T.C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİM: CEYHAN İLÇESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Abdurrahman SAYDAM

ŞANLIURFA – 2020

T.C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİM: CEYHAN İLÇESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Abdurrahman SAYDAM

Danışman

Prof. Dr. Mithat Arman KARASU

ŞANLIURFA – 2020

T. C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitünüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı 175232011 numaralı Abdurrahman SAYDAM'ın hazırladığı "6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İle Mahalleye Dönüşen Köylerde Yaşanan Değişim: Ceyhan İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme" konulu **yüksek lisans** tezi ile ilgili tez savunması, 30/12/2020 tarihinde, saat 10:00'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABUL (başarılı) olduğuna oybirliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

30/12/2020

Sınav Jürisi	**Unvan, Adı Soyadı**	**Kanaati**	**İmzası**
Danışman	Prof. Dr. Mithat Arman KARASU	KABUL	
Üye	Doç. Dr. Hayriye ŞENGÜN	KABUL	
Üye	Doç. Dr. Abdullah TAŞTEKİN	KABUL	

Bu tezin Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım.

……/…../2020

Prof. Dr. Şevket ÖKTEN
Müdür

Not: a) Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntıların, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

b) Tez, HÜBAK'tan Bilimsel Araştırma Projesi mali destek ☐Almıştır ■Almamıştır.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ORİJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı-Soyadı: Abdurrahman SAYDAM

Öğrenci Numarası: 175232011

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Programı: Kamu Yönetimi

Başlık (Türkçe): 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İle Mahalleye Dönüşen Köylerde nan Değişim: Ceyhan İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yukarıda başlığı belirtilen yüksek lisans tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 136 sayfalık kısmına ilişkin, 30/11/2020 tarihinde şahsım/ danışmanım tarafından **Turnitin** adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, benzerlik oranı % 29'dur.
Uygulanan filtrelemeler:

1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
2- Kaynakça hariç
3- Alıntılar hariç/dâhil
4- 6 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Yukarıda bilgileri verilen tezli/tezsiz lisansüstü programlarda seminer, dönem projesi, tez vb Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu tarafından kabul edilen lisansüstü orijinallik raporu alınması uygulama esasları ile belirlenen azami benzerlik oranlarını aşmadığını ve bütün bilgilerin, akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı, blok şeklinde alıntılar yapmadığımı ve tüm alıntıların bilimsel atıf kuralları çerçevesinde kaynağını gösterdiğimi, Yükseköğretim kurulu bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesi ile Harran Üniversitesi bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesinin 8. maddesinde yer alan etik ihlallerden her hangi birisinin yer almadığını, etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.
Gereğini saygılarımla arz ederim.

…./…./2020
Hazırlayan Öğrencinin
İmzası

Yukarıda yer alan raporun ve beyanın doğruluğunu onaylarım. …./…../2020

Prof. Dr. Mithat Arman KARASU

Danışmanın Unvanı-Adı-Soyadı

(İmzası)

ÖZET

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİM: CEYHAN İLÇESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

SAYDAM, Abdurrahman

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mithat Arman KARASU

Aralık, 2020, 136 sayfa

Bu çalışmada; 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Ceyhan İlçesinde mahalleye dönüşen pek çok yerleşim yerinde yaşayan kişilerin kanun değişikliği ile ilgili görüşleri incelenmektedir. 6360 sayılı Kanun ile Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen yerlerin sahip olduğu yeni koşullar ve uygulamalar, halka sunulan kamu hizmetlerinde yaşanan değişim gibi konular ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır.

Araştırmanın amacı, 6360 sayılı Kanun ile birlikte Ceyhan İlçesinde mahalleye dönüşen 14 farklı yerleşim yerinde yaşayan insanlara yöneltilen anket soruları ile bu dönüşümün idari yapıda, hizmet sunumunda ve kırdan kente geçiş konularında yaşanan değişimi ortaya koymaktır. Çalışmada, araştırma yöntemi olarak doğrudan ve kapsamlı gözlemin en yaygın biçimi olan yoklama (sondaj) yoluyla anket uygulaması yapılmıştır. Yoklama yoluyla yapılan anket çalışmasında basit tesadüfi örnekleme tekniği kullanılmıştır. Anket soruları, konu ile ilgili yapılan diğer çalışmalar incelenerek oluşturulmuş ve araştırmaya katılanların her ifadeyi önem derecesine göre değerlendirdiği beşli Likert ölçeği kullanılmıştır. (1=Kesinlikle Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum). Araştırmada veri toplama aracı olarak anket yöntemi kullanılmıştır. Araştırmanın evrenini, Ceyhan ilçesine bağlı köy iken mahalleye dönüşen yerlerde yaşayan 18 yaş ve üstü insanlar oluşturacaktır. Uygun örneklem büyüklüğü hesaplanmış (p=0,8, q=0,2 olmak üzere hata payı % 5) ve ideal rakamın 245 kişi

olduğu belirlenmiştir. Toplanan veriler ‘‘SPSS 22.0 for Windows’’ programında analiz edilmiştir.

SPSS analiz sonuçları değerlendirildiğinde, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanların genel anlamda sunulan kamu hizmetlerinden memnun oldukları, kanun değişikliğinin mali yüklerini artırdığı, bazı kamu hizmetlerinde iyileşme yaşandığı, bazı kamu hizmetlerinin ise iyileştirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. 6360 sayılı Kanun’un belirttiği hedeflere ve verimliliğin gerçekleşme düzeylerinin karşılaştırılması yapılarak elde edilen sonuçların, alan literatürün geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı Kanun, Büyükşehir, Kamu Hizmeti, Mahalle.

ABSTRACT

CHANGE IN THE VILLAGES WHICH TURNED INTO A NEIGHBORHOOD WITH THE METROPOLITAN MUNICIPALITY LAW NO 6360: AN EVALUATION ON THE CEYHAN DISTRICT

SAYDAM, Abdurrahman

Master's Thesis

Department of Public Adminastration

Advisor: Prof. Dr. Mithat Arman KARASU

December, 2020, 136 pages

In this study; with the Metropolitan Municipality Law No.6360, the opinions of people living in many settlements that have turned into neighborhoods in Ceyhan district on the change of law are examined. With the Law No.6360, issues such as the new and practices of the places that have turned into neighborhoods in Ceyhan district and the transformation in public services offered to the public are discussed in detail.

The aim of the study is to reveal the change caused by this transformation in administrative structure, service delivery and transition from rural to urban areas with the questionnaire questions directed to people living in 14 different settlements that turned into neighborhoods in Ceyhan with law no.6360. In this study, as a research method, a questionnaire was applied through probe (drilling), which is the most common form of direct and comprehensive observation. Simple random sampling technique was used in the survey study conducted by polling. The questionnaire questions were created by examining other studies on the subject, and a five-point Likert scale was used, in which the participants of the study evaluated each statement according to their importance. (1=Strongly Disagree, 2= Disagree, 3=Undecided, 4= Agree, 5= Strongly Agree). Questionnaire method was used as a data collection tool in the study. The population of the research will consist of people aged 18 and over living in the village that turned into a neighborhood from the village of Ceyhan district. The appropriate sample size was calculated (p = 0.8, q =

0.2, the margin of error is % 5) and it was determined that the ideal figure was 245 people. The collected data have been analyzed in the ‘‘SPSS 22.0 for Windows’’ program.

When the SPSS analysis results were evaluated, with the Metropolitan Municipality Law No. 6360, it has been concluded that those living in the Ceyhan district that have turned into neighborhoods are generally satisfied with the public services provided, the law change has increased their financial burden, some public services have improved, and some public services need to be improved. It is thought that the results obtained by comparing the goals specified by the Law No. 6360 and the realization levels of productivity will contribute to the development of the field literature.

Keywords: Law No. 6360, Metropolitan City, Public Service, Neighbourhood.

.

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİM: CEYHAN İLÇESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI II

ORJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ III

ÖZET IV

ABSTRACT VI

İÇİNDEKİLER VIII

KISALTMALAR XI

TABLOLAR LİSTESİ XII

EKLER LİSTESİ XIV

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ VE KÖY/ MAHALLE KAVRAMLARI

1.1.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ 4

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TEŞKİLAT YAPISI 8

1.2.1. İl Özel İdaresi 11

1.2.2. Köy 15

1.2.3. Belediye 17

1.3.TÜRKİYE'DE KÖY YÖNETİMİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ 22

1.4. TÜRKİYE'DE MAHALLE YÖNETİMİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ 26

1.5. TÜRK İDARE HUKUKUNDA KÖY/MAHALLE AYRIMI 32

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

2.1. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ 36

2.1.1. 3030 Sayılı Kanuna Kadarki Uygulamalar 38

2.1.2. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 43

2.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 49

2.1.4. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 58

2.1.5. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Bütünşehir Belediye Modeli 63

2.1.6. 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediye Sistemine Getirdiği Değişiklikler 68

2.1.6.1. İdari Yapı ve Planlamada Yapılan Değişiklikler 69

2.1.6.2. İl Özel İdarelerinde Yapılan Değişiklikler 73

2.1.6.3. Mali Değişiklikler 75

2.1.7. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 78

2.1.8. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumlu ve Olumsuz Değerlendirmeler 80

2.1.8.1.Hizmet Ölçeğine İlişkin Değerlendirmeler 81

2.1.8.2. İmar ve Planlamaya İlişkin Değerlendirmeler 83

2.1.8.3. Mali Yapıda Yaşanan Değişikliklere İlişkin Değerlendirmeler 84

2.1.8.4. Kaynaklarda Etkinlik ve Verimlilik Konusunda Yapılan Değerlendirmeler 84

2.1.8.5. Yerel Özerklik Konusunda Yapılan Değerlendirmeler 85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CEYHAN İLÇESİNDE 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİME İLİŞKİN ARAŞTIRMA

3.1. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE CEYHAN İLÇESİ 87

3.2. CEYHAN İLÇESİNİN EKONOMİK VE SOSYAL YAPISI 88

3.3. ARAŞTIRMANIN AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 90

3.4.ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI 92

SONUÇ VE ÖNERİLER 110

KAYNAKÇA 114

EKLER

KISALTMALAR

AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KÖYDES	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
RG	Resmi Gazete
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Büyükşehir Belediyelerinde Genişletme ve İlçe/İlk Kademe Belediyeleri 51

Tablo 2: 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehirlerde Kurulan Yeni İlçeler 66

Tablo 3: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimlerin Rakamsal Değişimi 69

Tablo 4: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Paylaşım Oranları 75

Tablo 5: 6360 Sayılı Kanun İle Ceyhan İlçesinde Mahalleye Dönüşen Yerlerde Yaşayanlara Uygulanan Anket Çalışmasının Güvenilirlik Analizi 91

Tablo 6: Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı 92

Tablo 7: Katılımcıların Yaş Dağılımı 92

Tablo 8: Katılımcıların Ne Kadar Zamandır Bulundukları Yerleşim Yerinde Yaşadıkları 93

Tablo 9: Katılımcıların Gelir Durumu Dağılımı 93

Tablo 10: Katılımcıların Eğitim Durumu Dağılımı 94

Tablo 11: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Veriler 94

Tablo 12: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'un Mali Yük Getireceği Konusundaki Düşüncelerine İlişkin Veriler 95

Tablo 13: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'un Hizmet Sunumunda Merkeze Olan Uzaklık Konusundaki Düşüncelerine İlişkin Veriler 95

Tablo 14: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'un Demokrasiyi Olumsuz Etkilediğini Düşünüyorum Sorusuna İlişkin Veriler 96

Tablo 15: Yolların Asfaltlanmasına İlişkin Veriler 97

Tablo 16: İçme Suyunun Kalitesinde Yaşanan Değişime İlişkin Veriler 97

Tablo 17: İnternet Hizmetinde Yaşanan Değişime Yönelik Veriler 98

Tablo 18: Eğitim Alanında Yapılan Değişikliklere Yönelik Veriler 98

Tablo 19: Çevre Temizliği Hizmetinde Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler 99

Tablo 20: Atık ve Artık Toplama Hizmetinde Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler 100
Tablo 21: Kanun Değişikliği İle Emniyet (İtfaiye, Ambulans vb…) Hizmetlerinde Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler 100
Tablo 22: Park, Bahçe ve Ağaçlandırma Alanında Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler 101
Tablo 23: Sokak Aydınlatma ve Işıklandırma Hizmetlerinde Yaşanan Değişikliklere İlişkin Veriler 102
Tablo 24: Sulama Kanalları İle İlgili Hizmetlerde Yaşanan Değişikliklere İlişkin Veriler 102
Tablo 25: Sağlık Ocağı Sayısında Değişikliğe İlişkin Veriler 103
Tablo 26: Halı Saha Sayısında Değişikliğe İlişkin Veriler 103
Tablo 27: Sosyal Yardımlara İlişkin Veriler 104
Tablo 28: Tarımsal Hizmetlere İlişkin Veriler 104
Tablo 29: Otobüs Hizmetlerinde Yaşanan Değişimlere Yönelik Veriler 105
Tablo 30: Kanalizasyon Hizmetlerinde Yaşanan Değişimlere Yönelik Veriler 105

EKLER LİSTESİ

EK-1: 6360 Sayılı Kanunla Ceyhan İlçesinde Mahalleye Dönüşen Yerler ve Temel Özellikleri ek s. 1

EK-2: Anket Çalışması ek s. 10

GİRİŞ

Türkiye'de 1950'li yıllarda köylerden kente doğru yoğun ve hızlı bir göç hareketi yaşanmıştır. Bu süreçte ortaya çıkan kentleşme, sanayileşmenin sonucu ortaya çıkan sağlıklı bir kentleşme olmayıp, düzensiz kentleşme özelliği taşımaktadır. Bunun sonucunda kentlerin etrafı hukuk dışı, sağlıksız, alt yapısı olmayan gecekondu olarak tabir edilen yapılarla sarılmıştır. 1950'li yıllarda başlayan kentleşme günümüzde önemli ölçüde tamamlanmıştır. Toplam nüfus içerisindeki kentli nüfusun payı 1960 yılında % 32 iken, 1980'de % 44, 2010 yılında % 77, günümüzde ise % 92'ye kadar ulaşmıştır. Her kentin kendine özgü ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleri vardır. Bu nedenle her kent için aynı yönetim biçiminin uygulanması oldukça zordur. Özellikle nüfusu 20 milyona yaklaşan İstanbul başta olmak üzere Ankara, İzmir gibi büyük kentler için bu durum geçerlidir. Büyük kentlerin yönetim sorunu 1970'li yıllarda yoğun olarak tartışılmış ve 1980'li yılların başında büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla farklı bir boyuta taşınmıştır. Bu dönemde dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimlere ilişkin reform arayışı gözlemlenmektedir. Büyük şehirler üzerinde yeni bir yönetim ve iktidar modeli kurulmak istenmiş ve kentler arasında rekabetin arttırılmasına, kentlerin uluslararası ekonomi ve ticaret açısından çekici odaklar haline getirilmesine, hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin arttırılmasına yönelik politikalar büyükşehirlerin en önemli gündemi haline gelmiştir. Bu politikaları hayata geçirmek amacıyla büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi önemli bir strateji olarak görülmüştür.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde ''*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim şekilleri kurulabilir''* ibaresi ile Türkiye'de büyükşehir belediyesi kurmak için gerekli hukuki altyapı oluşturulmuştur. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinden hareketle büyükşehir belediyeleri konusunda yapılan ilk hukuki düzenleme 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'dir. 195 Sayılı KHK'yı değiştiren, 3030 sayılı Kanunla üç büyük kentte İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri oluşturulmuştur (Özçelik, 2014, s. 1123).

1984 yılında başlayan büyükşehir süreci 2004 yılına kadar dar bir kentsel alanda işlenmişken, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile daha geniş alanda işlenmiştir. 5216 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi sınırlarına ölçek

ve nüfus kriterleri getirilmiş ve pergel (yarıçap) düzenlemesi olarak da adlandırılan bu yöntem ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir (Çelikyay, 2014, s. 11). 5216 sayılı Kanun'un en önemli özelliği, büyükşehir çevresinde oluşan yeni kentsel alanların büyükşehirle bütünleştirilmesini sağlaması ve büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanını genişletmesidir. Bu kapsamda 5747 sayılı Kanun ile birçok küçük belediye kapatılmış ve 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehirlerin kurulduğu ilin valilik binası merkez alınmak üzere, nüfusu 1 milyona kadar olan yerler 20 kilometre, 2 milyona kadar olanlar 30 kilometre, 2 milyondan fazla olan yerlerde ise 50 kilometre yarıçap olarak çizilecek daire içinde yer alan bölümler Büyükşehir Belediye sınırlarını oluşturmaktadır. Ancak Kocaeli ve İstanbul illerinin sınırları mülki idare sınırı olarak belirlenmiştir (Özçelik, 2014, s. 1127).

Kentlerin kontrolden uzak bir şekilde büyümesi beraberinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı, ölçek ekonomisinden yararlanılamaması, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından çözülememesi, kaynak israfının artması, kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde karşılanamaması gibi sorunları ortaya çıkarmıştır. Belediye ve köylerin bu sorunları çözmede tek başlarına yetersiz kalması üzerine 06.12.2012 tarihinde 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış ve 29 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 6447 sayılı Kanun'la Ordu ili de büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve 6360 sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan son hukuki düzenlemelerle Türkiye'de büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir. Bu kanunların en önemli özelliği büyükşehir belediye sınırları bulundukları ilin sınırlarına kadar genişletmesidir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan belde belediyeleri, il özel idareleri ve köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Mahalleye dönüşen belediyeler ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerini yapmak üzere komisyonları kurulması öngörülmüş ve 30 büyükşehirde valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) oluşturulmuştur (Dağlı, 2018, s. 67-68). Bu çerçeveden bakıldığında 6360 sayılı Kanun Türkiye'nin yerel yönetim sistematiğinde önemli bir değişim anlamına gelmektedir.

6360 sayılı Kanunla, bir süredir İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan, il sınırlarına kadar genişletilmiş büyükşehir belediye modeli tüm büyükşehir belediyelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu değişiklik, belediyeden belediyeye farklılık göstermektedir. Örneğin; İstanbul'da anakent belediyesinin uçtan uca mesafesi oldukça kısa iken, Muğla, Antalya, Konya ve Şanlıurfa gibi büyükşehir belediyelerinin bir ucundan diğer uca olan uzaklığı 250-350 kilometrelere kadar çıkmaktadır. Ayrıca kırsal üretimin, tarımın ve hayvancılığın yapıldığı Mardin, Van, Ordu vb. illerin sosyolojik ve coğrafi durumları da İstanbul ile Kocaeli Büyükşehir Belediyelerine benzememektedir. Kamu hizmetleri bakımından bu durumun sonucu ise, anakent belediyelerinin bu kadar uzak mesafelerde yer alan yerleşim yerlerine hizmet götürmesi hizmetlerin birim maliyetlerinde artışa neden olacaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, Tekirdağ, Sakarya ve Aydın dışındaki büyükşehirlerin çoğunun durumu İstanbul ve Kocaeli'ne hiç de benzememektedir.

Çalışmamızın ilk bölümünde Türkiye'de yerel yönetim sistemi ve köy/mahalle kavramları konularına değinilecek olup bu doğrultuda, Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, teşkilat yapısı, hakkında bilgi verilecek ve Türkiye'de köy ve mahalle yönetimlerinin tarihsel gelişimleri ile Türk idare hukukunda köy/mahalle ayrımı üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, Türkiye'de büyükşehir belediye yönetiminin tarihsel süreci ilgili hukuki düzenlemelerle ayrıntılı şekilde ele alınacak ve büyükşehir belediyeleri ile ilgili son hukuki düzenleme olan 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklere ve burada sözü edilen 6360 sayılı Kanun'a ilişkin olumlu ve olumsuz değerlendirmelere ayrıntılı şekilde yer verilecektir. Üçüncü bölümde ise, Ceyhan ilçesinin tarihsel gelişim süreci ile ekonomik ve toplumsal yapısı hakkında bilgiler verilerek, 6360 sayılı Kanun'la Ceyhan İlçesinde mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde yaşanan değişimler yapılan saha çalışması sonuçları üzerinden değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ VE KÖY/ MAHALLE KAVRAMLARI

1.1.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Batılı anlamda yerel yönetimlerin, Türkiye'de çok da eski bir geçmişe sahip olduğu söylenemez. Batı'da uzun bir sürecin sonucunda ortaya çıkan yerel yönetimler, Osmanlı Devletinde yapılan ıslahat çalışmalarının bir kısmı olarak tepeden inme bir şekilde ortaya çıkmıştır. Batıda yerel yönetimlerce yapılan birçok kamu hizmetinin Osmanlı'da, kadılar, esnaf teşkilatları ve vakıflar tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Osmanlı Devletinde Batılı anlamda belediyeler kurulduktan sonra da vakıfların ikinci bir belediye olarak ''Evkaf Vekaleti'' adı altında II. Meşrutiyetin ilanına kadar belediye işlerini yürüttüğünü belirtilmektedir (Keleş, 2019, 157).

Osmanlı'da Tanzimat Fermanının ilanına kadar geçen dönemde vakıflar şehrin; hastane, medrese, kervansaray, hamam hizmetleri, çeşme kaynağı, köprü yapımı gibi farklı alanlarda birçok hizmeti bizzat yerine getirdiği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde kadılar, Tanzimat Fermanının ilanına kadar hem hükümet, hem belediye hem de yargı işlerini yürütüyordu. Kadı'nın belediyecilik anlamında bakmakla görevli olduğu en önemli işler, günümüz anlamında belediye kolluk kuvvetleri tarafından yapılan, esnaf kontrolü ve narh işleridir. Ayrıca noter işleri de kadılar tarafından yerine getirilmekteydi. Kent hizmetlerinden sorumlu başka bir kurum ise ast-üst ilişkisi ile örgütlenenmiş esnaf birliklerini oluşturan loncalardır. Loncalar, üye esnafların mesleki faaliyetlerini denetlemek, üyeler arasındaki sorunları çözmek ve halk ile devlet arasında bir vasıta olarak faaliyette bulunmuşlardır (Çiçek, 2014, s.57). Yerel hizmetler, 19. Yüzyılın ortalarına kadar bu kurumlar tarafından yerine getirilmiştir.

Özellikle bu dönemde katılım ve demokrasi gibi kavramlar gündeme gelmemiştir. Bu durumun temel nedenleri ise, genelde tarımsal faaliyetlerin olduğu, düşüncelerini özgürce söylemekten kaçınan toplumsal bir yapı, tüm yerel hizmetlerin vakıf ve benzeri kurumlara bırakılmış olması ve en ufak hizmetleri dahi devletin

yapmasını bekleyen bir anlayış ile devletin mutlak monarşi ile yönetilmesidir (Yiğit, 2008, s. 8).

3 Kasım 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesiyle Osmanlı Devleti, tam anlamıyla Batıya açılmış ve hemen hemen her alanda Batıyı örnek almıştır. Bu dönemde yabancıların yoğunlukta yaşadığı yerlerde yerel yönetimlerin ilk örnekleri ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde ilk belediye Kırım Savaşı'ndan sonra 1855 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti'dir. İstanbul Şehremanetinin (belediyenin) yürütme ve karar organları; Şehremini ve on iki kişiden oluşan Kent Kurulu (Şehir Meclisi)'dur. Bu dönemde Şehremini'nin iki yardımcısı vardır. Şehir Meclisi'nin başkanı Şehremini olup, Şehremininin iki yardımcısı da meclisin doğal üyeleriydi. Meclis üyeleri İstanbul'da oturan Osmanlı tebaası içerisinden saygın ve güvenilir olanlar arasından atanırdı. Meclis üyelerinin üçte ikisi her yıl yenilenirdi (Keleş, 2019, s.158).

Şehremanetinin görevlerinden bazıları ise, fiyat belirlemek, yol ve kaldırım yapmak, temizlik ve esnafların denetlenmesidir. İstanbul Şehremaneti kurulmadan önce, üyelerinin çoğunluğu yabancılardan oluşan ve kurulması düşünülen belediyelere ilişkin önerilerde bulunmak için İntizam-ı Şehir (Kent Düzeni) Komisyonu oluşturulmuştur. 1858 yılında bu komisyonun tavsiyelerine uyularak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Altıncı Daire-i Belediye sınırları, Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alacak şekilde oluşturulmuştur (Çiçek, 2014, s. 57).

Paris Belediyesi örnek alınarak kurulan bu belediyenin organlarını ise hükümet tarafından atanan bir Daire Müdürü ile yine hükümet tarafından seçilip atanan yedi üyeli Daire-i Belediye Meclisi oluşturmaktadır. Daire-i Belediye Meclisine üye olabilmek için, en az on yıldır İstanbul'da oturmak ve Altıncı Daire sınırları içerisinde en az yüz bin kuruşluk taşınmazı bulunması gerekliydi. 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile, Beyoğlu ve Galata haricinde tüm İstanbul'u içine alan İstanbul Şehreminliği Örgütü kurulmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 298).

İstanbul Şehreminliği Örgütü, iki aşamalı federatif bir yapıya sahip olup, alt düzeyde, Galata-Beyoğlu (Altıncı Daire-i Belediye) modeli gibi farklı semtlerin yerel yönetiminden sorumlu on dört daire yer almaktaydı. Bu dairelerin, yarısı her yıl

yenilenen birer Daire Meclisi ile hükümetin, meclis üyeleri arasından atadığı birer Daire Başkanı bulunuyordu. Üst düzeyde ise, hükümet tarafından atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktaydı. Ayrıca, bugünkü büyükşehir yapılarına benzeyen ve Şehremininin başkanlığında, on dört belediye dairesinin başkanlarından ve Meclis üyeleri arasından seçilen üçer üyeden meydana gelen bir üst meclis olan Cemiyet-i Umumiye kurulmuştur (Keleş, 2019, s. 159).

1864 ve 1871 tarihli nizamnamelerle İstanbul dışında; vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de modern belediyelerin kurulması kararlaştırılmış, ancak yaşanan sorunlar nedeniyle pek çok yerleşim yerinde belediyeler kurulamamıştır. 1876 Anayasası'nda kurulacak olan belediyelerin seçimle göreve gelecek olan meclisler tarafından yönetileceği, kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçimine ilişkin usul ve esasların kanunla belirleneceğine yer verilmiştir. 1876 yılında hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu ile her vilayet ve kasabada birer belediye kurulması amaçlanmıştır. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile eski belediye teşkilatı olduğu gibi korunmuş ancak, önceki düzenlemeden farklı olarak İstanbul'da bulunan on dört Belediye Daire sayısını yirmiye çıkarmıştır (Ünal, 2011, s. 244).

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra, 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine Belediye Şubeleri, Şehremaneti Meclisi'nin yerine ise Belediye Encümen kurulmuştur. Bu düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılana kadar varlığını korumuştur. Osmanlıda belediyecilik genel anlamda bir yerel yönetim sistemi uygulamaktan ziyade, daha çok şehir hizmetlerinin yürütüldüğü bir yapı olarak faaliyette bulunmuştur (Çiçek, 2014, s. 58).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetim anlayışı incelendiğinde birçok mihenk taşı olduğu görülmektedir. Bunlarda birincisi, belediye yönetimini düzenleyen ve 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu olup, Cumhuriyet döneminin belediyecilik anlayışına yönelik ilk kanuni düzenlemedir. Hem Osmanlı merkeziyetçiliğinin Cumhuriyete yansıyan tarafı hem de Fransız sistemindeki güçlü merkeziyetçi yapının etkileri 1580 sayılı Kanun'da görülmektedir. İkincisi ise, belediyelerin faaliyetlerinde serbest bırakılmalarını öngörmüştür. Üçüncüsü, belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim vesayetini getirmiştir. Dördüncü

olarak 1580 sayılı Kanun, tek dereceli seçim esası ve halkın etkin denetimini getirmiştir. Beşinci ve son olarak ise, belediyelerin hizmet alanı bu Kanunla genişletilmiştir (Akyol, 2017, s. 42). Belediyelerin anayasası olarak kabul edilen 1580 Sayılı Kanun 75 yıl yürürlükte kalmıştır.

Yerel yönetim birimlerinden bir diğeri de 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişmeye başlayan İl Özel Yönetimleri 'dir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile ''eyalet'' teşkilatının yerini ''vilayet'' teşkilatı almış ve bu yeni düzenlemeyle illerde, genel idareye ek olarak bir de ''İl Özel Yönetimi'' kurulması öngörülmüştür. Her Sancak'tan seçilip gönderilen dörder üyeden oluşan Meclis-i Umumi'nin (bugünkü il genel meclisi) başkanlığı hükümet tarafından atanan valiye verilmiştir. 1870 yılında çıkarılan Nizamname aynı sistemi korumuştur. 13 Mart 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı ile İl Özel Yönetimlerinde, önemli değişiklikler olmuştur. İl Özel Yönetimlerinin bu hukuki düzenlemeyle tüzel kişiliğe, mali kaynaklara ve karar organlarına sahip olduğu söylenebilir (Çiçek, 2014, s. 58). Bu Kanun, 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girene kadar varlığını sürdürmüştür. 3360 sayılı Kanun ise, 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile değiştirilmiş ve il özel idareleri günümüzdeki halini almıştır (Akyol, 2017, s. 44).

Bir başka mahalli idare birimi olan köyler, Türk yerel yönetim sisteminin en alt birimidir. Osmanlı Devletinin kuruluşundan itibaren toplu yaşama anlayışının sonucu olarak ortaya çıkmış ve günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Köylerle ilgili hukuki düzenlemenin asıl sebebi, kırsal alanlarda güvenliği ve vergilerin sistemli bir şekilde toplanmasını sağlamaktır. Köylere, ilk olarak 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesinde yer verilmiştir. Her köyde faklı dinden ahaliyi temsil edecek ve halk tarafından seçilecek bir muhtar ve ihtiyar meclisi öngörülmüştür. 1864 Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile köylere yönelik her köyde bir belediye örgütünün kurulması; bekçi, korucu ve köy zabıtasının bulunması; her topluluk için en az üç en fazla on iki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisinin kurulması gibi düzenlemelerde getirilmiştir. Osmanlı Devletinde köylerin idaresine yönelik bu değişiklikler demokratik yönetim ilkeleri ile bağdaşsa da biçim açısından demokratik özelliklerinin bulunmadığı bilinmektedir. Muhtar seçimlerinin sonuçları hükümet onayı ile kesinleşmesi, köy yönetiminin ayrı bir tüzel kişiliğinin olmaması ve köy

ihtiyar heyetlerinin aldıkları kararların danışma niteliğinde olması bu yargıyı haklı çıkarmaktadır (Keleş, 2019: 139). 1864 ve 1870 Nizamnameleri ile 1913 tarihli Geçici Kanun'un getirdiği değişiklikler Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uygulanmıştır. 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu ile köylere yönelik mevzuat eksikliği giderilmiş ve köyler günümüzdeki halini almıştır (Akyol, 2017, s. 45).

Yerel yönetimlerle ilgili bir başka düzenleme ise, 1982 Anayasasının 127. maddesinde belirtilen ''*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir''* ibaresine dayanarak kurulan büyükşehir belediyeleridir. 1984 yılında çıkarılan 195 Sayılı KHK ile başlayan büyükşehir belediye sistemi, günümüze kadar birçok değişikliğe uğramış ve bu alanda yapılan son düzenleme olan 6360 ve 6447 sayılı Kanunlarla günümüz şeklini almıştır.

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TEŞKİLAT YAPISI

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili birçok hukuki düzenleme yapılmıştır. 1924 Anayasası'nın sadece üç maddesinde yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapılmıştır. 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde, "Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" hükmü yer almıştır. 90. ve 91. maddeleri ile illere, kent, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmiş ve il yönetiminin yetki genişliği esasına dayanacağı belirtilmiştir.

1961 Anayasası'nın 112. maddesi kamu yönetimine ilk defa merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayırımını getirmiştir. Böylece yerel yönetimler anayasal bir kurum haline getirilmiştir. 1961 Anayasası'nın 115. maddesine göre, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" hükmü ile idari bölümlendirmede illerin esas alındığı görülmektedir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde de "mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri,

kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmüyle mahalli idarelerin tanımı yapılmıştır. 1961 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak ilk kez hizmet yerinden yönetim uygulamasına yer vermiştir. Bu düzenleme Anayasa'nın 120. maddesinde "üniversiteler", 121. maddesinde "radyo ve televizyon idaresi" ve 122. maddesinde de "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" olarak yer almıştır (www.tbmm.gov.tr, 24.09.2019).

1982 Anayasası, idarenin kuruluşuyla ilgili 123. maddesinde, "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmüyle 1961 Anayasası'ndaki hükmün aynısına yer vermiştir. 123. madde ile yerel yönetimler kamu hizmetlerin etkin bir şekilde sunumu ve vatandaşların tercihleri bakımından merkezi yönetimden ayrılmıştır. Merkezi idare ile ilgili olarak da Anayasa'nın 126. maddesinde, "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" hükmü ile yetki genişliği ilkesi benimsenmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde *''yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda belirtilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmıştır. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir''* denilmiştir. Yani ülkemizde üç adet yerel yönetim birimi vardı bunlar; il, belediye ve köy yönetimidir. Ancak 1982 Anayasası'nın 127/3. maddesinde *''büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir''* denilmiş ve büyükşehir belediyelerinin kurulmasına hukuki zemin sağlanmış ancak, büyükşehir belediyeleri anayasada yerel yönetim birimi olarak sayılmamıştır (1982 Anayasası, md. 123-127).

Mahalli idarelerin seçimleri, 1982 Anayasası'nın 67. maddesinde yer alan esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller kapsamında idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile oranlı gelir kaynaklan sağlanır" hükümleriyle mahalli idarelerin seçim, görev ve yetkilerini geniş kapsamda düzenlemiştir (Ertaş, 2016, s.90).

Gözler'e göre, 127/3. maddeye dayanılarak yapılan son hukuki düzenleme 1982 Anayasa'sına aykırıdır. Çünkü bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi kurulan kentlerde il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerini kaldırarak mahalleye dönüştürülmektedir. Oysa 1982 Anayasa'sı bir ilde, tek bir yerel yönetim birimi değil üç çeşit (il, belediye, köy) yerel yönetim birimi öngörmektedir (Gözler, 2013, s. 46). Yerel yönetim kuruluşları belirlenirken ve ifade edilirken bazı kaynaklarda mahalle yönetiminin de yerel yönetim kuruluşu sayılıp sayılmayacağı konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Mahalle yönetimleri kanunla kurulmamış olmaları, kamu tüzel kişiliklerinin bulunmayışı, kendilerine ait bütçeleri ile çalışanı olmayışı nedeniyle mahalli idare birimleri arasında sayılmamaktadırlar (Palabıyık ve Atak, 2002: 332).

1.2.1. İl Özel İdaresi

İl Özel İdaresi, günümüz anlamında 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. 19. yüzyıl sonlarında çeşitli karışıklıklara sahne olan Nis, Silistre ve Vidin eyaletleri birleştirilerek, Tuna Vilayeti adıyla yeni düzenleme yapılmış ve il sistemine geçişin ilk adımı atılmıştır. Daha sonra bu sistem Bosna, Yanya, Selanik, Trablusgarp ve Erzurum gibi yerlere de uygulanmıştır. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile illerde Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi kurulmuştur (Koçak ve Kavsara, 2012, s. 64).

İl özel idarelerinin, özerk bir yerel yönetim birimi haline gelebilmeleri hukuki olarak 1876 Kanun-i Esasi ile mümkün olmuştur. Kanun-i Esasi'de vilayetlerin yönetimini yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine dayandırmıştır. İllerde genel ve özel idare şeklinde ikili yapının temeli atılmıştır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı ile il özel idareleri tüzel kişilik kazanmış ve valilikler güçlendirilmiştir. Bu kanun geçici olarak düzenlenmesine rağmen yetmiş dört yıl yürürlükte kalmış ve yerini 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bırakmıştır. Vilayet Kanunu olarak adlandırılan 1913 tarihli Geçici Kanun, 149 maddeden oluşmakta ve 75. maddeye kadar genel idareyi, diğer maddelerde ise il özel idaresini düzenlemekledir. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı ''13 Mart 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanunla'' il özel idareleri yeniden yapılandırılmıştır. 3360 sayılı Kanun, il özel idaresinin işlevleri, görevleri, koordinasyon çalışmaları, meclis çalışmaları yapısı ve toplantıları konularında çok sayıda değişikliğe uğramışsa da geçici kanunun genel hükümlerine dokunmamıştır. İl özel idarelerine ilişkin esas ve köklü değişiklikler 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılmıştır (Azaklı ve Tek, 2016, s. 237).

İl Özel İdaresi, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile günümüz şeklini almıştır. 5302 Sayılı Kanununa göre, İl Özel İdareleri halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için, karar organları seçmenler tarafından belirlenen idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilileridir (5302 Sayılı Kanun, md. 3).

İl Özel İdareleri; vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşmaktadır. İl tüzel kişiliğinin temsilcisi ve il özel idaresinin başı, Vali'dir. Üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen İl Genel Meclisi, il özel idaresinin karar ve danışma organıdır. İl Özel İdaresinin diğer organı ise, il encümenidir. İl Encümeni, Vali'nin başkanlığında toplanır ve üyeleri il genel meclisi kendi üyeleri arasından seçer. Vali'nin katılamadığı toplantılara Genel Sekreter başkanlık eder (Toprak, 2010, s.83).

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl genel meclis üyelikleri için beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde son genel nüfus sayımı sonuçları esas alınmak üzere; nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde 2, nüfusu 25.001 – 50.000 arasında olan ilçelerde 3, nüfusu 50.001 – 75.000 arasında olan ilçelerde 4, nüfusu 75.001 – 100.000 arasında olan ilçelerde 5, nüfusu 100.000'den fazla olan ilçelerde ise fazla her 100.000 nüfus için ilave 1 üye asıl ve yedek olmak üzere seçilir (icisleri.gov.tr, 24.10.2019).

İl genel meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde ve belirlen toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. İl genel meclisinin toplantıları açıktır. İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur (5302 Sayılı Kanun, md. 14-17).

İl encümeni, il özel idaresinin karar ve yürütme organıdır. Valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirler arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Encümen, önceden belirlenen gün ve saatte haftada en az bir kere toplanır. Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve salt çoğunlukla karar alır. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir (5302 Sayılı Kanun, md. 25).

İl özel idaresinin asli görevi, belediye ve köy yönetimi dışında olan müşterek özellikteki mahalli hizmetleri sunmaktır. Başka bir ifadeyle, belediye ve köyler arasındaki ortak hizmetleri uygulamakla sorumlu olan idari bir kurumdur (Eryılmaz, 1999, s. 27).

İl özel idaresi, yerel ve ortak olmak koşuluyla; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret alanlarında; Büyükşehir belediyeleri dışında ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun engellenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, ihtiyaç sahiplerine mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları yapılması; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temin etmek, okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer gereksinimlerinin giderilmesine yönelik hizmetleri il sınırları içerisinde yapabilir (5302 Sayılı Kanun, md. 6). Ayrıca, İl Özel İdareleri bu hizmetleri sunarken vatandaşların engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olma durumlarına göre uygun yöntemler kullanır. İl özel idareleri sosyal hizmet faaliyetlerini genellikle maddi destek ya da bina ve arsa temini şeklinde gerçekleştirmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı gibi kurumlar geliştirdikleri projeler ile il özel idarelerinden nakdi yardım alabilirler (Özkaral vd., 2018, s. 68).

Belediye sınırları dışında ise, imar, su ve kanalizasyon, katı atık ve çevre temizliği, yol, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, orman köylerinin desteklenmesi ağaçlandırma, park ve bahçe tesislerine yönelik hizmetleri yapar (5302 Sayılı Kanun, md. 6).

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir. İl özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar yapılabilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar il özel idaresinin hizmet alanının istisnalarını oluşturmaktadır (icisleri.gov.tr, 24.10.2019).

İl özel idaresinin yetki ve imtiyazları şunlardır:

- Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.
- Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Borç almak ve bağış kabul etmek.
- Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Ancak, sivil hava

ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı dâhil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Bu konuya ilişkin usul ve esaslar Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünce hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir (5302 Sayılı Kanun, md. 7).

1.2.2. Köy

Köy idaresi, Tanzimat Dönemi'nden önce ortaya çıkan ilk yerel yönetim birimidir. Köyler, ülkenin siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının sonucu oluşturulmuştur. Köy, cami, okul, baltalık, yaylak ve otlak gibi orta malları olan toplu evlerde yaşayan insanlar; bağları, bahçeleri ve tarlaları ile birlikte köyü oluştururlar. Kanunda yapılan tanıma göre ise köy, '*nüfusu iki binden aşağı olan yerler''* dir (442 Sayılı Kanun, md. 2).

Tanzimat Dönemi öncesinde kurulmasına rağmen köyler, 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik kazanmıştır. 442 Sayılı Köy Kanunu, doğrudan demokrasiyi ve katılımcılığı en üst düzeyde sağlayan kanundur. Köy İdaresini, köyün organları ve personeli olarak iki bölümde inceleyebiliriz. Köy idaresinin organları, Köy Derneği, İhtiyar Meclisi ve Muhtar'dan oluşur. (442 Sayılı Kanun, md. 20).

Muhtar, köy idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Köyde yaşayan seçmenler tarafından beş yıl için seçilir ve siyasi partiler aday gösteremezler. Muhtarlar ihtiyar heyeti ile birlikte köy görevlerini yerine getirir. Muhtar, merkezi idare tarafından oluşturulan kanun ve tüzükleri köy halkına duyurmakla, köy içerisinde huzuru ve düzeni sağlamakla görevlidir (icisleri.gov.tr, 20.10.2019).

Köy derneği, köyde yaşayan kadın ve erkek seçmenlerden oluşur. Köy derneği, muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçer ve doğrudan demokrasinin en güzel örneklerinden birini oluşturur. Köy derneği, yapılması isteğe bağlı olan görevleri zorunlu hale getirebilir (442 Sayılı Kanun, md. 24).

İhtiyar meclisi, Genel karar ve danışma organı olup, muhtarla beraber köy sınırları içerisinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmakla görevlidirler. İhtiyar meclisi, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşur. Nüfusu bin kişiden az olan köylerde dört

asil dört yedek toplamda sekiz üyeden, nüfusu binden fazla olan köylerde ise altı asil altı yedek olmak üzere toplam on iki üyeden oluşur. Köy imamı ve öğretmeni ise, meclisin doğal üyeleridir. Köy işlerini sıraya koyarak takibini yapmak, salmaya ve imeceye karar vermek, köy muhtarının giderlerini denetlemek ve köylüler arası anlaşmazlıkları çözmek gibi birçok görevi yerine getirir (Akyol, 2017, s. 51).

Köy personeli ise, köy korucusu, imam, köy kâtibi ve öğretmendir. Köy imamlarının belirlenmesine ilişkin esaslar 442 sayılı Köy Kanunu'nun 83. ve 84. maddelerinde belirtilmiştir. Bir köyde, birden fazla imam olması halinde ihtiyar meclisinde hangi imamın olacağını kaymakam belirler. Her köyde en az bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur. Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın emri ile işe başlar. Korucuların yirmi iki yaşından küçük ve altmış yaşından büyük olmaması ve bir suç ile cezalandırılmamış ve iyi huylu tanınmış bulunması ve herkesle kavga çıkarmak, sarhoşluk gibi olumsuz özelliklerinin olmaması şarttır. Korucular köy muhtarının emri altındadır ve resmi işlerde onun her emrini yerine getirmeye mecburdur. Korucular silahlıdırlar. Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkıya ortaya çıkması durumunda yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü korucu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın izni olursa bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkıyaya karşı köy ve köylüyü korurlar (icisleri.gov.tr, 20.10.2019).

Köyün işleri, isteğe bağlı ve zorunlu işler olarak ikiye ayrılmıştır. Köy derneği, hangi işlerin zorunlu, hangi işlerin isteğe bağlı olduğunu belirler. Köyün isteğe bağlı görevleri; yoksullara yardım etmek, cenazeleri kaldırma, pazaryeri, çamaşırlık, hamam ve çarşı yeri yapma gibi görevlerdir. Zorunlu köy görevleri ise yapılmaması halinde cezası bulunan bayındırlık işleri, okul, su, temizlik, yol ve sağlık gibi görevlerdir (Hekimoğlu, 2019, s. 14).

Köy idaresi, görevlerini yerine getirirken kanunun kendisine verdiği gelirler ölçüsünde hareket etmektedir. Dolayısıyla köylere sunulan hizmetler bakanlığın il teşkilatları tarafından sağlanan genel hizmet veya il özel idaresi tarafından yürütülen

hizmetler şeklinde yerine getirilmektedir. Bunun yanında 6360 sayılı kanun ile beraber Büyükşehir Belediyeleri'ndeki ilçe sınırları içinde belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bunun sonucunda bu yerler ilçelere bağlanmıştır. Bu köylerin mahallelere dönüştürülmesi büyükşehir belediyelerinin sunacağı tüm hizmetlerden diğer merkez ilçedeki mahalleler gibi yararlanacağı anlamına gelmektedir (Karaağaç, 2017, s.30).

1.2.3. Belediye

Yerel yönetim birimi denilince akla ilk gelen kurum belediyelerdir. Kent yönetiminde belediyeler, ekonomik ve idari etkinliği artırmak amacıyla oluşturulmuşlardır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerleşim birimlerinin hukuki yapısı yeniden düzenlenmiştir. 1924 yılında çıkarılan Köy Kanununa göre nüfusu 150-2.000 arası olan yerler köy olarak belirlenmişken, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda köy harici tüm yerleşim yerleri kanun kapsamına alınarak belediyeler kurulmuştur. Belediye, tüzel kişiliğe sahip, mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılayan yerel yönetim birimidir. 1580 sayılı Kanun Türkiye'nin ilk yıllarında yerel yönetim politikasını ve anlayışını gösteren en önemli düzenlemedir. Merkez ile yerel arasında oluşturduğu vesayet ilişkisi, belediyenin kararları, eylemleri ve işlemleri üzerinde merkezi idarenin yoğun denetim yapmasına fırsat sağlamıştır. Zaman içerisinde çeşitli değişikliklere uğramasına rağmen 1580 sayılı Kanun, 2005 yılına kadar varlığını korumuştur (Ardıç, 2020, s. 56).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Kanun ve ardından halkın toplu olarak bulunduğu yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında bazı yetkiler içeren 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu belediyelere önemli düzenlemeleri uygulama fırsatı sağlamıştır. Ayrıca bu dönemde beledi faaliyetlere ve hizmetlere hız kazandırabilmek amacıyla 2301 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur. Bu banka günümüzdeki iller bankasının da temelini oluşturur. Bulundukları mahallelerin sosyal ortamına hayat veren ve yaşanılır kılan belediyelerin gelirlerini artırmak amacıyla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu amaçla belediyelere % 10'luk pay içeren 2256 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu çıkarılmış, 3004 sayılı İskele Ücretlerinin Tesbitine Müteallik Kanun ve 3702 sayılı Çalgı, Lubbiyat ve Saire Eğlence

Mahallerinden Alınacak Resimler Kanunu uygulamaya geçirilmiştir (Yörükoğlu, 2009, s.11).

1937 tarih ve 3166 sayılı Kanun ile belediyelere beş hektar orman yetiştirme ve 1938 tarih ve 3580 sayılı Kanunla ise belediyelere sportif faaliyetleri yürütme görevi verilmiştir. 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye gelirlerinin tek elde toplanması ve belediyelerin borçlanma konusunda imkânların arttırılması hedeflenmiştir. Eryılmaz'a göre, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 1930'lu yılların belediyecilik alanındaki uygulamaları kendisine çok geniş bir işlev alanı tanımlanmış ve çağdaşlaşma ile görevli tutulmuş, merkezi denetimi yüksek bir belediyecilik modeli yönünde olmuştur. Bu açıdan belediyelerin bu dönemde merkezi idarenin bir "şubesi" gibi hizmet yürüttüğünü, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun dönemin siyaset anlayışını yansıttığını ve bu anlayışın devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünlüğü gibi kavramlara dayandığı söylenebilir. Nitekim uygulamada, 1963 yılına kadar belediye başkanları doğrudan seçim yolu yerine belediye meclisi tarafından seçilmesi veya Bakanlar Kurulu'nca atama yoluyla görevlendirilmesinin mümkün olması gibi ve farklı kanallarla bir tür hiyerarşik denetim içerisinde yerel yönetim - merkezi idare ilişkisi, demokratik yerel yönetim düşüncesinin bu dönemde gelişmesini mümkün kılmamıştır (Eryılmaz, 1999, s.341-342).

1950-1960 yılları arası Türkiye'de kırsal alandan kent merkezlerine önemli göçler olmuş ve bu durum kentlerde nüfus artışına neden olmuştur. Kentlerde yaşanan nüfus artışı beraberinde gecekondulaşma ve dağınık yerleşmeyi getirmiş ve belediyelerin kentte yükü artmıştır. 1953 yılında 5218 ve 5431 sayılı Kanunlar çıkarılmış ve gecekondulaşmaya af getirilmiştir. Her ne kadar gecekondulaşma sorunu belediyeler tarafından aşılmaya çalışılsa da tarih boyunca bu konu politikacılar tarafından oy deposu olarak görülmüş ve politik bir bakışla çözülmeye çalışılmıştır. Bu çözümler ise ara ara çıkartılan aflardan öteye gidememiştir (Ardıç, 2020, s. 59).

1961 Anayasası belediyelerle ilgili önemli düzenlemelere yer vermiştir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla

olacağını ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiğini hükme bağlamıştır. Bu belediyelerin özerk kuruluşlar olarak algılanmasını güçlendiren bir düzenleme olmuştur. Dönemin sosyal devlet anlayışı ise yeni Anayasa'da işçilere grev ve toplu sözleşme hakkının verilmesine, sendika özgürlüğünün sağlanmasına yol açmış bu bağlamda demokrasinin sosyal tabana yayılması amaçlanmıştır. 27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı Kanun ile daha önce belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanlarının doğrudan, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri sağlanmıştır.1965 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, İzmir ve Ankara nazım imar planlarının hazırlanması yetkisi İmar ve İskân Bakanlığınca kurulacak olan özel bürolara verilmiştir. Yine hızla gecekondulaşmaya devam eden şehirler için 775 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 775 sayılı Kanun eskilere nazaran daha etkili ve kapsamlı çözümler getirmesine karşın kesin bir çözüm sağlayamamış ve gecekondulaşma tüm hızıyla devam etmiştir (Yörükoğlu, 2009, s. 15).

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin anayasası da denilen 1580 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesinde belediye, ‘‘*belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve karar organları seçmenler tarafından belirlenen mali ve yönetimsel özerkliği olan kamu tüzel kişiliği’’* olarak tanımlanmıştır (5393 Sayılı Kanun, md. 3).

Belediyenin organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanından oluşmaktadır. Belediye Başkanı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve belediyenin sevk ve idaresinden sorumludur. Başkan, belde halkının seçimi ile göreve gelir. Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni'nin de başkanı, Belediye Başkanıdır. Belediye Meclisi, karar ve danışma organıdır. Belediye meclisinin seçimi ile ilgili özellikler 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanunda belirtilmiştir. Bu hukuki düzenlemeye göre belediye meclis üyeleri onda birlik baraj uygulamalı ve nispi temsil sistemine göre belirlenmektedir Ayrıca belediye meclisi üye sayıları da nüfusa göre değişmektedir. Kanunun 5. maddesinde meclis üye sayısının en az dokuz en çok elli beş üyeden oluştuğu belirtilmiştir.

Belediye meclisi; stratejik planı görüşmek ve karar almak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, belediye encümeni üyelerini ve ihtisas komisyonu üyelerini belirlemek gibi daha birçok önemli görevleri vardır. Belediye meclisi belediye başkanının başkanlığında belediyeyi ilgilendiren ve kanunla kendilerine verilen alanlarda karar almakla görevlidirler (Akyol, 2017, s. 48).

Belediye encümeni, danışma organı olup, belediye başkanının başkanlığında toplanır. Belediye encümeni üyelerinin sayısı belirlenirken nüfus kriteri getirilmiştir. Nüfusu yüz binin üzerindeki belediyeler de belediye meclisinin her yıl için kendi üyeleri içinden seçeceği üç üye, yine her yıl için mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından belirleyeceği iki üyeden olmak üzere toplam yedi kişiden oluşur. Nüfusu yüz binin altında olan belediyelerde belediye meclisinin her yıl için kendi üyeleri arasından belirleyeceği iki üye, yine her yıl için mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üyeden olmak üzere beş üyeden oluşmaktadır (Hekimoğlu, 2019, s. 15).

Kentlerin kontrolsüz ve dağınık şekilde büyümesi, belediyelerin hizmet sunumunda etkinliğin sağlanamaması, ekonomik sorunlar ve imar planları konusunda bütünlüğün sağlanamaması, gibi sorunlara yol açmıştır. 1980 askeri müdahalesi sonrası büyük şehirlerin karşılaştığı sorunlar ön plana çıkarılmış ve yeni yönetim modelleri aranmaya devam edilmiştir. Büyük kentlerde özel bir yönetim biriminin kurulması amacıyla yapılan ilk düzenleme Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 34 numaralı karar ile yapılmıştır. Bu karara göre, büyükşehirlerde anakent belediyelerinin etrafında bulunan küçük belediyeler, ana belediyelere bağlanmıştır. Kentleşmenin artması ve büyük kentlerin ortaya çıkmasıyla beraber yeni bir idari teşkilata ihtiyaç duyulmuştur. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetim birimlerine yer verildikten sonra, ''büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri'' getirilebilir denilmiştir. Bu maddeye dayanarak büyük kentler için 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Böylece ilk defa büyük kentlerde yeni bir yönetim sistemi kabul edilmiştir. 3030 sayılı Kanunla İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 3030 sayılı Kanun büyükşehirlerde iki kademeli sistemi benimsemiş, alt düzeyde

büyükşehir içindeki ilçe ve alt kademe belediyeleri, üst kademede büyük şehri kapsayan bir Büyükşehir Belediyesi (BŞB) yer almaktadır (Akbay, 2020, s. 18).

2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiş ve ilgili Kanun'la, büyükşehir sınırları nüfus ve yarıçap esasına göre genişletilmiştir. İstanbul ve Kocaeli için farklı bir yol izlenmiş ve bu iki ilin sınırları il mülki sınırları ile örtüştürülecek şekilde genişletilmiştir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde bulunan belde belediyeleri büyükşehir modelinin içine alınmış ve bu belediyeler ilk kademe belediyesi olarak adlandırılmıştır. 2012 Yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun, hem yerel yönetim sistemimizde hem de büyükşehir sistemimizde önemli değişiklikler yapmıştır. 6360 Sayılı Kanun ile 750 bin ve üstü nüfusa sahip yerleşim yerlerinde il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş yeni 14 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ayrıca ilçe belediyelerin sınırları da ilçe mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Yapılan son hukuki düzenlemeye göre tüm büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler kaldırılmış ve köyler aynı isimle mahalle olarak büyükşehir belediyesine bağlanmıştır (Arıkboğa, 2018, s. 377-380).

Büyükşehir belediyelerinin organları, Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Encümenidir. Halk tarafından beş yıllığına seçilen büyükşehir belediye başkanı, yürütme organının başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi konumundadır. Başkan aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin de başkanıdır. Karar organı olan Büyükşehir belediye meclisini, büyükşehir ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinin katılımıyla oluşmaktadır. Büyükşehir belediye encümeni, danışma organıdır ve atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşur. Büyükşehir sisteminde ise büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi bütünleşmiş bir yapının üst ve alt kademesini oluşturmaktadır. Bu iki birim arasında karşılıklı bağımlılık söz konusu ayrıca bu birimler birbirinden etkilenir veya etkileyebilirler (Akbay, 2020, s. 19).

1.3.TÜRKİYE'DE KÖY YÖNETİMİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Köyler, Türkiye'de yerel yönetim birimleri arasında nüfus yoğunluğu en az, en eski ve niceliksel açıdan en çok olan yerleşim birimidir. Köyler, il özel idarelerinden ve belediyelerden farklı olarak Tanzimat Dönemi öncesinde de varlığını sürdüren yerel yönetim birimidir. Köyler, Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinden itibaren örf ve adetlere göre yönetilmiştir (Gözler, 2008, s. 200). Osmanlı Devlet geleneğinde köylerin kendi kendine yeten ve yöneten bir yapıya sahip olması önemli bir yönetim birimi olduğunu gösterir. 19. yüzyılda her alanda olduğu gibi köylerin yönetimi konusunda da bazı düzenlemeler yapılmıştır. Tanzimat öncesi dönemlerde köyleri cami imamları yönetmiş ancak birçok alanda imamların yetersiz olduğu anlaşılınca 1829 yılında İstanbul'da ilk muhtarlık kurulmuştur (Palabıyık ve Atak, 2002, s.333).

Köylerin hukuki olarak ortaya çıkması ise ilk olarak 1858 tarihli ''Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram'' ile '' Kaymakamların ve Müdürlüklerin Vezaifini Şamil Talimat'' ile olmuştur (Toprak, 2010, s.122). Köyler, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile bir yerel yönetim teşkilatı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemede ilk kez köyün organlarından, oluşum şekillerinden ve görevlerinden bahsedilmiştir. Ayrıca bu düzenlemede her köyde farklı dinden ve halkı temsil edecek, halk tarafından seçilecek bir muhtar ve ihtiyar meclisine de yer verilmiştir. Muhtar ve ihtiyar meclisi, halk tarafından seçilir ancak hükümet onayı ile kesinleşir. Böylece muhtar ve ihtiyar meclisi, hem hükümetin icra aracı olmuş hem de vergi tahsili ile köyün temizlik ve tarım işlerini yüklenmiştir (Akyol, 2017, s. 45).

1870 yılında vilayetlerin genel idaresini düzenleyen ''İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'' ile köylere, köy yollarının yapılması, köprü, çeşme ve su yollarının tamir edilmesi, hayır işlerinin yapılması, ticaret, temizlik, tarım benzeri yeni sorumluluklar yüklenmiştir (Topak, 2010, s.123).

Köylerin tüzel kişilik kazanması ve yerel yönetim birimleri arasında yer alması 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur. Köy, ''nüfusu iki binden az olan yerler'' olarak tanımlanmıştır. Ayıca köy, cami, okul, yayla, baltalık gibi orta malları olan, bir arada veya dağınık yerleşim tipinin görüldüğü, bahçe ve tarlaları ile birlikte köyü teşkil ederler (442 Sayılı Kanun, md. 2). Köy, nüfusu seyrek, ekonomisi

önemli derecede tarıma dayalı, homojen, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan yerleşim yerleridir.

Köy yönetimini, organları ve personelleri olarak iki kısma ayırabiliriz. Köyün organları; köy derneği, köy ihtiyar meclisi (heyeti) ve köy muhtarıdır. Köy Derneği, altı aydır köyde ikamet eden, on sekiz yaşını doldurmuş, kadın ve erkek tüm seçmenlerden oluşur. Muhtar ve ihtiyar meclisi köy derneği tarafından seçilir. Köy Derneği ile köydeki seçmenlerin doğrudan doğruya köy yönetiminde söz sahibi olmaları sağlanmıştır. Köy dernekleri, doğrudan demokrasinin en güzel örneklerinden birini oluşturur. Köy derneği, yapılması isteğe bağlı olan görevleri zorunlu hale getirebilir.

İhtiyar meclisi, yürütmeye ilişkin kararlar alan ve köye ait işlerin görülmesini denetleyen yürütme ve karar organıdır. İhtiyar meclisi seçilmiş ve doğal üyelerden oluşur. Doğal üyeler, köy imamı, öğretmen ve sağlık memurudur. İhtiyar meclisinin üye sayısı nüfusa göre belirlenir ve nüfusu 1000'e kadar olan köylerde 8 üye, 1001-2000 arası olan yerlerde 10 üye ve 2000'den fazla olan yerlerde ise 12 üyedir. İhtiyar meclisi, her hafta en az bir kere toplanır ve toplantıya muhtar çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile de toplanabilir. (Toprak, 2010, s. 130-131).

442 sayılı Köy Kanununa göre İhtiyar Meclisi'nin görevlerinden bazıları şunlardır; köye ve köylüye ait işleri konuşup bunları önem durumuna göre sıraya koymak, sağlık, okul ve yol gibi köylü için önemli sosyal ve ekonomik tesisler yapmak, köy parasının nasıl harcandığını kontrol etmek, çevre sağlığı, bayındırlık ve imar, esenlik ve kolluk, kültür ve eğitim, tarım gibi zorunlu işleri yapmayan köylüye bir kuruştan yüz kuruşa kadar para cezası alınabileceğine karar vermek, köy adına arazi satın alıp tarlası olmayan köylülere vermek. İhtiyar meclisi, Köy Kanunu'nun 13. ve 14. maddeleri gereğince zorunlu ve isteğe bağlı işleri yapmak için köy sınırları içerisinde yer alan gayrimenkulleri değerinde satın alabilir. (442 Sayılı Kanun, md. 43-45). İhtiyar meclisi tarafından alınan bazı kararlar, bağlı oldukları vali ya da kaymakamın onayı ile yürürlüğe girmektedir. Örneğin, köy bütçesinin onaylanması gibi.

Muhtar, köy yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Muhtar, beş yıl için köy derneği tarafından seçilir ve siyasi partiler aday gösteremezler. Ayrıca muhtar devlet memurudur ve devletin köydeki temsilcisidir. 442 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre muhtar, köy işlerinde söz söyleme ve emir verme hakkına sahiptir. Muhtar, hem devlet hem köy işlerini görmekle görevlidir. Devlet işleri adı geçen kanunun 36 ve 37. maddelerinde sayılmış olmakla birlikte genel olarak, yönetim, sağlık, dirlik ve düzenlik, nüfus, mali ve doğal afetlere karşı alınacak önlemleri içermektedir. Köy işleri ise, köyün ve köylünün zorunlu işlerini yapmak ve yaptırmak, köy işlerine harcanacak parayı toplamak ve harcamak için emir vermek, köy işlerinde hem davalı hem davacı olarak mahkemede bulunmak gibi hususları içermektedir. Muhtarın köy yararına olmayan kararları kaymakam ya da vali tarafından bozulabilir ancak mülki idare amirleri muhtarın yerine karar alamazlar (Toprak, 2010, s. 130).

Köy muhtarının devlet işleri ile ilgili görevleri şunlardır;

- Kendisine bildirilen kanun ve nizamları halka duyurmak anlatmak, kendisine verilen işleri yapmak,
- Köy sınırları içerisinde huzur ve düzeni muhafaza etmek,
- Hükümete, salgın ve bulaşıcı hastalıklarla ilgili bilgi vermek,
- Doktor olmayanların, hastalara ilaç hazırlamasını yasaklamak,
- Köylülerin çiçek ve diğer bulaşıcı hastalıklar aşısı yaptırmasını sağlamak,
- Köye gelip gidenlerin neden geldiğini anlamak ve bunlar içerisinde yabancı ve şüphelileri karakola bildirmek,
- Köyde doğan, ölen, evlenen ve boşananlarla ilgili her ay defter hazırlayıp, bir sonraki ayın ilk on günü içinde nüfus memuruna vermek,
- Vergi tahsildarlarına yol göstermek ve yolsuzluk yaparlarsa hükümete bildirmek,
- Asker toplamak, bakaya ve asker kaçaklarını hükümete bildirmek,
- Köyün çevresinde eşkıya görülmesi halinde hükümete bilgi vermek,
- Köy halkının namusuna, canına ve malına el uzatanlar ile kanunlara karşı koyanları korucularla yakalatmak,

- Köy sınırları içerisinde sel ve yangın gibi olaylar yaşanması halinde köylüleri toplayarak söndürmeye ve çevirmeye çalışmak,
- Mahkemeler tarafından gönderilen celp, tezkere ve hükümleri ilgililere bildirmek (442 Sayılı Kanun, md. 36).

Muhtarın yerine getireceği köy işleri ise şunlardır;

- 13. maddede belirtilen işleri ihtiyar meclisi ile görüşüp yapmak,
- 14. maddede dayılan işleri yapmaları için köylüye nasihat vermek,
- Köylüyü, ihtiyar meclisi ile görüştükten sonra işe çağırmak,
- Köy işlerine harcanacak parayı İhtiyar Meclisi kararıyla toplamak,
- Toplanan parayı harcamak için emir vermek,
- İhtiyar meclisine, bir ay içinde harcanan para hakkında bir sonraki ayın başında bilgi vermek,
- Köy tüzel kişiliğini, temsil etmek (442 Sayılı Kanun, md. 37).

Köyün personelleri ise, köy korucusu, köy imamı, köy kâtibi ve diğer personellerden oluşmaktadır. Köy korucusu, köy sınırları içerisinde halkın malını, canını ve namusunu korumakla görevlidir. Her köyde en az bir korucu bulunur ve nüfusu binden fazla olan köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur. Korucular, ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve muhtarın vereceği haber üzerine kaymakamın emri ile işe başlarlar (442 Sayılı Kanun, md. 70). Köy imamı, ücreti köy tarafından ödeniyorsa köy derneği tarafından seçilir ve müftünün emri ile atanır. Köylerde görev yapan kadrolu imamlar ise, köy derneğinin teklifi, ilgili müftünün inhası üzerine valilik ve kaymakamlıkça atanır. Eğer köyde birden fazla imam varsa bunlardan hangisinin ihtiyar meclisine katılacağına kaymakam karar verir. Köy kâtibi, ihtiyar meclisi tarafından atanır ve vali ya da kaymakam tarafından onaylanır. Köyün diğer personelleri ise, süreklilik göstermeyen işlerin görülmesi amacıyla tutulan sığırtmaç, danacı ve çobandan oluşmaktadır (Toprak, 2010, s. 141).

1.4. TÜRKİYE'DE MAHALLE YÖNETİMİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Mahalle, bir şehrin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün idari açıdan ayrıldığı, yapı bölgecilerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalardan her biri veya komşuluk birimidir (sozluk.gov.tr, 19.11.2019). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde mahalle, belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim olarak tanımlanmıştır. Keleş'e göre mahalle, insanların toplumsal kimliklerini meydana getirdikleri, aidiyet bağı oluşturabildiği, kent yönetimine etkin katılım, çoğulculuk, temsil ve halk denetimi şeklinde özetlenebilecek demokratik prensiplerin pratiğinin yapılabildiği toplumsal ve yönetim anlamında en çekirdek yapıyı ifade etmektedir (Keleş, 2019, s. 89).

Osmanlı'dan gelen özellikleriyle Cumhuriyete aktarılmış olan mahalle yönetimi, Türk toplumunun siyasi, toplumsal ve yönetim gereksinimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Mahalle, Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde yerel seviyedeki geleneksel teşkilatlar arasında yer almaktadır. Okulu, medresesi, mescidi, alanı ve kahvehanesi gibi ortak ve çok taraflı kullanıma açık mekânları ile mahallede yaşayan insanlar arasında samimi ve yüz yüze ilişkilerin olduğu kefillik ve komşuluk hukuku esaslarının hâkim olduğu bir sosyal yapıdır (Eryılmaz, 1992:215).

1800'lü yılların ortalarına kadar mahalleleri ‘‘imamlar’’ yönetmiştir. İmam, Kadı'nın mahalle düzeyinde temsilcisi olup, padişah beratı ile atanır. Müslüman olmayan mahallelerde ise bu görev ‘‘kocabaşı’’ tarafından yerine getirilirdi (Ortaylı, 2008, s. 306). İmamlara olağan dışı durumlarda yardımcı olması için ‘‘yiğitbaşı’’ ya da ‘‘kethüda’’ ünvanlı kişiler görevlendirilmiştir. İmamların hem dini hem de idari işleri yapması, halk tarafından önemli etkiye sahip olmasını sağlamıştır. İmamlar, doğum, ölüm, evlenme, boşanma, ikametgâh değiştirme gibi nüfus işlemlerini takip etmişler ve medeni hal kayıtlarını tutmuşlardır. Ayrıca imamlar, zabıta işlerinden ve mahallede olup bitenden de sorumludur. Mahalleliler arasındaki anlaşmazlıkları çözmelerinin yanı sıra mahallede nüfus, evlendirme, cenaze defni işleriyle güvenlik işlerinden sorumlu olan imamların, aynı zamanda sulh hâkimi gibi çalıştıkları görülmektedir (Palabıyık ve Atak, 2002, s. 336).

Günümüzdeki anlamıyla mahalle idaresinin temelini oluşturan ilk muhtarlık örgütü, yeniçeri ocağının kaldırılmasının ardından ortaya çıkan güvenlik problemini gidermek amacıyla II. Mahmut tarafından 1829 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Her mahallede seçimle belirlenip, padişah onayı ile göreve başlayan iki muhtar vardır. Bunlar halk arasında iyi özellikleri ile tanınan kişiler arasından seçilen ve muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani olarak anılan kişilerdir. Muhtarlar, mahalledeki kefillik zincirine de dâhil olup, bu dönemde ortaya çıkan ve asli görevlerinden biri haline gelen ''ilmühaber'' düzenleme yetkisi ile asayiş ve güvenliğin sağlanması konusunda da önemli görev üstlenmişlerdir. Ayrıca muhtarların, doğum ve ölüm, göç, askerlikle ilgili işlemler, mahalle halkına düşen vergilerin tahsili, temizlik, bakım ve onarım gibi sorumlulukları vardır. Muhtar, imam ve mahallenin ileri gelenlerinden oluşan kurullar, kamusal hizmetleri dayanışma ve iş bölümü ile yerine getirmişlerdir (Alada, 2008, s. 4).

1864 ve 1871 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnameleri ile mahalle yönetimine ilişkin kanuni düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemede mahallenin kurulması, muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimi ile muhtarların görevlerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu nizamnamelerde kent ve kasabalarda her 50 hanelik yerleşim yerinin mahalle sayılacağı ve her mahallenin köy statüsünde olduğu belirtilmiştir. İhtiyar heyetleri en az üç en fazla on iki üyeden oluşur ve muhtarı azletme yetkisine de sahiptir.

Daha önce çıkarılan Nizamnameler, 1913 yılında çıkarılan geçici Vilayet Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile sınırlı da olsa mahalle tanımına hukuken yer verilmiştir. 1580 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre belediye sınırları içerisinde mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve Vali'nin onayı ile olur. 1933 yılında yürürlüğe giren 2295 sayılı Kanunla mahallenin hukuki varlığı sona ermiş ve 1944 yılına kadar hükümet izni ile muhtarlar görevlerine devam etmiştir (Göküş, Bayrakçı ve Alptürker, 2013 s. 34). Hukuki dayanakları kaldırılan muhtarlıkların yerine getirdiği görev ve yetkilerinden on üçü belediyeye, sekizi mahalleden seçilen kimselere, üçü polise, üçü jandarmaya ve geriye kalan görevleri ise diğer resmi kuruluşlara, bekçilere hatta bütün halka verilmiştir (Alada, 2008, s. 5).

Muhtarlıklardan görevi devralan belediye, polis, jandarma, diğer resmi kuruluşlar ve kişiler kendilerine verilen bu yeni görevleri istenildiği gibi yerine getirememişler ve bu durumun sonucu olarak vatandaşlar ile kamu kurumları arasında kopukluklar ortaya çıkmıştır. İçişleri Bakanlığı yaşanan sorunları dikkate alarak mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin tekrar kurulmasına karar vermiştir. 1944 yılında çıkarılan 4541 sayılı ‘‘Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun’’ ile mahalle yönetimleri yeniden kurulmuştur (Kalkışım ve Yılmaz, 2017, s. 112).

4541 sayılı Kanunun gerekçesine göre mahalle yönetimi, belde hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetime yardımcı bir kuruluş olarak belirlenmiştir. Görevlerinin önemli oranda merkezi yönetime ait olması ve muhtarların “memur” olarak görülerek merkezi bütçeden kendilerine aylık ödenek ayrılması mahalle yönetimlerinin merkezi idarenin en küçük taşra teşkilatı olarak anılmasına sebep olmuştur (Palabıyık ve Atak, 2000, s. 9; Kalkışım ve Yılmaz, 2017, s. 111).

4541 sayılı Kanun, mahalle yönetiminin temel düzenleyicisi olup 1950 yılından sonra çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Ancak yapılan değişiklikler genelde mahalle yönetiminin seçimine ilişkin sınırlı bir şekilde yapılmıştır. 4541 sayılı Kanun ilk olarak 1963 yılında daha sonra ise 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı ‘‘Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’’ ile yeniden düzenlenmiştir. Yapılan son düzenleme ile mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağı, ihtiyar heyetine 4 asıl ve 4 yedek olmak üzere 8 üye seçileceği, muhtar ve ihtiyar heyetine seçilmek için okuryazar olmak ve çoğunluk sisteminin uygulandığı model hala varlığını sürdürmektedir. Seçilme şartlarına baktığımızda ise altı aydır o mahallede yaşıyor olmak, 25 yaşında ve okuryazar olmak gerekir. Muhtarlığın herhangi bir nedenle boşalması durumunda, ihtiyar heyeti birinci üyesi durumu yazılı olarak seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülki amirine bildirir. Muhtarlıkların herhangi bir nedenle boşalması halinde her yıl Haziran ayının ilk Pazar günü muhtarlık seçimi yapılır (Alada, 2008, s. 6).

Muhtarların görev ve yetkileri 4541 sayılı Kanunun 3. maddesinde sayılmış olmakla beraber diğer hukuki düzenlemelerde muhtarlara verilen görevleri de yapmaktadır. Mahalle muhtarlarının ve ihtiyar heyetlerinin görev ve yetkilerini şu başlıklarla sınıflandırabilir;

- Vatandaşlık hizmetleri ve nüfusa ilişkin görevler,
- Askerlik işlemleri ile alakalı vazifeler,
- Seçimler ile alakalı görevler,
- Adliye işleri ile alakalı görevler,
- Tapu ve kadastro işleri,
- Milli Eğitim ile alakalı işler,
- Sosyal Güvenlik işlemleri ile alakalı görevler,
- Ulusal Savunma ile ilgili görevler,
- Sivil Savunma ile ilgili görevler,
- Seferberlik işlemleri ile ilgili görevler,
- Sağlık ile ilgili görevler,
- Tarım ve Hayvancılık ile ilgili görevler,
- Kolluklar ile ilgili görevler,
- Tebligat Kanununa ilişkin görevler,
- Vergiler ile ilgili görevler,
- Vakıf Arazilerinin Satışına ilişkin görevler,
- Mülki İdare Amirleri tarafından verilen görevler (4541, md. 3).

5393 sayılı Belediye Kanununda da mahallenin tanımı yapılmış ve Muhtarlıkla ilgili hükümlere yer verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile muhtarlık ve belediye arasındaki ilişki hem resmiyet kazanmış hem de mahallenin taleplerinin çoğu mülki idare yerine belediyelere yönelik olmuştur. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, kent idaresinde demokratikleşme ve etkinliği sağlamak amacıyla, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir bir yerel yönetim anlayışını sağlamak üzere, yönetişimci yerindelik anlayışıyla Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na uygun, yeni bir örgütlenme ihtiyacıyla düzenlenmiş olan 5393 sayılı Kanunun ''Mahalle Yönetimi'' başlıklı 9. maddesi ile daha önceki düzenleme korunmuş, ilki katılım,

ikincisi belediye ile kurumsal destekleyici ilişkilerin gelişimi doğrultusunda olmak üzere göreceli bazı yenilikler getirmiştir (Alada, 2008, s. 8).

Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, mahallelerin birleştirilmesi adları ile sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşir Belediye sınırlarında mahalle kurulması için nüfusun 500'den az olmaması gerekir. Belediyeler, bütçe imkânları doğrultusunda mahalle ve muhtarlığın taleplerinin karşılanması ve problemlerin çözülmesi amacıyla ayni yardım sağlar. Belediyeler karar alırken mahallenin müşterek taleplerini dikkate alır ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun şekilde yürütülmesini sağlar (Toprak, 2010, s. 232).

Muhtar, 5393 sayılı Belediye Kanunu 9. maddesinde verilen şu görevleri yapmakla yükümlüdür;

- Mahalle halkının gönüllü katılımı ile müşterek ihtiyaçları tespit etmek,
- Mahallenin yaşam standardını iyileştirmek,
- Belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini sürdürmek,
- Mahalleyle alakalı konularda görüş ve düşüncelerini belirtmek,
- Diğer kurumlar ile işbirliği yapmak,
- Kanunla belirtilen diğer görevleri yapmak (5393 Sayılı Kanun, md. 9).

Yine aynı Kanun'un 24. maddesinde muhtarların oy hakkı olmadan ihtisas komisyonlarına katılıp, görüş bildirebileceği, 76. maddede ise muhtarların kent konseylerine katılabileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Kent konseyleri, kentin kalkınmada önceliklerinin ve problemlerinin tanımlandığı ve tartışıldığı demokratik platformlardır. Kent konseyi toplantılarına muhtarlar, bölge temsilcilikleri, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, resmi kurum ve kuruluşların idarecileri, üniversite ve okulların temsilcileri gibi farklı kesimden insanları bir araya getiren en geniş katılım mekanizmasıdır (Toprak, 2010, s. 239).

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediye sınırları, il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Yapılan son kanuni düzenlemeyle, il mülki sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür. Artık belediyelerin bir parçası haline gelen bu mahalleleri ilçe

merkezinde bulunan mahallelerden ayırmak için kırsal mahalle adı verilmiştir. Kırsal mahalle kavramının hukuksal bir dayanağı olmayıp fiili bir kullanımdır. Bu yaşanan değişim ile beraber kırsal mahallelerde yaşayan insanlar, belediye literatürünün ve ilgili düzenlemelerin kapsamı içerisine dâhil edilmiştir. Bu durum tarım, hayvancılık, meralar ve imar gibi konularda farklı sorunlar yaşanmasına sebep olmuştur. Örneğin köyde yaşayan insanlar, ahır, samanlık ya da ambar yapmak isterlerse mevcut imar düzenlemesine göre yapacaklardır. Kırsal mahallenin kanuni bir tanımı olmadığı için hayvancılık ve tarım konularında farklı sorunlarla karşılaşılmaktadır (Arıkboğa, 2018, s. 30).

2014 yılından sonra muhtarlık konusunda önemli iki gelişme yaşanmıştır. Birincisi 6360 sayılı Kanun ile 30 ildeki köylerin tamamının mahalleye dönüştürülmesidir. Yaşanan dönüşümle beraber muhtarlık sayısı iki kat artmıştır. Ancak bu dönüşümün asıl etkisi kırsal mahallelerde muhtarlığa duyulan ihtiyacın artmış olmasıdır. Büyükşehirlerde mahalleye dönüşen köyler ilçe merkezine uzak ve kırsal alanda bulundukları için ihtiyaçları farklıdır. 2014 yılından sonra bu mahallelerin belediyelerle bağını güçlendirmek ve götürülecek hizmetleri eşgüdüm içinde yapmak amacı ile belediyelerde muhtarlıklarla ilgili bazı idari birimler kurulmuştur. Muhtarlıklara yönelik bu birimler sadece kırsal alan muhtarlıklarına değil merkez mahalle muhtarlarıyla da toplantılar düzenlemeye başlamış, işbirliği yapmaya ve onlardan gelen istekleri daha planlı şekilde yönetim sürecine katmaya başlamıştır.

İkincisi ise, Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenen muhtarlar toplantılarıdır. Günümüzde 50'ye ulaşan muhtarlar toplantısı ilk kez 27 Ocak 2015'de Cumhurbaşkanlığı Sarayında yapılmıştır. Ülkemizde bulunan 50.292 muhtarın yaklaşık olarak 32.000'i bu toplantılara katılmıştır (cnnturk.com, 15.09.2020). Muhtarlar, bu toplantılarda taleplerini doğrudan Cumhurbaşkanına iletme fırsatı bulabilmişlerdir. Bu toplantılarla birlikte Muhtarlık Bilgi Sistemi kullanılmaya başlanmıştır. Bu sistem muhtarların dilek, şikâyet, ihbar, istek ve taleplerini Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne ulaştırmakta ve alınan talepleri ilgilisine göre valilik ya da belediyelere gönderilmektedir (Arıkboğa, 2018, s. 32).

1.5. TÜRK İDARE HUKUKUNDA KÖY/MAHALLE AYRIMI

Günümüzde mahalle ve köy, sadece bir yerleşim yeri olarak görülse de ilk oluşturuldukları günden itibaren toplumsal açıdan önemli görevler yüklenmişlerdir. Kentlerin ilk ortaya çıktığı dönemde doğal olarak ortaya çıkan ve günümüzde de varlığını sürdüren mahalle, kentin idari, fiziksel, sosyal ve ekonomik bölümlerini ifade eden yerleşme birimleridir. Yerel yönetimler ortaya çıkmadan önce birçok kamusal hizmet, mahalle bazında sunulmuş ve mahalle her anlamda bir bütünlük arz etmiştir. Okulu, medresesi, camisi, alanı, çeşmesi, kıraathanesi, pazarı, binaları ve ahşap evleri, dükkânları, hamamı, gece bekçileri ile yaşayanların tüm hayatını kapsayan bir kurumdur. Mahalle, bütünü oluşturan parçalardan biri olduğu kadar, aynı zamanda o bütünü tek başına karşılayacak özelliktedir (Ortaylı, 2008, s. 114).

Mahalle, idari anlamda kentin en küçük yerleşim birimidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre mahalle, belediye sınırları içinde, talepleri ve öncelikleri benzer olan ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan bir yönetim birimi olarak tanımlanmıştır (5393 Sayılı Kanun, md. 3). Ayrıca mahalle, güvenlik konusunda da önemli bir yere sahip olup, çarşı ve mahalle bekçilerinin genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olduğu, dolayısı ile güvenli toplumsal alan olarak da değer kazandığı söylenebilir.

Köy ise, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenen tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler arasında sayılmıştır. Bu maddeye göre; "Yerel yönetimler; il, belediye ya da köy, halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kuruluş esas ve usulleri kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda belirlenen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" hükmü ile köy kendine yer bulmuş ve 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Kanun ile görevlerini yerine getirmektedir.

Kent - köy ayrımı, köy hayatında yaşanan değişimler ve bazı köylerin, kentlerle fiziksel olarak birleşmesiyle ortadan kalkmıştır. Yaşam düzeyi ve kalitesi bakımından böyle bir değerlendirme yapabilmekle beraber bu durum bütün köyler için geçerli değildir. Birçok köy, kent ve kentsel yaşamdan farklılık gösterebilir. Nitekim Keleş'e göre köy, ''idari durumu, sosyal ve iktisadi özellikleri veya nüfus yoğunluğu bakımından kentlerden farklı, genelde tarımsal etkinliklerle uğraşılan,

konutları ve diğer yapıları bu yaşam tarzını yansıtan yerleşim birimi'' olarak tanımlanmıştır (Keleş, 2019, s.93).

Köy, farklılaşmanın az olduğu homojen bir toplumsal yapıya sahiptir ve köyde birincil ilişkiler daha fazladır. Köy toplumlarında ilişkiler daha çok gelenek ve göreneklere göre belirlenir. Bu toplumlarda günlük ilişkiler yüz yüzedir ve duygusal bir temel taşır. Köyde yaşayan insanların hayat standartları, eğitim durumları, dil, din, inanç, gelenek ve görenekler açısından farklılığın az olduğu yerleşim alanlarıdır. Köyde genel geçim kaynağı tarım ya da hayvancılığa dayanır. Kent ise farklılaşmanın fazla olduğu heterojen toplumlardan oluşmaktadır. Kentte ise, genelde yabancılaşma, bireyselleşme ve ikincil ilişkiler hâkimdir. Kentte tarımdan daha çok ticaret, sanayi, hizmet gibi sektörler gelişmiştir. Kent toplumlarında çekirdek aile yaygındır ve aile arası ilişkiler köy toplumlarına göre daha mesafelidir. Köy toplumlarında ise aile arası ilişkiler daha samimidir ve geniş aile tipi daha yaygındır. Köyde yaşayan insanlar yenilikleri ve gelişmeleri kentli insanlara göre daha geç kabul eder. Kentte yaşayan insanlar ise değişen ve gelişen şeylere hızlı bir şekilde uyum sağlar (sosyologer.com, 20.02.2020).

Köy ve mahalle kavramının gelişim seyri incelendiğinde köyler, büyüyerek kentleri, daha sonraları ise kentler kendi içinde bölünerek mahalleyi oluşturduğu görülmektedir. Günümüzde aslında köylerin mahalleye dönüşmesi, kentlerin kendine has özelliklerinden kaynaklandığı söylenebilir.

Mahalle ve köy arasındaki farklara geçmeden önce tüzel kişilik ve kamu tüzel kişiliği hakkında kısaca durmanın, mahalle ve köy arasındaki farkları anlama konusunda fayda sağlayacağı düşünülmektedir. Tüzel kişi, birçok kişinin ya da malın topluluğundan doğan ve tek bir kişi sayılan oluşumdur. Her tüzel kişilik, kamu tüzel kişiliği değildir. Tüzel kişi, belli amacı gerçekleştirmek üzere kişi veya mal topluluğunun bağımsız şekilde örgütlenmiş, haklara sahip olabilen, borç veya alacak edinebilen varlıklardır (wikipedia.org, 25.07.2020). Kamu tüzel kişisi ise, kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından idari bir işlemle kurulmuş ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olan bir tüzel kişidir (Gözler, 2009, s. 159). Kamu tüzel kişileri, kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanan, kendilerine ait bütçesi, personeli, teçhizatı olan, borçlu ve alacaklı sıfatlarına sahip

varlıklardır. Köy, kamu tüzel kişiliğine sahip, kendine ait bütçesi ve personeli olan kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanabilen bir yerel yönetim birimidir. Mahalle ise kamu tüzel kişiliğine sahip değildir ve bu yüzden kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanamaz.

Mahalle ve köy oldukça eski yönetim birimleridir. Genel bir kıyaslama yapıldığında bu iki birimin birçok benzer ve farklı özellikleri olduğu görülmektedir. Mahalle ve köy arasındaki yönetim açısından farklar şunlardır;

- Köy, tüzel kişiliğe sahip olan bir yerel yönetim birimiyken, mahalle idari bir birim olarak tüzel kişiliğe sahip değildir.
- Köy Derneği, köy yönetiminin genel karar organıdır. Mahallenin ise bu şekilde bir karar organı bulunmamaktadır.
- Köy Muhtarı, köyün tüzel kişiliğinin temsilcisi ve köy idaresinin başıdır. Mahkeme ve diğer resmi işlerde köyü temsil edebilir. Mahalle, yerel yönetim birimi olmadığı için ve tüzel kişiliğe sahip olmadığından mahalle muhtarının mahkeme ve diğer resmi işlerde temsil etme yetkisi yoktur.
- Köy muhtarı, aynı zamanda devletin köyde temsilcisi olup, devletle ve köyle ilgili görevleri vardır. Yürütme organı gibi hareket ederek köyün işlerini yapar ve yaptırır. Muhtar, köyün parasını harcamaya yetkilidir. Mahalle muhtarının ise, genellikle merkezi idareye karşı yapması gereken görevleri vardır.
- Köy ihtiyar heyeti, denetleme ve karar organıdır. Mahalle ihtiyar heyeti ise, muhtara kanunla verilen görevleri yaparken, yardımcı olmaktır.
- Köy ve mahalle ihtiyar heyetlerini üye sayısı ve üyelerin belirlenmesi konusunda da bazı farklar vardır. Köy ihtiyar heyeti üye sayısı nüfus ölçütüne göre belirlenirken, köy öğretmeni ve imamı doğal üyelerdir. Nüfusu 1.000'e kadar olan köylerde ihtiyar heyeti 8 üye, 2.000'e kadar olan yerlerde 10 üyeden ve nüfusu 2.000'den fazla olan yerlerde 12 üyeden oluşur. Mahalle ihtiyar heyeti ise 4 asıl, 4 yedek olmak üzere toplam 8 üyeden oluşmaktadır.
- Köy yönetiminin, kendisine ait bütçesi, gelir ve gideri ile personeli vardır. Ancak mahalle idaresi, kendine ait gelir, gider, bütçe ve personele sahip değildir (Demirkaya ve Koç, 2017, s. 130-131).

Mahalle ve köy arasındaki sosyo - ekonomik açısından farklar ise şunlardır;

- Köylerde yaşayan insanlar arasında akrabalık ilişkileri ön plandadır. Kentle entegre olan ya da turizm potansiyeli olan köyler dışında dışarıdan göç aldıkları söylenemez. Mahalle, yabancılaşmanın ve bireysel ilişkilerin ön planda olduğu bir yapıya sahiptir. Köy ve mahallelerin, nüfus yapıları da oldukça farklıdır. Bazı kent mahallelerinin nüfusları, küçük bir kent kadardır. Köy nüfusu ise, 150 – 2000 arasındadır.
- Köyde yaşayan insanlar genellikle tarım ve hayvancılıkla uğraşırken, kentte yaşayan insanlar genellikle hizmet, sanayi ve ticaret gibi uzmanlaşma ve iş bölümünün olduğu işlerle uğraşmaktadır.
- Köyde aynı aileye mensup ve aynı işle uğraşanlar arasında sınıf ya da statü farkı bulunmazken, mahallede oturanlar arasında sınıf ve statü farkı vardır. Bu açıdan köylerin toplumsal yapısının homojen, mahallenin ise heterojen özellikte olduğu söylenebilir.
- Köy ve mahalle arasında yükümlülükler ve haklar açısından da bazı farklar vardır. Bu farklar özellikle belediyenin almış olduğu vergiler, harçlar ve katılma paylarından kaynaklanmaktadır. Bu vergi ve harçların bazıları sadece iş yerlerini ilgilendirirken, emlak vergisi, elektrik, havagazı ve tüketim vergisi, çevre temizlik vergisi ile kaynak suları harcı, bina inşaat harcı ve imarla ilgili harçlar mahalle sakinlerinin hepsini ilgilendirmektedir. Ayıca mahallede yaşayanlardan, belediyenin yapmış olduğu yol, su, kanalizasyon ve su tesislerine bazı durumlarda katılma payı alınmaktadır. Herhangi bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde olmayan köyler için bu yükümlülükler yoktur. Ayrıca köylerde, genelde içme suyu için de herhangi bir ücret ödenmemektedir (Bulut ve Kara, 2011, s. 265-266).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

2.1. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'nin hızlı kentleşme ve şehirleşme süreci 1950'li yıllarda başlamıştır. Büyük kentsel alanlarda sanayileşme eğilimlerinin başlaması ve tarımda makineleşmeyle insan gücüne duyulan ihtiyacın azalması kırsal alanlardan büyük kentlere doğru göç hareketlerine neden olmuştur. Göçün getirdiği büyümeyle kentin etrafında yeni yerleşim yerleri oluşmuş ve nüfus arttıkça bu yerleşim yerleri köyden belediyeye doğru bir yayılma göstermiştir. Hızlı nüfus artışı ve köyden kente doğru yoğun göçün sonucu olarak, büyük kentlerin yakınlarında kurulmuş olan belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeteri kadar götürülememesine neden olmuştur (Çınar vd., 2009).

Büyük şehirlerde yoğunlaşan sanayileşme, ulaşım ve iletişim imkânlarının gelişmişliği kentsel alanların etrafında denetimsiz yapılaşmaların hızla artmasına sebep olmuştur. Bu sürecin sonunda ise, sosyo – ekonomik açıdan bütünleşik, ancak idari açıdan parçalı kentsel alanlar oluşmuştur. Belediye ile diğer belediye/köy arasında, planlama, koordinasyon, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi, bütünleşik kent yönetimi gibi bazı sorunlar ortaya çıkmıştır (Arıkboğa,2013, s. 10). Küreselleşmenin de etkisiyle kentlerde yaşanan değişimler çarpık kentleşme, hizmetlere ulaşım güçlüğü, yetersiz iş birliği, imar düzenlemelerinde karşılaşılan sorunlar nedeniyle büyüme konusunun planlanıp, yönetilmesini zorunlu hale getirmiştir. Büyük yerleşim yerlerinde merkezdeki ana belediye ile çevredeki yerleşim birimleri arasındaki uyuşmazlıkları çözmek amacıyla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Dağlı'ya göre, büyükşehir belediyelerinin kurulma nedenleri ise, ölçek ekonomisi, hizmet koordinasyonu ve etkinlik, imar ve planlama uygulamalarında bütünlük ve uyum sağlanması, Türkiye'de göç olgusu ve kentlerin büyümesi, küçük belediyeler sorunu ve çözüm arayışlarıdır (Dağlı, 2018, s. 57-59).

Ölçek, aslında ekonominin bir alanıdır ve yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik denilince bunun en uygun büyüklük anlamında ‘‘optimal ölçek’’ kavramı kullanılmaktadır. Ölçek ekonomisi, bir üretim ya da hizmetin daha fazla ya da geniş çaplı gerçekleştirilmesi durumunda birim maliyetin düşmesi ve maliyet avantajı getirmesi durumudur (piyasarehberi.org, 14.06.2020). Yerel yönetimlerde optimum ölçek, yani en uygun büyüklük konusu uzun zamandır tartışılan en önemli sorunlardan biridir. Bu durumun başlıca sebebi hizmetlerin yerine getirilmesinde verimlilik ve etkinlik sorununun önemli bir yer teşkil etmesidir. Optimal ölçek, bir yerel yönetim birimi olan belediyeler bakımından belediyenin kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip olmasıdır (Güneş ve Özdemirkol, 2018, s. 170).

Teorik olarak en uygun ölçeğin ve optimal büyüklüğün belirlenmesi basit gibi görünse de nüfus ve coğrafi alan olarak belirlemek oldukça zordur. Dinamik bir yapıya sahip olan toplumun sürekli bir değişiklik içinde olması en uygun ölçeği belirlemeyi zorlaştırmaktadır. Burada temel sorun, kentler için optimal ölçeğin başka bir ifadeyle en uygun kent büyüklüğünün belirleme konusudur. Kentin nüfus ve yüz ölçümünde belirli bir orana kadar oluşan yoğunluk ve genişleme, kentsel hizmetlerin maliyetini azaltırken gereğinden fazla büyüyen kentlerde hizmetlerin maliyeti artacaktır (Keleş, 2004, 46-47). Hizmet türüne ve sunumuna göre en uygun büyüklüğün farklı olduğu genel kabul görmekle birlikte yerel yönetim reformlarının temelini yerel yönetim birimlerinin hizmetleri yerine getirirken daha fazla nüfus ve coğrafya ölçeği ile yaptırılması oluşturur. Yani küçük ölçekli birimler birleştirilerek büyük ölçeklere dönüştürülmesi istenmektedir. Belediyeler için ölçek ekonomisi kapsamında kabul edilen büyüklük, artan nüfus miktarına bağlı olarak kişi başına düşen hizmet sunum maliyetlerinin azaldığı ölçektir. Bunun temel nedeni hizmet kalitesinin ve katılımın artacağına, hizmet sunum maliyetlerinin azalacağına, hizmetlerin tarafsız ve eşit bir şekilde sunulacağına inanılmasıdır. Ayrıca yeterli uzman personel ve teknolojik araçlara sahip olduğu için büyük ölçekli belediyeler, daha büyük çapta hizmet sunabilecektir (Özaslan, 2015, s.151). Kısaca ifade etmek gerekirse, sanayileşme, artan göçün baskısı, kentlerin dışına yayılmış olan gecekondulaşma, hizmet ölçeğinde ve imar planlamalarında yaşanan problemler büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkmasına neden olan başlıca etkenlerdir.

2.1.1. 3030 Sayılı Kanuna Kadarki Uygulamalar

Metropoliten alan yönetimine ilişkin olarak oldukça farklı terimler kullanılmaktadır. Bu konuda en çok ‘‘büyükşehir, anakent, metropol ve bütünşehir’’ terimleri karşımıza çıkmaktadır. Metropol kelimesinin Türkçe karşılığı olarak anakent ya da büyük kent kavramı kullanılmaktadır. Anakent, bir ülke veya bölgenin etrafında bulunan bütün kentsel ve kırsal alanlara ekonomik ve sosyal açıdan hâkim olan ve ekseriyetle ülkenin diğer ülkelerle olan sosyo – ekonomik ilişkilerinin yaşandığı en büyük kenttir (Keleş, 1998, s. 19).

Büyükşehir belediyesi ise, anakent nüfuslarının hızla artması, yerleşim düzenlerinin geniş, plansız ve dağınık biçimde gelişmesi sonucu kentsel hizmetlerin daha düzgün bir şekilde sunulmasını sağlayan yönetim ve planlama modelidir. Büyükşehir belediyeleri, büyük yerleşim birimlerinde merkezde yer alan ana belediye ile çevrede yer alan yerleşim yerleri arasındaki kamu hizmeti anlaşmazlıklarını, alt yapı ve planlamayla ilgili sorunları gidermek amacıyla oluşturulmuştur (Çınar vd., 2009).

5216 sayılı Kanun’a göre büyükşehir belediyeleri *‘‘en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi’’*dir. 6360 sayılı Kanun ise bu tanımı değiştirerek, büyükşehir belediyelerini*, ‘‘sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi’’* şeklinde tanımlamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında farklı büyüklükte olan kentlerin yönetimine ilişkin farklı hukuki düzenlemeler olması gerekliliğinden söz edilmiştir. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu’nun gerekçesinde, şehirlerin büyüklüklerine göre üçlü bir belediye sistemini öngören kanunların çıkarılmasının gerektiği söylenmiş ancak bu sistem uygulamaya geçirilememiştir. Bunlardan birincisi kasabalar, ikincisi belediyeler, üçüncüsü ise büyükşehir belediyelerine yönelik olacaktı. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, Köy Kanunu’nda belirtilen kent büyüklüklerine göre

kademe sisteminden ayrı olarak sadece nüfusu iki binden fazla olan yerleşim alanlarını ve ilçe merkezlerini belediye olarak belirlemiştir (Çınar vd., 2009). Özellikle 1950'lerde başlayan köyden kente göç hareketi ile kentlerin daha da büyümesi Belediye Kanunu'nun etkinliğini geriletmiştir. Kentlerde görülen gecekondulaşma, çarpık kentleşme, kentin beledi hizmetlerden yoksun kalması, kent planlamasında yeterli önlemlerin alınmaması gibi birçok sorunu çözmek amacıyla Belediye Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılsa da, bu değişiklikler kentsel alanları yönetmek, çok sayıda belediye ve köyün aynı yerleşim yerinde varlığından kaynaklanan idari parçalanmışlığı önlemek ve kentin tamamında hizmetleri tek elden yürütme konularına odaklanmamıştır (Özgür, Yavuzçehre ve Ciğeroğlu, 2007).

Tek kademeli anakent yönetim denemelerinden biri de 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Kanun'la kurulan Ankara Şehremaneti'dir. 1928 yılında 1352 sayılı Kanunla Ankara'nın imarı için, Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Bu müdürlük, Şehremaneti yerine İçişleri Bakanlığı'na bağlanmış ve bu yüzden idari bir deneme olarak tarihte yerini almıştır (Çınar vd., 2009).

1961 Anayasası'nda anakent yönetimi ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Anayasa'da sadece, mahalli idarelerin kendi arasında birlikler oluşturmalarını sağlayacak kanuni düzenlemelere yer verilmiştir. Planlı kalkınma anlayışı bu dönemde ön planda olup, anakent belediye yönetimleri, kentleşme süreci içinde imar planlama sorunu olarak öne çıkmış ve bu kapsamda Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967), ''Büyük Şehir Bölgeleri'' başlığı altında bölge politikasının önemli bir bölümü olan büyük kentlerin yeni çekim merkezleri etrafında oluşturulması gerektiği vurgulanmış, bunun dışında herhangi bir idari düzenlemeye yer verilmemiştir (DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972), ''Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunu'' başlığı altında bölgelerarası dengeli gelişme politikası ile birlikte büyükşehirlerin gelişmesinin desteklenmesi öngörülmüş, ancak büyük kentlere ilişkin herhangi bir idari düzenleme öngörülmemiştir (DPT İkinci eş Yıllık Kalkınma Planı, 1968).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977), anakentlerin etkin yönetimini sağlamak amacıyla yerel yönetim mevzuatının yeniden düzenleneceği belirtilmişse de, ilk iki planda olduğu gibi yönetim yapısına ilişkin herhangi bir öneri getirilmemiştir. Anakent alanlarına ve nüfusu 100.000'den fazla olan kentlere yapılacak yatırımların işlev, zaman ve yer açısından projelendirilmesi gerektiği belirtilmiştir (DPT Üçüncü Beş Yıllık kalkınma Planı, 1973).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983), ''Kentleşme'' başlığı altında 1930'larda ortaya konan belediye modelinin artık işlevlerini yerine getiremediği ve metropoliten alanlara ilişkin yeni bir yönetim modeli ve altyapı örgütlenmesinin ihtiyacının olduğu ortaya konmuştur. Kalkınma planlarında ilk defa metropoliten alana ilişkin ihtiyaçtan açıkça bahsedilmiştir (DPT Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979).

Bu dönemde bazı kentlerin imar bütünlüğünü sağlamak amacıyla Nazım Plan Büroları kurulmuştur. Nazım plan, varsa bölge veya çevre düzen planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastro durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının, genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluklarını çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, 1/2000 – 1/5000 ölçeklerde, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan planlardır (wikipedia.org, 25.07.2020). Nazım Plan Büroları, büyük şehirlerin yönetiminin imar planları kapsamında alınması sebebiyle İstanbul ve İzmir illerinin nazım planlarını hazırlamak için 1965 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. 1969 yılında ise Ankara da bu uygulamaya dahil edilmiştir. İmar ve İskan Bakanlığına, belediye ve bağımsız imar müdürlüklerinin yönetimsel ve teknik personelini atama ve mahalli idarelerin bütün fen ve imar işlerini inceleme, soruşturma ve denetleme yetkisi, 1966 yılında çıkarılan 710 sayılı İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun'un 12. maddesinin Değiştirilmesine ve Bu Kanun'a Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun'la verilmiştir (Güler, 1987, s. 119).

İmar planları konusunda bütünlüğün sağlanması ve Ankara, İzmir, İstanbul başta olmak üzere, diğer büyük şehirlerin sorunlarını anakentler kurarak çözmek amacıyla, Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. 1979 yılında çıkarılan 7/17368 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, bölge düzeyinde faaliyet göstermek üzere Planlama ve Uygulama Eşgüdüm kurulu oluşturulmuştur. Kurulun görevi, bölge ölçeğinde yapılan fiziki çalışma planlarının uygulanmasında bütünlüğü ön planda tutarak, bölgelerde planlama, yatırım, karar ve alınacak önlemlere ilişkin koordinasyonu sağlamaktır. Bu kurullar, görevleri açısından valilerin başkanlığını yaptığı İl Koordinasyon Kuruluna benzemektedir (Güler, 1987, s. 123).

1960-1980 arası dönemde, büyük şehirlerin sorunlarını çözmeye yönelik pek fazla çözüm üretilememiş ve çözüm arayışları kent birlikleri ve özel amaçlı ana kent teşkilatları üzerinde yoğunlaşmıştır. 1980 askeri müdahalesi sonrası büyük şehirlerin karşılaştığı sorunlar ön plana çıkarılmış ve yeni yönetim modelleri aranmaya devam edilmiştir. Büyük kentlerde özel bir yönetim biriminin kurulması amacıyla yapılan ilk düzenleme Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 34 numaralı karar ile yapılmıştır. 34 numaralı kararda ülkedeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerin yakınlarında kurulmuş olan belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli şekilde halka götürülemediği ve kontrolün aksamasına sebep olduğu belirtilmiştir (Keleş, 1998, s. 21; Soydal, 2012, s. 85). Bu karara göre, büyükşehirlerde anakent belediyelerinin etrafında bulunan küçük belediyeler, ana belediyelere bağlanmıştır. Sıkıyönetim komutanlıkları, 1980 – 1981 yılları arasında Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon kentlerinde toplam 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler ve köyler, belediye şubesi ya da mahalle olarak 52 il ve ilçe belediyesine eklenmiştir. Daha sonra ise 93 belediye ve 99 köye tüzel kişilikleri geri verilmiştir. 1980 yılında 1.700 olan belediye sayısı 1981 yılında 1.580'e düşmüştür (Keleş, 1998, s.21).

34 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının askeri otoriteler tarafından farklı şekilde uygulanması üzerine, bu farklılıkları gidermek amacıyla, 1981 yılında 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere

Bağlanmaları Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 2561 sayılı Kanun'un amacı, *''temel belediye hizmetleri olan enerji, içme ve kullanma suyu sağlama, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi konularda belediyelerin birbirleriyle uyumlu ve birleştirici bir planlama içinde yeteri kadar ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak''* 'tır. Keleş'e göre bu düzenlemeyle anakentlerde etkin bir yönetim sağlanmasının yanı sıra iç güvenlik gibi etmenlerde sağlanmak istenmiştir.

34 numaralı karar ile 2561 sayılı Kanun, belediye sayılarının azaltılması, bazı belediyelerin kapatılıp köye ya da mahalleye dönüştürülerek ana belediyelere bağlanması, daha sonra incelenecek olan 5747 sayılı Kanun ile benzerlik gösterdiği söylenebilir. 2561 sayılı Kanun ile nüfusu 300.000'i geçen Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir illerinin çevresinde yer alan belediye ve köyler, yakınındaki ana belediyelere bağlanmıştır. Bu uygulamaya literatürde bütünşehir (unicity) tipi kentsel alan yönetimi de denir. 1981-1983 yılları arası ilgili Kanun'un uygulanmasıyla İstanbul'da bulunan 31 belediye ve 23 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Birleştirmenin ardından tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler ve köyler, belediye şubesi ya da mahalle olarak en yakın anakent belediyesine bağlanmıştır (Keleş, 2019, s. 294).

Sıkıyönetim döneminde, hem büyük şehirlerin etrafındaki sınır düzenlemeleri hem de anakent yönetim modeli doğrultusunda bazı uygulamalar yapılmıştır. Bu kapsamda İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini yapması amacıyla 1981 yılında çıkarılan 2560 sayılı Kanunla İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) kurulmuştur. İSKİ, özel anakent yönetim şekli uygulaması olarak İstanbul Belediyesi'nden bağımsız olarak, kendisine ait bütçesi ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur. Ancak 1984 yılında çıkarılan 3009 sayılı Kanunla İSKİ, İstanbul Belediyesi'ne bağlanmıştır. İSKİ kuruluş kanununun, tüm büyükşehir belediyelerinde uygulanması ise 1985 yılında çıkarılan 3305 sayılı Kanun ile olmuştur (Kavruk, 2002, s. 223 – 224).

Kentlerin yönetimine ilişkin arayışlar 1960 Anayasasında doğrudan yer almamış bu anayasada sadece mahalli idare birliklerinin kurulmasına yer verilmiştir. Ancak, 1960 – 1982 arası dönemde kentlerin yönetimine ilişkin Nazım Plan Büroları ve Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuş ve kalkınma planlarında

kentlerin yönetimine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Büyük kentlerin sorunlarına yönelik çözüm üretilememesi, 1982 Anayasası'nda bu kentlere ilişkin özel bir düzenleme yapılmasına yol açmıştır. 1982 Anayasası'nın kabul edilmesiyle büyük kentlere yönelik bir yapının oluşturulması amacıyla bazı yeni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Bu konuda atılan ilk adım 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'dur. İlgili Kanunun 4. maddesinde, Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimlerinde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan her ilçenin bir seçim çevresi olduğu belirtilmiştir. Anakent yönetiminin esaslarını düzenleme yetkisi, 2972 sayılı Kanunun Geçici 5. maddesi bir KHK ile hükümete verilmiştir. 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ile üç büyük kentte İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki kademeli büyükşehir belediye örneği kurulmuştur. Bu KHK, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile değiştirilmiştir (Çınar vd., 2009, s. 49).

2.1.2. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

1982 Anayasasının 127. maddesine göre, ‘*‘Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim şekilleri getirilebilir’’* hükmü büyükşehir yönetim sisteminin oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Bu doğrultuda 1983 yılında yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan 2972 sayılı Kanun ile merkezde bulunan belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir belediye meclisi, ilçelerde ise ilçe belediye kurulması öngörülmüştür. Ayrıca 2972 sayılı Kanunla, büyükşehir belediye başkanlarının ve ilçe belediye başkanlarının ayrı olarak seçilmesi düzenlemesini getirmiştir. İlgili Kanuna göre, sınırları içerisinde birden fazla ilçeye sahip olan her şehir belediyesine dönüştürülecektir. 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ile bu konu düzenlenmiştir (Çınar vd., 2009, s. 50).

195 sayılı KHK'nın amacı, büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Büyükşehir, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçesi olan şehirleri, ilçe belediyesi ise, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifade eder. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları

şehirlerin belediye sınırları, ilçe belediyelerinin sınırları ise, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. 195 sayılı KHK yerini, Resmi Gazete (RG). Sayı: 18453, 09.07.1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanuna bırakmıştır.

3030 sayılı Kanun'la Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinde iki kademeli büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 3030 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediyeleri *"belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçesi olan şehir"* şeklinde tanımlamaktadır. Kanuna göre, bir kentte büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için birden fazla ilçeye sahip olmak gerekir, aksi halde merkezi yönetimce en az iki ilçe kurulması gerekmektedir. 3030 sayılı Kanunun 3. maddesinde, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kentler, büyükşehir olarak; büyükşehirlerde yer alan ilçelerde kurulan belediyeler de ilçe belediyeleri olarak tanımlanmıştır. Bu iki kademeli büyükşehir belediye sistemi 1986-1988 yılları arasında kurulan büyükşehirler için de geçerlidir. İstanbul, Ankara ve İzmir dışında büyükçe nüfusa sahip il merkezleri de statüsü, cazibesi, ilde toplanan vergi gelirlerinden alınan ilave paylar nedeniyle büyükşehir belediye statüsü elde etmeye çalışmışlardır.

3030 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeler arasında görev ayrımının sınırları açıkça belirtilmemiş olması nedeniyle büyükşehir belediyeleri siyasi yönden faydalı gördüğü durumlarda bağlı belediyelerin görev alanına karışabilme esnekliğine sahiptir. Ayrıca yetki ve görev ayrımı sınırlarındaki belirsizlikler giderilse de sistemin çalışması büyükşehir belediye başkanının iyi niyetine bağlıdır. Keleş'in yaptığı araştırmaya göre, bu modelin uygulanmasında ortaya çıkan problemlerden en önemli kısmının % 47,7 ile büyükşehir belediyeleri ile bağlı belediyeler arasındaki yetki ve görev paylaşımının açık olmamasından kaynaklandığı sonucu ortaya çıkmıştır. Araştırmaya katılanların % 52,7'si ise büyükşehir belediyesine bağlı belediyelerin yetkilerinin arttırılması gerektiğini düşünmektedir (Keleş, 1998; Soydal, 2012, s. 90). Denetim mekanizması incelendiğinde ise, 3030 sayılı Kanun'la merkezin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmamış, sadece el değiştirmiştir. Merkezi yönetim vesayet yetkisini ilçe belediyeleri üzerinde kullanmak üzere büyükşehir belediyelerine devretmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 255).

3030 sayılı Kanuna göre; Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Encümeni, büyükşehir belediyesinin organlarıdır. Başkan ve meclis halk tarafından 5 yıl için seçilir. Encümen ise, büyükşehir belediye başkanı veya başkanın seçeceği başkan vekili başkanlığında, genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işlerini yapan birim başkanlarından oluşmuştur. Bu düzenlemeye yapılan en önemli eleştiriler arasında büyükşehir belediye başkanına hiç ayrıcalık tanınmamış olması, büyükşehir belediye encümeninde meclis üyelerine hiç yer verilmemesi ve tek tek sayılarak atanmış birim amirleri arasından üye seçilmesidir (Tekin, 2018, s. 914). Meclisin çalışma esas ve usulleri yönetmelikle düzenlenirken, Kanunun 12. maddesinde ‘‘Büyükşehir belediye meclisinde sorunları araştırmak amacıyla komisyonlar kurabilir’’ denilerek düzenlemelerin önce komisyonlarda olgunlaştırılması düşüncesine yer verilmiştir (3030 Sayılı Kanun, md. 12).

Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı olmayıp, onun yerine başkanvekili yer almaktadır. 3030 sayılı Kanun ile yerel yönetim sistemimize gelen en önemli yeniliklerden biri de ‘‘Genel Sekreterlik’’tir. Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile atanır. Büyükşehir belediye başkanı tarafından ise, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler ve diğer personeller atanır. Hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini düzenlemek üzere bir genel sekreter ve en fazla dört genel sekreter yardımcısı atanır.

3030 sayılı Kanun’un 6. maddesine göre büyükşehir belediyeleri mali ve teknik imkânları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak yapmakla sorumlu olduğu görevler şunlardır;

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak.
- Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, uygulamak ve ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.
- Büyükşehir sınırları içerisinde meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak.

- Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, işletmek ya da işlettirmek.
- Büyükşehir dâhilindeki su, kanalizasyon ve her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak.
- Çevre sağlığını korumak, 1, 2 ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseselerin açılış ve çalışma ruhsatlarını vermek.
- Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, işletmek ya da işlettirmek.
- Mezarlık alanları belirlemek ve işletmek.
- Çöplerin ve sanayi artıklarının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirilmesi için gerekli tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek ya da işlettirmek.
- Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara vermek.
- Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek.
- İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek.
- İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak.
- Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.
- Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek (3030 Sayılı Kanun, md. 6).

3030 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre, büyükşehir belediyesinin görevleri dışında kalan ve mevzuatta belediyelere verilen tüm görevleri ilçe belediyeleri tarafından yürütülür. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa ya da bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir. Büyükşehir sınırları içerisindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz

taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyük şehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir ‘‘Alt Yapı Koordinasyon Merkezi’’ ile ‘‘Ulaşım Koordinasyon Merkezi’’ kurulur. İlçe belediye başkanları kendi görev alanlarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılırlar. Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ile ilgili kararlar tüm belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır (3030 Sayılı Kanun, md. 7).

1986 yılında çıkarılan 3306 sayılı Kanun ile Adana Büyükşehir Belediyesi, 1987’de 3391 Sayılı Kanun ile Bursa, 3398 Sayılı Kanun ile Gaziantep ve 3399 sayılı Kanun ile Konya, 1988’de ise 3508 Sayılı Kanun ile Kayseri’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. İlerleyen süreçte ekonomik sebepler öne sürülerek, büyükşehir belediyesi kurulmasında birden fazla ilçeye sahip olma şartı kaldırılmış ve KHK’lar ile de büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı KHK ile 7 ilde Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit (Kocaeli) ve Erzurum’da büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu KHK ile büyükşehir belediyesi kurulması için birden fazla ilçeye sahip olma şartından vazgeçilmiş ve onun yerine alt kademe denilen bir belediye yapısı öngörülmüştür. 2000 yılında çıkarılan 5093 sayılı KHK ile bu uygulamalara bir yenisi daha eklenmiş ve Sakarya (Adapazarı) da büyükşehir belediyesi kurulurken, ilçe belediyelerinin ve alt kademe belediyelerinin olması öngörülmüştür. Sakarya Büyükşehir Belediyesinin kurulmasıyla büyükşehir belediye sayısı 16 olmuştur (Dağlı, 2018, s.61).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmadan önce bütünleştirmeye yönelik üç kanuni düzenleme (5019, 5025, 5026 Sayılı Kanunlar) yapılmıştır. Bu üç kanun Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden (TBMM) geçmesine rağmen dönemin Cumhurbaşkanı tarafından, yerel seçimlere 12 aydan daha az bir süre kaldığı gerekçesiyle, veto edilmiştir (Tekin, 2018, s. 915).

Büyükşehir belediye sınırlarını genişletmeye/bütünleştirmeye yönelik ilk düzenleme 5019 sayılı Kanun’dur. 5019 sayılı Kanunla, büyükşehir kapsamında bulunan belediyelere isim verilmesi ve merkez ilçe kapsamında yer alan belediyelerin birleştirilmesine yönelik değişiklikler öngörülmüştür. 5019 sayılı

Kanun'a göre, nüfusu 5 milyondan fazla ya da valilik binası merkez alınarak, il merkezine en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyükşehirlerde, belediye sınırları il mülki sınırlarıdır. Diğer büyükşehirlerin de nüfusları oranında valilik binaları merkez alınarak çizilecek dairelerle sınırlarının genişletilmesi hedeflenmiştir. Nüfusu 2 milyon – 5 milyon arası büyükşehirlerin 50 km yarı çapında daire çizilerek; nüfusu 1 milyon – 2 milyon arası büyükşehirlerin 30 km yarı çapında daire; nüfusu 1 milyondan az olan büyükşehirlerin sınırlarının ise 25 km yarıçapında büyütülmesi amaçlanmıştır. Belirlenen sınırlar içerisinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri olarak, belde belediyeleri ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri olarak anılmıştır. Ayrıca köylerin, tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülecekleri belirtilmiştir. Orman köyleri ise bu kapsam dışında tutulmuştur (Çınar vd., 2009, s. 57).

5019 sayılı Kanunun geçici 1. maddesine göre, büyükşehir belediyesine katılan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, 3030 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerine verilen görev ve yetkiler kapsamındaki gayrimenkul, kuruluş ve araçları, kanun yürürlüğe girdikten sonra üç ay içinde ilgili büyükşehir belediyesine aktarılacaktır. Valinin başkanlığında kurulacak olan dağıtım komisyonları, bu devir işlemlerini yapmakla görevlidir.

Daha sonra çıkarılan ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından aynı gerekçe ile veto edilen 5025 ve 5026 sayılı Kanunlar ise, bazı yerel yönetim teşkilatlarının tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve sınırlarının değiştirilmesine yöneliktir. 5025 sayılı Kanuna göre, nüfusu 2.000'den az olan belediyelerin köye dönüştürülmesi düzenlenmiştir. 5026 sayılı Kanun ise Denizli Belediyesi'nin sınırlarının genişletilmesine yöneliktir. 5026 sayılı Kanun ile bazı belediye ve köylerin, mahalle olarak Denizli Belediyesi'ne eklenerek yetki alanını genişletmeyi amaçlamıştır.

3030 sayılı Kanunla ortaya çıkan büyükşehir belediye sistemi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile reforma tabi tutulmuş ve belediye sınırlarında yeniden ölçeklendirme yapılmıştır. 5216 sayılı Kanun'un, 3030 sayılı Kanun'dan en önemli farkı, büyükşehir sınırlarına yönelik getirdiği yeni ölçek düzenlemeleridir. 5216 sayılı Kanunu tanımlayan en önemli özelliklerden biri de ‘‘Pergel

Düzenlemesi'' olarak adlandırılan sınır genişletmeleri ile büyükşehir sınırlarını belirlemesidir.

Ökmen ve Parlak'a göre, Türkiye'de ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanunla hayata geçirilen büyükşehir belediye sistemi, modern şehircilik anlayışının kaçınılmaz bir gereği olan metropoliten alan uygulamasının örneği olmaktan çok uzaktır. Bu sistemde görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler yoktur, iş birliği kurma mekanizması ve kuralları yeterli değildir. Büyükşehir belediyesinin, ilçe ve alt kademe belediyeler üzerinde kesin bir hakimiyeti vardır ve büyükşehir belediyesi çapında bir planlama ve koordinasyon yapılamadığı gibi alt kademe belediyelerinin büyüklükleri birbirinden çok farklıdır. Bu durum kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 256 – 257).

2.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Türkiye'nin 1984 yılında başlayan büyükşehir süreci 2004 yılına kadar dar bir kentsel alanda işlenmişken, RG, Sayı: 25531, 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile daha geniş kentsel alanda işlenmeye başlanmıştır. Kanunun genel gerekçesine göre, nüfusun büyük kentlerde yoğunlaşmasıyla, hizmet talebi ve maliyetini artırmıştır. Diğer bir gerekçe ise kent sorunlarını çözmede idari yetersizliklerin olmasıdır. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, teknolojide meydana gelen gelişmelerle çevre sorunları kamu hizmetlerinin kapsamını ve ölçek boyutlarını gözden geçirmeyi gerekli kılmıştır. Anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda yerel yönetim teşkilat yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz mali kaynakları itibariyle karşılaştıkları sorunları çözmede yetersiz kalmıştır (Dağlı, 2018, s.62).

Anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliği ortadan kalkmakta ve kaynak israfına neden olmaktadır. Ayrıca nüfusun kentlerde yoğunlaşması, konut ve kamu hizmetlerine duyulan talebi ve maliyeti de artırmıştır. Bu durum ise hizmet kalitesinde düşmelere, zaman ve kaynak kaybına neden olmaktadır. Konut talebindeki artış, arsa spekülasyonunu, kaçak yapılaşmayı ve gecekondulaşmayı teşvik etmekte, kentin estetik yapısını bozmaktadır. Sorunlar

anakentin tamamından kaynaklanırken, sorunların çözümü için gerekli olan yetki ve mali kaynaklar birden fazla yerel yönetim arasında paylaştırılmıştır. Bu durum karşılaşılan sorunların çözümünde yetersiz kalınmasına neden olmaktadır (Çınar vd., 2009).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir sınırları belirlenirken nüfus ve ölçek olmak üzere iki ölçüt getirilmiştir. Nüfus kriterine göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde ve bu sınırlara en fazla 10 km uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olması gerekir. Ölçek kriterine göre ise, nüfusu dikkate alınarak 20, 30 ve 50 km yarıçaplarında daireler çizerek büyükşehir sınırlarını belirlemektir. Pergel düzenlemesi (yarıçap) olarak adlandırılan bu yöntem ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir (Çelikyay, 2014, s. 11).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre bir yerde büyükşehir kurulmasının iki şartı vardır. Bunlardan birincisi, büyükşehir belediye sınırları içinde en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesi, ikincisi ise, belirlenen sınırlara en fazla 10 kilometre uzakta bulunan yerlerde toplam nüfusun 750.000 olması gerekir. Kanuna göre büyükşehir belediyesi, ''büyükşehir sınırları içinde en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesi olan, bu belediyeler arası uyumu sağlayan, kendisine kanunda öngörülen görev ve yetkileri kullanan, yönetimsel ve mali özerkliği olan ve karar organları seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişileri'' olarak tanımlanmaktadır.

3030 sayılı Kanun'da alt kademe olarak ifade edilen kavram yerine 5216 sayılı Kanun'la ilk kademe kavramı kullanılmıştır. 5216 sayılı Kanun'a göre, ilçe belediyesi, büyükşehir sınırları içinde kalan belediyeyi ifade eder. İlk kademe belediyesi ise, büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe kurulmadan oluşturulan ve ilçe büyükşehir ilçe belediyeleri ile aynı yetki, ayrıcalık ve sorumluluğa sahip belediyeleri ifade eder. Büyükşehir belediye sınırları ve aynı il sınırları içerisinde bulunan belediye ve köyler büyükşehir sınırlarına eklenmiştir. Ayrıca bir yerde büyükşehir kurulması için o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik seviyesinin de uygun olması gerekir (İzci ve Turan, 2013, s. 123).

5216 sayılı Kanun'un getirdiği yeni sistemin en önemli özelliklerinden biri 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarını, yetki alanlarını ve sorumluluklarını genişletmesidir. 5216 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre, büyükşehir belediyesi sınırları etrafında ve aynı il sınırlarında yer alan belediye ve köyler, Belediye Kanunu'nda belirtilen katılma esasları uygulanarak büyükşehir belediyesine katılacaklardır. Belediye ve köylerin büyükşehire dahil edilmesi ilişkin kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediyesinin isteği üzerine, büyükşehir belediye meclisi aracılığıyla alınır (Çınar vd., 2009, s.79).

Geçici 2. madde, ''Pergel Düzenlemesi'' olarak da bilinen sınırları faklı uygulama ile genişleten düzenlemedir. İlgili maddeye göre;

- İstanbul ve Kocaeli illerinin sınırları özelliklerine göre diğer illerden farklı tutularak sınırları, il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Bu iki il sınırlarında tüm yerel hizmetlerden büyükşehir belediyesi sorumludur.
- İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehirlerin sınırları ise, valilik binası merkez alınarak, il mülki sınırlarında kalması şartıyla nüfusu 1 milyona kadar olan yerler için 20 km yarıçap çizilerek, nüfusu 2 milyona kadar olan yerleşim yerlerinde 30 km yarıçap çizilerek, nüfusu 2 milyondan fazla olan yerlerdeyse 50 km yarıçap olarak çizilecek dairelerin içerisinde kalan yerlerden oluşur.

Pergel düzenlemesiyle yapılan genişletmeyle büyükşehir sınırları içinde bulunan tüm belde belediyeleri ve orman köyleri dışındaki tüm köyler büyükşehir sistemi içine alınmıştır. Böylece kentin imar bütünlüğünün bozulmasının önüne geçilmek ve kentsel alanın yönetsel bütünlüğü sağlanmak istenmiştir.

Tablo 1: Büyükşehir Belediyelerinde Genişletme ve İlçe/İlk Kademe Belediyeleri

Sınır Genişletme	**BŞB'ler**	**2004 Öncesi**		**2004 Sonrası**				**Alt Kademe Artışı (%)**	**Nüfus Artışı (%)**
		Toplam	**Nüfus (2.000)**	**İlçe**	**İlk. K.**	**Top.**	**Nüfus (2.000)**		
Mülki Sınır	İstanbul	27	8.803.468	32	41	73	9.838.860	170	11,8
	Kocaeli	2	195.699	6	38	44	1.089.256	2100	456,6

50 Km Yarıçap	Ankara	8	3.203.362	15	21	36	3.434.158	350	7,2
	İzmir	8	2.232.265	19	38	57	2.711.838	613	21,5
30 Km Yarıçap	Bursa	3	1.194.687	7	18	25	1.430.001	733	19,7
	Adana	2	1.130.710	3	17	20	1.242.009	900	9,8
20 Km Yarıçap	Konya	3	742.690	3	4	7	752.203	133	1,3
	Kayseri	2	536.392	5	19	24	678.767	1100	26,5
	G.Antep	2	853.513	3	5	8	883.245	300	3,5
	Antalya	3	603.190	0	14	14	675.048	367	11,9
	Diyarbakır	3	545.983	0	6	6	629.444	100	15,3
	Erzurum	4	361.235	1	6	7	380.236	75	5,3
	Eskişehir	2	482.793	0	5	5	496.208	150	2,8
	Mersin	3	537.842	0	22	22	709.848	633	32,0
	Samsun	4	363.180	1	14	15	423.827	275	16,7
	Sakarya	12	303.989	6	15	21	401.706	75	32,1
Toplam		**88**	**22.090.998**	**101**	**283**	**384**	**25.776.654**	**336**	**16,7**

Kaynak: Erbay Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, (Ocak-Haziran 2013), 48-96.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları önemli ölçüde genişletilerek, bu alanlarda bulunan çok sayıda belediyenin birbirinden kopuk olarak yaptıkları planların yarattığı karmaşa önlenmek istenmiştir. Ancak ilgili Kanun'la tanımlanan idari sınırların metropol özellikleri taşımadığı ve kentin etki alanlarının belirlenmesinde bilimsel kriterlerin dikkate alınmadığı, Kanun'a yapılan önemli eleştirilerden bazılarıdır (Soydal, 2012, 100). 5216 sayılı Kanun'dan sonra bu sınırlar içerisinde bulunan ilçe belediyeleri, büyükşehir alt kadem, belediyeler ise, büyükşehir ilk kademe belediyesi olarak anılmaya başlanmıştır. Orman köyleri dışında büyükşehir sınırlarında bulunan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Geçici 2. maddeye göre, orman köyleri, orman köyleriyle ilgili saklı olmak üzere, imar konusunda büyükşehir belediyesi mücavir alanı olarak sayılmış ve bu orman köylerinin su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehirler tarafından yapılacağı belirtilmiştir (Çınar vd., 2009, 80 – 81).

Yapılan bu düzenlemeyle Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki dağılımı konusunda büyükşehir belediyelerini esas alan bir sistem ortaya çıkmıştır. Hâlbuki yerel demokrasinin gerçekleşmesi bakımından ilçe belediyelerinin esas alınması, metropoliten alan çapındaki hizmetlerin koordinasyonunu sağlanmasında büyükşehir belediyelerinin sorumlu olması gerekir.

5216 sayılı Kanun'a göre, büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümenidir. Büyükşehir belediye meclisi, karar organı olup, ilgili Kanun'da gösterilen usul ve esaslara göre seçilen temsilcilerden oluşur. Meclisin başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır ve büyükşehir sınırları içindeki tüm belediye başkanları meclisin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye meclisi 3030 sayılı Kanun'a göre yılda 3 kez toplanırken, 5216 sayılı Kanun'a göre yılda 12 kere toplanır. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisini bir yılda sınırsız olarak olağan üstü toplantıya çağırabilirken, 5216 sayılı Kanunda bu süre en fazla 4'tür. Bütçe görüşmeleri toplantı süresi, 3030 sayılı Kanunda en fazla 30 gün iken, 5216 sayılı Kanunda 20 gündür. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerin bütçeleri birlikte basılır, oylanır ve kararlaştırılır. 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediye meclislerine, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kararlarını onama, değiştirerek onama ve reddetme yetkileri de vererek, ilçe ve alt kademe belediyeler üzerinde bir önceki Kanun'a göre da etkin bir denetim ve kontrol mekanizması kurulmaya çalışılmıştır (Soydal, 2012, s. 93).

5216 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre, büyükşehir belediye encümeninin başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri içinden bir yıl için gizli oy ile seçeceği 5 üye ve büyükşehir belediye başkanı tarafından birim amirleri arasından seçilecek 5 üye ile toplam 10 üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının seçtiği üyelerden biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmalıdır. 3030 sayılı Kanun'da ise encümen, belediye başkanı ve atanmış toplam 7 üyeden oluşmaktaydı. 5216 sayılı Kanun'da ise beş seçilmiş beş atanmış üye ve başkandan oluşan toplam on bir kişilik bir yapı vardır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016, s. 918).

5216 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlükler, büyükşehir belediye teşkilat yapısını oluşturmaktadır. 3030 sayılı Kanun'da birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi merkezi yönetimin izni ile yapılırken, 5216 sayılı Kanun'a göre bu işlemler büyükşehir belediye meclisinin kararıyla yapılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması amacıyla nüfusları ile orantılı olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir. Nüfusu 3 milyondan fazla olan büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğer büyükşehir belediyelerinde ise en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir personellerini atar ve müdür ve üst düzey yöneticileri ilk toplantına büyükşehir belediye meclisine bilgi verilir (5216 Sayılı Kanun, md. 21).

5216 sayılı Kanuna göre Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır;

- Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin de fikirlerini alarak stratejik plan, yıllık hedef ve yatırım programları hazırlar ve büyükşehir belediye bütçesini hazırlamakla görevlidir,
- Büyükşehir belediyeleri, çevre düzeni planına göre büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arası her ölçekte nazım imar planı yapmaya, yaptırmaya ve onaylayarak uygulamaya yetkilidir.
- Büyükşehir ilçe belediyelerinin nazım imar planına göre hazırlayacakları uygulama imar planlarını aynen ya da değiştirerek onaylamaya ve denetlemesini yapmakla görevlidir.
- İlçe belediyeleri tarafından nazım imar planları yürürlüğe girdikten sonra bir yıl içerisinde uygulama imar planları ve parselasyon planlarını yapmaları gerekir, aksi halde bu planları yapmaya ya da yaptırmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.
- Gecekondu kanunu ile belediyelere verilen görev ve yetkileri yerine getirmek, Büyükşehir belediyelerine kanunlar ile verilen görev ve hizmetlerin proje, yapım ve bakım işleriyle alakalı her ölçekte imar ve parselasyon planı yapmak ve ruhsat vermek,

- Büyükşehir belediyelerinin yetkisi sınırlarında bulunan işletmelere ve bizzat kendisi tarafından işletilen yerlere ruhsat vermek ve onları denetlemek,
- Kentsel gelişim ve dönüşüm konularında büyükşehirlere verilen yetkileri kullanmak,
- Büyükşehirlerde ulaşımla ilgili ana planları yapmak ve toplu taşıma hizmetlerini koordinasyon içinde planlamak; hava yolu dışında deniz, su, kara ve demiryolları üzerinde çalıştırılan tüm toplu taşıma araçlarının sayıları ile bilet ücretlerini belirlemek,
- Durak yerlerini belirleyerek, karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve gibi yerler üzerinde araç park yerlerini belirlemek ve çalıştırmak ya da kiraya vermek; Kanunlarla belediyelere verilen trafik düzenlemesine ilişkin tüm işleri yapmak,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanında bulunan alan, bulvar, cadde ve ana yollar yapmak ve onların bakım ve onarım işlerini yapmak,
- İlan ve reklam yerleri ile bu yerlerin şekil ve boyutlarını tespit etmek, cadde, meydan, bulvar, yol ve sokaklara isim ve numara belirlemek ve bu alanlar üzerinde bulunan binalara isim ve numara vermek,
- Büyükşehir belediyelerinde coğrafi ve kent bilgi sistemleri oluşturmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesi gereğince tarım alanları ve su alanlarının korunmasını sağlamak ve ağaçlandırma yapmak. Halk sağlığını ve çevre üzerinde olumsuz etkileri olan işletmeleri kentin belli bir alanında toplamak,
- İnşaat malzemeleri, kömür ve hurda depolama alanları ile hafriyat, moloz, kum ve çakıl depolama ve satış alanları belirleyerek bunların taşınmasında çevre kirliliği için gerekli tedbirler almak,
- Büyükşehir katı atık toplama planını yaparak, sanayi ve katı atıkların depolanması ve yok edilmesini sağlamak ya da bu amaçlar doğrultusunda tesisler kurmak. Deniz araçlarının atıklarını toplamak ve bununla ilgili düzenleme yapmak.
- Birinci sınıf sağlıksız işletmelerle, gıda sektöründe hizmet veren işyerlerinin yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak amacı ile laboratuvar kurmak, bu işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren yerlerde zabıta hizmetlerini yapmak,
- Yolcu ve yük terminalleri ile kapalı ve açık otoparklar yapmak ya da yaptırmak, işletmek veya ruhsatlandırmak.
- Büyükşehir sınırlarının tamamına hizmet edecek sosyal tesisler, parklar, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, müze, kütüphane, spor ve dinlenme tesisleri yapmak, işletmek ya da yaptırmak, Amatör spor kulüplerine malzeme ve gerekli desteği vermek.
- Büyükşehir belediye meclisi kararıyla ulusal ve uluslararası alanda başarı gösteren sporculara ödül vermek, amatör spor kulüpleri arasında yarışma yapmak.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının sağlık, eğitim ve kültür hizmetleriyle ilgili gerekli teçhizat desteği sağlamak ve bu konuyla alakalı bina ve kuruluşların bakımını yapmak, gerekli görülmesi halinde eğitim, sağlık, kültür hizmetleri için bina yapmak,
- Kent tarihi açısından önemli yapıların ve fonksiyonlarını korumak, eğer korunması mümkün olmayan yapılar varsa bunların yerine aslına uygun şekilde restore etmek,
- Büyükşehir sınırları içinde toplu taşıma hizmetlerini yapmak ya da yaptırmak, kara ve deniz taksileri ile tüm servis araçlarına toplu taşıma ruhsatı vermek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirmek amacıyla, baraj ve arıtma benzeri tesisler kurmak ve derelerde iyileştirme yapmak, kaynak sularını ya da arıtma sularını satmak,
- Mezarlık ve definle alakalı işleri yapmak,
- İmar planlarında belirlenen yerlerde her çeşit toptancı hali ve mezbahalar yapmak ya da yaptırıp ruhsat verip denetlemek.
- Büyükşehir ölçeğinde doğal afetlerle ilgili planlamalar hazırlamak, gerekli hallerde diğer afet bölgelerine her türlü teçhizat desteği sağlamak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yapmak, patlayıcı ve yanıcı maddeler üretenlerin üretim ve depolama alanlarını tespit etmek,
- Çocuk, genç, yetişkin, kadın ve engellilere yönelik bütün sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmek amacıyla sosyal kurumlar oluşturmak,

meslek ve beceri kazandırmak amacıyla kurslar açmak ve bu işleri üniversiteler, meslek liseleri ve sivil toplum öğütleri ile beraber yapmak,

- Merkezi ısıtma sistemleri kurup işletmek ya da işlettirmek,
- Büyükşehir sınırları içerisinde altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak (5216 Sayılı Kanun, md. 7).

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyeleri için nüfus ve yarıçap usulüne dayalı ölçek gibi kriterler getirse de sadece nüfus ve yerleşmeler arası uzaklık kriterinin metropoliten kent sınırlarının belirlenmesinde tek başına yeterli olmayacağı, bu yerleşmeler arasındaki sosyal ve ekonomik ilişkilerin de önemle üzerinde durulması gerekmektedir. Tekel bu konuya ilişkin olarak, Türk yönetim ve hukuk sisteminde nesnel ölçütlere dayandırılmadan oluşturulan anakent tanımının, büyükşehir yönetiminde ve planlanmasında bugün yaşamakta olan birçok sorunun da temeli olduğunu vurgulamaktadır (Tekel, 2002; Soydal, 2012, s. 94).

Hizmetlerin daha etkin ve verimli şekilde sunulması amacıyla yarıçap usulüne göre çizilen dairenin dışında az bir mesafede olan köy ve belde belediyelerinin anakentle ilişkili olsa bile büyükşehir sınırlarına katılamıyordu. Kendilerine yakın mesafede bulunan yerleşim yerleri su ve kanalizasyon gibi birçok büyükşehir belediye hizmetinden faydalanırken dairenin dışında kalan mahalli idareler bu hizmetleri düşük bütçeleri ile kendileri yapmak zorunda kalmıştır.

Büyükşehir belediyesi yönetim birimi olarak mevcut idari yapıya dayandırılarak oluşturulmuştur. Anakentin yapısı, işlevi ve etki alanları ile hizmet sunumunda karşılaşılabilecek ekonomik sorunlar dikkate alınmamış ve kentin etrafında belediyeleşmemiş alanlardaki planlama ve hizmet ölçeği konularında sorunlar yaşanmıştır. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluşunu ekonomik ve demokratik kriterler bağlamında değerlendiren Eryılmaz, Adapazarı'nda çok sayıda alt kademe belediyesine yer verilmesini halkın yönetime katılımına imkân sağlayacağı için demokratik yönden uygun bulurken, çok sayıda hizmet binası, araç, gereç, personel ve benzeri giderlere neden olması açısından ekonominin etkin yönetimini olumsuz etkileyeceğini savunmaktadır (Eryılmaz, 2000, s.101).

5216 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni büyükşehir belediye sistemi, hem yarıçap usulüne göre çizilen dairelerden kaynaklanan olumsuzlukları hem de çok sayıda yerel yönetim biriminin halkın ihtiyaç ve taleplerini karşılayamamasından dolayı eleştirilmiş ve 2008 yılında 5747 Sayılı Kanun çıkarılmıştır.

2.1.4. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Büyükşehirlere yönelik olarak 1980'li yıllardan itibaren yapılan kapsamlı düzenlemelere rağmen, iç göçün etkileri ile nüfus yapısı daha da bozulan küçük yerleşim yerlerinin sorunları sürekli ertelenmiş, yerel kamu hizmetlerinin aksadığı bu tip yerleşim yerlerinin ölçeğine ve yönetim organizasyonlarına yönelik olarak kapsamlı reformlar yapılmamıştır. Reform ihtiyacının sürekli ertelenmesinin yanı sıra, 1980'li yıllardan itibaren hiçbir bilimsel temele ve idari bir ihtiyaca dayanmayan bir yaklaşımla köylerin belediye haline dönüştürülmesiyle küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha da ağırlaştırılmıştır (Canpolat, 2010, 93).

5747 sayılı Kanunun genel gerekçesine göre bazı yerel yönetim birimleri, hizmet üretme ve sunmakta zorlanmaktadır. Bu durum yapısal bir sorun olabileceği gibi bazı yerel yönetim birimlerinin özellikle de belediyelerin kapasitesinin ihtiyaçlara cevap verememesinden kaynaklanmaktadır. Hükümet, küçük belediyelerin idari ve mali açıdan hizmet üretme ve verme kapasitelerinin gün geçtikçe azalmasından dolayı 5747 sayılı Kanun'a ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Kırsal alanda bulunan küçük yerel yönetim birimlerinin kaynak yaratma kapasitesi çok düşük olduğundan sadece genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payla hizmet sunmak zorunda kalmaktadırlar. Genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar nüfus miktarına göre aktarılmaktadır ve bu belediyeler gün geçtikçe kente daha fazla göç verdikleri düşünüldüğünde hizmet sunumu için kaynaklarının yeterli olduğu söylenemez. Bu belediyelerin kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapıları bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır. Başta su kaynakları olmak üzere, doğal kaynakların ve çevrenin korunması, katı atık yönetimi ve arıtma gibi oldukça maliyetli ve ileri teknoloji gerektiren projelerin idari ve mali açıdan yetersiz olan bu belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi mümkün görünmemektedir (Çınar vd., 2009).

Mevcut belediyelerle ilgili olumsuzlukları gidermek amacıyla ilk adım 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Kanunla atılmıştır. 5393 sayılı Kanunla hem belediye kurulması zorlaştırılmış hem de belediye kuruluşunda nüfus şartı 5.000'e ve uzaklık kriteri 5.000 metreye çıkarılarak küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulması uygulamasına son verilmiştir. Bu düzenlemeye göre nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle köye dönüştürülmüştür (5393 Sayılı Kanun, md. 12). Bu düzenlemeyle hem idari hem mali açıdan sorun yaşayan küçük belediyelere ayrılan paylar daha büyük belediyelere ayrılacak ve yerel yönetim hizmetleri daha nitelikli şekilde sunulacaktır.

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun, hem ölçek reformu yapmayı hem de 5216 sayılı Kanun'un olumsuz yönlerini bertaraf etmeyi hedeflemiştir. Bu anlamda büyük ilçeler bölünmüş veya küçük beldeler birleştirilip yeni ilçeler kurulmuş, pek çok ilk kademe belediyesi de mevcut büyükşehir ilçe belediyeleri içerisinde mahalleye dönüştürülmüştür. Böylelikle büyükşehir belediyeleri, alt kademede yalnızca ilçe belediyelerinin, üst kademe ise büyükşehir belediyelerinin olduğu daha basit bir yönetsel duruma kavuşmuştur (Arıkboğa, 2013, s. 61). Bu düzenlemelerin asıl hedefi, artık sadece metropoliten alanın değil, büyükşehir belediye modelinin de kendi bütünlüğü ve uyumu ile sürdürebilirliğini sağlamaktır (Dağlı, 2018, s. 66).

Getirilen yeni düzenlemeyle yerel yönetimlerin bütünleştirilmesi için önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda yapılan düzenlemeler şunlardır;

- Büyükşehir olan bazı illerde toplam 43 yeni ilçe kurulmuştur. Büyükşehir sınırlarında yer alan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş ve ilçe belediyelerine eklenmiştir.
- Köye dönüştürülmesi planlanan belediyelere, mahalle olarak il ve ilçe belediyesine bağlanma imkanı verilmiştir. Bağlanılacak belediye ile katılacak belediye arasında başka bir belediye ya da köy olmaması ve birbirlerine olan uzaklığın 10 km'den fazla olmaması gerekir.

- Büyükşehir belediye sistemi içerisinde ilçe belediyesi dışında farklı isimle belediye kurulması imkânı kalmamış ve bu düzenleme 2009 Mart yerel seçimleriyle birlikte uygulamaya konulmuştur.
- İstanbul'da Eminönü İlçesinin, tüzel kişiliği kaldırılmış ve mahalleleriyle beraber Fatih Belediyesi'ne bağlanmıştır. Ayrıca bazı belediyeler, büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılmış ve İstanbul ve bazı büyükşehir belediyelerinde, ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlı mahalleler, diğer ilçe belediyelerine bağlanmıştır.
- İki büyükşehir belediyesinin adı değiştirilmiştir. 593 sayılı KHK ile kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediyesinin ismi Sakarya Büyükşehir Belediyesine, 504 sayılı KHK ile kurulmuş olan İzmit Büyükşehir Belediyesinin adı ise Kocaeli Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirilmiştir.
- Türkiye'nin idari yapılanmasında köklü bir geçmişi olan bucak idareleri kaldırılarak, bucak merkezleri ile bucaklara bağlı köyler kanunda öngörülen il ve ilçe belediyelerine bağlanmıştır.
- 2972 sayılı Kanunun 4. maddesinde yapılan değişiklik ile orman köylerini kapsayacak şekilde büyükşehir belediye başkanı seçim çevresi değiştirilmiştir.
- 5747 sayılı Kanunla, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesine bir fıkra eklenmiş ve bu fıkraya göre, mahalle ve köye dönüştürülen yerleşim yerlerinde kamu hizmetlerinin ne şekilde yapılacağı ve bu hizmetleri üstlenecek kurumlar belirlenmiştir. Bu yerleşim yerlerinde il özel idareleri ya da köylere hizmet götürme birlikleri, içme suyu sağlama, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama ve çevre temizliği, ulaşım gibi hizmetlerin yürütülmesi amacıyla hizmet birimleri kurulabilir. Vali ya da kaymakamlar, hizmetlerin aksamaması amacıyla kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlar (Acar, A. 2008, s. 120-122).

Köye ya da mahalleye dönüşen belediyelerin, personelleri ve mal varlıkları ile alacaklarının devri, vali ya da valinin görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, kurulacak olan paylaşma, devir ve tasfiye komisyonları tarafından yapılacaktır. Vali tarafından bu komisyonlara yardımcı olmak amacıyla alt komisyonlar oluşturulabilir. Devir ve tasfiye işlemlerinin, yapılacak ilk mahalli

idareler seçimine kadar tamamlanması öngörülmüştür. İlgili belediyeler, bir ay içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarını, hazır personelleri ile taşınır ve taşınmaz mal varlıklarını ve tüm taşıtlarını bildirmelidir. Bir belediyeden ayrılarak kurulan yeni belediyeler ile ayrıldıkları belediyeler arasındaki taşınır ve taşınmaz mal varlıkları ile alacak ve borçların paylaşımı nüfusları dikkate alınarak yapılır.

5747 sayılı Kanun ile nüfusu iki binden az olan belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi hedeflenmiş ve bu belediyelere 2380 sayılı Kanun gereği verilen payların, tüzel kişilikleri kalktığı yıl İçişleri Bakanlığı'nca ifade edilen nüfus temel alınmak üzere 10 yıl süreyle il özel idaresine verileceği belirtilmiştir. Köye dönüştürülecek olan belediyelerin, kamu kurumlarına, İller Bankasına ve Belediye Kanunu uyarınca yapılandırılan borçları ile tüzel kişiliklerinin fiilen kaldırıldığı tarihi takip eden yıldan itibaren, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere ayrılan toplam paydan bir yıl içinde İller Bankası'nca kesilecek ve on iki eşit taksit olarak alacaklı kurumlara verilecektir. Bu doğrultuda tüzel kişiliklerine son verilmesi düşünülen belediyelerin borçlarının, bir yılda bitirilmesi öngörülmüştür (Çınar vd., 2009, s. 125).

5747 sayılı Kanunun ile tüzel kişiliğine son verilen belediyelerin, il özel idaresine ya da belediyelere aktarılması gereken personelleri, gereksinim halinde kazanılmış hak ve aylık dereceleri dikkate alınarak başka belediyelere ya da vali tarafından merkezi idarenin taşra kuruluşlarına atanabilirler. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler, yürürlükte olan planlarda zorunlu değişiklikler dışında yeni nazım ve imar planları yapamayacak ve yapı ruhsatı dışında her türlü imar düzenlemesinin, büyükşehir belediye sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi tarafından, başka yerlerde ise il özel idaresinin onayı ile yapılacağı belirtilmiştir (Çınar vd., 2009).

Tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetimler aslında kentleşmenin gerektirdiği yerel vergi tabanı, katılım, hizmet kapasitesi gibi temel unsurların gelişmediği ve siyasi sebeplerle belediye statüsü verilen kırsal nitelikli yerlerdir. İdari ve mali açıdan hizmet üretme ve sunma konularında önemli problemlerle karşılaşmaktadırlar. Bu nedenle Canpolat'a göre 5747 sayılı Kanun'la, yerel yönetim sistemimizdeki en önemli problemlerden biri olan küçük belediye sorunu bir ölçüde de olsa giderilmek istenmiştir (Canpolat, 2010, s. 95).

5747 sayılı Kanun hakkında olumlu görüş bildirenlere göre bu düzenlemeyle, çok parçalı yerel yönetim yapısına son verilmekte, yerel yönetimlere paralel merkezi yönetim teşkilatları kurulmakta, eğitim, sağlık, güvenlik ve sosyal yardım gibi merkezi yönetimin sorumlu olduğu hizmetlerin halka daha yakın birimlerce sunulması sağlanmakta, yerel yönetim sayıları uluslararası eğilimlere uygun olarak optimal nüfus ve alan büyüklüğüne kavuşturularak şehirlerde yaşam kalitesi arttırılmaktadır. Olumsuz görüş bildirenlere göre ise bu düzenleme, yerel yönetimleri zayıflatacak, köyden kente göçü artıracaktır. Belediye statüsü kazanılmış bir haktır ve halkın rızası alınmadan belediyelerin referandum yapılmadan kapatılması hukukun genel ilkelerine aykırıdır (Çınar vd., 2009).

Özellikle hizmet sunma konusunda gerekli personel, makine, bina, teçhizata ve iktisadi yapıya sahip olmayan küçük belediyelerin kaldırılması olumlu görülmektedir. İdari ve mali açıdan daha güçlü belediyeler aracılığıyla kamu hizmetleri daha etkin ve verimli şekilde sunulacaktır. Ancak yerel yönetim birimi olan belediyelerin bir kanunla mahalleye dönüştürülmesi yerel demokrasi anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Belediyelerin kapatılması ve mahalle olarak başka bir ilçeye bağlanması demokratik katılımı en aza indirecektir. Örneğin, bu düzenlemeyle Ankara Temelli Belediyesi, 2009 seçimlerinden sonra Sincan İlçesinin bir mahallesine dönüşmesinin yerel demokrasi anlayışıyla bağdaşmadığı gerekçesiyle Ankara Nöbetçi İdare Mahkemesi'ne başvurmuştur.

Yapılan bu düzenlemeyle küçük belediyelerin kaldırılmasının arkasında yatan asıl düşünce, ilçe düzeyinde büyük belediyelerden oluşan büyükşehir belediyesinin, daha etkili, verimli ve eşgüdüm içerisinde hizmet sunacağı ve bu şekilde kaynak israfının önleneceği varsayımıydı. Ancak kentlerin büyümesi beraberinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı, ölçek ekonomisinden yararlanılamaması, sanayileşme, çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülememesi, kaynak israfının artması, kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli biçimde karşılanamaması, kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği, optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının olmaması, belediye ya da köylerin beraberinde getirdikleri sanayileşme, çevre, ulaşım ve

benzeri sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olmamaları, mali kaynakların yetersiz olması gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Bu sorunları çözmek amacıyla 2012 yılında 6360 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

2.1.5. 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Bütünşehir Belediye Modeli

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na geçmeden önce Türkiye'deki mevcut yerel yönetim anlayışını tamamen değiştiren son hukuki düzenlemenin genel gerekçesini bilmek, böyle bir ihtiyacın neden kaynaklandığını ve Kanun'un bu ihtiyacı karşılayıp karşılamadığını anlama açısından kolaylık sağlayacağı düşünülmektedir. Başbakanlık tarafından TBMM'ye gönderilen "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nda Büyükşehir Belediyesi ile ilgili olarak yapılan değişikliklerin gerekçeleri şu şekilde belirtilmiştir:

- Global bir dünyada kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırarak, yönetim alanı ve eşgüdüm eksikliği sebebi ile oluşan problemleri çözmek, yönetim sürecine vatandaşın katılımını artırmak ve bütüncül planlar yapmak.
- Kentlerin idari, iktisadi, sosyal ve benzeri yapılarında değişiklikler yaşandığı için büyükşehirlerin kurulması gereklidir.
- Büyükşehirlerin ana niteliklerinden biri de, birçok yerleşim merkezi ve yönetim teşkilatına sahip olmasıdır. Büyükşehir sınırları içerisinde küçük ölçekli planlar yerine bütüncül planlar yapılmalıdır.
- Belli bir alanda birden fazla yerel yönetimin yetkili olması, planlama, koordinasyon eksikliği ve ölçek ekonomisinden yeteri kadar faydalanılmasını engellemekte ve kaynak israfına sebep olmaktadır.
- Küçük ölçekli yerel yönetimler, sanayileşme, ulaşım ve çevre sorunlarını çözmede yetersiz kalmakta ve bu durum kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını olumsuz etkilemekle beraber büyükşehirlerde de idari açıdan önemli problemlere sebep olmaktadır.
- Yerel yönetimlerin halkın beklentilerini karşılayacak ölçek ve büyüklükte olmaması, hizmet sunumunda koordinasyonun sağlanmasını olumsuz etkilemektedir (www.tbmm.gov.tr, 2019).

Büyükşehir belediyesi ile ilgili son hukuki düzenleme ‘‘bütünşehir’’ kanunu olarak da adlandırılan RG. Sayı: 28489, 06.12.2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur. 6360 sayılı Kanun, 2014 yılı Mart ayında yapılan Mahalli İdareler genel Seçimi ile yürürlüğe girmiş ve yerel yönetim sistemimizde köklü değişiklikler yapmıştır.

Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın’a göre, 6360 sayılı Kanun yerel yönetim sisteminde ölçek optimizasyonuna sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Bu modelin bir taraftan merkezden sunulması optimal olmayan kamu hizmetlerini yerel yönetimlere devrederken, diğer taraftan optimal ölçeğin altında olmaları nedeniyle bazı yerel yönetim birimlerinin kapatılarak ya da birleştirilerek yerel yönetimlerin optimal ölçek düzeyine ulaşmasını sağlamaktadır. Optimal ölçek sayesinde hizmet etkinliği ve kalitesi yükselecek, daha az kaynak kullanımı ile birlikte birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamalar azalacaktır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 219).

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanuna göre, büyükşehir belediyesi; “Sınırları il mülki sınırı olan ve bu sınırlar içerisinde yer alan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamakla görevli; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve mesuliyetleri yerine getiren ve yetkileri kullanan; karar organı kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olma koşulu nüfus şartına indirgenmiş ve il sınırları içerisinde toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri büyükşehirlere dönüştürüleceği belirtilmiştir. Böylece kanun büyükşehir belediyesi olma koşulunu daha da kolaylaştırmıştır (6360 Sayılı Kanun, md. 4).

6360 sayılı Kanuna göre Büyükşehir belediyesinin organları, Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Encümeni’dir. Başkan, büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olup, doğrudan halk tarafından 5 yıl için seçilir. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olup, başkanı, Büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri ise, büyükşehir içerisindeki diğer ilçe belediye

başkanları ve ilçe belediye meclislerinin üye sayısının her ilçe için beşte biri oranında seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclis, önceden belirlenen günde her ayın ikinci haftası toplanır. Meclis toplantılarının süresi en fazla 5 gün olabilir, ancak bütçe görüşmelerine rastlayan toplantıların süresi en çok 20 gündür. Büyükşehir Belediye Meclisi, en fazla bir ay tatil yapabilir (5216 sayılı Kanun, md. 3).

Büyükşehir belediye meclisi, en az 5, en fazla 9 üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonları, mecliste bulunan tüm siyasi parti grubu ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye tam sayısına oranı ile belirlenir. Büyükşehir belediyelerinde kurulması zorunlu olan komisyonlar, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonlarıdır. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere başkanın her yıl birim amirler arasından seçeceği 5 üyeden oluşur. Başkanın katılmadığı encümen toplantılarına, genel sekreter başkanlık eder. Nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehir belediyelerinde 10 başkan danışmanı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise en fazla 5 başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışmanların görev süresi, başkanının görev süresini geçemez (5216 sayılı Kanun, md. 15).

6360 sayılı Kanunla mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 kent daha eklenmiştir. 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile Ordu İl'inde büyükşehir belediyesi ve bir yeni ilçe kurulmuş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a, yeni kurulan ilçe sayısı ise 27'ye yükselmiştir. 5216 sayılı Kanunda İstanbul ve Kocaeli için uygulanan model olan il mülki sınır uygulaması, 30 büyükşehrin tamamında uygulanmaya başlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin uygulama alanı il ölçeği olmuş ve Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde belde belediyeleri, köyler ve il özel idareleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş ve ilin yönetiminde tek yetkili yerel yönetim teşkilatı büyükşehir belediyeleri olmuştur. Merkezi yönetimin taşra teşkilatında ise yeni bir kurum olarak Yatırım İzleme Ve Koordinasyon başkanlığı kurulmuştur (Yıldırım, 2015, s. 222).

Tablo 2: 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehirlerde Kurulan Yeni İlçeler

Büyükşehir belediyesi	Kurulan İlçe
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altıeylül
Denizli	Merkezefendi, Pamukkale (Pamukkale ilçesi, Akköy ilçesine eklenen yeni mahalleler ve adının Pamukkale olarak değiştirilmesiyle oluşturulmuştur)
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Zonguldak	Kilimli, Kozlu
Ordu	Altınordu

Kaynak: Ferit İzci ve Menaf Turan. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.

Yapılan son kanuni düzenlemeyle 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmış, 65 olan il belediye sayısı 51'e, 81 olan il özel idarelerinin sayısı 51'e, 34.283 olan köy sayısı ise 17.720'ye düşmüştür. 16.563 köy ve 1.358 belde belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan orman içi ve ormana bitişik köylerin sayısı yaklaşık olarak 10.000'dir. Bu köylerin ortak malları, otlakları ve ormanları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Büyükşehir belediyesine dönüştürülmeyen diğer illerde bulunan ve nüfusu 2.000'den az olan 153 belde belediyesi mahalleye, 559 belde belediyesi ise köye dönüştürülmüştür. Bu belde belediyelerinin de tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla toplamda 1.635 belde belediyesi kaldırılmıştır. Yapılan son hukuki düzenleme ile belediyelerin % 55'i, il özel

idarelerinin % 37'si ve köylerin % 49'u kaldırılmış ve ülke nüfusunun yaklaşık olarak % 77'si büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşar hale gelmiştir (Karasu, 2013, s. 3).

Kaldırılan bu yerel yönetim birimlerinin yerine getirdiği görevleri artık büyükşehir belediyeleri yerine getirecektir. Ayrıca bu yeni kanun ile beraber, yönetim ve yerel iktisadi yapıda, siyasal alanda, temsil ve katılım konusunda, personel sistemi ile imar ve planlama alanlarında birçok değişiklik yapılmıştır (Adıgüzel, 2012, s. 154).

6360 sayılı Kanunla her ilde büyükşehir belediyesi dışında sadece büyükşehir ilçe belediyeleri kalmıştır. Büyükşehir belediyesinin sınırları gibi ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarına kadar genişletilmiş ve ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan 1.022 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmüş ve ilçe belediyesine bağlanmıştır. Büyükşehir kanunuyla yeni ilçe kurmak için 50.000 olan nüfus şartı 20.000'e düşürülmüştür. Yeni bir ilçe kurmak amacıyla ayrılan ilçenin nüfusunun ise 100.000'den az olmaması şartı getirilmiştir (Dağlı, 2018, s. 67).

6360 sayılı Kanun ile Köy Kanunu'nun bazı maddelerinin bundan sonra da uygulamaya devam edileceği belirtilmiştir. Örneğin, 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun 3. maddesinin 5. fıkrasına göre tüzel kişiliğine son verilen köylerde görevli geçici ve gönüllü köy korucuları bulundukları yerlerde görevlerini yapmaya ve ilgili kanunlarda kendilerine verilen haklardan faydalanmaya devam edeceklerdir. Bu yerleşim yerlerinde ihtiyaç duyulması halinde aynı esaslara göre yeni görevlendirmeler yapılır. Ayrıca orman köyleri ve köylülerine verilen haklar, sorumluluklar ve ayrıcalıklar mahalleye dönüştürülen orman köyleri içinde devam edecektir (Muratoğlu, 2015, s. 77).

Yapılan son düzenleme ile temel hizmet ve faaliyetlerin belediyeler tarafından karşılanması ve kırsal alanlardaki yaşam şartlarının yükseltilmesi bakımından önemlidir. Kırsal yaşam alanlarında sağlıklı yapılaşma olmaması ve afet riski olan binaların yapı denetiminin olmaması bu konularda birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Belediyelerin planlı ve sağlıklı bir şekilde afet riski olan yerleri belirlemesi ve gerekli önlemleri almasıyla bahsi geçen sorunlar

minimuma indirilebilecektir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile belediyelerin büyükşehir sınırları içerisinde ulaşım ve taşımacılık hizmetlerini tek başına yapacak olması, kırsal alanda yaşayanlara ulaşım konusunda hem birçok kolaylık sağlayacak hem de trafik kazası, trafik kurallarına uymama gibi birçok sorunu ortadan kaldırmış olacaktır (Ayyıldız vd., 2016; Dağlı, 2018).

Mahalleye dönüştürülen köylerdeki binalar için belediyeden yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi alınmayacaktır. Sebebi ise, 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen yerlerde Kanunun yayımlandığı tarih itibariyle 25.04.2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununa göre oluşturulan ulusal adres bilgi sistemine kayıtlı konut, bütünleşmiş tesis niteliğinde olmayan ve imar planı gerektirmeyen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile bu yerleşim yerlerinde oturanların taleplerini karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, restoran, tanıtım ve teşhir büfeleri ve yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar usulüne göre ruhsatlandırılmış sayılmaktadır (www.turkhukuksitesi.com).

2.1.6. 6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediye Sistemine Getirdiği Değişiklikler

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile 13 yeni büyükşehir belediyesi ve 26 yeni ilçe 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı Kanunla da Ordu da büyükşehir belediyesi ve bir yeni ilçe kurulmuştur. Böylece büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmış ve büyükşehirlerde toplam 25, Zonguldak'ta ise 2 yeni ilçe kurulmuştur. Bu 30 büyükşehirde il özel idaresi, belde belediyeleri ve köyler kaldırılmıştır. Yani yeni kanunla il özel idarelerinin % 36'sı, köylerin % 47'si belediyelerin ise % 53'ü, kaldırılmıştır. Kaldırılan bu mahalli idarelerin yerine getirdiği görevleri artık büyükşehir belediyeleri yerine getirecektir (Adıgüzel, 2012, s. 154).

Tablo 3: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimlerin Rakamsal Değişimi

Belediye Türü	6360 Sayılı Kanun Öncesi Yerel Yönetim Birimi	6360 Sayılı Kanun İle Kurulan Yerel Yönetim Birimi	6360 Sayılı Kanun İle Kaldırılan Yerel Yönetim Birimi	6360 Sayılı Kanun Sonrası Toplam Yerel Yönetim Birimi
Büyükşehir Belediyesi	16	14	-	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	25	-	519
İl Belediyesi	65		14	51
İlçe Belediyesi	749	2	349	403
Belde Belediyesi	1.977	-	1.635	396
Toplam Belediye	2.950	41	1.998	1.399
İ.Ö.İ	81	-	30	51
Köy	34.395	-	16.561	17.834
Mahalle	19.103	-	17.637	36.740

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Verileri Dikkate Alınarak Hazırlanmıştır (2019).

Siyasi, idari, ekonomik ve sosyo kültürel açıdan pek çok yenilik getiren 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile yapılan değişiklikler ana başlıkları ile şunlardır;

2.1.6.1. İdari Yapı ve Planlamada Yapılan Değişiklikler

- 16 olan büyükşehir sayısına 14 il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van) daha eklenmiş ve büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmıştır. (Ordu, 6447 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi'ne dönüştürülmüştür)
- 5216 Sayılı Kanunda İstanbul ve Kocaeli için uygulanan model olan il mülki sınır uygulaması 30 büyükşehrin tamamında uygulanmaya başlanmıştır. Yani artık tüm büyükşehirler il ölçekli yapılara dönüştürülmüştür. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyeleri sınırı da ilçe mülki sınırı olarak belirlenmiştir.

- Büyükşehir olma koşulu nüfus şartına indirgenmiş ve il sınırları içerisinde toplam nüfusu 750.000'den fazla olan kentlerin il belediyeleri büyükşehirlere dönüştürüleceği belirtilmiştir. Böylece kanun BŞB olma koşulunu daha da kolaylaştırmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinde ve diğer illerde belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek, büyükşehirlerde mahalleye, diğer illerde ise köye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin olduğu kentlerde artık sadece büyükşehir ve ilçe belediyeleri yer almaktadır. Mahalleye dönüşen bu yerel yönetimlerin tüm mal varlıkları, görev ve yetkileri ile alacak ve borçları büyükşehir belediyelerine ya da ilgili ilçe belediyesine verilmiştir. Orman köyleri ve köy halkına tanınan haklar ve ayrıcalıklar aynı şekilde devam edecektir.
- Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000 ve daha fazla olan belediyeler kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açma zorunluluğu vardır. Bu hizmetlerin sunulup sunulmadığı ile ilgili denetimi yapmak, bütçeleri takip etmek ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlama görevi Valilik Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na verilmiştir.
- Büyükşehir ilçe belediyeleri, doğal afet riski barındıran ve halkın can ve mal güvenliği bakımından tehlikeli olan yapıları boşaltmak ve yıkmakla görevlidir. Bu konuda ilçe belediyeleri her türlü yardımı büyükşehir belediyesinden talep edebilir.
- Büyükşehir kanunuyla yeni ilçe kurmak nüfus şartı 50.000'den 20.000'e düşürülmüştür. Yeni bir ilçe kurmak amacıyla ayrılan ilçenin nüfusu ise en az 100.000 olmalıdır.
- Kamu yararına yönelik faaliyet gösteren dernekler ile vergiden muaf tutulan vakıflar ve meslek odaları dışındaki dernek ve vakıflarla belediyelerin ortak faaliyet yürütebilmesi için mahallin en büyük mülki amirinin izni gereklidir.
- Büyükşehir sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içerisinde yapılması amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulmuştur.
- Mahalleye dönüşen yerleri ilçe merkezine bağlayan yolların bakım ve onarımından büyükşehir belediyeleri sorumludur. Bu yolların temizlik ve

karla mücadele işlemlerinden de büyükşehir belediyesi sorumludur. Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği bir temsilci Ulaşım Koordinasyon Merkezinin bir üyesi haline gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri, köyün mimari özelliklerine göre proje yapma ya da yaptırmaya, köy meydanı ve anayolların yapımı ve bu yollardaki reklam ve ilan işlerini yapmaya yetkilidir

- Tarım ve hayvancılığın desteklenmesi amacı ile her türlü faaliyette bulunma yetkisi büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyeleri aittir. Meclis kararı ile belediyeler ibadethanelere içme ve kullanma suyunu ücretsiz ya da indirimli olarak sağlayabilir.
- Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KÖYDES), mülki idarenin kırsal kalkınmada kullandığı araçlardan biridir. Ancak yeni kanun ile KÖYDES tasfiye edilmiştir.
- 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları artmıştır. Daha önce büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından yapılan su ve kanalizasyon hizmetleri, katı atık depolama ve yok etme, ulaşım, her türlü yolcu ve yük terminalleri ile toptancı halleri, hayvan kesim yerleri, mezarlık ve itfaiye hizmetleri artık büyükşehir belediyelerine ya da ilgili kuruluşlara devredilmiştir.
- 5216 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, büyükşehir belediye sınırları içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içerisinde yapılması amacı ile Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) oluşturulmuştur. AYKOME, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği bir temsilci başkanlığında, kamu kurumları ile özel kuruluşların temsilcilerinden oluşur.
- Büyükşehir sınırları içerisinde yer alan belediyeler arası hizmetlerin yerine getirilmesi açısından uyum ve koordinasyonu sağlama görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ya da ilçe belediyelerinin kendi arasında anlaşmazlık çıkması halinde, bu konuda karar almaya büyükşehir belediye meclisi yetkilidir (6360, md. 11).
- Büyükşehir belediyeleri, belediye meclisi kararıyla mezarlık hizmetleri, yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri ve mezbahalara ait görevlerini ilçe belediyelerine devrederek hizmet bölüşümü yapabilir.

- İl özel idaresi genel sekreteri, encümenin doğal üyesi olmuş ve 11 olan Encümen üye sayısı 7'ye düşürülmüştür.
- Vali, gerek görmesi halinde diğer kurumlardan YİKOB'un ihtiyaç duyduğu memur, uzman ve sözleşmeli personeli kadro, yer ve unvanlarına bakmaksızın süresiz geçici olarak görevlendirmeye yetkilidir.
- Genel bütçe vergi gelirleri pay dağılımında da ölçek düzenlemesi yapılmış ve nüfus kriterine ek olarak ilin yüz ölçümü şartı da eklenmiştir.
- Yeni kanun ile mahalle yapılan kırsal yerleşim alanlarındaki uygulamasına 5 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüştür.
- 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 10. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na kırsal mahallelerle ilgili düzenleme içeren yeni bir madde eklenmiştir. İlgili maddeye göre, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup, sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle olarak kabul edilir.
- 6360 sayılı Kanun ile, nüfusu 500'den az olan yerleşim yerlerinde mahalle kurulamayacağı belirtilmiştir. Bu yerleşim yerlerinde en yakın yerlerle birleşerek ortak bir mahalle kurabilirler.
- Büyükşehirlerde imar planları, büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır. İlçe belediyeler ise uygulama imar planı yapar. Ancak büyükşehir belediyelerinin bu planlar üzerinde denetleme ve re'sen icra yetkisi vardır. Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi imar ve planlama bütünlüğünü sağlaması bakımından oldukça uygundur. İl mülki sınırlarını içine alan planlar artık tek bir otorite tarafından yapılacak ve böylece parçalı ve birbirinden kopuk planlar yapılması engellenmiş olacaktır.
- 5216 sayılı Kanun'a göre nazım imar planları büyükşehir belediyeleri, uygulama imar planları ise ilçe belediyeleri tarafından hazırlanmaktadır. Birden fazla belediyenin planları hazırlamada yetkili olması kentsel alanlarda

bazı sorunlara neden olmuştur. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun'la il sınırlarındaki bütün imar ve planlama yetkileri büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Ayrıca ilçe belediyeleri tarafından hazırlanacak olan imar planlarını denetleme yetkisi de büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Yapılan son hukuki düzenleme ile imar ve planlamadaki birlik ve bütünlük sağlanmış olacaktır. İlgili Kanun'a göre, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri dışındaki diğer tüm büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı yönetimler, yatırım bütçelerinin en az % 10'unu 10 yıl süreyle yeni kanun doğrultusunda belediye sınırlarına yeni eklenen yerleşim alanlarının altyapı hizmetlerini yapmak için ayırmak zorundadır. Bu sayede büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin sınırlarına yeni eklenen yerleşim yerlerinde alt yapı hizmetleri kent standardında sağlanmış olacaktır (Adıgüzel, 2012, s. 168).

- 6360 sayılı Kanun ile mahalli idare birlikleri ile ilgili iki farklı düzenleme yapılmıştır. Birincisi, mahalli idare birliklerinin başkanı birliğin merkezinin yer aldığı ilin valisi iken, değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasından seçilme esası getirilmiştir. İkincisi ise, tüzel kişilikleri kaldırılan belediye, il özel idareleri ve köylerden oluşan ya da amaçları ortadan kalkan yerel yönetim birliklerinin yerel seçimlerden önce ortadan kaldırılmasıdır (Çelikyay, 2014, s. 17).
- Yeni kanun büyükşehir sınırlarının içerisinde bulunan tüm seçmenlerin desteğini alan güçlü ve yetkili bir büyükşehir belediye başkanı örneği getirmiştir.
- 6360 sayılı Kanun'a göre, maden alanında faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yerine getirilecektir (Çöpoğlu, 2017, s. 36-38).

2.1.6.2. İl Özel İdarelerinde Yapılan Değişiklikler

- Büyükşehir olan bütün kentlerde il özel idareleri kaldırılmış ve il özel idaresinin görev, yetki, sorumluluk, personel, hakları, borçları ve alacakları ile il özel idaresi gelirleri ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılmıştır. Belediye ve ilgili kuruluşlara geçen personeller arasından norm kadro ve

ihtiyaç fazlası olanların, en geç üç ay içerisinde valiliğe bildirilmesi gerekir. Ayrıca yeni kanunla belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiş ve aynı adla bağlı oldukları ilçenin mahallesine dönüştürülmüşlerdir.

- İl özel idarelerinden kalan boşluğu doldurmak amacıyla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuş, bu kurumun sevk ve idaresinde yetki illerde vali, ilçelerde ise kaymakamlara verilmiştir. Bu kurum tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen yerlerde devir işlemlerinde yetkili kılınmıştır.
- Valilerin il özel idareleriyle alakalı yetkileri yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devredilmiş, valilerin daha güçlü ve etkili olduğu bir model öngörülmüştür.
- Büyükşehir belediyesi kurulan kentlerde valilerin il özel idarelerindeki görev ve yetkileri kaldırılmış ve kaymakamlar gibi merkezi yönetimin temsilcisi yöneticisi haline gelmiştir.
- 2004 tarihinde çıkarılan 5226 sayılı Kanunla Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunmasına ilişkin Kanun'un 12. maddesinde yapılan değişikliğe göre, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. ve 18. maddeleri uyarınca tahakkuk ettirilen Emlak Vergisi Tahsilatının % 10'u ''Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı'' adı ile ayrılmış ve bu payın, belediyelerin sınırlarında yer alan kültür varlıklarının korunması için kullanılacaktır. Bu nedenle toplanan katkı payları, özel bir hesapta toplanmış ve en geç izleyen ayın sonuna kadar doğrudan İl Özel Yönetimleri tarafından açılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı hesabına aktarılmaktadır. İl özel idarelerinin 30 büyükşehirde kaldırılmasıyla bu kaynağın kullanımı doğrudan anakent belediyelerine geçmiştir (Keleş, 2016, s. 21).
- Daha önce il özel idareleri tarafından yürütülen tarımsal ve kırsal hizmetler, yeni kanun ile artık Büyükşehir Belediyelerinde kurulan Tarımsal Hizmetler Dairesi ve Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülecektir.

2.1.6.3. Mali Değişiklikler

- 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemelerden biri de, genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan payların yeniden belirlenmesi konusundadır. Bu hukuki düzenlemeden önce yapılan uygulamada mahalli idarelere finanse etmek amacıyla genel bütçe gelirlerinden farklı oranlarda paylar ayrılmaktaydı. Bu anlamda mahalli idareleri finanse etmek amacıyla genel bütçe vergi gelirleri hasılat toplamından, büyükşehir ilçe belediyelerine % 2,50, büyükşehir dışındaki belediyelere %2,85 ve il özel idarelerine % 1,15 pay verilmekteydi. Nüfus ölçütü göz önüne alınarak büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 5'i ve büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın % 30 'u büyükşehir belediyelerinin payı olarak ayrılmıştır (İzci ve Turan, 2013, s. 134).

Tablo 4: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Paylaşım Oranları

Yerel Yönetim Birimi	**6360 Sayılı Kanun Öncesi Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Paylaşımı**	**6360 Sayılı Kanun Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Paylaşımı**
Büyükşehir Belediyeleri	%5	%6
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	%2,5	%4,5
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	%2,85	%1,5
İl Özel İdareleri	%1,15	%0,5
Toplam	%11,5	%12,5

Kaynak: Seher Ceyhan ve Semiha Sultan Kanat, 6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri. (2018). *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), 20-42.

- Tablo 4 incelendiği zaman, yeni düzenlemeyle genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelere % 1,50, büyükşehir ilçe belediyelerine % 4,50 ve il özel idarilerine % 0,5 pay ayrıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ise, Özel Tüketim Kanunu'na ekli (I) sayılı listede bulunan mallardan alınan özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının %

6'sı ile ilçe büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların % 30'u olarak belirlenmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2014, s. 81)

- Bu % 6'lık payın % 60'ı doğrudan o ilin büyük şehir belediyesine verilirken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz oluşturulacak ve bu havuzda toplanan kaynağın % 30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında paylaştırılacaktır. Bir ilde bulunan büyükşehir belediyeleri hem kendi sınırları içinde yapılacak olan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı oranında bir pay alacak, hem de o ilde yer alan ilçe belediyelerine ayrılacak olan payların % 30'unu alacaktır. Ayrıca dağıtım ve paylaştırma işlemi yapılırken nüfus ve yüz ölçümü koşulu göz önünde tutulacaktır. Büyükşehir belediyeleri bu düzenlemelerle oldukça yüksek bir gelir elde edecek ve bu durumda idari ve mali açıdan önemli bir rahatlığa ulaşacaktır. Bu düzenleme yüz ölçümü büyük olan ve bu yüzden daha geniş yerlere hizmet götürmek zorunda olan büyükşehir belediyeleri açısından oldukça olumlu bir durumdur (Adıgüzel, 2012, s. 169).
- Tüzel kişiliğine son verilen köylerde, kanunun yürürlüğe girdiği tarih dikkate alınarak 6 yıl süre ile emlak vergisi ile vergi, harç ve katılım payları bu yerlerden tahsil edilmeyecektir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri toplam payların % 81'ini alarak hizmet üretecektir. Bu değişim yerel yönetimlerin güçlenmesine yöneliktir ve daha önce % 22 olan yerel yönetim harcama oranının merkezi yönetim harcama oranı % 23'e çıkarmıştır. Büyükşehir belediyeleri, yerel hizmetlere olan ihtiyaç artacağından özelleştirme ya da borçlanma gibi yeni kaynaklara da ihtiyaç duyacaktır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012, s. 8).
- 6360 sayılı Kanun, 2464 sayılı Kanun'da da değişikliğe gitmiştir. 2464 sayılı Kanun'un yol harcamalarına katılma payı başlığında düzenlenen 86. maddesinde sayılan şekillerde yapı, tamir ve genişletilen yolların her iki tarafında yer alan ya da başka bir yola çıkışı olmadığı için bu yoldan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınacağını kesin bir dille ifade ederken yapılan son hukuki düzenleme ile birlikte ''alınır'' ifadesi yerine ''alınabilir'' ifadesi

kullanmıştır (6360, Madde 28). Katılma payının alınmasının idarenin inisiyatifine bırakılması duruma siyasi yaklaşılabileceği konusunda kuşkulara neden olabilir (Erat ve Kaçer, 2016, s. 127).

Yeni kanunla büyükşehir belediyelerinin gelirlerini artıracak daha farklı bazı düzenlemeler de vardır. Örneğin, 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir sınırları içindeki mahalleye dönüştürülen köylerde yaşayan insanlar da artık, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu gereğince, Emlak Vergisi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince de vergi, harç ve katılım payları ödemek zorundadır. Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. ve 16. maddelerine göre bina, arazi ve arsa vergileri büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde % 100 artırımlı olarak uygulanacaktır. Yani bina vergisi konutlarda binde iki, diğer binalarda binde dört, arazi vergisi binde iki, arsa vergisi ise binde altı olmuştur. Mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanlarında bu vergileri ödemesiyle büyükşehir belediyelerinin gelirleri artacaktır. Aynı şekilde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesine göre konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi, su tüketim miktarı esas alınarak metreküp başına büyükşehirlerde 24 kuruş diğer yerlerde ise 19 kuruş (42 Seri No'lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği ile 01.01.2013 tarihinden itibaren) olarak belirlenmektedir. Büyükşehir sınırlarında yer alan iş yerleri ve binalara ait Çevre ve Temizlik Vergisi % 25 artırılarak uygulanacaktır. Yani büyükşehir belediyesi mücavir alanında yer alan mükellefler de çevre temizlik vergisini büyükşehir belediye tarifesi üzerinden vereceklerdir. Ancak 6360 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinin 15. fıkrasına gereğince, 5 yıl süre ile bu vergi, harç ve katılım payları uygulaması ertelenmiştir (Adıgüzel, 2012, s. 171).

7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 10. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na kırsal mahallelerle ilgili düzenleme içeren yeni bir madde eklenmiştir. İlgili maddeye göre, kırsal mahalle olarak belirlenen yerlerde, gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa, araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler 29.07.1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için

emlak vergisi % 50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle olarak belirlenen yerlerde, 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmazken, alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları % 50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin iş yerleri için % 50'sini, konutlar için % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için bu muafiyet ve indirimler uygulanmaz (7254 sayılı Kanun, md.10).

2.1.7. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

6360 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile 1985 tarihli, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un taşra teşkilatını düzenleyen 28. maddesine yapılan ekle ''Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'' kurulmuştur. 3152 Sayılı Kanun'un ek 28/A maddesine göre; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, büyükşehir olan illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerini etkin olarak yapılıp, izlenmesi ve eşgüdümü, acil yardım ve doğal afet hizmetlerinin koordineli şekilde yürütülmesi, ilin tanıtımı ve gerekli hallerde merkezin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordinasyonu, temsil ve törenlerde protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ilde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına kılavuzluk edilmesi ve denetlenmesi amacıyla valiye bağlı olarak kurulmuştur (3152 Sayılı Kanun, md. 28).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, Vali ya da valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının yönetiminde, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Yatırım İzleme Müdürlüğü, Doğal Kaynaklar Ruhsatlar ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü olmak üzere altı müdürlükten oluşan bir idari yapıya sahiptir (Can ve Avcı, 2016, s. 580).

YİKOB'un amacı, büyükşehir belediyelerinin yer aldığı illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkili bir şekilde yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonu sağlamaktır (Karasu, 2014, s. 185).

6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla oluşan boşluğu doldurmak amacıyla kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB) başlıca görevleri ise şunlardır;

- Büyükşehirlerde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin aktif bir şekilde yapılmasını, izlenmesini ve eşgüdümünü sağlamak ve denetleme yapmak,
- 112 acil aramalarını eş güdümlemek ve uygulamak,
- Acil ve afet yardım hizmetlerinin koordinasyonunu ve yürütülmesini sağlamak,
- İlin tanıtımı amacıyla etkinlik yapmak ve koordinasyonunu sağlamak,
- Gerektiği zaman merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak,
- Temsil, tören, ödül verme ve protokol hizmetlerini yapmak,
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında daha önce il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yerine getirilen görevleri yapmak, belediyeler tarafından tahsil edilen katkı payları, defterdarlıklarda açılan emanet hesaba devredilir,
- Enerji ve Tabi Kaynaklar bütçesine maden, jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının olduğu yerlere en yakın kentlerin alt yapı ve yerel ihtiyaçlarda kullanılmak üzere konulan ödeneği harcamak,
- Ödenek durumuna göre, kamu kurum ve kuruluşlarının büro ihtiyaçlarını gidermek,
- Hükümet konakları ile başkanlığa tahsis edilmiş olan bina, lojmanların yapım, bakım ve işletmesini sağlamak. Kamu Konutları Kanununda ve literatürde belirtilen talepleri karşılamak,
- Muhtarların ödenekleriyle alakalı işleri yapmak,
- Valiye bağlı olup vali ya da vali yardımcısı tarafından yönetilen YİKOB, bakanlıklar ve merkezi kurumların kentlerde yapacakları yatırım, yapım, bakım, onarım işleri için aracı bir kurumdur.
- Adli ve askeri birimler dışında merkezi idarenin taşrada bulunan bütün teşkilatları tarafından sunulan kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve

kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğuyla alakalı yıllık rapor hazırlamak ve bu raporu ilgili merkezi teşkilata göndermek.

- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 237 sayılı Taşıt Kanunu gereğince, kamu kurumlarının araç alım, bakım ve işletilmesi ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları karşılayabilir.
- Valinin vereceği diğer görevleri yapmak (YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, md. 4).

Yukarıda sayılan bu görevlerden de anlaşılacağı gibi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, kentteki doğal afet işlerinden, protokol ve tören hizmetlerine ve maden ruhsat işlemlerine varıncaya kadar kamu kurum ve kuruluşlarının tüm harcama ve yatırımlarının planlaması, koordinasyonu ve denetlenmesi aşamalarının tamamında yer almaktadır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, kendisine kanunla verilmiş olan bu görev ve yetkileri başkanlığa bağlı olan teknik ve idari müdürlükler aracılığıyla yapmaktadır (Karatepe vd., 2016, s. 407).

6360 sayılı Kanun'la koordinasyon eksikliği, görev ve yetki karmaşasıyla karşılaşmamak için il özel idareleri kaldırılmış, ancak yerine merkezi idarenin yönetim ve denetiminde olan yeni bir yapı YİKOB'lar oluşturulmuştur. Valinin görev ve yetkileri bu düzenleme ile arttırılmış ve yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının hepsi üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Bunlar göz önüne alındığında, YİKOB'ların merkezden yönetimin gücünü arttırma, etki ve yetki alanını genişletme ve merkezileşme araçları olarak değerlendirilebilir (Kaymal, 2017, s. 1153).

2.1.8. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumlu ve Olumsuz Değerlendirmeler

6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesi olan illerde uygulanmasına dair yapılan çalışmalar daha çok yeni kurulan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve mahalleye dönüşen köyler üzerinde 6360 sayılı Kanunun etkilerini farklı açılardan incelemişler ve yapılan çalışmaların büyük bir kısmında benzer sonuçlara varıldığı görülmüştür. Kanuna yönelik olumlu ve olumsuz değerlendirmeler şunlardır;

2.1.8.1.Hizmet Ölçeğine İlişkin Değerlendirmeler

- Dağlı'nın ''İl Sınırlarına Kadar Genişleyen Yeni Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli ve Sakarya Örneği'' adlı çalışmasında, 6360 sayılı Kanun'la Sakarya ve Kocaeli'nde dönüşen yerlerde hizmetlerin daha etkin ve verimli olduğu, il sınırlarına kadar genişleyen hizmet ölçeğinin olumlu sonuçlar verdiğini tespit etmiştir. Daha önce birçok belde belediyesi yeterli mali kaynaklara ve personele sahip olmadığı için kamu hizmetleri konusunda sorunlar yaşandığını bütünleştirme kanunuyla bu sorunun çözüldüğünü belirtmiştir (Dağlı, 2018).
- Ökmen ve Arslan 2014 yılında yaptıkları ''Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği'' çalışmalarında, Manisa'nın büyükşehir olmasıyla daha önce ilçe belediyelerinin ya da diğer yerel yönetim birimlerinin tek başına yapamayacağı kamu hizmetleri ve ulaşım, altyapı, su ve kanalizasyon projelerinin bu kanun sayesinde daha kolay şekilde yapılabileceği sonucuna varmışlardır. Ayrıca çalışmada ilçelere ve mahalleye dönüşen köylere hizmet götürülürken aksama olmaması için il genelinde emlak-istimlak hizmet ve uygulamalarında yönetim, planlama ve koordinasyon açısından etkinlik sağlayıcı çalışmaların yapılmasını gerekli olacağı önerisinde bulunmuşlardır (Ökmen ve Arslan, 2014).
- Biricikoğlu ve Yalnızoğlu'nun ''6360 sayılı Kanunun Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği'' adlı yüksek lisans tez çalışmasında, Kocaali ilçesinde, 6360 sayılı Kanunun etkinlik, optimal hizmet büyüklüğü ile hizmette yerellik ilkelerine olan etkilerini incelemiştir. Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin ilçe belediyelerine göre hizmet sunumunda etkin ve verimli olduğu sonucuna varmıştır. Birden fazla yerel yönetim birimi tarafından sunulacak hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması hizmet maliyetini de olumlu etkilemiştir (Biricikoğlu ve Yalnızoğlu, 2018).
- İzci ve Turan'ın ''Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana gelen Değişimler: Van Örneği'' adlı makalelerinde Van'da mahalleye dönüştürülmüş olan köylerin il

merkezine olan uzaklıklarının ve önemli alt yapı eksikliklerinin hizmet sunumunda zorluklara neden olacağı belirtilmiştir (İzci ve Turan, 2013).

- Adıgüzel'in ''Hatay Büyükşehir Belediyesi'' adlı çalışmasında, Hatay'ın coğrafi durumu nedeniyle tüm ilçelere eşit hizmet götürme konusunda sorun yaşayacağını vurgulamıştır (Adıgüzel, 2014).
- Genç'in 2014 yılında yaptığı ''6360 sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri'' adlı çalışmasında Aydın'da yüz ölçümün büyüklüğü, yerleşimin dağınıklığı ve dönüşen yerlerin merkeze uzak olması il ölçeğinde hizmet sunumunu zorlaştıracağı ve hizmetlerin maliyetinin artacağı sonucuna varmıştır (Genç, 2014).
- Göküş ve Alptürker ise, ''6360 sayılı Yasa İle Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği'' adlı çalışmalarında mahalleye dönüşen yerlerde muhtarlarla yaptıkları çalışma sonucunda, mahallelerin kent merkezine uzak olması ve belediye hizmet alanının büyük olması nedeniyle etkin bir hizmet sunumunun olmadığı sonucuna varmışlardır (Göküş ve Alptürker, 2016).
- Şengün, ''6360 Sayılı Yasa Nedeniyle Mahalle Olan Köylerin Yerel Hizmetlerden Yararlanması: Erzurum Tortum Mahalleleri Örneği'' adlı çalışmasında, Erzurum'un Tortum ilçesinde mahalleye dönüşen köylerin muhtarlarıyla yaptığı araştırma sonucunda mahallelere yerel hizmetlerin sunumu konusunda sorunlar yaşandığını belirlemiştir. 6360 sayılı Kanun'un gerekçelerinden birini oluşturan ölçek ekonomisi gerekçesiyle tek bir yönetim altında toplanan hizmetlerin etkin ve verimli sunumunu amaçlayan bu örgütlenmenin, henüz yönetsel başarıyı ve hizmette etkinliği gerçekleştiremediği sonucuna varmıştır (Şengün, 2018).
- Karasu, ''6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği'' adlı çalışmasında, Şanlıurfa'nın mülki sınırlarının belediye sınırları olması kentsel alanın büyüklüğü düşünüldüğünde sorunlara neden olacağını belirlemiştir. Karasu'ya göre, Şanlıurfa'da köy ve mezra sayısının fazla olması, genç ve artan nüfusa sahip olması, kentin coğrafi sınırlarının büyüklüğü Şanlıurfa'nın eksilerini oluşturmaktadır (Karasu, 2013).

2.1.8.2. İmar ve Planlamaya İlişkin Değerlendirmeler

- 6360 sayılı Kanunla beraber büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde imar ve planlama bütünlüğünü sağlaması bakımından oldukça uygundur. Son hukuki düzenlemeyle ilin mülki sınırlarını içine alan planlama, artık tek bir otorite tarafından yapılacaktır. Böylece parçalı ve birbirinden kopuk planlar yapılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Ayrıca yeni kanunun getirdiği yenilikler içerisinde savunulması en kolay olanı imar ve planlamada birlik ve bütünlüğü sağlayacak olması ifade edilmektedir (Keleş, 2012, s. 8).
- Adıgüzel, ‘‘Hatay Büyükşehir Belediyesi’’ adlı çalışmasında, 6360 sayılı Kanun’un imar ve planlama bütünlüğü sağlaması bakımından kanunu olumlu bulmuştur (Adıgüzel, 2012).
- Ökmen ve Arslan’ın, ‘‘Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği’’ çalışmalarında Manisa’da imar ve planlamanın tek bir otorite tarafından yapılmasının olumlu olduğu ve parçalı ve birbirinden alakasız planların önüne geçildiği sonucuna varmışlardır (Ökmen ve Arslan, 2014).
- Özyavuz ve Şişman, ‘‘Büyükşehir Tekirdağ’’ makalelerinde Tekirdağ’ın büyükşehir belediyesi olmasıyla nüfus artışı yaşanacağından ilin plansız olan gelişiminin zarar göreceği, tarım ve orman alanlarının yok olarak altyapının düzensiz gelişmesine neden olacağını ileri sürmüşlerdir (Özyavuz ve Şişman, 2014).
- Daşcı, ‘‘6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerine Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği’’ adlı yüksek lisans tez çalışmasında, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişlemesiyle imar ve alt yapı konusunda bütünlük sağlandığını belirtmiştir. Diğer taraftan çalışmada mahalleye dönüştürülen uzak yerleşim yerlerine hizmet sunumunun maliyeti artıracağı belirtilmiştir (Daşcı, 2016).

2.1.8.3. Mali Yapıda Yaşanan Değişikliklere İlişkin Değerlendirmeler

- 6360 sayılı Kanunla birlikte daha önce nüfus kriterine göre genel bütçe gelirlerinden belediyelere pay ayrılırken yeni kanunla nüfus kriterinin yanına yüzölçümü kriteri de eklenmiştir. Böylece büyükşehirlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay artmıştır.
- Karasu, ‘‘6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği’’ adlı çalışmasında, Şanlıurfa’nın büyükşehir olmasının mali kaynaklarının artması anlamına geldiğini, kanunun mali anlamda olumlu etkileyeceği ve büyükşehir olmanın getireceği yeni mali kaynaklar ve yatırım fırsatlarının kent halkının umutlarını artırdığı sonucuna varmıştır (Karasu, 2013).
- Genç’in 2014 yılında yaptığı ‘‘6360 sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri’’ adlı makalesinde Aydın’ın yüz ölçümünün büyük olması nedeniyle genel bütçeden alacağı payın artacak olması olumlu görülmektedir. Ancak Aydın’da yerleşimin dağınık olması, il merkezi ile mahalleye dönüşen yerleşim yerleri arasındaki mesafenin fazla olması hizmet sunma konusunda maliyetleri artıracağı düşünülmektedir (Genç, 2014).
- Adıgüzel, ‘‘Hatay Büyükşehir Belediyesi’’ adlı çalışmasında, 6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin daha fazla gelire sahip olması ile imar ve planlamada bütünlüğü sağlaması bakımından kanunu olumlu bulmuştur (Adıgüzel, 2012).

2.1.8.4. Kaynaklarda Etkinlik ve Verimlilik Konusunda Yapılan Değerlendirmeler

- Biricikoğlu ve Duyar, ‘‘6360 sayılı Kanun’un Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği’’ çalışmasında, coğrafi alan olarak genişlemenin yani hizmet ölçeğinin büyümesinin hizmetin etkinlik ve verimlilik açısından genel olarak olumlu olduğu sonucuna varmışlardır. Hizmet talebinde artış olduğu ancak bu hizmetlerin karşılanabilir olduğu vurgulanmıştır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015).

- Gürbüz, Yıldırım ve Belli, ‘‘Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi’’ adlı çalışmada, belde belediyelerinin kapatılması personel harcamaları ve ölçek ekonomileri bakımından olumlu olarak değerlendirilmiştir. Belediye hizmetlerinin tek elden büyükşehir belediyesi tarafından etkin ve verimli sunulmasıyla hizmet birim maliyetleri düşecektir (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014).
- İzci ve Turan’ın ‘’Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana gelen Değişimler: Van Örneği’’ adlı makalelerinde il merkezine uzak mesafede bulunan ve mahalleye dönüşen köylere büyükşehir belediyesinin hizmet sunumunda zorluklar yaşanacağı sonucuna varmışlardır (İzci ve Turan, 2013).

2.1.8.5. Yerel Özerklik Konusunda Yapılan Değerlendirmeler

- Gözüaçık’a göre, 6360 sayılı Kanun ile köylerin mahalleye dönüştürülmesi, köyde yaşayan insanların ihtiyaçlarına ve onların yönetimiyle alakalı konulara köyle çok da bağlantısı olmayan büyükşehir belediye meclisinin karar verecek olması, yerel demokrasinin bel kemiği olan ‘‘subsidiarity’’ ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca, il özel idareleri, belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yerel yönetimlerin sınır değişikliklerine ilişkin düzenlemeler yapılırken, bu yerleşim yerlerinde yaşayan insanlara referandum yoluyla sorulmaması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesine aykırıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesine göre yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması ve sınırlarında bir değişiklik yapılması için bir referandum yoluyla ilgili topluluklardan izin almak gerekmektedir (Gözüaçık, 2014).
- Gözler’e göre ise, yapılan son hukuki düzenleme ile il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması 1982 Anayasası’nın 127. maddesi hükümlerine aykırıdır. Yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla 1982 Anayasasında üç farklı yerel yönetim birimi öngörüldüğü ve bu yerel yönetim birimlerinin niteliğinin kanunla değiştirilemeyeceğini belirtmektedir (Gözler, 2013, s. 2).

- Kaymal’a göre, köylerin özerkliklerinin kaldırılması, büyükşehir merkezine uzak alanlara hizmet götürme sıkıntısı, referanduma başvurmaksızın bir yerel yönetim reformunun yapılması; yerel özerklik, yerel demokrasi ve subsidiarity gibi ilkelerle bağdaşmamaktadır. Ayrıca meclisi seçimle iş başına gelen il özel idarelerinin kaldırılıp, ondan kalan boşluğu merkezi yönetimin bir uzantısı olan YİKOB’lar ile doldurmak, yerel özerkliğe katkı sağlamadığı gibi merkezi vesayeti güçlendirecek nitelikte bir yeniliktir (Kaymal, 2017).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CEYHAN İLÇESİNDE 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİME İLİŞKİN ARAŞTIRMA

3.1. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE CEYHAN İLÇESİ

Türkiye'deki şehirlerin kuruluş ve gelişmelerinde iklim, toprak, su ve jeolojik özellikler gibi doğal koşulların büyük etkisi olduğu gibi tarih ve toplumsal şartların da şehirlerin kuruluş ve gelişmelerinde büyük rolleri olmuştur (Yalçınlar, 1967, s.53). Doğal yaşam şartlarının uygun olduğu yerleşim alanları insanların bir arada yaşadıkları ve ilk yerleşim yerlerinin kurulduğu alanlardır (Kocadağlı, 2012, s.208). Çalışma sahasını oluşturan Ceyhan ilçesi sahip olduğu kendisine özgü doğal ortam şartları nedeniyle tarihsel süreç içerisinde farklı milletlerin egemenliği altında kalan bir saha olmuştur. Araştırma sahasının tarihsel süreç içerisinde çeşitli medeniyetlerin egemenliği altına girdiği bilinmektedir.

Ceyhan İlçesi, Çukurova'nın bir parçası olup tarih boyunca Hitit, Fenike, Mısırlılar, Asurlular, İran (Pers), Makedonya (İskender İmparatorluğu), Roma, Bizans, Selçuklu, Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin egemenliğinde bulunmuştur. Ceyhan Nehrinin doğusundaki köylerde Ceritler, Batı ve Kuzeybatısındaki köylerde Sırkıntılar, Kuzeyinde ise Avşarlar yoğun olarak yaşamaktadır. 1865 yılında Nogayca ''kopmuş, yurdundan ayrılmış'' anlamına gelen ''Kopçak'' adı verilen bugünkü Nogayalar Ceyhan'da yerleşik hayata geçen ilk topluluktur. 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşından (93 Harbi) sonra Osmanlı Devleti tarafından Ceyhan Ovasına, Kırımlar, Tatarlar, Çerkezler, Papaklar ve Rumeli göçmenleri yerleştirilmiştir. Ceyhan'a ''Yarsuvat'' adının verilmesinin nedeni burada yaşayanların genellikle hayvancılıkla uğraşıyor olmaları ve hayvanlarını dik yerden ırmak kıyısına indirerek sulamalarından dolayı verilmiştir. 2. Abdülhamit döneminde, Ceyhan kaza merkezi yapılmış ve 1896 yılında Hamidiye adı ile Cebelibereket (Osmaniye) sancağına bağlanmıştır. Daha sonra 1909 yılında Ermeni İhtişaşı üzerine kurulan örfi idare dolayısı ile "Örfiye" adı verilmiş ve Cumhuriyetin

ilanından sonra 3 Mayıs 1929' da "Ceyhan" adı kanunla kesinleşmiş ve Adana İline bağlanmıştır (ceyhan.gov.tr, 2019).

Bölgede yerleşme ve nüfusla ilgili önemli kaynakların başında Osmanlı dönemindeki kayıtlar gelmektedir. Araştırma sahasında Cumhuriyet öncesi Osmanlı kayıtlarına göre, temel geçim kaynakları ağırlıklı olarak konar-göçer hayvancılık faaliyetlerine dayanan (kısmen de olsa tarımsal faaliyetler) çok sayıda aşiret (Avşar, Tecirli, Bozdoğan, Cerit vb.) yaşamaktaydı (Kurt, 1990, s.188-2016). Bu göçebe aşiretler yaz mevsimini Torosların yaylalarında, kış mevsimini ise Çukurova'da geçirdikleri için sabit bir yerleşmeye sahip değillerdi (Karataş, 1999, s.11). Bu açıdan bakıldığında, tarihsel süreç içerisinde Ceyhan bütün yönüyle kırsal bir karaktere sahip yerleşim birimi olarak öne çıkmıştır.

Adana ilinin en büyük ilçesi olan Ceyhan, Akdeniz Bölgesinin, Doğu Akdeniz bölümü içinde yer almaktadır. 1.427 km^2 alana sahip olan Ceyhan'ın, % 80.8'i ova, % 15.8'i engebeli, % 3.4'ü ise dağlıktır. Ceyhan, fazla yüksek olmayan dağlık ve ovalık alanlar olarak iki şekilde incelenebilir. Ceyhan'ın güneybatısında yer alan Misis Dağları, en önemli dağlık alandır. Türkiye'nin en büyük delta ovalarından biri olan Çukurova'yı oluşturan ovalardan en büyüğü Ceyhan Ovası'dır. Uzunluğu 509 km olan Ceyhan Nehri ilçenin en önemli akarsuyudur. Ceyhan Nehri kaynağını Nurhak dağlarından alır. Ceyhan nehrini, ilçede bulunan Mercin suyu, Karaçay, Handeresi, Çeperce deresinin suları ile çevredeki dağlık yerlerden gelen diğer dere ve çaylarla beslenmektedir. Ceyhan nehri üzerinde kurulan barajlarla Ceyhan ovasının büyük bir kısmı sulanmaktadır (Ceyhan Ticaret Odası, 2017, s. 5).

3.2. CEYHAN İLÇESİNİN EKONOMİK VE SOSYAL YAPISI

Ceyhan ilçesi, Adana'nın merkez ilçeleri dışında en fazla nüfusa sahip ve ekonomik bakımdan en gelişmiş ilçesidir. Ceyhan'ın nüfusu 160.977 kişi olup, nüfusun % 50,29'u erkek, % 49,71'i ise kadındır. 2019 yılı nüfus sayımına göre aritmetik nüfus yoğunluğu 115 kişidir. Yani 1 km^2'lik alanda ortalama 115 kişi yaşamaktadır. Bu sayı Türkiye ortalamasının (107 kişi) üzerindedir. Aritmetik nüfus yoğunluğuna göre, araştırma sahasında her km^2 de 115 kişinin yaşamaktadır. Ancak bu değer gerçeği yansıtmaktan çok uzaktır. Çünkü nüfus sahanın her yerine eşit

olarak dağılmamıştır. Özellikle Ceyhan şehrinde nüfus yoğunluğu artmaktadır (Gündüz, 2019, s. 56).

Nüfusun, ekonomik faaliyetlere göre dağılımına baktığımızda, % 18'inin imalat sanayi, % 17,1'inin perakende ticaret, % 15,9'unun tarım faaliyetleri, % 9,6'sının inşaat, % 4,2'sinin ulaştırma, % 3,2'sinin sigorta ve diğer işlerde çalıştığı görülmektedir (Gündüz, 2019, s. 61).

İlçe ekonomisinde tarım ve sanayinin ön planda olduğu görülmektedir. Ceyhan özellikle tarımsal faaliyetlerin yoğun olduğu yaz mevsiminde yoğun bir mevsimlik işçi göçü yaşanmakta; nüfus bu dönemde artmaktadır. Ceyhan, ülkemizin en önemli tarım kentlerinden biridir ve Uygun iklimi ve verimli topraklarıyla ürün çeşitliliği bakımından da oldukça zengindir. Karpuz, yer fıstığı, mısır başta olmak üzere birçok tarım ürünü yetiştirilir ve ekili tarla alanı bakımından Adana'da ilk sırada yer alır. İlçe sanayisi ise, tekstil, ana metal, gıda ve metalik olmayan mineraller sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca Ceyhan ilçesinde hayvancılık ve tatlı su balıkçılığı da önemli bir potansiyele sahiptir (Çukurova Bölgesi İlçe Raporu-2015; s. 23).

Ceyhan'da ham petrol boru hatları (Bakü-Tiflis-Ceyhan gibi), serbest bölge, enerji ihtisas bölgesi ve organize sanayi bölgesi bulunmaktadır. Ceyhan, Azerbaycan ve Kuzey Irak petrollerinin uluslararası piyasalara taşınmasında önemli rol oynar. Ayrıca Ceyhan-Kırıkkale arasında bulunan boru hattı ile Orta Anadolu Petrol Rafinerisine de ham petrol taşınmaktadır.

Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı'nda "Ceyhan Bölgesi'nin farklı kalite ve özelliklerdeki ham petrolün uluslararası piyasalara sunabildiği, rafineri, petrokimya tesisleri ve sıvılaştırılmış doğalgaz (LNG) ihraç tesislerinin olduğu bütünleşmiş bir enerji merkezi haline getirilmesi" hedefine yer verilmiştir. Bu doğrultuda 2007 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen Ceyhan Enerji İhtisas Endüstri Bölgesi'nde çalışmalar sürmektedir. Planlanan yatırımların tamamlanmasıyla Ceyhan'ın bir enerji merkezine dönüşecektir (Ceyhan Ticaret Odası, 2017, s. 19).

6360 sayılı Kanun ile diğer büyükşehirlerde olduğu gibi Adana ilinde de köklü değişiklikler olmuştur. Adana il merkezine 45 km uzakta bulunan Ceyhan

ilçesinde 9 belde belediyesi, 4 kasaba ve 68 köy olmak üzere toplam 81 yerleşim yerinin (kasaba, belde belediyesi ve köyün) tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Ceyhan'da kırsal alanlarda bulunan mahallelerin nüfusları birbirinden oldukça farklılık göstermektedir. Nüfus miktarı yanında, bölgenin gerek geçim kaynakları gerekse diğer özellikleri de bir takım farklılıklar göstermektedir. Ceyhan'da 6360 sayılı kanunla mahalleye dönüşen köylerle ilgili ekte verilen tabloda görüleceğe üzere, köylerin coğrafi özellikleri kendi içinde çeşitlilik göstermektedir.

Ceyhan ilçesinde Türkmen, Yörük, Muhacir, Cerit, Avşar aileler başta olmak üzere farklı toplulukların bir arada yaşadığı ve genel ekonomik uğraşın tarım ve hayvancılık olduğu tespit edilmiştir. Ceyhan ilçesinde belde belediyesi, kasaba ya da köy iken mahalleye dönüşen yerleşim alanlarının ilçe merkezine olan uzaklıkları 14-38 km arasında değişmektedir. Bu yerleşim alanları artık Adana Büyükşehir Belediyesi ve Ceyhan Belediyesi'nin hizmet alanı içerisine girmektedir. İl ve ilçe merkezlerine olan uzaklıkları düşünüldüğünde yapılacak olan hizmetlerin maliyetlerinin artacağı bir gerçektir. Ancak daha önce yol ve alt yapı sorunları olan bu yerleşim alanlarının bu sorunlarının çözüleceği de olumlu bir noktadır.

3.3. ARAŞTIRMANIN AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Araştırmanın amacı, 6360 sayılı Kanun ile birlikte Ceyhan İlçesinde mahalleye dönüşen 14 farklı (Büyük Mangıt Mahallesi-Yılan Kale Mahallesi -Durhasan Dede Mahallesi- Kösreli Mahallesi-Sirkeli Mahallesi -Küçük Mangıt Mahallesi-Altıkara Mahallesi-Büyük Burhaniye Mahallesi-Kıvrıklı Mahallesi-Toktamış Mahallesi-Sarımazı Mahallesi-Soğukpınar Mahallesi-Dokuztekne Mahallesi-Çiftlikler Mahallesi) yerleşim yerinde yaşayan insanlara yöneltilen anket soruları ile kanun değişikliğinin, demokrasi, katılım, hizmet sunumu ve kırdan kente geçiş konularında ortaya çıkardığı değişimi ortaya koymaktır.

Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun ile Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen yerlerin sahip olduğu yeni koşullar ve uygulamalar, halka sunulan kamu hizmetlerinde yaşanan değişim gibi konulara ayrıntılı şekilde ver verilmiştir. Konu ile alakalı farklı çalışmalar yapılmış olmakla birlikte Ceyhan ilçesinde herhangi bir çalışmanın yapılmamış olmasının ve konunun kapsamlı olarak incelenmesinin literatüre fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmada araştırma yöntemi olarak doğrudan ve kapsamlı gözlemin en yaygın biçimi olan yoklama (sondaj) yoluyla anket uygulaması yapılmıştır. Yoklama yoluyla yapılan anket çalışmasında basit tesadüfi örnekleme tekniği kullanılmıştır (Duverger, 2014, s. 199-200; Gökçe, 1992, s. 133). Anket soruları, konu ile ilgili yapılan diğer çalışmalar incelenerek oluşturulmuştur. (Dağlı, 2018; Göküş ve Alptürker, 2016; Demirkaya ve Koç, 2017). Araştırmaya katılanların her ifadeyi önem derecesine göre değerlendirdiği beşli Likert ölçeği kullanılmıştır. (1=Kesinlikle Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum). Anket çalışması 2020 yılı Mart ayı içinde yapılmıştır. Ceyhan İlçesinin nüfusu 160.977 kişi olup, yaklaşık olarak 80.000'i yetişkindir. Araştırmanın evrenini, Ceyhan ilçesine bağlı köy iken mahalleye dönüşen yerlerde yaşayan 18 yaş ve üstü insanlar oluşturacaktır. Uygun örneklem büyüklüğü hesaplanmış (p=0,8, q=0,2 olmak üzere hata payı % 5) ve ideal rakamın 245 kişi olduğu belirlenmiştir. Toplanan verilerin analizi için ''SPSS 22.0 for Windows'' programından yararlanılmıştır.

Tablo 5: 6360 Sayılı Kanun İle Ceyhan İlçesinde Mahalleye Dönüşen Yerlerde Yaşayanlara Uygulanan Anket Çalışmasının Güvenilirlik Katsayıları

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,721	**,696**	**20**

Hipotezler;

H_1: 6360 sayılı Kanun değişikliği ile Ceyhan ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlere sunulan kamu hizmetlerinde iyileşme olmuştur.

H_2: 6360 sayılı Kanun değişikliği ile Ceyhan ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanlar sunulan kamu hizmetlerinden memnundur.

H_3: Ceyhan ilçesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanlar 6360 sayılı Kanun değişikliği ile mali yüklerinin arttığını düşünmektedirler.

3.4. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI

6360 sayılı Kanunla Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen 14 farklı yerleşim yerinde yapılan anket çalışmasında elde edilen bulgulara aşağıda yer verilecektir.

Tablo 6: Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı

Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Erkek	197	79,8	80,4	80,4
	Kadın	48	19,4	19,6	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	
	Eksik Sistem	2	,8		
	Toplam	247	100,0		

Katılımcıların cinsiyet dağılımı incelendiğinde % 79,8'inin erkek, % 19,4'ünün ise kadın olduğu belirlenmiştir.

Tablo 7: Katılımcıların Yaş Dağılımı

Katılımcıların Yaş Dağılımı					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	18-25	3	1,2	1,2	1,2
	26-35	88	35,6	35,9	37,1
	36-45	45	18,2	18,4	55,5
	46-60	41	16,6	16,7	72,2
	61-Üzeri	68	27,5	27,8	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Katılımcıların yaş dağılımı incelendiğinde % 35,6'sının 26-35 yaş grubunda, % 27,5'inin 61 yaş ve üzeri grupta, % 18,2 'sinin 36-45 yaş grubunda, % 16,6'sının 45-60 yaş grubunda, % 1,2'sinin ise 18-25 yaş grubunda yer aldığı görülmektedir. 26-35 yaş grubu oranının diğer yaş gruplarına göre daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 8: Katılımcıların Ne Kadar Zamandır Bulundukları Yerleşim Yerinde Yaşadıkları

Katılımcıların Ne Kadar Zamandır Bulundukları Yerleşim Yerinde Yaşadıkları					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	5-10 Yıl	13	5,3	5,3	5,3
	10-15 Yıl	48	19,4	19,6	24,9
	15 ve Üzeri	184	74,5	75,1	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Ne kadar zamandır burada yaşıyorsunuz? Sorusuna araştırmaya katılanların verdikleri cevaplar incelendiğinde; % 74,5'inin 15 yıl ve üzeri, % 19,4'ünün 10-15 yıl arası, % 5,3'ünün ise 5-10 yıl arası bulundukları yerde yaşadıkları tespit edilmiş olup, 15 yıldan daha fazla yaşayanların oranının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 9: Katılımcıların Gelir Durumu Dağılımı

Katılımcıların Gelir Durumu Dağılımı					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	1500-2000 TL	5	2,0	2,0	2,0
	2000-2500 TL	14	5,7	5,7	7,8
	2500-3000 TL	79	32,0	32,2	40,0
	3000-3500 TL	51	20,6	20,8	60,8
	3500 TL ve Üzeri	96	38,9	39,2	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Katılımcıların gelir dağılımı incelendiğinde % 38,9'unun 3.500 TL ve üzeri, % 32'sinin geliri 2.500-3.000 TL, % 20,6'sının 3.000-3.500 TL, % 5,7'sinin 2.000-2.500 TL, % 2'sinin ise 1.500-2.000 TL gelire sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 10: Katılımcıların Eğitim Durumu Dağılımı

Katılımcıların Eğitim Durumu Dağılımı					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	İlköğretim	66	26,7	26,9	26,9
	Orta Öğretim	38	15,4	15,5	42,4
	Lise	90	36,4	36,7	79,2
	Üniversite	51	20,6	20,8	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Katılımcıların eğitim durumu incelendiğinde % 26,7'si ilkokul, % 15,4'ü ortaöğretim, % 36,4'ü lise, % 20,6'sının ise üniversite mezunu olduğu tespit edilmiştir. Lise mezunu oranının diğer gruplara kıyasla daha fazla olduğu görülmüştür.

Yapılan analiz sonucunda katılımcıların anket sorularına verdikleri cevaplar, farklı yaş, cinsiyet, eğitim ve gelir grubunda olmalarına rağmen paralellik ve tutarlılık göstermektedir.

6360 sayılı Kanun'un çıkması iyi oldu yargısına katılımcıların % 17,1'i katılmıyorum, % 20'si kararsızım, % 35,1'i katılıyorum, % 27,8'i ise kesinlikle katılıyorum yanıtını vermişlerdir. Katılmıyorum ve kararsızım cevaplarını veren katılımcıların yapılan saha çalışması sırasında aldıkları hizmetlerden genel olarak memnun olduklarını, ancak kanunun kendilerine mali yük getireceğini düşündükleri için 6360 sayılı Kanun'un çıkması iyi oldu sorusuna olumsuz cevap verdilerini beyan etmişlerdir.

Tablo 11: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Veriler

6360 sayılı Kanun'un çıkması iyi oldu.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Katılmıyorum	42	17,0	17,1	17,1
	Kararsızım	49	19,8	20,0	37,1
	Katılıyorum	86	34,8	35,1	72,2
	Kesinlikle Katılıyorum	68	27,5	27,8	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun'un mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde yaşayanlara mali yük getireceğini düşünüyorum ifadesine katılımcıların %59,2 si kesinlikle katılıyorum, % 40,8'i katılıyorum cevaplarını vermişlerdir. Katılımcıların tamamı yeni kanunun kendilerine mali yük getirdiğini düşünmektedir.

Tablo 12: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'un Mali Yük Getireceği Konusundaki Düşüncelerine İlişkin Veriler

Büyükşehir Kanunu'nun, mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde yaşayanlara mali yük getireceğini düşünüyorum.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılıyorum	145	58,7	59,2	59,2
	Katılıyorum	100	40,5	40,8	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun ile merkeze olan uzaklığın hizmet sunumunda bizi olumsuz etkileyeceğini düşünüyorum sorusuna katılımcıların % 1,2'si kesinlikle katılmıyorum, % 20,4'ü katılmıyorum, %31,4'ü kararsızım,% 36,3'ü katılıyorum, % 10,6'sı kesinlikle katılıyorum cevaplarını vermişlerdir. Kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum cevaplarını veren katılımcıların ilçe merkezine 15 km ve daha uzak mesafede yaşamaktadırlar.

Tablo 13: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'un Hizmet Sunumunda Merkeze Olan Uzaklık Konusundaki Düşüncelerine İlişkin Veriler

6360 sayılı Kanun ile merkeze olan uzaklığın hizmet sunumunda bizi olumsuz etkileyeceğini düşünüyorum.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	3	1,2	1,2	1,2
	Katılmıyorum	50	20,2	20,4	21,6
	Kararsızım	77	31,2	31,4	53,1
	Katılıyorum	89	36,0	36,3	89,4
	Kesinlikle	26	10,5	10,6	100,0

	Katılıyorum				
	Toplam	245	99,2	100,0	

Büyükşehir Kanunu'nun demokrasiyi olumsuz etkilediğini düşünüyorum, sorusuna katılımcıların %13,1'i kesinlikle katılmıyorum, % 69,4'ü katılmıyorum, % 9'u kararsızım, % 8,6'sı katılıyorum cevaplarını vermişlerdir. Verilen cevaplar incelendiğinde katılımcıların % 82,4'ünün (kesinlikle katılmıyorum ve katılmıyorum) 6360 sayılı Kanun'un demokrasiyi olumsuz etkilediğini düşünmedikleri görülmektedir.

Tablo 14: Katılımcıların 6360 Sayılı Kanun'un Demokrasiyi Olumsuz Etkilediğini Düşünüyorum Sorusuna İlişkin Veriler

6360 sayılı Kanun'un demokrasiyi olumsuz etkilediğini düşünüyorum.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	32	13,0	13,1	13,1
	Katılmıyorum	170	68,8	69,4	82,4
	Kararsızım	22	8,9	9,0	91,4
	Katılıyorum	21	8,5	8,6	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Sunulan hizmetler arasında yer alan yolların düzeltilmesi ve asfaltlanması hakkındaki ifadeye ilişkin olarak, 245 katılımcının %4,5'i kesinlikle katılmıyorum, %2,4'ü katılmıyorum, %0,4'ü kararsızım, %45,7'si katılıyorum ve %46,9' un kesinlikle katılıyorum cevabı vermiştir. Cevaplayıcıların %92' si asfaltlama hizmetinin iyileştiğini düşünüyorum sorusuna olumlu yönde (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) cevap vermişlerdir. Bu sonuçlar ışığında Kanun değişikliği ile iyileştirilen ve değiştirilen hizmetlerden birisinin asfaltlandırma hizmeti olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 15: Yolların Asfaltlanmasında Yaşanan Değişime İlişkin Veriler

Büyükşehir kanunu ile ana yollar ile mahalle içi yollar asfaltlandı.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	11	4,5	4,5	4,5
	Katılmıyorum	6	2,4	2,4	6,9
	Kararsızım	1	,4	,4	7,3
	Katılıyorum	112	45,3	45,7	53,1
	Kesinlikle Katılıyorum	115	46,6	46,9	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Sunulan hizmetler arasında yer alan mahalle olduktan sonra içme suyumuzun kalitesi arttı ifadesine katılımcıların %58,8'i kesinlikle katılıyorum, %35'i katılıyorum, %6'sı katılmıyorum cevaplarını vermiştir. Cevaplayıcıların büyük çoğunluğu içme suyunun kalitesinin arttığı yönünde (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) görüş bildirmiştir. Sadece ''Soğukpınar Mahallesi''nde içme suyumuzun kalitesi arttı sorusuna katılmıyorum yanıtı verilmiştir. Bu nedenle Kanun değişikliği ile iyileştirilen hizmetlerden birinin içme suyunun kalitesinin arttırılması olduğu çıkarımını yapmak mümkündür.

Tablo 16: İçme Suyunun Kalitesinde Yaşanan Değişime İlişkin Veriler

Mahalle olduktan sonra içme suyumuzun kalitesi arttı.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılıyorum	144	58,3	58,8	58,8
	Katılıyorum	86	34,8	35,1	93,9
	Katılmıyorum	15	6,1	6,1	100,0
	Toplam	245	100,0		

Sunulan hizmetler arasında yer alan internet hizmetleri daha iyi oldu ifadesine 245 katılımcının %13,5'i kesinlikle katılıyorum, %61,6'sı katılıyorum, %18' katılmıyorum ve %6,9'u kesinlikle katılmıyorum yanıtı vermiştir. Katılımcıların yaklaşık olarak %75'i internet hizmetinin iyileştiği yönünde (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) fikir beyan etmiş ve Kanun değişikliği ile iyileşen hizmetlerden bir diğerinin de internet hizmetleri olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 17: İnternet Hizmetinde Yaşanan Değişime Yönelik Veriler

Mahalle olduktan sonra internet hizmeti daha iyi oldu.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	17	6,9	6,9	6,9
	Katılmıyorum	44	17,8	18,0	24,9
	Katılıyorum	151	61,1	61,6	86,5
	Kesinlikle Katılıyorum	33	13,4	13,5	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun ile eğitim alanında yaşanan değişime ilişkin ifadeye katılımcıların %7,3'ü kesinlikle katılıyorum, %60,3'ü katılıyorum, %2'si kararsızım, %23,7'si katılmıyorum ve %6,1'i kesinlikle katılmıyorum cevaplarını verdiği görülmektedir. Cevaplayıcıların %67'sinin olumlu cevap (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) verdiği düşünüldüğünde eğitim alanında yapılan bazı iyileştirmeler olduğu ancak genele yayılmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 18: Eğitim Alanında Yapılan Değişikliklere Yönelik Veriler

Mahalle olduktan sonra eğitim alanında yapılan hizmetleri arttı.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	15	6,1	6,1	6,1
	Katılmıyorum	58	23,5	23,7	29,8
	Kararsızım	5	2,0	2,0	31,8
	Katılıyorum	149	60,3	60,8	92,7

	Kesinlikle Katılıyorum	18	7,3	7,3	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Sunulan hizmetler arasında yer alan mahalle olduktan sonra çevre temizliği hizmetleri yeterlidir ifadesine katılımcıların %24,9'u kesinlikle katılıyorum, %66,5'i katılıyorum, %4,5'i katılmıyorum ve %4,1'i kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Katılımcıların % 90'ı çevre hizmetlerinin yeterli olduğu yönünde (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) görüş belirtmiştir. Kanun değişikliği ile iyileşen ve değişen hizmetlerden bir diğerinin de çevre temizliği hizmetleri olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 19: Çevre Temizliği Hizmetinde Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler

Mahalle olduktan sonra çevre temizliği hizmetleri yeterlidir.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	10	4,0	4,1	4,1
	Katılmıyorum	11	4,5	4,5	8,6
	Katılıyorum	163	66,0	66,5	75,1
	Kesinlikle Katılıyorum	61	24,7	24,9	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Sunulan hizmetler arasında yer alan mahalle olduktan sonra atık ve artık toplama hizmetleri düzeldi ifadesine katılımcıların %13,5' kesinlikle katılıyorum, %73,5'i katılıyorum, %6,5' kararsızım, %2,4'ü katılmıyorum ve %4,1'i kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Katılımcıların yaklaşık olarak % 87'si atık ve artık toplama hizmetlerinin düzeldiği yönünde (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) görüş belirtmiştir. Kanun değişikliği ile iyileşen ve değişen hizmetlerden birisinin atık ve artık toplama hizmetleri olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 20: Atık ve Artık Toplama Hizmetinde Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler

Büyükşehir Kanunu'ndan sonra yapılan atık ve artık toplama hizmetleri düzeldi.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	10	4,0	4,1	4,1
	Katılmıyorum	6	2,4	2,4	6,5
	Kararsızım	16	6,5	6,5	13,1
	Katılıyorum	180	72,9	73,5	86,5
	Kesinlikle Katılıyorum	33	13,4	13,5	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile sunulan hizmetler arasında yer alan mahalle olduktan sonra emniyet (itfaiye, ambulans vb…) hizmetlerinin yeterli olduğunu düşünüyorum ifadesine 245 katılımcının %25,3'ü kesinlikle katılıyorum, %74,7'si katılıyorum cevabı vererek kişilerin tamamı olumlu (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) cevap vermiştir. Kanun değişikliği ile değişen ve iyileştirilen hizmetlerden birisinin de emniyet hizmetleri olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 21: Kanun Değişikliği İle Emniyet (İtfaiye, Ambulans vb…) Hizmetlerinde Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler

Büyükşehir Kanunu'ndan sonra emniyet (itfaiye, ambulans vb…) hizmetlerinin yeterli olduğunu düşünüyorum.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Katılıyorum	183	74,1	74,7	74,7
	Kesinlikle Katılıyorum	62	25,1	25,3	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile sunulan hizmetler arasında yer alan mahalle olduktan sonra park, bahçe ve ağaçlandırma alanında yapılan hizmetleri yeterli

buluyorum ifadesine katılımcıların %15,1'i kesinlikle katılıyorum, %42,9'u katılıyorum, %18,4'ü kararsızım, %19,6'sı katılmıyorum ve %4,1'i kesinlikle katılmıyorum yanıtlarını vermişlerdir. Katılımcıların yaklaşık olarak yarısının olumlu (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) cevap vermesi bu hizmetlerin bazı yerleşim alanlarında yeterli, bazı yerleşim alanlarında ise yeterli olmadığını göstermektedir.

Tablo 22: Park, Bahçe ve Ağaçlandırma Alanında Yaşanan Değişikliklere Yönelik Veriler

Mahalle olduktan sonra park, bahçe ve ağaçlandırma alanında yapılan hizmetleri yeterli buluyorum.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	10	4,0	4,1	4,1
	Katılmıyorum	48	19,4	19,6	23,7
	Kararsızım	45	18,2	18,4	42,0
	Katılıyorum	105	42,5	42,9	84,9
	Kesinlikle Katılıyorum	37	15,0	15,1	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Sunulan hizmetler arasında yer alan sokak aydınlatma ve ışıklandırma hizmetlerine yönelik ifadeye 245 katılımcının %13,5'i kesinlikle katılıyorum, %64,1'i katılıyorum, %4,1'i kararsızım, %13,1'i katılmıyorum ve %5,3'ü kesinlikle katılmıyorum cevaplarını vermiştir. Cevaplayıcıların % 77'si sokak aydınlatma ve ışıklandırma hizmetlerinin iyileştiği yönünde (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) fikir beyan etmiştir. Kanun değişikliği ile sokak aydınlatma ve ışıklandırma hizmetlerinin iyileştiği anlaşılmaktadır.

Tablo 23: Sokak Aydınlatma Ve Işıklandırma Hizmetlerinde Yaşanan Değişikliklere İlişkin Veriler

Mahalle olduktan sonra sokak aydınlatma ve ışıklandırma hizmetlerini yeterli buluyorum.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle	13	5,3	5,3	5,3
	Katılmıyorum	32	13,0	13,1	18,4
	Kararsızım	10	4,0	4,1	22,4
	Katılıyorum	157	63,6	64,1	86,5
	Kesinlikle	33	13,4	13,5	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile sunulan hizmetler arasında yer alan sulama kanalları yapıldı ya da tamir edildi ifadesine katılımcıların %7,3'ü kesinlikle katılıyorum, %52,2'si katılıyorum, %2,9'u kararsızım, %23,1'i katılmıyorum ve %14,3'ü kesinlikle katılmıyorum cevabı vermiştir. Bulgulara göre katılımcıların büyük çoğunluğu sulama kanallarında iyileştirme yapıldığını düşünmektedir.

Tablo 24: Sulama Kanalları İle İlgili Hizmetlerde Yaşanan Değişikliklere İlişkin Veriler

Büyükşehir Kanunu'ndan sonra sulama kanalları yapıldı ya da tamir edildi					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	35	14,2	14,3	14,3
	Katılmıyorum	57	23,1	23,3	37,6
	Kararsızım	7	2,8	2,9	40,4
	Katılıyorum	128	51,8	52,2	92,7
	Kesinlikle Katılıyorum	18	7,3	7,3	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile sunulan hizmetler arasında yer alan sağlık ocağı sayısının artmasıyla ilgili ifadeye katılımcıların %6,1' kesinlikle katılıyorum, %58'i katılmıyorum ve %35,9'u kesinlikle katılmıyorum cevaplarını verirken, sadece ''Büyük Mangıt Mahallesinde'' yaşayan katılımcılar olumlu cevap vermiştir. Çalışmamıza konu olan 14 yerleşim yerinden sadece Büyük Mangıt Mahallesinde Sağlık alanında olumlu adım atıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 25: Sağlık Ocağı Sayısında Değişikliğe İlişkin Veriler

Mahalle olduktan sonra sağlık ocağı sayımız arttı.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle	88	35,6	35,9	35,9
	Katılmıyorum	142	57,5	58,0	93,9
	Kesinlikle	15	6,1	6,1	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile sunulan hizmetler arasında yer alan halı saha yapılmasına ilişkin ifadeye katılımcıların %74,3'ü katılmıyorum, %18,4'ü kesinlikle katılmıyorum, %7,3'ü katılıyorum cevaplarını vermiştir. Kanun değişikliğine rağmen halı saha sayısında herhangi bir değişiklik olmadığı anlaşılmıştır.

Tablo 26: Halı Saha Sayısında Değişikliğe İlişkin Veriler

Mahalle olduktan sonra halı saha ve spor alanları yapıldı.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	45	18,2	18,4	18,4
	Katılmıyorum	182	73,7	74,3	92,7
	Katılıyorum	18	7,3	7,3	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile yapılan sosyal yardımlara ilişkin ifadeye 245 katılımcının %2,4'ü kararsızım, %90,6'sı katılmıyorum ve %6,9'u kesinlikle katılmıyorum vermiştir. Katılımcıların neredeyse tamamı sosyal yardımların yetersiz olduğunu düşündüğü anlaşılmaktadır.

Tablo 27: Sosyal Yardımlara İlişkin Veriler

Büyükşehir Kanunu'ndan sonra yapılan sosyal yardımlar yeterlidir					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	17	6,9	6,9	6,9
	Katılmıyorum	222	89,9	90,6	97,6
	Kararsızım	6	2,4	2,4	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun değişikliği ile Belediyenin mahalleye dönüşen yerleşim yerlerine yönelik tarımsal hizmetlere (tohum ve gübre dağıtma vb…) ilişkin ifadeye 245 katılımcının % 60'ı katılmıyorum ve % 40'ı kesinlikle katılmıyorum cevabını vermiştir. Katılımcılar tarımsal hizmetlerin iyileştiğini düşünmemektedir.

Tablo 28: Tarımsal Hizmetlere İlişkin Veriler

Belediyenin mahalleye dönüşen yerleşim yerlerine yönelik tarımsal hizmetleri (tohum ve gübre dağıtma vb…) iyi oldu.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	98	39,7	40,0	40,0
	Katılmıyorum	147	59,5	60,0	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun ile otobüs hizmetlerinde yaşanan değişime ilişkin ifadeye katılımcıların % 44,9'u katılmıyorum, %41,6'sı kesinlikle katılmıyorum, % 12,7'si katılıyorum ve % 0,8'i kesinlikle katılıyorum cevaplarını vermiştir. Anket çalışmasına katılanların önemli bir kısmı otobüs hizmetlerinin düzelmediği yönünde

fikir beyan etmiştir. Kanun değişikliği sonucu verilen otobüs hizmetlerinden memnuniyetin sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 29: Otobüs Hizmetlerinde Yaşanan Değişimlere Yönelik Veriler

Büyükşehir Kanunu'ndan sonra otobüs hizmetleri düzeldi.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	102	41,3	41,6	41,6
	Katılmıyorum	110	44,5	44,9	86,5
	Katılıyorum	31	12,6	12,7	99,2
	Kesinlikle Katılıyorum	2	,8	,8	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

6360 sayılı Kanun ile kanalizasyon hizmetlerinde yaşanan değişime ilişkin ifadeye 245 katılımcının, %6,1'i kesinlikle katılıyorum, %73,9'u katılıyorum, %4,9'u kararsızım, %12,7'si katılmıyorum ve %2,4'ü kesinlikle katılmıyorum cevaplarını vermiştir. Anket çalışmasına katılanların büyük kısmı kanalizasyon hizmetlerinin yeterli olmadığı yönünde fikir beyan etmiştir. Kanun değişikliği sonucu verilen kanalizasyon hizmetlerinden memnun olunmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 30: Kanalizasyon Hizmetlerinde Yaşanan Değişimlere Yönelik Veriler

Büyükşehir Kanunu'ndan sonra yapılan kanalizasyon hizmetleri yeterli değildir.					
		Frekans	**Yüzde**	**Geçerli Yüzde**	**Toplamlı (Birikimsel) Yüzde**
Geçerli	Kesinlikle Katılmıyorum	6	2,4	2,4	2,4
	Katılmıyorum	31	12,6	12,7	15,1
	Kararsızım	12	4,9	4,9	20,0
	Katılıyorum	181	73,3	73,9	93,9
	Kesinlikle Katılıyorum	15	6,1	6,1	100,0
	Toplam	245	99,2	100,0	

Katılımcılara yöneltilen bazı sorularda net cevaplar alınamadığı için analize dâhil edilmemiştir.

Hipotezler kabul edilmiş ve ‘‘SPSS 22.0 for Windows’’ programında yapılan analiz sonuçları ile doğrulanmış olup, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanların genel anlamda kamu hizmetlerinden memnun oldukları, kanun değişikliğinin mali yüklerini artırdığı, bazı kamu hizmetlerinde iyileşme yaşandığı, bazı kamu hizmetlerinin ise iyileştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Yapılan analiz sonucunda iyileştirilen kamu hizmetleri şunlardır;

- ‘‘*Büyükşehir kanunu ile ana yollar ile mahalle içi yollar asfaltlandı*’’,
- ‘‘*Büyükşehir kanunundan sonra emniyet (itfaiye, ambulans vb…) hizmetlerinin yeterli olduğunu düşünüyorum*’’,
- *‘‘Mahalle olduktan sonra çevre temizliği hizmetleri yeterlidir*’’,
- ‘‘*Büyükşehir kanunundan sonra yapılan atık ve artık toplama hizmetleri düzeldi*’’,
- ‘‘*Mahalle olduktan sonra sokak aydınlatma ve ışıklandırma hizmetlerini yeterli buluyorum*’’,
- ‘‘*Mahalle olduktan sonra internet hizmeti daha iyi oldu*’’,
- ‘‘*Mahalle olduktan sonra eğitim alanında yapılan hizmetleri arttı*’’,
- ‘‘*Mahalle olduktan sonra park, bahçe ve ağaçlandırma alanında yapılan hizmetleri yeterli buluyorum*’’,
- ‘‘*Mahalle olduktan sonra içme suyumuzun kalitesi arttı*’’
- ‘‘*Büyükşehir kanunundan sonra sulama kanalları yapıldı ya da tamir edildi*’’.

Sonuçlar yerleşim yerleri arasında bazı farklılıklar göstermekle birlikte genel olarak yukarıda belirtilen hizmetlerden ortalamanın üzerinde bir memnuniyet olduğunu söyleyebiliriz. Mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanlar bu hizmetlere ilişkin olumlu cevap vererek kamu hizmetlerinden memnun olduklarını ifade etmişlerdir.

Yapılan analiz sonucunda iyileştirilmesi kamu hizmetleri şunlardır;

- ‘‘*Mahalle olduktan sonra sağlık ocağı sayımız arttı*’’,
- ‘‘*Büyükşehir kanunundan sonra yapılan sosyal yardımlar yeterlidir*’’,
- ‘‘*Mahalle olduktan sonra halı saha ve spor alanları yapıldı*’’
- ‘‘*Belediyenin mahalleye dönüşen yerleşim yerlerine yönelik tarımsal hizmetleri (tohum ve gübre dağıtma vb…) iyi oldu*’’,
- ‘*Büyükşehir kanunundan sonra otobüs hizmetleri düzeldi*’’,
- ‘‘*Büyükşehir kanunundan sonra yapılan kanalizasyon hizmetleri yeterli değildir*’’.

6360 sayılı Kanun’la Ceyhan ilçesinde yukarıda verilen hizmetlerde bazı yerleşim yerlerinde farklılık göstermekle birlikte genel olarak iyileşme olmadığı, bu durumun en önemli nedenlerinin ise merkeze olan uzaklık, personel, kaynak ve ekipman yetersizliği olduğu düşünülmektedir.

6360 sayılı Kanun değişikliği ile ilgili yapılan diğer çalışmalar incelendiğinde benzer sonuçlara ulaşıldığı belirlenmiştir. Dağlı 2018 yılında ‘*‘İl Sınırlarına Kadar Genişleyen Yeni Büyükşehir Modeli Kocaeli ve Sakarya Örneği’’* çalışmasında yaptığı anket çalışmasına katılanların büyük çoğunluğu yaşadıkları ilin büyükşehir belediyesi olduktan sonra sunulan hizmetlerde ciddi farklılıklar olduğunu, yerel yönetim hizmet kalitesinin arttığını düşündükleri, düzenlemeden önceki duruma kıyasla mali kaynaklar ve fiziki kaynaklar daha verimli kullanıldığı sonucuna ulaşmıştır. 6360 sayılı Kanun’un uygulanmasıyla içme suyu temini, kanalizasyon hizmeti, çevre temizliği, pazaryeri, atıkların toplanması ve ulaşım hizmetleri, itfaiye hizmetleri, sosyal hizmetler, zabıta hizmetleri gibi konularda hizmet sunumunun etkin olduğu, imar hizmetleri, yol ve altyapı hizmetleri, trafik ve ulaşım hizmetleri, doğaya ve çevreye saygılı uygulamalar, uygulamalarla ilgili şeffaflık ve çözüm odaklılık alanları ise geliştirilmesi gereken hizmetler olduğu belirlenmiştir (Dağlı, 2018).

Yıldız 2018 yılında hazırladığı ‘‘*Yönetsel Etkinlik ve Yerel Demokrasi Bağlamında 6360 sayılı Yasanın Mersin İli Ölçeğinde Uygulanabilirliği*’’ yüksek lisans tez çalışmasında, kanunun Mersin’de uygulanabilirliğini yönetsel etkinlik ve yerel demokrasi üzerinden incelemiştir. Çalışmada yapılan saha çalışması

sonuçlarına göre, hizmet üretimi ve kalitesi açısından 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde gösterilen hedeflerin gerçekleştirildiği doğrulanmıştır. Çevre temizliği, yol, sokak, asfalt ve parke yapımı, içme suyu, kanalizasyon, katı atık, itfaiye, ulaşım gibi hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından etkin bir şekilde sunulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kapanan belde belediyelerinin 6360 sayılı Kanun öncesi bütçe yetersizliğinden dolayı sunamadığı mali açıdan büyük yatırım ve hizmetlerin güçlü yapıdaki büyükşehir belediyeleri tarafından götürüldüğü doğrulanmıştır. Ancak bu çalışmada, 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde yer alan yereli güçlendirme hedefinden daha çok büyükşehir belediyelerinin gücünü artırdığı ve merkeze olan uzaklığın bazı hizmetlerin sunumunu olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Yıldız, 2018).

Yalnızoğlu, 2017 yılında yaptığı ''*6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği''* yüksek lisans tez çalışmasında, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırının genişlemesinin hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ile hizmette yerellik ilkesi açısından ortaya çıkan etkilerini Sakarya ili Kocaali ilçesi ölçeğinde değerlendirmiştir. Kanun değişikliği ile içme suyu, kanalizasyon, itfaiye, karla kapanan yolların açılması ve yol yapımı, çöp toplama ve alt yapı gibi bazı hizmetlerin daha etkin sunulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Büyükşehir belediyesinin hizmet alanının genişlemesinin büyük finansman gerektiren projelerin uygulanması açısından önemli katkıları olduğu, küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından üretilemeyecek projelerin büyükşehir belediyeleri tarafından üretilmesi bazı hizmetler için ilçeler arasındaki eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olması, kamusal harcamaların azaltılması ve kişi başın düşen hizmet maliyetlerinin düşürülmesi noktasında hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında olumlu katkılar sunduğu sonucuna varmıştır. Ancak, yapılan çalışmada Sakarya Büyükşehir Belediyesi, Kocaali ölçeğinde kırsal alanların taleplerini karşılayabilme konusunda yetersiz olduğu ve hizmetlerin zamanında ve etkin karşılama konusunda eksiklikleri olduğu görülmüştür. Sakarya Büyükşehir belediyesinin, şehir ve ilçe merkezine yakın yerlere hizmet sunumunda daha etkin olduğu, bu durum dikkate alındığında kırsal alanlar için hizmet önceliği konusu ortaya çıkmaktadır.

Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014 yılında yaptıkları ‘‘*Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi*’’ adlı çalışmalarında belde belediyelerinin kapatılması, personel harcamaları ve ölçek ekonomileri bakımından olumlu olduğu ve belediye hizmetlerinin tek elden büyükşehir belediyesi tarafından etkin ve verimli sunulmasıyla hizmet birim maliyetlerinin düşeceği sonucuna ulaşmışlardır. Ancak, il merkezinden yüksek ve sıradağlarla ayrılmış kuzey bölgelerde hizmet maliyeti artacak, görev, yetki, sorumluluk, temsil ve katılım açısından önemli değişiklikler ortaya çıkabileceği sonucuna ulaşmışlardır.

İzci ve Turan'ın 2013 yılında hazırladıkları ‘‘*Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği*’’ adlı makalelerinde mahalleye dönüştürülmüş olan köylerin il merkezine olan uzaklıklarının hizmet sunumunda zorluklara neden olacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Göküş ve Alptürker ise, ‘‘*6360 sayılı Yasa İle Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği*’’ adlı çalışmalarında mahalleye dönüşen yerlerde muhtarlarla yaptıkları çalışma sonucunda, mahallelerin kent merkezine uzak olması ve belediye hizmet alanının büyük olması nedeniyle etkin bir hizmet sunumunun olmadığı sonucuna varmışlardır (Göküş ve Alptürker, 2016).

Çamdere ve Genç 2018 yılında hazırladıkları ‘‘*6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği*’’ adlı makalelerinde kanun değişikliği ile Denizli'de imar bütünlüğü sağlama ve vatandaşlara daha etkin hizmet verildiği sonucuna ulaşmışlardır. Ancak kent merkezine uzak, kırsal arazi şartlarının yarattığı güçlüklerin hizmet maliyetlerini artırdığı ve bu maliyetlerin düşmesi için büyükşehir belediyelerinin ilçelerde yerel hizmet birimleri kurmaları gerektiği sonucuna varmışlardır (Çamdere ve Genç, 2018).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimler, tüm dünyada yönetim sistemlerinin ayrılmaz bir parçasıdır. Küreselleşme ile beraber 1970'lerden sonra dünyada görülen neoliberal ekonomi politikaları ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları ile idareye nitelik kazandırmak amacıyla etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, yönetişim, hizmet memnuniyeti gibi kavramlarla yönetimde değişim sağlanmıştır. Bu değişimle birlikte kamu yönetiminde vatandaş odaklı hizmet anlayışına geçilmiştir. Merkezi yönetimlerle beraber yerel yönetimlerde de uygulanan hizmette yerellik ilkesine göre, insanlara yaşadıkları coğrafi alanda etkin ve verimli hizmet sunmak, demokratik katılım ile yerel yönetimden memnuniyeti sağlamak kamu hizmeti politikasının temel hedeflerini oluşturur. Ülkemizde de bu hedefler doğrultusunda önemli adımlar atılmış olup, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu bu hedefle atılmış olan adımlardan biridir.

6360 Sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bütünleştirici bir anlayışa dayandığı görülmektedir. Bu anlayış doğrultusunda büyükşehir kurulan illerde hizmetler, il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş, büyükşehir olan illerde belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülmüş ve en yakın ilçeye bağlanmıştır. Yine 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde il özel idarelerinin de tüzel kişiliklerine son verilmiş ve yerine valilik bünyesinde idareler arası koordinasyonu sağlama, etkenlik, yatırımların izlenmesi ve hizmetlerin değerlendirilmesi amacıyla YİKOB kurulmuştur. Böylece tek bir merkezden yerel hizmetlerin yürütülmesiyle, hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, kalitenin artırılması, daha az girdi ile daha kaliteli hizmet sunulması hedeflenmektedir.

6360 sayılı Kanun, Büyükşehir belediyesini ilde merkezi yönetim haline getirmesi, planlama ve koordinasyonu tek elden sağlaması ve AYYÖŞ'e aykırılık gibi konularda eleştirilmektedir. Literatür incelendiğinde Kanunu destekleyen, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği ve verimliliği arttırıp, ölçek ekonomisinden yararlanılarak maliyetleri azaltacağını, daha az kaynakla daha nitelikli hizmet sunulacağını savunan değerlendirmelerde vardır. Dağlı, 2018 yılında yaptığı *''İl Sınırlarına Kadar Genişleyen Yeni Büyükşehir Modeli Kocaeli ve Sakarya Örneği''* çalışmasında, Sakarya Büyükşehir Belediyesinin, 6360 sayılı Kanunun algılanması

ve hizmet sunum performansının genel anlamda iyi olduğu değerlendirmesini yapmıştır. 2017 yılında Yalnızoğlu'nun, yaptığı *'' 6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği''* adlı çalışmada, Sakarya Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içerisinde yer alan en uzak ilçeye hizmet sunumunun etkinlik ve verimlilik açısından Kocaali ilçesi örneğinde değerlendirmelerde bulunmuştur. Değerlendirme sonucuna göre Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunumu konusunda Kocaali'de etkin ve verimli olduğunu belirtmiştir.

Çalışmamızda 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde de belirtildiği gibi yerel kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanma durumu, belde belediyesi ve köylerden mahalleye dönüşen yerlerde yaşayanların görüşlerinin alınması ve bunun sonucunda bu yerleşim alanlarında sunulan kamu hizmetlerinde değişimin, etkenlik düzeyini belirlemeyi amaçlamıştır. 6360 sayılı Kanunla birlikte Ceyhan ilçesinde 81 yerleşim yeri mahalleye dönüşmüş ve Ceyhan ilçesinin toplam mahalle sayısı 112'ye yükselmiştir. Belde belediyesi ya da köy iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin ilçe merkezine olan uzaklıkları 14-38 km arasında değişmektedir. Kanunun hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını belirlemek amacıyla bu çalışma, Adana'nın, Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen 14 farklı yerleşim yerinde, (Büyük Mangıt Mahallesi-Yılan Kale Mahallesi - Durhasan Dede Mahallesi- Kösreli Mahallesi-Sirkeli Mahallesi -Küçük Mangıt Mahallesi-Altıkara Mahallesi-Büyük Burhaniye Mahallesi-Kıvrıklı Mahallesi-Toktamış Mahallesi-Sarımazı Mahallesi-Soğukpınar Mahallesi-Dokuztekne Mahallesi-Çiftlikler Mahallesi) yürütülmüştür.

Anket çalışmasında yapılan analizler sonucunda demografik farklılıklara bakıldığında; cinsiyete göre erkek katılımcıların, medeni duruma göre ise evli katılımcıların fazla olduğu tespit edilmiştir. Eğitim durumuna göre, lise ve ilkokul mezunu katılımcıların, gelir durumuna göre, 3.500 TL ve üzeri geliri olan katılımcıların çoğunlukta olduğu görülmüştür. Ayrıca katılımcıların büyük bir kısmının 15 yıl ve üzeri zamandır bulundukları yerde yaşadıkları belirlenmiştir. 15 yıldan daha fazla süredir bulunduğu yerde yaşayan katılımcılar diğer katılımcılara kıyasla sunulan hizmetlerin daha etken olduğunu düşünmektedir. Bu durumun nedeni ise belde belediyesi ve köy ile büyükşehir belediye yönetimlerini kıyaslamayı burada daha uzun süredir yaşadıklarından, daha iyi yapıyor olmalarıdır. Demografik

farklılıklara göre sunulan yerel kamu hizmetlerinin etkinlik düzeylerinde herhangi bir farklılık gözlenmemiştir. Ancak yüz yüze yapılan görüşmelerde yaş aralığı 26-35 yaş arası olan katılımcılar, sunulan hizmetlerin daha iyi ve daha çabuk bir şekilde sunulması gerektiği yönünde fikirlerini beyan etmişlerdir. Bunun nedeni ise kanun hakkında diğer yaş gruplarına kıyasla daha fazla bilgi sahibi olmalarının etkili olduğu düşünülmektedir. Yaşanılan yere göre, belde belediyesinden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde sunulan hizmetler, köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerine kıyasla daha etkindir. Bunun nedeni ise daha önce belde belediyelerinde bulunan alt yapı ve hizmet imkânlarının, köyden mahalleye dönüşen yerlerde bulunmamasıdır.

Yapılan anket çalışmasında katılımcıların verdikleri cevaplar incelendiğinde, genel anlamda 6360 sayılı Kanun hakkında bilgilerinin yetersiz olduğu ve bu durumun sebebi olarak Kanun çıkarılırken fikirlerinin alınmamış olması ve yeterli bilgilendirmenin yapılmamış olmasının etkili olduğu düşünülmektedir.

Çalışmaya katılanların hizmetlerden memnuniyetlerini ölçmeye yönelik sorulan sorulara verdikleri cevaplar incelendiğinde ise, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile içme suyu hizmetleri, asfaltlama çalışmaları, emniyet hizmetleri (itfaiye, ambulans vb…), çevre temizliği, atık ve artık toplama hizmetleri, sokak aydınlatma ve ışıklandırma, internet hizmeti, eğitim alanında yapılan hizmetler, park, bahçe ve ağaçlandırma alanında yapılan hizmetler, sulama kanalları hizmetlerinden memnun olunduğu, sağlık ocağı sayısı, sosyal yardımlar, halı saha ve spor alanları, tarımsal hizmetler (tohum ve gübre dağıtma vb…), otobüs hizmetleri, kanalizasyon hizmetlerinin iyileştirilmesi gerektiği tespit edilmiştir.

Çalışmaya katılanların Kanun'un demokrasi ve katılıma yönelik düşüncelerini öğrenmek amacıyla sorulan sorulara verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların genel anlamda Kanunun demokrasiyi ve katılım haklarını olumsuz etkilemediğini düşündükleri görülmüştür. Bu düşüncelerinin nedeninin ise, anket çalışması sırasında yapılan yüz yüze görüşmede katılımcıların büyük bir kısmı daha önce yaşadıkları yerlere milletvekili ya da belediye başkanlarının gelmemiş olması ve ihtiyaçları ile ilgili görüşlerinin alınmamış olmasıdır. Ancak artık birçok siyasetçinin köylerine geldiğini ve ihtiyaçlarını doğrudan dile getirdiklerini söylemişlerdir.

6360 sayılı Kanunla Ceyhan ilçesinde mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde yaşayanların sunulan hizmetlerin bazılarından memnun olduğu, ancak bazı hizmetlerdense ilgili düzenlemenin beklenen memnuniyeti sağlamakta yetersiz kaldığı görülmüştür. Yapılan çalışmanın sonuçları incelendiğinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılması gerektiği, özellikle uzaklık ve coğrafi engellerin fazla olduğu yerlerde daha etkin hizmet sunumu amacıyla büyükşehir belediyelerinin mahalleye dönüşen yerlerde hizmet birimlerinin birer şubesini kurması gerektiği düşünülmektedir.

Çalışmaya katılanların sağlık, tarımsal hizmetler ve sosyal yardımlarla ilgili beklentilerinin büyük olduğu belirlenmiş, ancak Ceyhan ilçesi özelinde bu alandaki eksiklikleri gidermede problemler yaşandığı tespit edilmiştir. Bu konuda yeni bir hukuki düzenlemeyle merkezi yönetimin sağlık, tarım ve sosyal hizmetlerle ilgili görev ve yetkilerinin bir kısmını büyükşehir belediyelerine devredebileceği ve kapatılan il özel idarelerinde kırsal alanlara hizmet götürmek üzere tecrübe sahibi olan personellerin büyükşehir belediyelerinde görevlendirilmesinin sorunların çözümüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışma sonunda ulaşılan sonuçlar ve bulgular; reformlar, mevzuat düzenlemeleri ve idari düzenlemenin beklenilen sonuçlarının karşılaştırılmasında ve önerilerde eksikliklerinin giderilmesi açısından önemlidir. Ceyhan ilçesinde yapılan bu çalışmanın benzerlerinin diğer bölgelerimizde de büyükşehir olan illerde yapılması gereklidir. 6360 sayılı Kanunun belirttiği hedeflere ve verimliliğin gerçekleşme düzeylerinin karşılaştırılması yapılarak elde edilen sonuçların alan literatürün geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, A. (2008). Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanunun getirdiği hükümler. *Belediye Dünyası Dergisi,* 9(4), 16-23.

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 sayılı yasanın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: eleştirel bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, (13-14), 153-176.

Adıgüzel, Ş. ve Tek, M. (2014). 6360 sayılı kanun ve Türkiye'nin büyükşehir belediyesi sisteminde değişim: Hatay örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 23(3), 73-95.

Adıgüzel, Ş. (2014). Hatay büyükşehir belediyesi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 54-76.

Akbay, M. (2020). *Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimeler Enstitüsü: Kırıkkale.

Akyol, M. (2017). *Türkiye'de yerel yönetimlere yönetişimin eklemlenmesi: yerel yönetişim* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Kütahya.

Alada, A. (2008). Kentsel yönetime katılımda mahalle. *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Mimarlar Odası Ankara Şubesi Dosya 08-Yayını,* (64), 66 – 70.

Ardıç, Y. (2020). *Türkiye'de belediyenin gelişimi* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3), 58-65.

Arıkboğa, E. (2018). Yerel yönetimler ve iyi yönetişim, mahalle muhtarlığı ve muhtarlık - belediye ilişkileri. *Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları*, 13, 21-35.

Ayyıldız, M, Çiçek, A. ve Ayyıldız, B. (2016). 6360 sayılı büyükşehir yasasının kırsal kesime olası etkileri. *Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (Targid Özel Sayısı), 280-285.

Azaklı, S. ve Tek, H. (2016). İl özel idarelerinde yeniden yapılan(ama)ma çabaları ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 23(1), 233-246.

Biricikoğlu, H. ve Yalnızoğlu, Y. (2018). 6360 sayılı kanunun etkinlik – verimlilik ile hizmette yerellik ilkeleri açısından değerlendirilmesi: Kocaali ilçesinde yapılan bir araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 16(32), 255-284.

Biricikoğlu, H. ve Demirol Duyar, D. (2015). 6360 sayılı yasanın genişleyen büyükşehir belediyesi hizmet sınırının etkinlik ve verimliliğe etkisi bağlamında değerlendirilmesi: Sakarya büyükşehir belediyesi örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(4), 369-393.

Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi.* Kocaeli: Kocaeli Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.

Bulut, Y. ve Kara, M. (2011). Mahalle muhtarlarının kent ve mahalle güvenliğine ilişkin yaklaşımları: Antakya örneği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* (15), 260-281.

Can, E. ve Avcı, İ. (2016). 6360 sayılı yasa ile kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının işlevselliği (İzmir, Adana, Erzurum örnekleri). Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar ve G. Tenikler (Ed.), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu* içinde (s. 553-588). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

Canpolat, H. (2010). Türk yerel yönetim sisteminde ölçek reformları ve 5747 sayılı kanunla ilgili yargı kararlarının değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi,* (467), 79-113.

Ceyhan, S. ve Tekkanat, S. S. (2018). 6360 sayılı kanun ve Ankara iline etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi,* 3(2), 20-42.

Çamdere, M. A. ve Genç, F. N. (2018). 6360 sayılı kanunun kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: Denizli büyükşehir belediyesi örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 35-60.

Çelikyay, H. (2014). Yeni büyükşehir yasası perspektifinde 2014 yerel seçimleri. *SETA Perspektif*, (48), 1-29.

Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir yönetimi bütünleştirme süreci.* Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.

Çöpoğlu, M. (2017). *6360 sayılı kanun ekseninde yerel yönetim reformları.* İstanbul: D&R Yayınevi.

Dağlı, Z. (2018). *İl sınırlarına kadar genişleyen yeni büyükşehir modeli Kocaeli ve Sakarya örneği*. Ankara: Nobel Yayın.

Daşcı, S. (2016). *6360 sayılı yasanın kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: Balıkesir büyükşehir belediyesi örneği* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Aydın.

Demirkaya, Y. ve Koç, M. (2017). 6360 sayılı kanun ile birlikte mahalleye dönüşen köylerde değişimin katılım açısından muhtarlığa etkisi: Menteşe ve Seydikemer ilçeleri üzerinden bir değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 124-149.

Duverger, M. (2014). *Toplum bilimlerinde araştırma yöntem ve teknikleri*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Erat, V. ve Kaçer, F. (2016). 6360 sayılı kanun bağlamında merkezileşme ve yerelleşme eğilimi. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar ve G. Tenikler (Ed.), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu* içinde (s. 112-130). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

Ertaş, H. (2016). Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları ile ilgili mevzuat ve karşılaştırmalı analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (11), 87-113.

Eryılmaz, B. (1992). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması*. İstanbul: Bileşik Yayınları.

Eryılmaz, B. (1999). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.

Eryılmaz, B. (2000). Adapazarı'nda büyükşehir belediyesi ile yeni bir sayfa. *Sakarya Ekonomi Dergisi*, (11), 100-120.

Genç, F. N. (2014). 6360 sayılı kanun ve Aydın'a etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 1-29.

Gökçe, B. (1992). *Toplumsal bilimlerde araştırma*. Ankara: Savaş Yayınları.

Göküş, M, Bayrakcı, E. ve Alptürker, H. (2013). Mahalle yönetimi ve mahalle muhtarlarının vatandaşlar tarafından değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 13(2), 31-45.

Göküş, M. ve Alptürker, H. (2016). 6360 sayılı yasa ile köy yönetiminden mahalle yönetimine geçiş sonrası etkin hizmet sunumuna ilişkin muhtarların görüşü: Silifke köyleri örneği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (11), 67-86.

Gözler, K. (2008). *İdare hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Gözler, K. (2013). 6360 sayılı kanun hakkında eleştiriler: yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmesi anayasamıza uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.

Gözüaçık, H. (2014). *5393 ve 6360 sayılı kanunların Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı kapsamında değerlendirilmesi* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

Güler, B. A. (1987). Büyük kentler için yönetim arayışları. *Türk İdare Dergisi,* (374), 117- 143.

Gündüz, M. (2019). *Ceyhan ilçesinde tarımsal faaliyetler: sorunlar ve çözüm önerileri* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

Güneş, M. ve Özdemirkol, M. (2018). Yerel yönetimlerde ölçek sorunu. A. Mengi ve D. İşçioğlu (Ed.), *Küreselleşme sürecinde yerel hizmet yerel siyaset* (ss.167-186). Ankara: Ankara Üniversitesi.

Gürbüz, M, Yıldırım, U. ve Belli, A. (2014). Büyükşehir belediye kanununun Kahramanmaraş ili ölçeğinde analizi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 102-135.

Hekimoğlu, E. (2019). *Yerel yönetimlerde sosyal belediyecilik: Başakşehir belediyesi örneği* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Kütahya.

İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye'de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sisteminde meydana gelen değişimler: Van örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.

Şengün, H. (2018). 6360 sayılı yasa nedeniyle mahalle olan köylerin yerel hizmetlerden yararlanması: Erzurum Tortum mahalleleri örneği. A. Mengi ve D. İşçioğlu (Ed.), *Küreselleşme sürecinde yerel hizmet yerel siyaset* (ss.311-328). Ankara: Ankara Üniversitesi.

Kalkışım, H. M. ve Yılmaz, N. (2017). Mahalle yönetimi ve mahalle muhtarlarının profili: Trabzon Ortahisar örneği. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 6(12), 110-126.

Karaağaç, Ş, (2017). *Sosyal belediyecilik anlayışı üzerinden engellilere yönelik hizmetler: İstanbul büyükşehir belediyesi engelliler müdürlüğü örneği* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Aydın.

Karasu, M. A. (2013). 6360 sayılı büyükşehir belediye kanunu ve olası etkileri – Şanlıurfa örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari bilimler Fakültesi Dergisi,* 15(1), 1-17.

Karasu, M. A. (2014), Şanlıurfa'da kentsel gelişme ve 6360 sayılı büyükşehir belediye kanunu. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 1(5), 178-193.

Karataş, H. (1999). *Ceyhan'da şehirsel gelişme ve mekânsal değişim* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

Kavruk, H. (2002). *Anakente bakış: Türkiye'de anakent belediyeciliğine kent hizmetlerinin yönetimi*. Ankara: Hizmet İş Sendikası Yayını.

Kaymal, C. (2017). Yerel özerklik ve yerel demokrasi açısından büyükşehir belediyesi reformu. *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(13), 1137-1159.

Keleş, R. (1998). *Kentbilim terimleri sözlüğü*. Ankara: İmge Yayınevi.

Keleş, R. (2004). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2012). Anakentlerin dünü bugünü, yarını. *3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı* içinde (s.1-12). Ankara: Matsa Basımevi.

Keleş, R. (2016). Anakent yönetimlerini düzenleyen yasa ne getirdi ne götürdü?. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar ve G. Tenikler (Ed.), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu* içinde (s. 19-24). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

Keleş, R. (2019). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Kocadağlı, A. Y. (2012). *Kalkan – Kumluca arasında kıyı alanları kullanımı ve sorunları* (Yayınlanmamış doktora tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

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

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

Koyuncu, E. ve Köroğlu, N. T. (2012). Büyükşehirler tasarısı üzerine bir değerlendirme. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, (Kasım 2012), 1-8.

Kurt, Y. (1990). 1572 tarihli Adana mufassal tahrir defterine göre Adana'nın sosyo-ekonomik tarihi üzerine bir araştırma. *Türk Tarih Kurumu Belleten Dergisi*, 54(209), 179-211.

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

Orak, C. Ç. (2007). Kamu hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği sürecinde nasıl doldurulacak, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* 19(68), 161-240.

Ortaylı, İ. (2008). *Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idareleri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler, ilkeler, yaklaşımlar ve mevzuat*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Ökmen, M. ve Arslan, R. (2014). Türkiye'de 6360 sayılı yasa ile yeni kurulan büyükşehir belediyeleri: Manisa büyükşehir belediyesi örneği. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 88-101.

Özçelik, Y. (2014). Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (19), 1117-1142.

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

Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. ve Ciğeroğlu, M. (2007). Türkiye'de orta ölçekli ve metropoliten kentsel alanların yönetimi. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu yönetimi yazıları* (ss. 475-514). Ankara: Nobel Yayın.

Özkaral, M, Afşaören, Ş. ve Yıldız, Y. (2018). İl özel idarelerinde sosyal hizmet: Karabük il özel idaresi üzerine bir araştırma. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5(6), 56-70.

Özyavuz, M. ve Şişman, E. E. (2014). Büyükşehir Tekirdağ. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 1(5), 194-217.

Palabıyık, H., ve Atak, Ş. (2002). *Türkiye'de mahalle yönetimi, Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Soydal, Ö. M. (2012). *5216 sayılı büyükşehir belediye yasası kapsamında metropoliten alanlarda sınır tespitinin değerlendirilmesi* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü: İstanbul.

Tekel, A. (2002). Metropoliten planlamanın önemi ve gerekliliği üzerine. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 42-55.

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

Toprak, Z. (2010). *Yerel yönetimler*. İzmir: Birleşik Matbaacılık.

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

Yalçınlar, İ. (1967). Türkiye'deki bazı şehirlerin kuruluş ve gelişmelerinde jeomorfolojik temeller. *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi, (*16), 50-65.

Yalnızoğlu, Y. (2017). *6360 sayılı kanunun etkinlik, verimlilik ve hizmette yerellik ilkeleri açısından incelenmesi: Kocaali ilçesi örneği* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Sakarya.

Yıldırım, A. (2015). 6360 sayılı büyükşehir belediye kanunu üzerine. *Route Educational and Social Science Journal*, 2(1), 262-276.

Yıldız, K. (2018). *Yönetsel etkinlik ve yerel demokrasi bağlamında 6360 sayılı yasanın Mersin ili ölçeğinde uygulanabilirliği* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Mersin.

Yiğit, M. (2008). *Türkiye'de yerel yönetimlerde katılım, demokrasi ve Avrupa Birliği sürecinin etkileri* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

Yörükoğlu, F. (2009). Türk belediyeciliğinin gelişim süreci. *Mevzuat Dergisi*, (135), 1-16.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. (2014 Nisan 4). Resmi Gazete (28962). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm adresinden edinilmiştir.

442 Sayılı Köy Kanunu. (1924 Mart 8). Resmi Gazete (68). https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3 adresinden edinilmiştir.

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984 Temmuz 9). Resmi Gazete (18453) .https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf adresinden edinilmiştir.

4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun. (1944 Nisan 10). Resmi Gazete (5682). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.4541.pdf adresinden edinilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004 Temmuz 10). Resmi Gazete (25531). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf adresinden edinilmiştir.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2008 Mart 22). Resmi Gazete (26824). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf adresinden edinilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005 Temmuz 3). Resmi Gazete. (25874) https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm adresinden edinilmiştir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005 Mart 4). Resmi Gazete. (25745). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf adresinden edinilmiştir.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012 Aralık 6). Resmi Gazete. (28489). https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden edinilmiştir.

7254 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2020 Ekim 16). Resmi Gazete. (31276). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm adresinden edinilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı (1963). *Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1967).* https://sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1962-1967.pdf adresinden edinilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı (1968). *İkinci beş yıllık kalkınma planı (1968-1972).* https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C4%B0kinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972%E2%80%8B.pdf adresinden edinilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı (1973). *Üçüncü beş yıllık kalkınma planı (1973-1977).* https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8B.pdf adresinden edinilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı (1979). *Dördüncü beş yıllık kalkınma planı* (1979-1983). https://sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/10/Dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1979-1983.pdf adresinden edinilmiştir.

https://www.turkhukuksitesi.com (2019, Şubat, 10) adresinden edinilmiştir.

http://www.ceyhan.gov.tr/mahallelerimiz (2019, Mart, 15) adresinden edinilmiştir.

https://www.Ceyhan.gov.tr (2019, Mart, 19) adresinden edinilmiştir.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=127 (24, Eylül, 2019) adresinden edinilmiştir.

https://www.sosyologer.com/koy-ve-kent-ayrismasi/ (20, Şubat, 2020) adresinden edinilmiştir.

https://piyasarehberi.org/sozluk/olcekekonomileri#:~:text=Bir%20%C3%BCretim%20ya%20da%20hizmetin,d%C3%BC%C5%9F%C3%BCk%20maliyetler%20ile%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1%20beklenmelidir (14, Haziran, 2020) adresinden edinilmiştir.

https://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCzel_ki%C5%9Fi (25, Temmuz, 2020) adresinden edinilmiştir.

EKLER

EK-1: 6360 Sayılı Kanunla Ceyhan İlçesinde Mahalleye Dönüşen Yerler ve Temel Özellikleri

MAHALLEYE DÖNÜŞEN YERLER	
1- ADAPINARI MAHALLESİ	Eski adı Karamezar olan Adapınarı, Ceyhan ilçesinin 18 km kuzeyinde yer almaktadır. Nüfusu 230 olan ve Türkmen ve Yörük ailelerden oluşan köyün tarım arazileri toplamı 12.075 dekardır.
2- AĞAÇLI MAHALLESİ	Ceyhan ilçesinin 34 km kuzeyinde kurulmuş olan Ağaçlı mahallesinde Türkmen-Avşar-Muhacir aileler yaşamaktadır. Nüfusu 109'dur. Ağaçlı mahallesi 4.500 dekar tarım arazisine sahiptir ve tarım alanları devlet tarafından sulama birlikleri aracılığı sulanmaktadır.
3- AĞAÇPINAR MAHALLESİ	Ceyhan'ın 14 km güneybatısında kurulmuş olan Ağaçpınar köyünün nüfusu 241 olup tarım arazileri toplamı 8.050 dekardır. Yetiştirilen tarım ürünlerinden bazıları ise, buğday, mısır, pamuk, ayçiçeği, yer fıstığıdır. Ayrıca Ağaçpınar da bir de turistik Ağaçpınar Tesisleri bulunmaktadır. Tesis içinde yer alan havuzun başındaki Aslan figürü tarihi bir belge olarak günümüze kadar ulaşmıştır.
4- AKDAM MAHALLESİ	Ceyhan'a 35 km uzaklıkta bulunan Akdam mahallesinin nüfusu 414'tür. Ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır.
5- ALTIGÖZ MAHALLESİ	Altıgöz mahallesi Ceyhan'ın 22 km kuzey doğusunda yer alır. Nüfusu 162 olan mahallede Cerit ve Avşar kökenli aileler yaşamaktadır. Tarım arazileri toplamı 13.276 dekar olup hepsi sulama birlikleri aracılığıyla devlet tarafından sulanmaktadır. Arazilerde buğday, pamuk, soya ve mısır yetiştirilmektedir.
6-ALTIKARA MAHALLESİ	Ceyhan Nehri kıyısına kurulmuş olan Altıkara mahallesinin nüfusu 74'tür. Tarım arazileri toplamı 9.608 dekar olup bu alanın 2.608 dekarı çiftçiler tarafından sulanmaktadır.
7- AYDINLAR (SARIKEÇİLİ) MAHALLESİ	Türkmen ve Yörük ailelerden kurulmuş olan mahallenin 3.380 dekar tarım arazisi vardır. Bu arazilerin az bir kısmı sulanabilmektedir. Mahallede küçükbaş ve büyükbaş hayvancılık yapılmaktadır.
8-AZİZLİ MAHALLESİ	Azizli Mahallesi Ceyhan'ın 14 km doğusunda kurulmuştur. Nüfusu 305 olan mahallede Türkmen, Yörük ve Cerit aileler yaşamaktadır. Mahallenin tarım arazisi 16.340 dekardır. Başta buğday olmak üzere pamuk, mısır, soya ve yer fıstığı yetiştirilir.
	1.546 nüfusa sahip olan Başören Mahallesi, Ceyhan'a 27 km uzaklıkta olup kuzey batısında yer almaktadır. Ceyhan'ın en büyük

9-BAŞÖREN MAHALLESİ (KARAKÖY)	mahallelerinde(köylerinden) olan mahalle geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlamaktadır. Mahalle nüfusunun tamamı Yörük ailelerden oluşmaktadır. Engebeli olmasına rağmen mahallenin tarım arazilerinin tamamı sulanabilmekte ve mısır, yer fıstığı ve sera ürünleri olmak üzere birçok tarım ürünü yetiştirilmektedir. Mahalle nüfusunun çoğu yaz aylarında İç Anadolu Bölgesinde biçer döver de çalıştırmaktadır.
10- BİRKENT MAHALLESİ (BELDE)	Ceyhan'ın 32 km kuzeydoğusunda kurulmuş olan mahallenin nüfusu 862 olup, nüfus Muhacir ve Avşar ailelerden oluşmaktadır. Daha önce Kasaba olan Birkent, Eskikent ve Yenikent adında iki köyün birleştirilmesiyle kurulmuştur. Birkent'in tarım arazileri toplamı 22.000 dekardır. Bu arazilerin tamamı sulama birlikleri aracılığıyla devlet tarafından yapılmaktadır.
11-BURHANLI MAHALLESİ	Nüfusu 308 olan mahalle Ceyhan'ın 30 km kuzeyine Yörük aileler tarafından kurulmuştur. Burhanlı mahallesinde tarım ve hayvancılık yapılmakta olup tarım arazileri toplamı 3.580 dekardır.
12-BÜYÜK BURHANİYE MAHALLESİ	Nüfusu 128 olan Büyük Burhaniye mahallesi, Ceyhan-Adana E-5 Karayoluna 1.5 km uzaklıkta, 110 yıllık bir geçmişe sahip şirin bir mahalledir. Kurulduğu zaman ilk adı ''Yeşilhöyük'' ardından ise Büyük Burhaniye olmuştur. 1890'larda Kırım'dan göç etmeye mecbur kalan bir sülale tarafından kurulmuştur. Burhaniye mahallesini (Köyünü), Seyit Abdülhamit isimli bir kırım Türkü kurmuştur. Buğday, arpa, pamuk, karpuz yetiştirilmektedir.
13- BÜYÜK MANGIT MAHALLESİ (BELDE)	6360 sayılı Kanun öncesi belde belediyesi olan Büyük Mangıt mahallesinin nüfusu 3.979'tur. Bu beldeyi, Buhara Hükümdarı Emir Alim Han'ın soyundan gelen ''Mangıt'' hanedanı kurmuştur. Ardından ise beldeye Balkan Muhacirleri ve Yörükler de yerleşmiştir. Büyük Mangıt Mahallesinin tarım arazisi toplamı 23.890 dekardır ve 10.845 dekarı çiftçiler tarafından sulanmaktadır.
14-CAMUZAĞALI MAHALLESİ	Ceyhan'ın 38 km kuzeyinde yer alan Camuzağalı mahallesinin nüfusu 467olup, Muhacir ve Türkmen aileler yaşamaktadır. Tarım alanları toplamı 33.650 dekar olan mahallenin, 15.650 dekarı çiftçiler tarafından sulanmaktadır.
15- CEYHANBEKİRLİ MAHALLESİ	Ceyhan'ın 31 km kuzeydoğusuna kurulmuş olan mahallenin nüfusu 145 olup, Türkmen ve Cerit ailelerden oluşmaktadır. Mahallenin tarım arazileri

	15.312 dekar olup devlet tarafından sulama birlikleri aracılığıyla sulanmaktadır. Mahallede buğday, pamuk, soya, yer fıstığı vb. yetiştirilir.
16-ÇAKALDERE MAHALLESİ	E-5 Karayolu üzerine kurulmuş olan Çakaldere mahallesinin nüfusu 381'dir. Demiryolu ulaşımı da mahalleden geçmektedir. Tarım arazisi toplamı 12.000 dekar olup, 2.450 dekarı Ceyhan Nehrinden sulanmaktadır.
17-ÇATAKLI MAHALLESİ	Çataklı mahallesi, Ceyhan'ın 34 km kuzeydoğusunda kurulmuş olup, nüfusu 522'dir. Çataklı'nın tarım arazileri toplamı 6.080 dekardır ve tamamı sulama birlikleri tarafından sulanmaktadır. Başta buğday olmak üzere, mısır, yer fıstığı, pamuk yetiştirilmektedir.
18-ÇATALHÖYÜK MAHALLESİ	Ceyhan'ın 25 km kuzeyinde kurulmuş olan Çatalhöyük'ün nüfusu 219'dur. Tarım ve hayvancılıkla yaygın geçim kaynağıdır. Tarım arazileri toplamı 7.820 dekardır.
19-ÇOKÇAPINAR MAHALLESİ	Ceyhan'ın 15 km güneybatısına kurulmuş olan Çokçapınar mahallesinin nüfusu 332 olup, Yörük ailelerin yaşadığı mahalledir. Tarım arazileri toplamı 4.600 dekardır ve ''Nar'ı oldukça meşhurdur. Kokar adı verilen bol mineralli ve oksitli şifalı suyu vardır. Mahallede tarım ve hayvancılığın yanı sıra kireç ocakları da ekonomiye katkı sağlamaktadır.
20-ÇEVRETEPE MAHALLESİ	1928 yılına ait Türkçe kaynaklarda mahalleden Nacarlı olarak bahsedilmektedir. Günümüzde Arnavutların yoğun olarak yaşadığı mahallede 20. yüzyıl başında Ermeniler yaşamaktaydı. Mahalle, Ceyhan'a 15 km uzaklıktadır. Mahallede bir ilkokul bulunmaktadır.
21-ÇİÇEKLİ MAHALLESİ	Ceyhan'a 2.5 km mesafede yer almaktadır. Başlıca geçim kaynağı tarım ve hayvancılıktır. Başlıca tarım ürünleri buğday, arpa, pamuk, karpuzdur.
22-ÇİFTLİKLER MAHALLESİ	Çiftlikler mahallesinin önceki adı Çiftlikât'tır.
23-DAĞISTAN MAHALLESİ	Dağıstan mahallesinde Gürcistan'dan göç eden Gürcüler yaşamaktadır. Köy halkının Kurtuluş Savaşında önemli katkıları olmuştur. Genellikle geçim kaynağı tarımdır.
24-DEĞİRMENDERE MAHALLESİ	Ceyhan'ın 13 km güneydoğusunda bulunan Değirmendere mahallesinin nüfusu 376'dır. 10.000 dekar tarım arazisine sahiptir
25-DEĞİRMENLİ MAHALLESİ	Nüfusu 191 olan mahalle Çerkez ailelerden oluşmaktadır. Mahalle, 11.201 dekar tarım arazisine sahiptir.

26-DİKİLİTAŞ MAHALLESİ	Çoğunluğu Çerkez ailelerden oluşan mahallenin nüfusu 123'tür. 12.500 dekar tarım arazisine sahip olan mahallede tarım faaliyetleri yoğundur.
27-DOKUZTEKNE MAHALLESİ	Ceyhan'ın doğusunda yer alan Dokuztekne Mahallesi oldukça büyük bir mahalledir. Nüfusu 1.002 olup, tamamı Yörük'tür. Mahalleye adını tarihi çeşmenin önünde yer alan dokuz tane teknedir.
28-DORUK MAHALLESİ (BELDE)	Ceyhan'a 21 km mesafede olan Doruk mahallesinin nüfusu 1.933'tür. Doruk, 1973 yılında belediye olmuş, ancak 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak aynı adla mahalle olarak Ceyhan'a bağlanmıştır. Doruk halkı tarım ve hayvancılıkla geçimini sağlamaktadır. Tarım Kredi Kooperatiflerinin bir şubesi ile bir lise ve iki ortaokul da vardır. Mahallede Arap Dede ve Narlı Dede türbeleri, Höyük Tepesi adında mesire yeri vardır.
29-DURHASAN DEDE MAHALLESİ	Ceyhan'a 28 km uzaklıkta olan mahalle, Bektaşi Horasan Türkmenleri tarafından kurulmuş olup, nüfusu 107'dir. Ceyhan'daki tek Bektaşi Türkmen Mahallesi olup, mahalleliler inançlarını hala sürdürmektedirler. Mahallenin tarım arazisi 4.950 dekardır. Mahalle adını, Bektaşi Dur Hasan Dede'den almış olup, Dur Hasan Dede Türbesi de mahallede bulunmaktadır.
30-DUTLUPINAR MAHALLESİ	Ceyhan'a 28 km uzaklıkta Yörük ailelerden oluşan mahallenin nüfusu 559'dur. Mahalle halkı geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlamaktadır.
31-EKİNYAZI MAHALLESİ	Balkan Muhacirlerinin yaşadığı mahallenin nüfusu 305 olup, Ceyhan' 23 km uzaklıktadır.
32-ELMAGÖLÜ MAHALLESİ	Ceyhan'ın 22 km kuzeydoğusuna kurulmuş olan mahallenin nüfusu 360'dır. Mahalle halkının çoğunluğu Cerit'tir. Mahallenin tarım arazileri toplamı 14.353 dekardır.
33-ERENLER (ABİDİYE) MAHALLESİ	Rus zulmünden kaçan Çerkez ve Azeri aileler tarafından kurulan mahallenin nüfusu 252'dir.
34-GÜMÜRDÜLÜ MAHALLESİ	Yörükler tarafından kurulan Gümürdülü mahallesinin nüfusu 1.599'dur.
35-GÜNDOĞAN MAHALLESİ	Eski adı Hurşidiye olan Gündoğan mahallesinin nüfusu 238'dir. Tarım ve hayvancılıkla mahalle halkı geçimini sağalmaktadır.
36-GÜNLÜCE (KARAMEZAR) MAHALLESİ	Ceyhan'a 35 km uzaklıkta yer alan Günlüce mahallesinin nüfusu 222'dir ve Balkan Muhacir aileleri mahallede yaşamaktadır.

37-GÜNYAZI (VEYSİYE) MAHALLESİ	Ceyhan'a 15 km uzaklıkta olan mahallenin nüfusu 297'dir. Mahallenin tarım arazileri toplamı 15.969 dekar olup, buğday, pamuk, soya, mısır vb. yetiştirilmektedir.
38-HAMDİLLİ MAHALLESİ (BELDE)	Nüfusu 811 olan mahalle Yörük ve Cerit ailelerden oluşmaktadır. Daha önce belde belediyesi olan Hamdilli, 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüştürülmüş ve aynı adla Ceyhan'a bağlanmıştır.
39-HAMİDİYE MAHALLESİ	Ceyhan'ın 24 km doğusunda yer alan Hamidiye mahallesinin nüfusu 68'dir.
40-HAMİTBEY MAHALLESİ	Mahallenin nüfusu 148 olup, çoğunluğu Yörüklerden oluşmaktadır. Mahallenin tarım arazileri toplamı 8.044 dekardır. Mahallede buğday pamuk, mısır ve soya yetiştirilmektedir.
41-HAMİTBEY BUCAĞI MAHALLESİ	Balkan Muhacirlerinin yaşadığı mahallenin nüfusu 430'dur. Mahallenin tarım arazileri toplamı 6.154 olup, buğday, pamuk, mısır, soya yetiştirilmektedir.
42-IRMAKLI MAHALLESİ	Nüfusu 164 olan Irmaklı Mahallesi, Ceyhan'a 27 km uzaklıkta olup Çerkez ve Muhacir ailelerin yaşadığı mahalledir. 6.000 dekar tarım arazisine sahip olan mahallenin arazilerinin tamamı devlet tarafından sulanmaktadır.
43-ISIRGANLI MAHALLESİ	Ceyhan' 17 km mesafede ve kuzeydoğusunda yer alan Yörük ve Türkmen ailelerin yaşadığı mahallenin nüfusu 347'dir. Mahallede, buğday, pamuk, yer fıstığı, mısır, karpuz, salatalık, marul, ıspanak gibi ürünler yetiştirilmektedir.
44-İMRAN MAHALLESİ	Türkmen, Yörük ve Cerit ailelerin yaşadığı İmran mahallesinin nüfusu 326'dır. Mahallenin ekonomik geliri tarım ve hayvancılığa dayanır.
45-İNCETARLA (MERCİN) MAHALLESİ	Türkmen ve Cerit ailelerinin yaşadığı mahallenin nüfusu 344'tür. Mahalle 20.724 dekar tarım arazisine sahiptir. Bu araziler devlet tarafından sulama birlikleri aracılığı ile sulanmaktadır. Mahalle, ''Mercin'' ismiyle de tanınmaktadır. Kurtuluş Savaşı yıllarında bu yöre halkı Fransız ve Ermeni işgallerine karşı yapılan destansı direniş kuşaktan kuşağa aktarılmaktadır. Bilindiği gibi Mercin Savaşında yenilen Fransız ve Ermeniler kendilerini tekrar toplayamamışlar ve Ankara Antlaşması sonrasında bölgeyi terk etmişlerdir.
46-İNCEYAR MAHALLESİ	Nüfusu 144 olan mahallede Türkmen ve Yörük aileler yaşamaktadır. Mahalle halkı geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlamaktadır.

47-İSALI MAHALLESİ	Türkmen-Yörük ailelerinin oluşturduğu mahallenin nüfusu 362'dir.Tarım ve hayvancılığın yapıldığı mahallenin narı meşhurdur.
48-KARAKAYALI MAHALLESİ	Ceyhan'ın 18 km kuzeyinde olan mahallenin nüfusu 271 olup Yörük ailelerin yaşadığı bir yerdir. Mahallenin tarım arazileri toplamı 24.000 dekardır.
49-KILIÇKAYA MAHALLESİ	Türkmen ve Yörük ailelerin yer aldığı mahallenin nüfusu 340'dır. Mahalle halkı tarım ve hayvancılık ile geçimini sağlamaktadır.
50- KIVRIKLI MAHALLESİ	Nüfusu 750 olan Kıvrıklı mahallesi, Ceyhan'a 13 km uzaklıkta yer alır. Yörük ve Türkmen ailelerin yaşadığı mahallenin ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanır. Buğday başta olmak üzere, karpuz ve seracılık da yapılmaktadır.
51-KIZILDERE MAHALLESİ	Mahalle Dersim isyanında iskâna tabi tutulan alevi kürtler tarafından kurulmuştur. Nüfusu 654 olup, mahalle halkı tarım ve hayvancılıkla uğraşmaktadır. Başta buğday olmak üzere pamuk, karpuz, patates, soğan ve sebzeler yetiştirilmektedir.
52-KÖPRÜLÜ MAHALLESİ	Ceyhan'ın kuzeydoğusunda yer alan mahallenin nüfusu 189'dur.
53-KÖRKUYU MAHALLESİ	Ceyhan'ın 14 km güneyinde Ceyhan-Yumurtalık yolunda yer alan mahallenin nüfusu 600'dür. Konya-Karakuyu ilçesinden gelen Yörükler tarafından kurulmuştur. Mahallede tarım ve hayvancılık yapılmakla beraber, mahallede pamuk yetiştirilmektedir.
54-KÖSRELİ MAHALLESİ (BELDE)	Kösreli mahallesi, 6360 sayılı Kanun öncesi kasaba iken yeni kanundan sonra Ceyhan'a bağlı mahalleye dönüştürülmüştür. Nüfusu 1.138 olup, tarım arazileri toplamı 18.500 dekardır. Mahallede bulunan sulama birliği birçok mahalleye hizmet vermektedir.
55-KURTKULAĞI MAHALLESİ	Kurtkulağı, kasaba iken 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüştürülmüştür. Türkmen ve Yörük ailelerinin yaşadığı mahallenin nüfusu 1.266'dır. Kurtkulağı, İpekyolu güzergâhında kurulmuştur ve günümüzde hala varlığını koruyan bir kervansaraya sahiptir. Evliya Çelebi, Seyahatname adlı eserinde Kurtkulağı kasabasından ve Kervansarayından bahsetmiştir. Mahallenin tarım alanları toplamı 35.000 dekardır
56-KURTPINAR MAHALLESİ	Ceyhan'ın 18 km güneyinde bulunan mahallede Türkmen, Muhacir ve Yörük aileler yaşamaktadır ve nüfusu 1.526'dır.Kasabada tarım ve hayvancılık yapılmaktadır.
57-KUZUCAK (YASSICA) MAHALLESİ	Türkmen, Yörük ve Muhacir ailelerin yaşadığı mahallenin nüfusu 492'dir. Mahallede tarım ve hayvancılığın yanısıra bir çır çır fabrikası bulunmaktadır.

58-KÜÇÜK BURHANİYE MAHALLESİ	Mahalle Ceyhan'a 11 km mesafede olup, nüfusu 107'dir. Tarım arazileri toplamı 6.200 dekardır.
59-KÜÇÜK MANGIT MAHALLESİ	Türkistan'dan gelen Mangıt boyu mahalleyi kurmuş olmasına rağmen günümüzde kürtler yaşamaktadır. Tarım arazileri toplamı 7.1000 dekar olup, nüfusu 342'dir. Başta buğday olmak üzere, pamuk, yer fıstığı, mısır yetiştirilmektedir.
60-MERCİMEK MAHALLESİ (BELDE)	Mercimek, belediye iken 6360 sayılı Kanunla mahalleye dönüştürülmüş ve aynı isimle Ceyhan'a bağlanmıştır. Nüfusu 3.287 olan mahallede, II. Abdülhamit tarafından kurulan Hara bugün hala TİGEM tarafından işletilmektedir. Tarım araştırmaları yapmak amacıyla 5.000 dönüm arazi üzerine Hara kurulmuştur. Mercimek mahallesinde tarım oldukça gelişmiş olup buğday, pamuk, soya, yer fıstığı ve mısır yetiştirilmektedir.
61-MUSTAFABEYLİ MAHALLESİ (BELDE)	1973 yılında belediye olan Mustafabeyli, 6360 sayılı Kanunla Ceyhan'a bağlı bir mahalleye dönüştürülmüştür. Nüfusu 1.582 olan Mustafabeyli'de Balkan Muhacirleri yaşamaktadır. Tarım arazileri oldukça verimli olup, sulamaya elverişlidir. Buğday, mısır, pamuk, soya, yer fıstığı yetiştirilmektedir. Mustafabeyli'de, Toprak Mahsulleri Ofisi ve Tarım Kredi Kooperatifinin birer şubesi bulunmaktadır.
62-NARLIK MAHALLESİ	Ceyhan'ın güneyinde yer alan Narlık mahallesinin nüfusu 425'tir. Muhacir ailelerin yaşadığı mahalle 12.000 dekar tarım arazisine sahiptir.
63-SAĞIRLAR MAHALLESİ	Ceyhan'ın 14 km güneydoğusunda bulunan mahallenin nüfusu 146'dır. Mahallede, Türkmen-Yörük-Bozdoğan aileleri yaşamaktadır.
64-SAĞKAYA MAHALLESİ (BELDE)	Sağkaya 1867 yılında köy olarak kurulmuş, 1928'de bucak, 1980 yılında ise belediye kurulmuştur. 6360 sayılı Kanunla Ceyhan'a bağlı mahalleye dönüştürülmüştür. Nüfusu 946 olan mahallede, mısır, pamuk, soya, yer fıstığı ve karpuz yetiştirilmektedir. Sağkaya'da, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin bir şubesinde bulunmaktadır.
65-SARIBAHÇE MAHALLESİ	Ceyhan'a 27 km uzaklıkta olan Sarıbahçe mahallesinin nüfusu 356'dır. Alevi ailelerin yaşadığı mahallede her yıl geleneksel Lokma Şenlikleri düzenlenmektedir.
66-SARIMAZI MAHALLESİ (BELDE)	Türkmen ve Yörük ailelerin yaşadığı Sarımazı Mahallesi, Ceyhan'ın en kalabalık mahallelerinden biri olup, nüfusu 3.568'dir. Sarımazı, 6360 sayılı Kanun öncesi belediye iken 6360 sayılı Kanun'dan sonra mahalleye dönüştürülmüştür.23.256 dekar tarım arazisi olan mahallede seralarda sebze yetiştirilmektedir. Ayrıca mahallede Toros Gübre Fabrikası ve Ceyhan Organize Sanayi'nin birçok fabrikası da yer almaktadır.

67-SELİMİYE (YAPALAK) MAHALLESİ	Türkmen ve Yörük ailelerin yaşadığı mahallenin nüfusu 150'dir. Hayvancılık ile mahalle halkı geçimini sağlar.
68-SİRKELİ MAHALLESİ	Anadolu'nun en eski Hitit Kaya Kabartması ve Hitit Kralı Muvattalli'nin Rölyefi mahallede yer almaktadır. Balkan Muhacirlerinin yaşadığı mahallenin nüfusu 508'dir.
69-SOĞUKPINAR MAHALLESİ	Ceyhan'a 15 km mesafede yer alan Soğukpınar mahallesinin nüfusu 372 olup, Yörük ailelerin yaşadığı mahalledir. Mahallede hayvancılık yapılmaktadır.
70-SOYSALI MAHALLESİ	Ceyhan'ın 23 km kuzeybatısında yer alan mahallenin nüfusu 811 olup, mahallede Yörük aileler yaşamaktadır. 22.500 dekar tarım alanına sahiptir
71-TATARLI MAHALLESİ	Ceyhan' a 33 km uzaklıkta yer alan mahallenin nüfusu 608'dir. Cerkez ve Yörük ailelerin yaşadığı mahallenin tarım arazileri toplamı11.730 dekardır. Tatarlı mahallesinde, mesire yerleri ve alabalık tesisleri yer alır.
72-TATLIKUYU MAHALLESİ	Konya-Karakuyu'dan gelen Yörük aileler tarafından kurulan mahallenin nüfusu 327'dir. Tarım arazileri toplamı 15.000 dekar olan mahallede pamuk ve buğday yetiştirilmektedir.
73-TOKTAMIŞ MAHALLESİ	Türkmen, Yörük ve Muhacir ailelerin yaşadığı mahallenin nüfusu 831'dir. 12.916 dekar tarım arazisine sahip mahallede buğday, pamuk, yer fıstığı, mısır yetiştirilmektedir.
74-TUMLU MAHALLESİ	Yörük ailelerin yaşadığı mahalle Kurtuluş Savaşı'nda Fransızlara karşı ilk silahlı direniş yapan yerlerden biridir. Nüfusu 518 olan mahalleye adını ortaçağdan kalan Tumlu Kalesi vermiştir. Karpuz, buğday, pamuk ve mısır yetiştirilmektedir.
75-ÜÇDUT (YEŞİLOVA) MAHALLLESİ	Nüfusu 545 olan mahallede Türkmen, Yörük ve Muhacir aileler yaşamaktadır.
76-YALAK MAHALLESİ	Ceyhan'a uzaklığı 21 km olan mahallenin nüfusu 296'dır.Çerkez ve Yörük ailelerin yaşadığı mahallede aileler geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlamaktadır.
77-YELLİBEL MAHALLESİ	Ceyhan'ın 30 km güneyinde kurulmuş olan mahallenin nüfusu 206 olup, Balkan Muhacirleri yaşamaktadır.
78- YENİKÖY-NAZIMBEY MAHALLESİ	Tarım alanları toplamı 24.700 dekar olan mahallenin nüfusu 269 olup, Yörük ailelerin yaşadığı mahalledir.
79-YEŞİLBAHÇE MAHALLESİ	Nüfusu 534 olan mahallede Muhacirler yaşamaktadır. 7.750 dekar tarım arazisi olan mahallede buğday, pamuk, mısır ve yer fıstığı yetiştirilmektedir.

80-YEŞİLDAM MAHALLESİ	Ceyhan'a 38 km mesafede bulunan ve muhacirlerin yaşadığı mahallenin nüfusu 433'tür.
81-YILANKALE MAHALLESİ	Kırım göçmeni Nogaylar ve Yörük ailelerin yaşadığı mahallenin nüfusu 205'dir. Mahalle tarihi Yılankale Kalesi'nin eteklerine kurulduğu için bu ismi almıştır. Yılankale, Kurtuluş Savaşı'nda Milli Mücadelenin önemli merkezlerinden biri olmuştur. Tarım arazileri toplamı 6.120 dekar olan mahalle Ceyhan Nehrinden faydalanılarak sulanmaktadır.

Kaynakça: http://www.ceyhan.gov.tr/mahallelerimiz (28.03.2019).

EK-2: Anket Çalışması

Araştırmanın Amacı; 6360 sayılı Kanun ile birlikte köy iken mahalleye dönüşen yerlerde halkın aldığı kamu hizmetlerinde yaşanan değişimi analiz etmektir. Ceyhan ilçesinde köy iken mahalle olan yerlerin yeni durumu ve uygulamalar, halka sunulan kamu hizmeti konusunda 6360 sayılı Kanun ile yaşanan değişimi ortaya koymak için Anketimizde Beşli Likert Derecelendirme Ölçeği kullanılacaktır. (1=Kesinlikle Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum).Toplanan veriler konu hakkında genel bir bilgi edinilmesi amacıyla kullanılacaktır.

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERDE YAŞANAN DEĞİŞİM: CEYHAN İLÇESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME ANKET ÇALIŞMASI					
1.Kesinlikle Katılmıyorum 2.Katılmıyorum 3.Kararsızım 4.Katılıyorum 5. Kesinlikle Katılıyorum					
KANUNA YAKLAŞIM VE ALGI DÜZEYİ					
	1	2	3	4	5
6360 sayılı Kanun'un çıkması iyi oldu.					
6360 sayılı Kanun'un günlük yaşamımda değişiklik yaptığını düşünmüyorum.					
Mahalleye dönüştükten sonra mahalle adımız değişti.					
Mahalle olmanın farklı bir statü yarattığını düşünüyorum.					
Büyükşehir Kanunu'nun, mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde yaşayanlara mali yük getireceğini düşünüyorum.					
Büyükşehir Kanunu'nun bizi sosyal ve kültürel anlamda olumsuz etkileyeceğini düşünmüyorum.					
Büyükşehir Kanunu ile imar ve iskân hizmetleri alanında yapılan uygulamalardan doğru buluyorum.					
İnşaat (ev, ahır) yapmak zorlaştı ve pahalılaştı					
Büyükşehir Kanunu ile merkeze olan uzaklığın hizmet sunumunda bizi olumsuz etkileyeceğini düşünüyorum.					
Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kaldırılmasıyla mahallemize yapılacak olan yatırımların azalacağını düşünüyorum.					

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının, İl Özel İdaresinin ve KÖYDES'lerin boşluğunu dolduracağını düşünmüyorum.					
Büyükşehir Kanunu ile yapılan hizmetlerin her alanda yeterli olduğunu düşünüyorum.					
Büyükşehir Kanunu'ndan sonra otobüs hizmetleri düzeldi.					
Mahalle olduktan sonra içme suyumuzun kalitesi arttı.					
Mahalle olduktan sonra sağlık ocağı sayımız arttı.					
Mahalle olduktan sonra halı saha ve spor alanları yapıldı.					
Büyükşehir Kanunu ile ana yollar ile mahalle içi yollar asfaltlandı.					
Mahalle olduktan sonra eğitim alanında yapılan hizmetleri arttı.					
Mahalle olduktan sonra internet hizmeti daha iyi oldu.					
Büyükşehir Kanunu'ndan sonra yapılan sosyal yardımlar yeterlidir					
Büyükşehir Kanunu'ndan sonra yapılan atık ve artık toplama hizmetleri düzeldi.					
Büyükşehir Kanunu'ndan sonra yapılan kanalizasyon hizmetleri yeterli değildir.					
Mahalle olduktan sonra çevre temizliği hizmetleri yeterlidir.					
Büyükşehir Kanunu'ndan sonra emniyet (itfaiye, ambulans vb…) hizmetlerinin yeterli olduğunu düşünüyorum.					
Belediyenin mahalleye dönüşen yerleşim yerlerine yönelik tarımsal hizmetleri (tohum ve gübre dağıtma vb…) iyi oldu.					
Büyükşehir Kanunu'ndan sonra sulama kanalları yapıldı ya da tamir edildi					
Mahalle olduktan sonra park, bahçe ve ağaçlandırma alanında yapılan hizmetleri yeterli buluyorum.					
Mahalle olduktan sonra sokak aydınlatma ve ışıklandırma hizmetlerini yeterli buluyorum.					
Büyükşehir Kanunu'nun demokrasiyi olumsuz etkilediğini düşünüyorum.					
Büyükşehir Kanunu ile mahallelerin ihtiyaçlarını koordine edecek Ceyhan Bölge Müdürlüğünün bir şubesi mahallemizde yer almaktadır.					
Büyükşehir kanunu ile mahallemizde iletişim merkezleri oluşturulmuştur.					
Büyükşehir Kanunu'nun katılım hakkımızı olumsuz etkileyeceğini düşünmüyorum.					

***Cinsiyetinizi işaretleyiniz.**

☐ Erkek ☐ Kadın

***Ait olduğunuz yaş aralığını işaretleyiniz.**

☐ 18-25 ☐26-35 ☐36-45 ☐45-60 ☐61 ve Üzeri

***Eğitim durumunuzu işaretleyiniz.**

☐İlkokul ☐Orta Okul ☐Lise ☐Üniversite ☐Yüksek Lisans

***Medeni Durumunuzu işaretleyiniz.**

☐ Evli ☐ Bekar

***Gelir düzeyinizi işaretleyiniz.**

☐ 1.500-2000 TL ☐2.000-2.500 TL ☐2.500-3.000 TL ☐3.000-3.500 TL ☐3.500 TL ve Üzeri

***Ne kadar zamandır burada yaşıyorsunuz?**

☐ 6 Ay-1 Yıl ☐1-5 Yıl ☐5-10 Yıl ☐10 – 15 Yıl ☐15 Yıl ve Üzeri