1988 yılında Ordu ilinde doğdu. İlk ve Ortaöğrenimini Ordu'da tamamladı. Erzurum Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü ve Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi lisans programlarından mezun oldu. 2016 yılında Avrasya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Tezli Yüksek Lisans eğitimine başladı.

