

YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN HİZMET KALİTESİNE ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TRABZON'DAN BİR VAKA ÇALIŞMASI*

Yrd. Doç. Dr. Burak HERGÜNER
Avrasya Üniversitesi, İİBF, (burak.herguner@avrasya.edu.tr)

ÖZET

Bu çalışma, yeni büyükşehir belediyelerinden biri olan Trabzon Büyükşehir Belediyesinin kurulmasının ardından kapatılan belde belediye bölgelerinde sunulan hizmetlerin kalitesindeki değişimi kamu yönetiminin değişen paradigması gereği belde sakinlerinin perspektifinden ortaya koymaya çalışmaktadır. Veriler, kapatılan belediyelerin bulunduğu bölgelerde yaşayan ve kolayda örneklem metoduyla seçilen toplam 80 katılımcıyla yapılan yüzyüze yarı yapılandırılmış mülakatlar yoluyla elde edilmiştir. Sonuçlar, katılımcıların çoğunun 6360 sayılı yasa ile kapatılan belde belediyelerinin yetkilerinin devrinin verimlilik açısından kısmi ilerleme sağlamasına karşın yerel demokrasiyi olumsuz etkilediğini düşündüklerini yönündedir. Dolayısıyla bu çalışma yerelde merkezizetçilik endişesinin Trabzon örneğinde geçerliliğini ortaya koymuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediyesi, Vatandaş Katılımı, Dışa-dönük Kamu Yönetimi, 6360 Sayılı Yasa.

EVALUATION OF NEWLY FOUNDED METROPOLITAN MUNICIPALITIES' EFFECTS ON THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES: A CASE STUDY FROM TRABZON, TURKEY

ABSTRACT

This paper investigates the changes in the quality of the services and democracy after the establishment of Trabzon Metropolitan Municipality being one of the newly founded metropolitan municipalities in Turkey. The data were gathered through semi-structured open ended interviews with 80 inhabitants, chosen by convenience sampling, in the areas of closed town municipalities after the enactment of the Act No 6360. The findings reveal that most of the respondents are concerned with the negative effects of the said law on local democracy. They also believe that the Act has partially improved the efficiency.

Keywords: Local Governments, Metropolitan Municipality, Civic Participation, Outward-Looking Public Administration, Act No 6360.

* Bu çalışma, 15-17 Ekim 2015 tarihlerinde Konya'da düzenlenen 13. Kamu Yönetimi Kongresi'nde (KAYFOR 13) sunulan "Yeni Büyükşehir Belediyelerinin Oluşumu ve Hizmet Kalitesine Etkisi: Bir Vaka Çalışması" başlıklı bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

1. Giriş

Son dönemde Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan en önemli düzenleme 12 Kasım 2012 tarihinde TBMM’de kabul edilen 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. Yasa, 6 Aralık 2012 tarihli 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylelikle, büyükşehir sayısı önce 16’dan 29’a, bir sonraki ay ise Ordu’nun da büyükşehir yapılmasıyla 30’a ulaşmıştır. Yasa, temelde belli bir büyüklüğe ulaşmış kentlerde büyükşehirler oluşturmak suretiyle hizmet bütünlüğünü sağlamak, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği arttırmak amacını taşımaktadır. Söz konusu kanunla birlikte, mali sistem, temsil, katılım, imar ve planlama gibi yerel yönetimleri ilgilendiren temel konularda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. İlgili düzenlemeler sayesinde yeterince iyi hizmet alamamış yerleşim yerlerine daha iyi hizmet götürülebilmek yasanın öncelikli amacıdır (Atmaca, 2013; Genç, 2014; İzci & Turan, 2013; Karakılıçık, 2016). İlgili yasaya yöneltilen eleştirilerin başında il ölçeğindeki bir alanın belediye modeli ile yönetilmesinin yaratacağı sorunlar, kentsel alan için kurulan belediyelerin kırsal alanları kapsamamasının yaratacağı sorunlar ve merkezden yönetim temeline dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimi haline geleceği endişesi gelmektedir. Dolayısıyla, yeni yasayla yerel düzeyde çok güçlü bir merkez inşa edilmesinin yerelleşme, adem-i merkezîyetçilik, yerel demokrasi gibi kavramlara zarar vereceği öngörülmektedir (Atmaca, 2013:179; Duru, 2013:34; Genç, 2014:9-10; İzci & Turan, 2013:128–129).

Çağlar (2009) gibi bir kısım akademisyen ve kent planlamacısı ise, yerel düzeyde merkezleşmeye özellikle yerel kalkınma açısından ilke olarak karşı çıkmamakla birlikte, büyükşehir belediyelerinin değil, valilerin merkeze yerleştirileceği bir yapının kalkınma amaçlarına ulaşmak konusunda daha faydalı olacağını savunmuşlardır. Ayrıca ilk kademe belediyeler olan belde belediyelerinin kapanmasıyla halkın taleplerine uzak kalınması yasanın eleştirilen bir diğer yönünü teşkil etmektedir.

Yasanın kabulünden sonra yapılan çalışmalardan Kaypak ve Yılmaz’ın (2015) çalışması, kurulan yeni büyükşehir belediyelerinden biri olan Malatya Büyükşehir Belediyesi ile ilgilidir ve yasanın etkilerini incelemiştir. Çalışmada, Malatya Büyükşehir Belediyesinin kurulmasından sonra emlak, çevre ve çöp vergileri, yapı ruhsat vergileri gibi vergi kalemlerinde artış olduğu; konut kiralaları, konut ve arsa fiyatlarının ve ulaşım ücretlerinin arttığı; büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanının genişlemesi ile birlikte çevre ve peyzaj düzenlemelerinin, yol, su ve kanalizasyon hizmetlerinin yetersiz kaldığı; nüfusun artmasıyla birlikte halkın iş olanaklarının azaldığı saptanmıştır.

Öte yandan yasayla ilgili başka bir çalışmada, Candan ve Maltaş (2015:1262-1274) Hatay büyükşehir belediyesi hizmetleriyle ilgili değişimleri mahalle muhtarlarının perspektifinden değerlendirmiştir. Çalışma, 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrasındaki hizmetleri karşılaştırmış ve itimat, sorumluluk, eşitlik, temizlik, denetim ve haberleşme yönünden hizmet kalitesi açısından gerileme; ulaşım, imar ve kültür hizmetleri yönünden ise yasanın uygulanması ardından bir artış olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yazarlar, çalışmanın bulgularının genelleştirilemeyeceğine vurgu yaparak, konuyla ilgili farklı illerde ve farklı toplum kesimleri ile araştırma yapılmasına ihtiyaç bulunduğunu vurgulamışlardır.

Bu noktadan hareketle, bu çalışma ilgili yasayı değerlendirmek amacıyla, 6360 sayılı yasa gereği Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin oluşumuyla birlikte kapanan ve mahalleye dönüştürülen Trabzon ili sınırları içerisindeki 5 eski belde belediyesi—Yeşilköy, Söğütlü, Yıldızlı, Bölümlü, Pelitli—sınırları içerisinde yaşayan toplam 80 katılımcıyla gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın sonraki bölümleri, sırasıyla yasanın hazırlanmasına yol açan kamu yönetimindeki temel değişimleri, Türkiye'deki yerel yönetimlerin genel bir görünümünü, 6360 sayılı kanunla ilgili beklenti ve eleştirileri, Trabzon büyükşehir belediyesinin oluşum sürecini ve araştırmanın yöntemini içermektedir. Çalışma, bulguların tartışılması ve sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır.

2. Arz Temelli Kamu Yönetiminden Vatandaş Odaklı ve Talep Temelli Kamu Yönetimine Geçiş

Kamu yönetiminde son dönemde yaşanan en temel değişim Weberyen kamu yönetiminin örgüt merkezli içe dönük (inward looking) anlayışından, kamu hizmetlerinin topluluklar ve vatandaşlar üzerinde yarattığı etkiye odaklanan dışa dönük (outward-looking) bir anlayışa doğru geçiştir. Bu duruma paralel olarak kamu hizmetlerinin etkinliğinin ölçülmesi sadece kurum içi değerler baz alınarak değil, vatandaşların da ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığı ve kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sunulup sunulmadığı konusunda değerlendirmeye katıldığı bir süreç halini almıştır (Callahan, 2010; Guthrie, 2003; Reyes, 2010; Smith, 2004).

Öte yandan, vatandaşlar ile kamu yöneticilerinin kamu hizmet performansının ölçülmesindeki öncelikleri büyük farklılıklar göstermektedir (Callahan, 2010). Örneğin, kamu yöneticilerinin aksine, vatandaşlar bir bölgede kaç ton çöpün toplandığını değil, sokakların temiz olup olmadığını dikkate alırlar. Bu çalışma, işte kamu yönetimindeki bu paradigma değişiminden hareketle, yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin kurulmasının hizmet kalitesine etkisini Trabzon ölçeğinde değişimden etkilenen semt—eski belde belediyesi—sakinlerinin perspektifinden yansıtmaya çalışmaktadır.

3. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler ve Büyükşehir Belediyelerinin Yasal Çerçevesi

Türkiye'de yerel yönetim birimleri, 1982 Anayasası temelinde il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç kademeli olarak yapılandırılmıştır. Bununla birlikte, Anayasa'nın 127. maddesi büyük yerleşim merkezlerinin farklılık gösteren hizmetlerini daha etkin şekilde karşılayabilmek amacıyla, ilgili yerlerde özel yönetim birimleri kurulabileceğini belirtmiştir. Bu temelde, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası yürürlüğe girmiş ve İstanbul, İzmir ve Ankara'da ilk büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur.

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasası ve 2004 yılındaki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ölçek açısından yenilikler getirmiş ve yeni belediyeler için gerekli minimum nüfus şartını 2000'den 5000'e çıkarmış, büyükşehir belediye nüfusunu ise en az 750.000 olarak belirlemiştir.

6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nın 2012 yılında kabul edilmesiyle 5216 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmış ve yeni yasanın yürürlüğe girdiği 2014 yılında toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır. Yeni yasayla birlikte, belediyelerde kamu hizmetinde etkinlik, demokratik katılım seviyesinde artış ve kültürel anlamda gelişme

sağlanması hedeflenmiştir (Altan & Karaca, 2016; Bayraktar vd., 2015; Kocaoğlu & Kahraman, 2015; Şahin vd., 2015).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyeler, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır (Ulusoy & Akdemir, 2013:229). Optimal hizmet sunumu gereğinden dolayı yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ihtiyaç doğmasıyla 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve arkasından 14 Mart 2013 tarihinde çıkarılan 6447 sayılı kanunla Ordu da büyükşehir belediyesi olmuş; böylece Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşırken, 30 ildeki il özel idaresi, ilçe statüsü olmayan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliği son bulmuştur. Söz konusu yerlerdeki ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyeleri haline gelmiştir (Durukal & Genç, 2015). Büyükşehir belediyesi statüsü kazanan 30 kentin kapladığı alan Türkiye yüzölçümünün %52'sine karşılık gelirken, nüfusları da ülke nüfusunun %77'sine denk gelmektedir. Bu durum yasanın önemini ortaya koymaktadır (Keleş, 2012).

3.1. 6360 Sayılı Kanunla İlgili Beklentiler ve Eleştiriler

6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 12.11.2012 tarihinde kabul edilmiştir. İlgili kanunun 1. maddesi şu şekildedir:

MADDE 1 – 1. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 2. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. 3. Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. 4. İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. 5. Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 6. Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır (28489 sayılı Resmi Gazete, 06.12.2012).

Yasanın mali boyutuna gelince, ilk bahsedilmesi gereken konu 6360 sayılı yasayla birlikte büyükşehir belediyelerine aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan devlet paylarının da artırılmasıdır. Ayrıca, kanun ile büyükşehir belediyeleri bünyelerindeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesinin ardından, valiler doğrudan hizmet sunumunun bir parçası olma fonksiyonlarını büyük oranda yitirirken, YİKOB (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) kurumunun kurulmasıyla birlikte sorumlu oldukları mülki birimlerde koordinasyon ve denetim fonksiyonlarını güçlendirmişlerdir. Böylece, büyükşehir belediyeleri hem merkezi yönetimden kaynak aktarımından yararlanırken, hem de merkezi yönetim birimleri aracılığıyla aktarılan kaynaklardan yararlanma fırsatını bulmuştur. Bu durum, yani büyükşehirlerde yapılması planlanan yatırım ve faaliyetlerin YİKOB tarafından üstlenilmesi ve bu birimlere aktarılan

devlet gelirleri payının artırılması, yasanın yerel toplulukların merkez eliyle kalkındırılmasını sağlamayı amaçladığı görüşünün ağırlık kazanmasına sebep olmuştur (Kutlu vd., 2015; Sivrekli & Duman, 2015).

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler temelde iki boyutta değerlendirilmektedir. Bunlar, öncelikle sunulan hizmetlerin etkinlik ve verimliliği, ikinci olarak ta demokrasiye ve katılıma olan etkisidir. Gül ve Batman (2013)'a göre daha en başında bu kadar önemli bir yasanın kamuoyunda yeterli tartışmalar yapılmadan ve katılımcı süreçler işletilmeden hayata geçirilmeye çalışılması demokrasi açısından bir sorun teşkil etmiştir. Buna karşın Altan ve Karaca (2016), yasanın Anayasa'ya aykırılık dâhil pek çok soruna gebe olmasından bahisle muhalefet parti temsilcileri ve akademisyenler başta olmak üzere birçok kesim tarafından çeşitli iddialar ileri sürülerek eleştirildiğini ve bu eleştirilerin daha yasanın taslak çalışmaları sırasında başladığını, sonrasında ise hem komisyon aşamasında hem de yayımlandıktan sonra da devam ettiğini belirtmiş, böylece Gül ve Batman'ın yasayla ilgili yeteri kadar tartışma ortamı olmadığına dair görüşünden farklı bir yaklaşımda bulunmuştur.

Öte yandan yasaya yöneltilen eleştirilerin başında, il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesinin yaratacağı sorunlar, kentsel alan için kurulan belediyelerin kırsal alanları kapsamının yaratacağı sıkıntılar ve merkezden yönetim temeline dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimi haline geleceği endişesi gelmektedir (İzci & Turan, 2013:128-129). Ayrıca ilk kademe belediyeler olan belde belediyelerinin kapanmasının halkın taleplerine uzak kalınmasına neden olma ihtimali bir diğer endişe kaynağıdır.

Kuran (2015)'a göre, Türk yerel yönetim sistemi içerisinde yeni bir oluşum olan YİKOB, valinin kamu kurumlarının yatırımlarını denetleme yetkisini genişletmiş; dolayısıyla, merkezileşmenin önü açılmıştır. Çünkü yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe dayanan ve yerel topluluktan gelen meclis üyelerinden oluşan kendi karar organına sahip il özel idarelerinin yerine ihale düzenleme, ve proje aracılığı temeline faaliyet gösteren, tamamiyle merkezi idarenin yörüngesine oturtulan bu kurumların gelmesi, yerel yönetimler açısından bir geriye gidiş ve yerel düzeyde merkezileşme anlamı taşımaktadır.

Sönmez (2015) ile Demir ve Yavaş (2015), ise konuyu siyasal sistem ekseninde ele almış ve üniter bir devlet olan Türkiye'de il sisteminin zayıflatılmasının üniter yapıyı tartışılar hale getirdiğini, federal eğilimlerin arttığını öne sürmüştür. Demir ve Yavaş, bu tür durumları önleyebilmek için kaymakamlıklara yerel düzeyde daha fazla yetki verilmesi ve sorumluluklarının artırılması başta olmak üzere iyileştirilmeler yapılması gerektiğini savunmaktadır.

Yasayla ilgili bir diğer eleştiri noktası ise büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasındaki yetki sorunu olmuştur. Bayraktar vd. (2015), görev paylaşımında önemli belirsizlikler olduğunu savunmuş, yasada özgül ayrımlar yapılmadan hem büyükşehir belediyeleri, hem de ilçe belediyelerinin sosyal yardım ve hizmet sunumunda bulunmasının hizmet etkinliği açısından sorun yarattığını savunmuştur. Buna karşın, Kocaoğlu ve Kahraman (2015), yasanın 11. maddesindeki hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili anlaşmazlık yaşanması halinde, büyükşehir belediye meclisinin, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir şeklindeki hükmünün belediyeler arası koordinasyon sağlama görevini açık bir şekilde büyükşehir belediyesine verdiğini belirtmiştir.

3.2. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin Oluşum Süreci ve Yaşanan İdari Değişimler

Trabzon, yaklaşık 5000 yıllık tarihi olan ve Osmanlı döneminde stratejik konumu dolayısıyla idari, askeri ve ticari açıdan önemini korumuş bir şehirdir. Trabzon, Doğu Karadeniz Bölgesi'nin tarih ve sosyo-kültürel açıdan en önemli merkezi olarak kabul edilmektedir. Tarihi İpek Yolu üzerinde olması ve İran'a karşı düzenlenen seferlerde ikmal merkezi olarak kullanılması bu önemin sürdürülmesinde ana etkenler olarak öne çıkmaktadır. 1868 yılında kurulan Trabzon Belediyesi (Şehremaneti), temizlik ve altyapı hizmetleri açısından Osmanlı'da öne çıkmış bir belediye olmuştur (Şimşek, 1993). 1923 yılından, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin kurulmasına kadar geçen sürede ise toplam 27 farklı isim Trabzon belediye başkanı olarak görev yapmıştır (Emlak Ansiklopedisi, 2017). 2013 yılı itibarıyla 18 ilçesi olan Trabzon ilinde toplam 758.237 kişi yaşamaktadır. İlin en yoğun nüfuslu ilçesi 306.286 kişi ile Ortahisar iken 3.859 kişilik nüfusuyla Dernekpazarı, ilin en az nüfuslu ilçesidir (TUİK, 2014).

TBMM Genel Kurulu'nda 12/11/2012 tarihinde 6360 sayılı yasanın kabul edilmesinin ardından 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra Trabzon Büyükşehir Belediyesi kurulurken toplam 58 belde belediyesi kapatılmıştır. Bu belediyeler şunlardır:

Akoluk, Akyazı, Çağlayan, Çukurçayır, Gürbulak, Pelitli, Yalınca, Adacık, Akçakale, Akçaköy, Akpınar, Darıca, Derecik, Doğan köy, Dört yol, Işıklar, Kavaklı, Söğütlü, Mersin, Şinik, Çankaya, Erenler, Yeşilyurt, Atayurt, Fındıklı, Yeşilyalı, Oğuz, Yalıköy, Ataköy, Yıldızlı, Karaçam, Taşkıran, Uzungöl, Aykut, Çalköy, Çayırbağı, Balaban, Beşköy, Atasu, Esiroğlu, Ballica, Bölümlü, Cumapazarı, Eskipazar, Gürpınar, Kırıyık, Of, Uğurlu, Çamburnu, Ormanseven, Oylum, Yeniay, Geyikli, Yeşilköy, İskenderli, Kaşüstü, Oymalıtepe, Özdil.

Ayrıca, yasanın yürürlüğe girmesiyle toplam 477 köyün de tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece, yasa yürürlüğe girmeden 364 olan mahalle sayısı 920'ye ulaşmıştır (Kuran, 2015).

Son olarak, Trabzon, Aydın, Mardin, Ordu ve Tekirdağ ile birlikte il merkezlerinde büyükşehir belediyesi kurulduğu halde merkez ilçelerinde bölümlenme yapılmayan illerden biri olmuştur. Bunun sebebi, bahsi geçen yerlerdeki merkez ilçelerin birden fazla sayıda ilçe belediyesi alanına yer verecek mekânsal ölçekte olmamalarıdır. Bu yerlerde merkez ilçe aynen korunmuş ancak isim değişikliği yapılmıştır. Bu bağlamda, Trabzon merkez ilçesi, Ortahisar adını almıştır (Özçağlar, 2015).

4. Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada, Trabzon ili içerisinde 6360 sayılı kanun ile kapatılan 5 belde belediyesinde—Yıldızlı, Söğütlü, Bölümlü, Pelitli, Yeşilköy—en az 3 yıl süreyle yaşayan toplam 80 katılımcıyla mülakata dayalı nitel bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Yüzyüze ve yarı yapılandırılmış açık uçlu sorulardan oluşan mülakatlarda ilgili yasa ile oluşan değişimlerle ilgili algıların ortaya çıkarılması hedeflenmiştir.

Araştırmada katılımcıların belirlenmesinde sistematik örnekleme ve kolayda örnekleme yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Araştırmanın yapıldığı 5 belde belediyesi 58 belde belediyesi arasından sistematik örnekleme yöntemiyle belirlenmiş, ardından belirlenen 5 belde belediyesi sınırları içerisinde yaşayan ve en az 3 yıl kesintisiz ikamet edenler arasından katılımcılar kolayda örnekleme yoluyla belirlenmiştir. Kolayda örnekleme, araştırmaya hız kazandıran bir

yöntemdir. Pratik ve ekonomik olması açısından tercih edilir ve araştırmaya hız kazandırır (Schutt, 2004; Yıldırım & Şimşek, 2005). Kolayda örneklemede araştırmacı, hedef evrenden örneklemini oluşturmak için ulaşabileceği en kolay ve en elverişli ögelere yönelir (Güler vd., 2015). Çalışmada, katılımcıların görüşme yapmayı kabul etmeye istekli olup olmamaları göz önünde bulundurulmuştur. Mülakatlar Nisan 2015’de yapılmış ve ses kayıt cihazıyla kaydedilmiştir ve doyum noktasına (saturation point) ulaşıncaya kadar en az 30 dakika süreyle görüşülmüştür. Örneklemi oluşturan 80 katılımcının cinsiyet, belde ve yaş durumuna göre dağılımları Tablo 1’de verilmiştir.

Araştırma grubunun yaş dağılımına bakıldığında, 20-25 yaş aralığındaki katılımcılar %3,75’lik oranla en küçük grubu oluştururken, 41 yaş ve üzeri katılımcılar %51.25 ile en büyük grubu oluşturmaktadır. Katılımcıların %37.5’lik kısmı bayan, %62.5’lik kısmı erkektir.

Çalışmada katılımcılara sorulan sorulardan bazıları şunlardır: Ne kadar süredir da yaşamaktasınız?Belde Belediyesi’nin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesini nasıl değerlendiriyorsunuz? Büyükşehir Belediyesi’nin hangi hizmetlerinden yararlanıyorsunuz?belde belediyesi’nin kapanmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?belde belediyesi kapandıktan sonra oluşan olumlu sonuçlar nelerdir? belde belediyesi kapandıktan sonra oluşan olumsuz sonuçlar nelerdir? Sizce hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli olması için neler yapılmalıdır?

Tablo 1: Katılımcı Profiline Sayısal ve Yüzdesele Dağılımı

Beldeye Göre Dağılım	Frekans	%
Yıldızlı	15	18.75
Söğütlü	18	22.5
Bölümlü	18	22.5
Pelitli	14	17.5
Yeşilköy	15	18.75
Toplam	80	100
Cinsiyet		
Bayan	30	37.5
Erkek	50	62.5
Toplam	80	100
Yaş Dağılımı		
20–25 yaş aralığı	3	3.75
26–30 yaş aralığı	9	11.25
31–35 yaş aralığı	8	10
36–40 yaş aralığı	19	23.75
41 yaş ve üzeri	41	51.25
Toplam	80	100

4.1. Verilerin Analizi

Bu çalışmada katılımcılar ile yapılan görüşmeler sonucu elde edilen nitel verileri incelemek üzere betimsel analiz yaklaşımı kullanılmıştır. Betimsel analiz, eldeki verilerin önceden belirlenen temalara göre özetlenip yorumlanması yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda doğrudan alıntılara sıkça yer verilerek katılımcıların görüşleri çarpıcı bir şekilde yansıtılmaya çalışılır (Yıldırım & Şimşek, 2013).

Araştırmanın geçerlik ve güvenilirliğini sağlamak için katılımcıların %20'sine—toplam 16 katılımcı—tekrar ulaşılmış ve sonuçlar gösterilerek, katılımcı teyidi alınmış; ayrıca iki uzmandan tutarlık incelemesi yapılması istenmiş ve ulaşılan sonuçlarla veriler arasında kurulan ilişkilerin tutarlı olduğu belirlenmiştir.

4.2. Bulgular

Bu bölümde yarıyapılandırılmış görüşme formundaki açık uçlu sorulara toplam 80 katılımcının verdiği cevaplara ilişkin yüzde ve frekans değerlerine yer verilmiştir. Görüşme yapılan katılımcıların kapatılan belde belediyeleriyle ilgili düşüncelerinin dağılımı Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2: Katılımcıların Yasayla İlgili Görüşleri

Görüş	Örnek İfadeler	N (80)	(%)
Olumlu	“Belde belediyesinde çalışmadan aylık alan işçiler vardı. Belde belediyesinin kapanması ile birlikte bu işçiler farklı kurumlara dağıtıldılar ve israf önlenmiş oldu.”	30	37.5
Kararsız	Bu yasa ile oluşan durumda bir karmaşa söz konusu. İleriki yıllarda daha iyi hizmet alacağımızı düşünüyorum.	6	7.5
Olumsuz	“Bu uygulama ile dışlanıyoruz ve yerel olarak temsil edilmiyoruz ve böylelikle yerel sorunlarımız da bilinmiyor ki çözülebilir. Bu uygulama yerel demokrasiye de zarar vermiştir”	44	55
Toplam		80	100

Tablo 2’de görüldüğü üzere katılımcıların tepkileri olumlu, olumsuz ve kararsız olarak üç grupta sınıflandırılmıştır. Bu görüşler şöyle özetlenebilir:

4.2.1. Olumlu Değerlendirenler

Toplam 30 katılımcı (%37.5) büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla birlikte genel olarak daha iyi hizmet aldıklarını belirtmiştir. Çoğunlukla ulaşım olanakları ve zabıta hizmetleri yönünden büyükşehir belediyesinin performansı daha iyi bulunmuştur. Büyükşehir Belediyesi, çevre temizliği hizmetleri yönüyle de iyi bir performans sergilemektedir. Bu gruptaki katılımcıların çoğu yaşanan değişimin hizmetlerde etkinlik ve verimlilik getirdiğini savunmaktadır. Katılımcılardan biri bu konuyla ilgili olarak şu ifadeleri kullanmıştır:

“Belde belediyesinde çalışmadan aylık alan işçiler vardı. Belde belediyesinin kapanması ile birlikte bu işçiler farklı kurumlara dağıtıldılar ve israf önlenmiş oldu.”

4.2.2. Kararsızlar

Altı katılımcı (%7.5) uygulamanın henüz yeni olduğunu ve bu konuda fikir beyan etmek için henüz erken olduğunu savunmuştur. Katılımcılardan biri düşüncesini şu şekilde belirtmiştir:

“Bu yasa ile oluşan durumda bir karmaşa sözkonusu. İleriki yıllarda daha iyi hizmet alacağımızı düşünüyorum.”

4.2.3. Uygulamayı Olumsuz Değerlendirenler

Katılımcıların çoğunluğu-toplam 44 katılımcı (%55)-Büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla birlikte genel olarak hizmet kalitesinin azaldığını belirtmiştir. Bu gruptaki katılımcıların görüşleri büyükşehirin etki alanı büyüdükçe yerel halkın ihtiyaçlarına yeterince etkili ve hızlı cevap verilemediği yönündedir. Bu kesime göre, ulaşım olanaklarının artması hariç belde belediyesinin kapanması olumsuz olmuştur. Ayrıca temizlik işleri en çok aksayan hizmetlerden biri olarak değerlendirilmiştir. Katılımcılar, büyükşehir belediyesi yöneticilerinin beldeyi ve halkı tanımadıklarını ve sorunlarını yakından bilmediklerini, ayrıca büyükşehir belediyesine bağlandıkları için çevre ve temizlik vergilerinin arttığını, tabela ve reklam vergilerinin zamlanmış olduğunu, ancak belediyenin hizmet kalitesinin değişmediğini ifade etmektedirler. Özetle katılımcılar Büyükşehir Belediyesi'nin yığılmış altyapı sorunlarını çözmediği gibi, vergileri de arttırdığını vurgulayarak uygulamadan memnun olmadıklarını belirtmişlerdir. Büyükşehirle bağlanma ve belde belediyelerinin kapanmasını, bazı katılımcılar şu ifadelerle değerlendirmektedir:

“Bu uygulama ile dışlanıyoruz ve yerel olarak temsil edilmiyoruz ve böylelikle yerel sorunlarımız da bilinmiyor ki çözülebilir. Bu uygulama yerel demokrasiye de zarar vermiştir.”

Ayrıca bu uygulamaya olumsuz yaklaşan küçük bir kesim de iktidar partisinin siyasal kaygılarla bu kanunu çıkardığını düşünmektedir. Onlara göre, kırsal kesimde köyler ve beldelerde yaşayan insanların çoğunun muhafazakâr olması nedeniyle, iktidar partisi, onların bu eğilimlerini büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde kendi lehine kullanmak istediği için bu kanunu çıkarmıştır. Bu konulardaki bazı katılımcı ifadeleri şu şekildedir:

“Hükümet bu yasa ile büyükşehirlerde oyunu arttırmaya çalışmıştır. Bu, yasanın bence siyasi yönüdür. Öncelikle halk bilgilendirilmeden altyapı hazırlanmadan yasa yürürlüğe girmiştir. Halkın yasanın ne getireceği konusunda bilgisi yoktu.”

“Belediyemiz istihdam sağlıyordu. Bu durum ortadan kalkmış oldu. Bölümlü belediyesinin kapanmasıyla birçok belediye çalışanı işten çıkarıldı. Ailelerini de dikkate alırsak, birçok kişi mağdur oldu.”

“Büyükşehir yasasıyla vergilerimiz arttı. Fakat aldığımız hizmetlerde kalite ve hız azaldı. Eskiden sorunlar yerinde tesbit ediliyordu ve bu durum ortadan kalktı.”

5. Sonuç

6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra hizmet bütünlüğü ve tasarruf konusunda vatandaş perspektifinden bakıldığında bir gelişme görülmekte; ancak, talepleri iletecek ilk kademe belediyeleri olan belde belediyelerinin kapanması çoğunlukla yerelde demokrasiyi olumsuz etkileyecek bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Yerel düzeyde halkı tanımayan ve sorunlarını bilmeyen büyük nüfuslu ve yüzölçümlü büyükşehirlerin, yerel sorunları eksiksiz bilmesi ve çözmesi yasanın vatandaşlar açısından en çok kuşkuyla yaklaşılan yönüdür.

Büyükşehirlerde köy tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek mahalleye dönüştürülmesi, başında valilerin bulunduğu Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurularak daha etkili bir vali modeli öngörülmesiyle aynı ilde iki etkin yöneticinin bulunmasının yetki konusunda atanmış ve seçilmişler arasında bir anlaşmazlık getirmesi ihtimali, yasanın demokrasi ve katılım açısından dikkatle izlenmesi gereken bir başka yönünü oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın sonuçları değerlendirilirken dikkate alınması gereken en temel nokta, Trabzon örneğinde bir örnek olay çalışması olmasından ve katılanların olasılığa dayalı olmayan bir örneklem metodu olan kolayda örneklemeyle belirlenmesinden dolayı sonuçların genelleştirilebilir olmamasıdır. Ayrıca, çalışmanın giriş kısmında da belirtildiği üzere bu çalışmada kamu hizmetlerindeki değişim semt sakinlerinin bakış açısından değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, yöneticiler ve vatandaşlar arasındaki bilgi akışı dengesizliği gözönünde bulundurularak teknik bilgi gerektiren konular için farklı ölçme metodlarının kullanılması gereği dikkate alınmalıdır.

Kaynakça

- Altan, Y. & Karaca, F. (2016). Türk metropoliten şehir yönetim sistemindeki değişime 6360 sayılı kanun'un etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi / Journal of Administrative Sciences*, 14(28), 553-584.
- Atmaca, Y. (2013). Optimal belediye büyüklüğü ve yeni büyükşehir belediye yasası. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 168-184.
- Bayraktar, E., Özden, M., & Şahinoğlu, İ. (2015). Yerel sosyal politika uygulamalarında etkinlik: Yerel yönetimler arası hizmet bölüşümü sorunsalı. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 787-809.
- Callahan, K. (2010). Next wave of performance measurement: Citizen engagement. İçinde Svava, J. H. & Denhardt, J (eds), *The Connected Community: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building* (pp. 95-101). Arizona State University.
- Candan, H. & Maltaş, A. (2015). Büyükşehir belediyelerinde reform (mu?): Mahalle muhtarlarının hizmet kalitesi algısı ışığında Hatay örneği, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 1226-1274.
- Çağlar, R. (2009). Bölgesel kalkınma planlamasında yeni bir fikir 'Yerelde merkezileşme', 3. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 215-225.

- Demir, K. A. & Yavaş, H. (2015). Küreselleşme, yerelleşme ve yerel özerklik üçgeninde ve 6360 Sayılı Kanun kapsamında Türkiye’de mülki idarenin geleceği. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 177-189.
- Duru, B. (2013). Büyükşehir düzenlemesi ne anlama geliyor? *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Temmuz, 33-37.
- Durukal, Ö. G. O. & Genç, F. N. (2015). Belediyelerde dış mali kaynak kullanımı: Büyükşehir belediyeleri üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 333-359.
- Emlak Ansiklopedisi (2017). *Trabzon belediye başkanları*. Erişim tarihi: 09.05.2017, <http://emlakansiklopedisi.com/wiki/trabzon-belediye-baskanlari>
- Genç, F. N. (2014). 6360 sayılı kanun ve Aydın’a etkileri. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(3), 1-29.
- Guthrie, D. (2003, December). Engaged governance: an institutional approach to government-civil society engagement. İçinde *Background paper for the UNDESA Interregional Workshop on Engaged Governance for Pro-poor Policies*, Colombo, Sri Lanka.
- Gül, H. & Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye örneklerinde metropoliten alan yönetim modelleri ve 6360 sayılı yasa. *Yerel Politikalar*, 3, 7-47.
- Güler, A., Halıcıoğlu, M. B. & Taşgın, S. (2015). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (2. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- İzci, F. & 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.
- Karakılçık, Y. (2016). *Yerel yönetimler* (3. baskı), İstanbul: Seçkin Yayınları.
- Kaypak, Ş. & Yılmaz, V. (2015). 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye yasasının etkililiğinin ölçülmesi: Malatya örneği. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 1326-1347.
- Keleş, R. (2012). Yeni anakent (büyükşehir) belediyeleri oluşturulmalı mı? *Yerel Politikalar*, 1(2), 7-12.
- Kocaoğlu, B. U. & Kahraman, S. (2015). Yerel yönetimlerde verimliliği sağlamada koordinasyonun rolü: Konya Büyükşehir Belediyesi örneği, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 1229-1242.
- Kuran, H. (2015). Türk yerel yönetim sisteminde yeni bir kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 207-218.
- Kutlu, Ö., Gezici, H.S. & Özdemiray, S. M. (2015). Mülki İdare Sisteminin Dünyadan Örneklerle Karşılaştırmalı bir Analizi. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 256-269.
- Özçağlar, A. (2015). Yönetimsel Coğrafya Açısından Türkiye’nin Mülki İdare Bölümleri ve Kavramsal Sorunlar. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 219 – 235.
- Resmi Gazete. (06.12.2012). 53(28489).

- Reyes, D. (2010). Public administration in the Philippines: Meeting the challenges of government and governance. Submitted *the Philippine Social Science Council Reports 2010* & Presented *First National Summit on Public Administration and the Youth for Good Governance*. Philippine Social Science Center, Diliman. Quezon City & the University of Makati.
- Schutt, R.K. (2004), *Investigating the social world: The process and practice of research* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publication.
- Sivrekli, E. & Duman, A.K. (2015). Büyükşehir belediyelerinde yönetsel ve mali değişim: Özerklikten söz-erklige doğru 6360 sayılı kanun. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 1289-1302.
- Smith, R. F. I. (2004). Focusing on public value: something new and something old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68-79.
- Sönmez, M. (2015). 6360 sayılı büyükşehir yasanının il yönetimi ve mülki idare sistemine olan etki ve yansımaları. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 164-176.
- Şahin, A., Söylemez A., Tekin, Ö. F. & Taşpınar, Y. (2015). Ankara büyükşehir belediyesi ve kurumsal kabiliyet ve kapasitesi. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, Kayfor*, 13, 1348-1357.
- Şimşek, R. (1993). *Trabzon belediye tarihi I, Osmanlı dönemi*. Trabzon: Trabzon Belediyesi Kültür Yayınları.
- TUIK (2014) *Seçilmiş göstergelerle Trabzon 2013*, Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2013). *Mahalli idareler: teori-uygulama-maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, A. & Şimşek, H. (2013). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.