

# Kırsal Mahallelere Sunulan Yerel Hizmetlerin Değerlendirilmesi: Kumru İlçesi Örneği\*

*Emrah AKDUMAN\*\* Orhan Veli ALICI\*\*\**

**Öz:** 2014 yılı ile birlikte hizmet alanları il mülki sınırı haline getirilen büyükşehir belediyelerinde köy tüzel kişiliklerini kaybeden ve mahalle statüsüne dönüştürülen kırsal alanlara belediyeler hizmet sunmaya başlamıştır. Yine bu yerlerde var olan ve yeni kurulan Su ve Kanalizasyon İdareleri de özel ihtisas gerektiren su ve kanalizasyon hizmetlerini il mülki sınırı kapsamında ifa etmeye başlamıştır. Ancak kırsal ve kentsel alanların gereksinim duydukları hizmetlerin farklılaşması ve yaygın etkisi de dikkate alındığında belediyelerin geniş bir coğrafyada mahalli müşterek nitelikli hizmetleri zamanında ve gereği gibi sunması da zorlaşmıştır. Öte yandan belediyeler sınırlı kaynakları ile nüfus yoğunlukları farklı olan kentsel ve kırsal alanlar arasında hizmetlerin sunulması ile yerel kaynakların bölüştürülmesi konusunda da birçok sorunla karşı karşıya kalmıştır. Kırsala yapılan yatırımların maliyetli oluşu ile istisna ve muafiyetlerden kaynaklanan gelir azalışları da hizmet sunucularının kararlarını etkilemiştir. Böylece mali koşullar ve nüfus yoğunluğunun düşük olmasından kaynaklanan siyasi öncelikler sebebiyle kırsal alanlara hizmet sunumu noktasında yerel yöneticiler nezdinde isteksizlik ve kayıtsızlık hali ortaya çıkmıştır. Buna bağlı olarak da kent genelinde eşgüdüm dâhilinde sunulması gereken hizmetler dikkate alındığında kırsal alanlara sunulan hizmetlerde gecikmeler yaşandığı ve hizmet kalitesinin de kayda değer derecede düştüğü tespit edilmiştir. Bu sebeple kırsal alanlar özelinde yaşanan bu önemli model değişikliği ile birlikte il özel idaresi deneyimi ile bütünşehir modelinin karşılaştırılması önem kazanmıştır. Bu çalışmada da Ordu ili Kumru ilçesi kırsal mahalleleri inceleme konusu yapılmış olup, köy tüzel kişiliğini kaybeden bu yeni kırsal mahalle muhtarları ile il mülki sınırı uygulamasının yarar ve sakıncalarının belirlenmesi, eski ve yeni uygulamanın mukayese edilmesi ve mevcut modelin iyileştirilmesi amacıyla alınması gereken önlemlerin tespiti amaçlanmıştır. Çalışmada

---

\* Bu makale, Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında kabul edilen “Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Alanlara Sunulan Yerel Hizmetlerin Değerlendirilmesi: Ordu İli Kumru İlçesi Örneği” adlı Yüksek Lisans Tezinden üretilmiştir. Bu çalışma kapsamında Tarsus Üniversitesi Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu’ndan 4/4/2022 tarih ve 2022/22 sayılı karar ile izin alınmıştır.

\*\* Ardahan-Posof Kaymakamı, akdumanemrah69@gmail.com, ORCID: 0009-0004-1293-211X

\*\*\* Prof. Dr., Tarsus Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8670-3879

*nitel araştırma yöntemi kullanılmış olup, kırsal mahalle muhtarları, Kumru Belediyesi bürokratları, Ordu Büyükşehir Belediyesi ile Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü yöneticileri ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmış, elde edilen bilgi ve bulgular 7 kategori ve 21 kod olarak MAXQDA 2022 programı yardımıyla incelenmiştir.*

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

### ***An Assessment Of Local Services Provided To Rural Districts: The Case Of Kumru District***

**Abstract:** *Municipalities began to offer services to rural regions in 2014, when their service areas were changed into provincial boundaries, which lost their village status in urban municipalities and transformed into neighborhood. Likewise, existing and newly constituted water and sewerage administrations in these areas have commenced to provide water and sewerage services that need specialized knowledge inside the confines of the provincial boundary. Yet, due to the difference and extensive impact of the services required by rural and urban regions, municipalities have found it impossible to deliver local public services across a vast geography on time and as needed. Municipalities, on the other side, have suffered several obstacles when offering services and allocating local resources between urban and rural regions with limited payoffs and differing population densities. The expense of investments in rural regions, as well as the drop in revenue owing to exceptions and exclusions, influenced service providers' choices. As a result of political priorities deriving from budgetary constraints and low population density, local authorities have become hesitant and indifferent to delivering services to rural regions. In a nutshell, when the services that should be offered in coordination across the city are considered, it has been revealed that there are delays in the services supplied to rural regions, as well as a considerable loss in service quality. As a result of this significant model shift in rural regions, the comparison of special provincial administration experience with the complete city model has acquired significance. To ascertain the advantageous and adverse effects of the provincial border application for the mukhtars who lost the village status and municipalities, this research delves deeply involved in the rural neighborhoods of Kumru district in Ordu province, compares the old and new applications, and finds ways to improve the current model. The study employed the qualitative research method, with semi-structured in-depth interviews conducted with rural neighborhood's mukhtars, Kumru Municipality's bureaucrats, administrators of Ordu Metropolitan Municipality, and the General Directorate of Water and Sewerage Administration, and the information and findings obtained were analyzed utilizing MAXQDA Software of 2022 in 7 categories and 21 codes.*

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

## Giriş

Türkiye’de zaman içerisinde kentsel alan yönetimleri özelinde ortaya çıkan gereksinimleri gidermek adına kimi yönetsel değişikliklere gidilmiştir. Öncelikle büyük kentlerde kurulan ve nüfus yoğunluğu yüksek olan alanları kapsayan büyükşehir belediyelerinin zamanla sayıları ve hizmet sahaları artırılmıştır. Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin çeşitleri ve mahiyetleri de farklılaştıkça söz konusu yönetsel yapıların sürekli olarak bir reorganizasyona da tabi tutulması gerekmiştir.

Günümüzde büyükşehir belediyeleri otuz büyük kentte il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya devam etmektedir. Yine bu yerlerde il mülki sınırları içerisinde faaliyet gösteren Su ve Kanalizasyon İdareleri ile ilçe mülki sınırı dâhilinde ilçe belediyeleri de mahalli müşterek nitelikli hizmetlerini sunmaya devam etmektedir. Anılan bu model 2012 yılında kabul edilen; ancak kimi maddeleri 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı *On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile uygulanagelmektedir. Söz konusu Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kırsal alanlarda yer alan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle haline dönüştürülmüş, ayrıca il özel idarelerinin de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Böylece 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı esas alınarak kırsal alanlarda da hizmet sunmasına bağlı olarak bütünşehir<sup>1</sup> adı ile nitelendirilen bu model işler hale getirilmeye çalışılmıştır.

Kırsal alanda köy yaşamını süren vatandaşlar yerel mahiyetteki vergi ve ücretlerden muaf bir şekilde yaşamlarını sürdürürken mahalle statüsüne geçişle birlikte bu mali yükümlülüklerle baş başa kalmıştır. Bu sebeple 6360 sayılı Kanunda yer alan geçici maddelerle su ve atıksu ücreti, harcamalara katılma payları, çevre ve temizlik vergisi, emlak vergisi gibi yerel ücret ve vergilerde kimi istisna ve muafiyetlere gidilmiştir. Söz konusu ücret ve vergilerden önemli ölçüde muaf kılınan kırsal nüfusun su ve atıksu ücreti olarak bağlı olunan yerin en düşük tarifesinin % 25’ini geçmeyecek oranda ücret ödeyeceği de hüküm altına alınmıştır. Bu ayrıcalıklar için ise nihai tarih olarak 31/12/2019 tarihi belirlense de peyderpey bu tarih önce 31/12/2022, sonra da 31/12/2025 tarihine

---

<sup>1</sup> “Bütünşehir Modeli” ile adlandırılan ve büyükşehir belediyelerinin il genelinde kırsal alanlar da dâhil olmak üzere hizmet sunması sürecini anlamlandıran söz konusu kavram her ne kadar hukuken mevzuat dâhilinde dayanaktan yoksun olsa da ilk kez 2001 yılında kullanılmış ve süregelen zaman içerisinde anılan kavramın mahiyeti ve kapsamı değişmiştir (Özgür, 2014: 32). Akabinde de anılan kavram literatürde sıklıkla kullanılmaya devam edilmiştir (Apan, 2016; Alıcı, 2016; Kızıboğa ve Alıcı, 2013).

dek uzatılmıştır.<sup>2</sup> 2020 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa eklenen ek madde 3 ile bu yerlerde yerel meclislerce alınacak olan kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan kararı ile bu muafiyet ve istisnaların önemli oranda korunması da hüküm altına alınmıştır.

Kanun koyucu kırsal nüfusu bu mali külfetler karşısında korumaya çalışsa da hizmet sunucuları fayda-maliyet analizi yaparak bu yerlere hizmet sunma konusunda çekimser veya isteksiz kalmışlardır. Bu iki önemli husus sebebiyle kırsala sunulan yerel hizmetlerin kalitesinde ve hizmet sunumunda önemli gecikmeler ve sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Anılan hizmetlerden istifade etmesi gereken vatandaşların il özel idaresi deneyimi ile belediye deneyimlerini de kıyaslamak özelinde Ordu ili Kumru ilçesi kırsal mahalleleri araştırma konusu yapılmıştır. Bu kapsamda da gerek eski gerekse de yeni uygulamanın mukayesesi adına kırsal mahalle muhtarları ile ilçe ve büyükşehir belediyesi bürokratları ile görüşülmüş ve elde edilen görüşme verileri MaxQDA 2022 nitel analiz programı kullanılarak değerlendirilmiştir. Neticede ise kırsal alanlar özelinde mahalli müşterek hizmetlerin sunulması noktasında yaşanan bu önemli model değişikliği ile ilgili hizmetlerin niteliği ve niceliği ile hizmet sunucuları ve yararlanıcıları özelinde önemli bulgulara ulaşılmıştır. Bu çerçevede eski ve yeni modelin mukayesesine dayalı olarak tespit edilen bulguların sistemin iyileştirilmesine yönelik yapılacak olan çalışmalara altlık teşkil edeceği de değerlendirilmiştir.

## Literatür Araştırması

Büyükşehir yönetim modeli ile ilgili olarak 1984 yılından 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe dek çok sayıda araştırma yapılmıştır. Ancak 2014 yılında yapılan mahalli idareler genel seçimleri ile birlikte il mülki sınırı uygulaması uygulamasına geçilmiş olup, bu konuda günümüze dek önemli araştırmalar yapılmıştır. Bilhassa yeni büyükşehir belediyesi olmakla birlikte il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlayan belediyeler özelinde yapılan inceleme ve araştırmalar dikkat çekmeye başlamıştır. Genç, Aydın özelinde yaptığı araştırmada bu modelin sebebiyet vereceği olası yönetsel sorun ve çözüm önerilerine yer verdiği görülmüştür (2014).Özgür ise Denizli özelinde söz konusu dönüşümü analiz etmiştir (2014). Adıgüzel ise Hatay ili özelinde 6360 sayılı Kanunun etkilerini idari, siyasi ve mali etkiler özelinde değerlendirmiştir (2014). Demiral ve Evin de Malatya ili kapsamında il mülki sınırı uygulaması ve yalnızca nüfus parametresi ile verilen bu kararı araştırmasında irdelemiştir

---

<sup>2</sup> 6360 sayılı Kanunda yer alan yerel vergi ve ücretlere getirilen istisna ve muafiyetlerin beş yıl olarak belirlenen “31/12/2019” nihai yararlanma süresi 27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanun ile “31/12/2022” tarihine dek uzatılmıştır. Sonrasında ise 09/03/2023 tarihli ve 7440 sayılı Kanun ile “31/12/2022” tarihi “31/12/2025” şeklinde değiştirilmiştir.

(2014). Öte yandan Manisa (Ökmen ve Arslan, 2014), Kahramanmaraş (Gürbüz vd., 2014), Muğla (Özsalmanlı ve Pank, 2012), Ordu (Atabeyoğlu, 2014), Tekirdağ (Özyavuz ve Şişman, 2014), Şanlıurfa (Karasu, 2014), Van (İzci ve Turan, 2013) illeri özelinde de 6360 sayılı Kanunun yaratacağı etkiler inceleme konusu yapılmıştır (Akıllı ve Özaslan, 2015: 172-174). Anılan dönüşümün köyler üzerinde yaratacağı etkinin de ayrıntılı bir şekilde irdelendiği çalışmalara da rastlanılmış (Dik, 2014: 75-102), Gözler (2013) tarafından bu dönüşüm ve il mülki sınırı uygulaması ile bütünşehir modeli kapsamında köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması şeklindeki değişikliklerin Anayasa'ya uygunluğunun irdelendiği de görülmüştür. Zaman içerisinde modelin uygulanması neticesinde çeşitli araştırmalar da yapılmaya devam edilmiştir. Özellikle kırsal alanı konu alan çalışmaların sayısının modele dair araştırmalar içerisinde az sayıda yer tuttuğu da görülmüş, özellikle bu çalışmalarda modelin incelenmesine ve hizmet sunumunda dair halkın algısını ölçen tespitlere de yer verildiği görülmüştür (Dönmez ve Tamer, 2021; Genç ve Telçe, 2019). 5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi sonrasında yaşanan değişim ise 2004-2014 yıllarını kapsayacak şekilde Zengin (2014:94-116) tarafından incelenmiş, araştırmaya konu edilen dönemde gerçekleşen büyükşehir hizmet alanının genişletilmesine yönelik düzenlemelerin sakıncalarına bu çalışmada dikkat çekilmiştir. Apan (2016) ise büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı, ilçe belediyelerinin de ilçe mülki sınırlarında hizmet sunması uygulamasının il ve ilçe mülki amirleri özelinde taşra yönetimine etkisini incelediği görülmüştür. Arıkboğa (2013) ise büyükşehir yönetim modelinin tarihsel gelişimini ve dönüşümünü incelediği çalışmasında 1960-1982 yılları arasını “Arayış”, 1984-2004 dönemini “Kuruluş”, 2004-2008 dönemini “Genişletme”, 2008-2012 dönemini “Bütünleştirme” ve 2012 yılı sonrasını da “Alansal Bütünleştirme Dönemi” şeklinde tasnif ettiği tespit edilmiştir. Kızıboğa ve Alıcı (2013) ise büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kırsal alanlar da dahil olmak üzere hizmet sunumuna dair değerlendirmelere giderek kırsal alan belediyeçiliğinin vatandaş ve hizmet sunan idare açısından yarar ve sakıncalarına yer vermiştir. Kazan (2017) ise 6360 sayılı Kanun ile birlikte kırsala yönelik sunulan maliyeti yüksel etkisi düşük nitelikteki hizmetlerden hareketle büyükşehir belediyelerinin mali yapılarının giderek bozulmaya başladığını büyükşehir belediyelerinin mali tabloları üzerinden değerlendirmiştir.

Öte yandan köy tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüşen yerlerde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda 2020 yılında yapılan bir değişiklikle “kırsal mahalle” ve “kırsal yerleşik alan” uygulamasına de geçilmiş olup, yerel meclislerin alacağı bu kararların mahiyetini ve modelin mekân kapsamında değil de kırsal yerleşik nüfus esas alınarak belirlenmesi gerektiğini konu alan ve bir model önerisi sunan araştırmaların da yapıldığı tespit edilmiştir (Alıcı ve Yaman, 2023). Bu çerçevede son yıllarda büyükşehir yönetim

modelinin “kırsal mahalle” özelinde irdelenmeye başlandığı, hizmet kalitesinin ölçülmesi ve memnuniyet düzeylerinin tespiti ile modelin büyükşehirlerde tekrar köy statüsüne yönelik bir dönüşüme mi evrildiği hususları tartışma konusu haline getirilmiştir (Kılıç ve İpek, 2021; Kara ve Ezin, 2022; Akyol ve Kara, 2019). Kavanoz ve Erdem (2023) ise köy ve belde belediyesi iken tüzel kişiliklerini kaybeden ve mahalle statüsünü alan bu yerleşim yerleri dışında daha önce de mahalle vasfına sahip olan Trabzon İli Akçaabat İlçesine bağlı dokuz mahalle özelinde bir araştırma yaparak yeni mahalleler sebebiyle eski mahallelerin istifade ettikleri hizmetlerde önemli sorunların yaşandığı hususunu tespit etmişlerdir. Söz konusu sorunların hizmet kalitesi ve sunum sürecinin uzaması noktasında yoğunlaştığı, yeni mahallelerin de hizmet alanına dahil olması sebebiyle coğrafi koşulların elverişsizliği ve mali kısıtlar ile hizmet kapasitesinin yetersizliği sebebiyle anılan olumsuzlukların yaşandığı eleştiri konusu edilmiştir. Bir diğer güncel çalışmada ise Hanikoğlu ve Negiz (2023), “Büyükşehirlerde Kırsal Mahalle Deneyimi: Ayvalık Örneği” başlıklı çalışmalarında Balıkesir ili Ayvalık ilçesi özelinde bir alan araştırmasına gidildiği, neticede ise kırsal mahalle uygulamasına dair mevzuatın yetersiz olduğu ve hizmet sunumuna dair önemli eksikliklerin tespit edildiği, yöre halkı nezdinde kırsal mahalle uygulamasının içselleştirilmediği ve köy kimliğine geri dönüş noktasında kayda değer bir istemin de dile getirildiği anlaşılmıştır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve Edremit Belediyesi tarafından belde belediyesi iken mahalleye dönüştürülen Altınoluk özelinde sunulan hizmetlerin değerlendirilmesine yönelik Yılmaz (2019) tarafından yapılan bir çalışmada; ilçe ve büyükşehir belediyesi yöneticileri yeni katılan mahallelere geçmişe göre daha kaliteli ve büyük ölçekli hizmetleri sunduklarını ileri sürmüşlerdir. Altınoluk halkının ise kapatılan belde belediyeleri yerine, diğer büyük belediyelerin daha kaliteli hizmet ürettikleri önermesine %74 oranında olumsuz görüş belirttikleri tespit edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu uygulamanın vatandaşlar özelinde yeterince kabul görmediği anlaşılırken belediye yöneticileri açısından da hizmet alanına dahil olan bu yeni mahallelere daha kaliteli ve büyük ölçekli hizmetlerin sunulduğu görüşünün ön plana çıktığı tespit edilmiştir.

Yapılan bu literatür araştırması kapsamında bir örneklem ve araştırma alanı dahilinde son zamanlarda yeni araştırmalar yapılmaya devam edildiği görülmektedir. Bu çerçevede bilhassa kırsal alana hizmet sunan idareler ile bu hizmetlerden istifade edenlerin değerlendirmelerinin gerek il özel idaresi deneyimi gerekse de yeni büyükşehir modeli kapsamında mukayeseli olarak değerlendirilmesi önem kazanmış olup bu çalışmada belirli bir zaman dilimi ve kırsal mekân özelinde bir araştırma yapılması amaçlanmıştır.

## Kırsal Mahallelere Sunulan Yerel Hizmetlerin Değerlendirilmesi: Kumru İlçesi Örneği

### Araştırmanın Amacı

Çalışma, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kırsal alanlara da hizmet sunması sonrasında daha önce bu yerlere hizmet sunan il özel idaresi deneyimi ile mevcut uygulamanın kıyaslanması, tüzel kişiliği kaldırılan köylere sunulan yerel hizmetlerin geçmiş ile hâlihazırdaki durumunun kıyaslanması, bu mukayese neticesinde de elde edilen bilgilerle, mahalleler ve belediyeler açısından il mülki sınırı uygulamasının yarar ve sakıncalarının çözülmesini amaçlanmaktadır.

### Araştırmanın Örneklemi

Araştırmanın örneklemini; 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la birlikte Ordu ili Kumru ilçesinde bulunan ve köyden mahalleye dönüşen 32 mahallenin muhtarı, Kumru Belediye Başkanı ve 3 ayrı bürokratu ile Ordu Büyükşehir Belediye Başkan Vekili, Genel Sekreteri ve aralarında Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (OSKİ) yöneticilerinin de bulunduğu 6 ayrı bürokrat oluşturmakta olup söz konusu katılımcılara Tablo 1'de yer verilmiştir.

Katılımcı	Kurumu	Katılımcı	Kurumu
K 1	Ordu Büyükşehir Belediyesi	K 23	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 2	Ordu Büyükşehir Belediyesi	K 24	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 3	Ordu Büyükşehir Belediyesi	K 25	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 4	Ordu Büyükşehir Belediyesi	K 26	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 5	Ordu Büyükşehir Belediyesi	K 27	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 6	Ordu Büyükşehir Belediyesi	K 28	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 7	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi	K 29	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 8	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi	K 30	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 9	Kumru Belediyesi	K 31	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 10	Kumru Belediyesi	K 32	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 11	Kumru Belediyesi	K 33	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 12	Kumru Belediyesi	K 34	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 13	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 35	Kırsal Mahalle Muhtarı

K 14	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 36	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 15	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 37	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 16	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 38	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 17	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 39	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 18	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 40	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 19	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 41	Kırsal Mahalle Muhtarı
K20	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 42	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 21	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 43	Kırsal Mahalle Muhtarı
K 22	Kırsal Mahalle Muhtarı	K 44	Kırsal Mahalle Muhtarı

**Tablo 1.** Derinlemesine Mülakat Katılımcılarına İlişkin Bilgi

Mukayese noktasında eski ve yeni hizmet süreçlerini değerlendirerek görüşlerini aktaracak olan muhtarların bu görevi ifa ettikleri dönemler de önem taşımakta olup, bu bilgiye aşağıda yer verilmiştir.

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

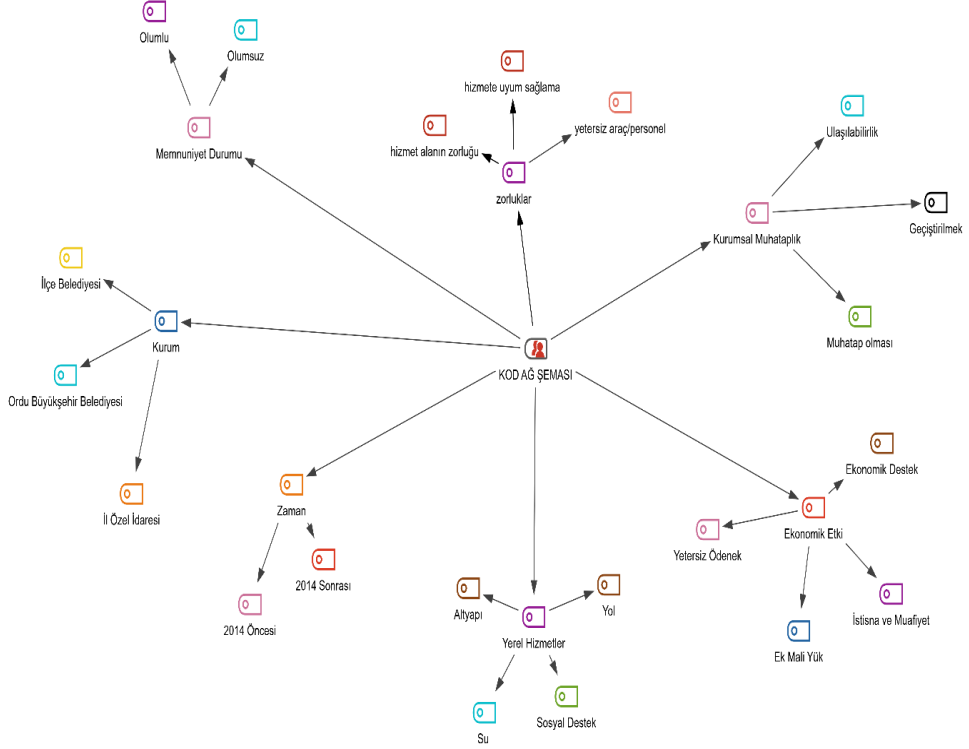
**Tablo 2.** Yarı Yapılandırılmış Derinlemesine Görüşme Yapılan Mahalle Muhtarlarının Eğitim Durumları ve Muhtarlık Yaptıkları Dönem Sayıları

## Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırma kapsamında konunun niteliği ve mahiyeti de nazara alınarak nitel araştırma yönteminin esas alınması gerekmiştir. Yerel hizmetlerin kurumsal, teknik, ekonomik vb. açılardan mevcut durumu anlamayı ve analiz etmeyi hedefleyen bu çalışma, vaka/durum çalışması yaklaşımı olarak benimsenmiştir. Araştırma probleminin amacı ve kapsamı doğrultusunda tek bir mekânı incelemesi bakımından tekli; problemi sosyal, ekonomik ve kurumsal açıdan incelemesi nedeniyle de araçsal durum çalışması olarak çalışmanın araştırma



tasarımı kurgulanmıştır. Bu amaçla araştırma birincil ve ikincil veri kaynaklarından oluşmaktadır. Birincil kaynaklar olarak Ordu Büyükşehir Belediyesi, Kumru Belediyesi ile kırsal alanlarda bulunan mahalle muhtarları ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler 2023 yılı Ocak ve Şubat aylarında gerçekleştirilmiştir. İkincil veri kaynakları olarak ise araştırma raporları, literatür çalışması vb. incelenmiştir. Araştırmanın verileri aşağıda yer alan kod ağ şeması kapsamında 7 kategori ve 21 kod olarak MAXQDA 2022 programı yardımıyla incelenmiştir.



Şekil 1.Kod Ağ Şeması

Çalışma kapsamında yukarıda yer verilen örnekleme konu görevlilerle yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Söz konusu görüşmeler öncelikle kırsal mahalle niteliğinde olan eski köy tüzel kişiliğine sahip olan mahalle muhtarları ile gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar 32 kırsal mahalle muhtarı ile görüşme yapılması planlansa da bir muhtarın sağlık sorunları nedeniyle görüşme 31 muhtar ile gerçekleştirilebilmiştir. Öte yandan mevcut muhtarların 2014 yılından önce de bu kırsal mahallelerde ikamet ettikleri tespit edilmiş olup, il özel idaresi deneyimi konusunda gerekli mukayesede bulunabilecek derecede yerel hizmetlerin değerlendirilmesinde yetkin oldukları

kanaatine de varılmıştır. Anılan görüşmelerden sonra büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bürokratları ile görüşülmüştür. Yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler sırasında 2014 yılı öncesinde il özel idaresince, sonrasında ise belediyelerce sunulan hizmetlerin niteliğine, etkinliğine ve kalitesine, yerel gereksinimlerin ne derecede dikkate alındığına, imkânsızlıklara ve idarelerin hizmet sunma noktasındaki takdir yetkilerine, coğrafi şartların yarattığı zorluklara, sistemin yönetsel aksaklıklarına ve iyileştirilmesine dair hususlara yönelik sorular yöneltilmiştir.

### ***Mahalle Muhtarlarına Yönelik Sorular***

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

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

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

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

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

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

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

### ***Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi Bürokratlarına Yöneltilen Sorular***

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

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

3-) Sizce büyükşehir veya ilçe belediyesi tarafından sunulan hangi hizmetler hangi belediye tarafından sunulmalıdır? Her iki idarenin de aynı hizmetleri sunması hususunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

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

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

Yapılan bu görüşmeler neticesinde elde edilen bilgi ve bulgular kapsamında yerel hizmetlerin kırsal alanlarda sunum etkinliği ve verimliliği önceki uygulamalarla mukayese edilerek hizmete ve uygulamaya dair başlıklar çerçevesinde değerlendirilmiş olup sistemin iyileştirilmesine dayanak teşkil edecek tespitlere aşağıda yer verilmiştir.

## **Bulgular**

Araştırma kapsamında yapılan görüşmeler çerçevesinde elde edilen bilgi, tespit ve sorunlar daha önce de değinildiği üzere çalışmanın yöntemi kapsamında belirtilen metotlar kapsamında değerlendirilerek bulguların saptanması yoluna gidilmiştir. Söz konusu bulgular ise konusu ve içeriği itibariyle aşağıda yer alan başlıklar altında açıklanmıştır.

## **Hizmet Üretilirken Hizmet Sunulan Vatandaşların Dikkate Alınmasına İlişkin Bulgular**

Çalışma kapsamında katılımcılarla yapılan görüşmelerde; muhtarlar, vatandaşın ilgili idarelere taleplerini iletme noktasında, hizmeti üretecek muhatabın hangi idarede bulunduğunu veya hizmeti yaptırabilecek sorumlunun olup olmadığının tespit edilebilmesinde il özel idaresi döneminde sorun yaşamazken belediyelerden hizmet alınması ile beraber sorunların ortaya çıktığını ifade etmişlerdir.

Muhtarlar, taleplerini iletme ve iletilen problemlerin çözülmesi noktasında ilçe belediyesi ve Ordu Büyükşehir Belediyesiyle sorunlar yaşandığını, hizmet sunmakla sorumlu olan ilgili belediyeler sorumluluk alanlarında olmasına rağmen vatandaşın dile getirdiği problemin diğer belediyenin görev alanında olduğunu söyleyerek hizmetleri yapmaktan veya problemi çözmekten

kaçındığını dile getirmiştir. Ayrıca yapılan görüşmelerde muhtarların taleplerini en çok öteleyen idarenin büyükşehir belediyesi olduğu da ileri sürülmüştür.

İlçe belediyesi katılımcıları ve büyükşehir belediyesi katılımcıları ise vatandaşın veya muhtarın belediyelere gelmesinde ve taleplerini iletmelerinde herhangi bir kısıtlamanın olmadığını vurgulamışlardır. Muhtarlar ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine nazaran daha ulaşılabilir olduğunu da belirtmişlerdir.

### **2014 Yılı Öncesi ve Sonrası Dönemde Sunulan Hizmetlerin ve Hizmet Sunan İdarelerin Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

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

2014 yılı sonrası dönemde ise Muhtarlar, belediyelerin mahalleleri siyasi tercihlerine göre hizmet sunumunda ayırdıklarını, belediyelerin sadece yol yapımına odaklandığını; ancak arazinin çok engebeli ve zor olmasından kaynaklı etkin hizmet sunamadıklarını, mahallelere hizmet sunacak idarelerin artması sebebiyle hizmet sunacak idarenin neresi olduğunu belirleme noktasında karışıklıkların ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Ayrıca Ordu Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanının çok geniş olmasından kaynaklı olarak hizmette aksamaların yaşandığı, OSKİ tarafından sunulan hizmetlerin yetersiz kaldığı, büyükşehir belediyesinin ve OSKİ'nin genellikle vatandaşların gereksinim ve şikâyetlerini yeterince dikkate almadıkları ve geçiştirdikleri vurgulanmıştır.

Belediye yöneticileri ise kırsal mahallelere yapılan küçük yatırımlardan dahi vatandaşların büyük memnuniyet duyduklarını; ancak bütünşehir modeli ile birlikte vatandaşların beklentisinin ve memnuniyetsizliğinin geçmişe nazaran hayli arttığını ifade etmişlerdir.

## **Yeni Sistemle Birlikte Karşılaşılan Zorluklara Yönelik Bulgular**

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

İlçe belediyesi katılımcıları, uygulamanın yürürlüğe konulduğu ilk yıllarda ilçe belediyesinin personel ve araç noktasında sorunlar yaşadığını, sadece personel noktasında değil ayrıca ödenek konusunda da problemlerin ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları ise diğer iki katılım grubunun aksine personel veya araç noktasında eksiklik olduğuyla alakalı hiçbir görüş beyan etmemişlerdir.

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

## **Kamu İdareleri Tarafından Sunulan Yerel Hizmetlere İlişkin Bulgular**

Muhtarlar, belediyelerin görevlerinin sadece yol yapmak olmadığını, bunun yanında mahallelerin daha da gelişebilmesi için sosyo-kültürel yatırımların da yapılmasının gerektiğini savunurken belediyelerin bu konuda yeterli bir çalışma yapmadığını ifade etmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları ise yeterli ödeneklerinin olmadığından sorun yaşandığını, bu sebeple yeterli mali kaynağa sahip olunması durumunda sosyo-kültürel yatırımların yapılabileceğini belirtmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları da ifade edilen yatırımların ilçe belediyesince yapılmasının daha sağlıklı sonuçlar doğuracağını ifade etmişlerdir.

Yol yapımı hizmetlerinin hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi tarafından iyi şekilde sunulduğunu ifade eden Muhtarlar, bu hizmetlerin yüksek maliyetler getirmesinden dolayı büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının daha etkili olacağını belirtmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları ise yüksek maliyet gerektiren yol yapımı hizmetlerinin, karışıklığa da mahal vermemek adına sadece büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerektiği, yapılan yolların küçük çaplı bakım çalışmalarının ve kışın kar temizliği çalışması gibi düşük maliyetli işlerin ise ilçe belediyesi tarafından yapılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi katılımcıları da

diğer katılımcılar gibi yüksek maliyet gerektiren yol yapımının büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının daha etkili sonuçlar doğuracağını vurgulamışlardır. Her üç katılımcı grubu da yol yapım hizmetinin büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerektiğini belirtmiştir.

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

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

## **Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Uygulamasının Gerekliliğine İlişkin Bulgular**

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

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

belediye yöneticileri kırsal mahalle uygulaması ile tanınan muafiyet ve istisnaların sürekli hale getirilmesi sonucunda önemli gelir kayıplarına uğrayacaklarını, bu sebeple de sınırlı kaynaklarda geniş bir coğrafyada kaliteli, eşit ve etkin nitelikte hizmet sunma kabiliyetlerinin azalacağını yinelemişlerdir.

## **Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Maddi Yönden Etkisine İlişkin Bulgular**

Muhtarlar, yapılan değişikliklerle mahalle olarak statüsü değiştirilen köylerde yaşayan vatandaşların yeni sistemle birlikte önemli muafiyet, istisna ve indirimlere rağmen giderlerinin arttığını, vergilerin, ücretlerin ve uygulanan tarifelerin ödeme gücüne sebebiyet verdiğini, dolayısıyla yeni sistemin ekonomik yönden mahallelerde yaşayan vatandaşları olumsuz yönde etkilediğini ifade etmişlerdir. İlçe belediyesi katılımcıları yeni sistemle birlikte hizmet sahalarının çok genişlediğini, bu sebeple coğrafi olarak da hizmet sunmanın zor olduğu Karadeniz Bölgesinde yer alan ilçede hizmet sunma maliyetlerinin çok arttığını vurgulamışlardır. Ayrıca değişiklik sonrası her ne kadar genel bütçeden aktarılan pay artsa da genişleyen sınırlarla artan gelirin aynı oranda olmadığını, dolayısıyla yeni sistemin belediyeyi maddi anlamda olumsuz etkilediğini belirtmişlerdir.

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

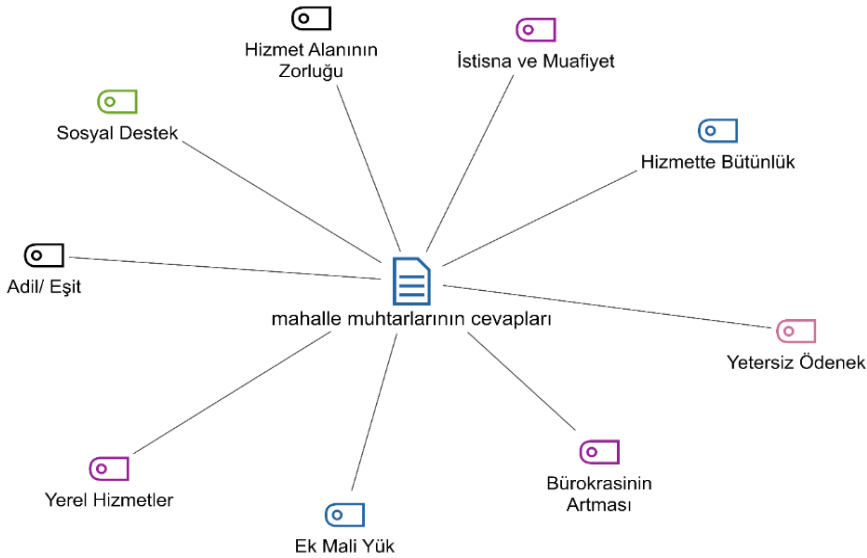
Her üç katılımcı grubu da uygulamaya konulan büyükşehir belediye sisteminin ekonomik açıdan olumsuz sonuçlar doğurduğunu kabul etmiştir.

## **Muhtarlar ve Belediye Bürokratları ile Yapılan Görüşmelere Dair Tespitler**

Muhtarlar, il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerden daha memnun oldukları yönünde bir görüşü ileri sürmüşlerdir. Ancak hâlihazırdaki durum dikkate alındığında ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetler değerlendirildiğinde ulaşılabilirlik noktasında sorunlar yaşandığı da ifade edilmiştir. Özellikle büyükşehir belediyesinin ulaşılabilirliğinde sorunların olduğu, ulaşılsa bile problemlerin çözülemediği belirtilmiştir. Ayrıca kimi hizmetlerin hangi belediye tarafından sunulacağı noktasında oluşan belirsizlik halinin devam ettiği, geçmişe nazaran hizmet sunumunda mahallelerin siyasi

tercihlerine göre davranıldığı, il özel idaresi zamanında hizmetlerin daha eşit ve dengeli dağıtılmasına nazaran günümüzde hizmetlerin mahallelerdeki oy oranlarına göre sunulduğuna yönelik bir algının ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

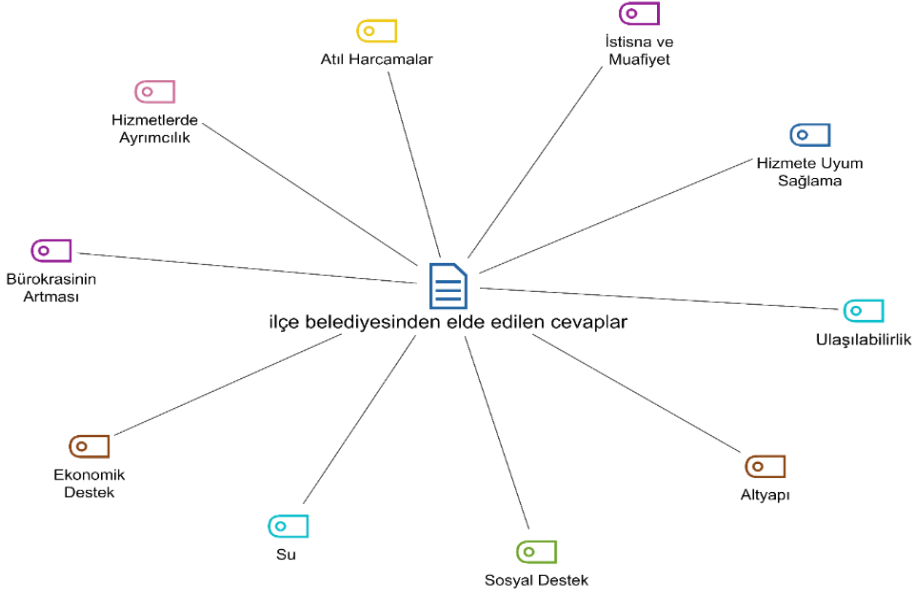
Bütün bunların yanı sıra 2014 yılı sonrasında uygulanan sistemde erişilebilirlik açısından ilçe belediyelerinin daha ulaşılabilir olduğu ve buna bağlı olarak da büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından sunulmasının daha yararlı olacağı görüşünün ön plana çıktığı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





## Şekil 2. Tek Vaka Örneği Muhtarlar

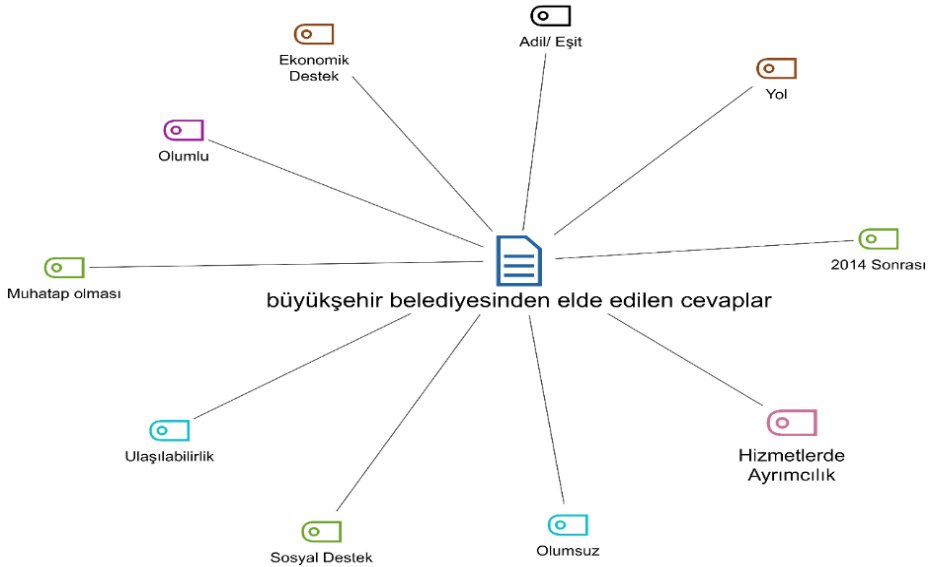
İlçe belediyesi başkan ve bürokratları ise ilçe mülki sınırı kapsamında hizmet sunulması sebebiyle ilk yıllarda sorun yaşanılsa da zamanla bu olumsuzlukların giderildiğini, vatandaşların ilçe belediyelerine ulaşabildiklerini ve sorunların dağınık bir yerleşimin hâkim olmasına rağmen zamanında ve hızlı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



## Şekil 3. Tek Vaka Örneği İlçe Belediyesi

Büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü bürokratları ise il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumu neticesinde kent genelinde dengeli bir hizmet sunum sürecinin başladığı, maliyet artsa da hizmetlerin tek elden yürütülmesinin olumlu etkiler yarattığını belirtmişlerdir. Böylece hizmet sunumunda yaşanan çok başlılığın giderildiği, ancak ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında da hizmet örtüşmesi/çakışmasına bağlı olarak zaman zaman kimi sorunların ortaya çıktığı ileri sürülmüştür.

Kırsalda bulunan yerlere hizmet sunumunda maliyetin arttığı, ancak bu yerlere eşgüdüm dâhilinde kaliteli ve dengeli hizmet sunulması için büyükşehir belediyelerinin yeterli imkâna sahip olduğu, bu sebeple her ne kadar ilçe belediyeleri bu kırsal alanlara yakın olsa da hizmetleri sunabilecek idari ve mali kapasiteye sahip olmadıkları belirtilmiştir. Öte yandan tek bir büyükşehir belediyesi kanununun farklı konumsal özelliklere ve değişkenlere sahip büyükşehir belediyeleri için uygulanmasından kaynaklanan sorunların da hizmet sunumuna olumsuz bir şekilde etki ettiği, merkezden aktarılan kaynakların; illerin coğrafi konumlarının, yer şekillerinin ve hizmet sunma maliyetlerinin dikkate alınarak yapılmasının gerektiği belirtilmiştir. Genel olarak maliyeti yüksek hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından; maliyeti düşük hizmetlerin de ilçe belediyeleri tarafından sunulması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak kırsal mahalle uygulamasının başlaması ile daha önceki yıllarda yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile beş yıl süresince tanınan ve daha sonra 31 Aralık 2025 tarihine dek uzatılan vergi indirimi ve muafiyetleri süresiz hale gelecektir. Bu durumun ilçe ve büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğünün önemli gelir kayıpları yaşamasına neden olacağından hareketle idarelerin anılan yerlere hizmet sunma noktasında isteksiz kalacakları da ileri sürülmüştür. Aşağıdaki şekilde büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi yöneticileriyle yapılan görüşmelerde değinilen hususlara konu başlıkları özelinde yer verilmiştir.



Şekil 4. Tek Vaka Örneği Büyükşehir Belediyesi

Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde özetle muhtarlar, 2014 yılı öncesinde il özel idarelerince sunulan hizmetlerin genel olarak yeterli olduğunu savunurken ilçe ve büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresi yöneticileri ise il özel idaresi zamanında sunulan hizmetlerin etkin ve verimli olmadığını ileri sürmüşlerdir.

## Sonuç ve Genel Değerlendirme

Kırsal alanlara özgü geleneksel ve sistemsiz olarak kanıksanmış modelin değiştirilmesi ile birlikte hizmet sunucuları değişen vatandaşlar özelinde kırsal alanlarda önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Özellikle il mülki sınırı kapsamında belediyelerin kırsal alanlara yönelik hizmet sunma sürecine dair tespit edilen sorunların çözümü için önerilerde bulunulabilmesi adına öncelikle il özel idaresi deneyimi ile il mülki sınırı uygulamasının mukayese edilmesi gerekmektedir. Ardından da bu kıyaslamaya ve elde edilen bulgulara istinaden tespit edilen hususları düzeltici önlemlerin alınması gerekmektedir.

Çalışma kapsamına büyükşehir olma statüsünü en son kazanan Ordu ili alınmış olup ilçeler özelinde de araştırmanın mahiyetine ve amaçlarına cevap verebilecek kırsal mahalleleri içeren Kumru ilçesi incelenmiştir. 31'i mahalle muhtarı, 12'si belediye yöneticileri olmak üzere 43 katılımcı ile görüşme yapılabilmektedir. Neticede; muhtarlar ve yerel yöneticilerin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumuna dair farklı görüşlere sahip oldukları tespit edilmiştir.

Genel olarak muhtarlar; il özel idaresi zamanında yetersizliklere rağmen anılan idarenin daha adil ve memnuniyet verici hizmet sunmaya çalıştığını, erişilebilir olduğunu savunmuşlardır. Belediye yöneticileri ise il özel idarelerine nazaran daha etkin ve kapsayıcı hizmet sunduklarını ileri sürmüşlerdir. Muhtarlar bütüncül modelinde ilçe belediyelerinin daha ulaşılabilir ve yetkisiz, büyükşehir belediyesinin ise erişilmesi güç ve oldukça yetkili olduklarını ifade etmişlerdir. Bu saptamalardan da hareketle söz konusu idarelerin hizmetlerinden yeterince memnun olmadıklarını belirtmişlerdir. Bütüncül model ile gerek ilçe gerekse de büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresinin mali yetersizlikler, dağınık yerleşim ve coğrafi şartlar sebebiyle hizmet sunmada çeşitli zorluklarla karşılaştıkları, bu koşulların da hizmet sunumuna önemli ölçüde tesir ettiği anlaşılmıştır.

Kırsal alanda yaşayan vatandaşların yerel vergi ve ücretler karşısında zor durumda kalmaması adına tanınan muafiyetler ve istisnaların sürekli hale getirilmesi noktasında alınan kararlar ve düzenlemelerin yerinde olduğunu belirtilirken hizmet sunan idareler nezdinde bu uygulamanın bir mali kayba yol açacağı da katılımcılarca yeterince bilindiği anlaşılmıştır. Öte yandan belediye

yöneticileri vatandaşların il özel idaresinden fazla bir beklentilerinin olmadığını, bu sebeple yapılan küçük bir yatırımdan memnuniyet duyduklarını, ancak mahalle olduktan sonra ise vatandaşların beklentisinin ve memnuniyetsizliğinin geçmişe nazaran hayli arttığını da ifade etmişlerdir.

Bu saptamalardan hareketle; sistemin iyileştirilmesi adına öncelikle il özel idaresi uygulamasının muhtarlar açısından daha öncelikli olduğu, akabinde köy tüzel kişiliklerinin geri kazanımı noktasında da bir beklentinin hala canlı olduğu görülmektedir. Ancak hâlihazırdaki uygulamanın tatbiki noktasında iyileştirmeye açık hususların da bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan ilçe belediyelerinin yetkilerinin artırılması ve büyükşehir belediyelerinin kent genelinde tatbiki mümkün ve eşgüdüm gerektiren büyük ölçekli ve kaynaklı işleri ifa etmesi, ilçe belediyelerinin de süreklilik arz eden küçük ölçekli hizmetleri yürütmesi görüşü ön plana çıkmaktadır. Öte yandan su ve kanalizasyon idaresinin teknik mahiyette ve özel ihtisas gerektiren bir iş yürütmesi sebebiyle bu işi ifa etmeye devam etmesi genel kabul görmüştür.

Ancak dağınık yerleşim sebebiyle kırsal alanda sunulan hizmetin maliyetinin artmasına bağlı olarak kaynaklarını daha verimli ve etkin kullanmak isteyen yerel otoritelerin özellikle kentsel alanlara yönelik hizmet sunma eğiliminde oldukları görüşü ön plana çıkmıştır. Bu sebeple kırsal alanlara da dengeli ve kaliteli hizmet sunumu adına yerel otoritelerin mali güçlerinin artırılması gerekmektedir. Bu noktada kent ve kırsal özelinde dengeli ve adil hizmet sunumunun vesayet makamlarınca da denetlenmesinin yanı sıra belediye yönetimlerinin bu hususta dikkatlerinin çekilmesinde fayda bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin politik davranarak kimi mahallelere hizmet sunduğu kimilerine de sunmadığı yönündeki ifadeler dikkate alındığında böyle bir adaletsizliğin ortaya çıkmaması adına belediyelere gönderilen ödeneğin belirli kısmının sadece kırsal mahallelere hizmet sunulması için şartlı gönderilmesi ve belediyelerin kırsal alanlara hizmet sunmak zorunda bırakılması gerektiği görüşü de ön plana çıkmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerine ödenek ve genel bütçe gelirlerinden pay gönderilmesi uygulamasında büyükşehir belediyesinin sadece yüz ölçümü ve nüfusunun dikkate alınmaması, belediyenin bulunduğu coğrafyanın özellikleri, yerleşim biçimi ve yatırım gereksinimlerinin de göz önüne alınması gerekmektedir. Bu tespit, değerlendirme ve bulgular çerçevesinde kırsal alanlara hizmet sunan idarelerin görev ve yetki alanlarının çakışmalara sebebiyet vermeyecek derecede gözden geçirilmesi, adil ve etkin hizmet sunumunu zaruri hale getirecek düzenlemelerin yapılması ve yerel idarelerin mali güçlerinin artırılması yönünde düzenlemelere gidilmesi gerektiği anlaşılmıştır.

## Kaynakça

- Adıgüzel Ş. (2014). "Hatay Büyükşehir Belediyesi". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 54-76.
- Akıllı, H. ve Özasan, R. K. (2015). "6360 Sayılı Kanun'a İlişkin Literatür Taraması". *Akdeniz İİBF Dergisi*, 15(30), 155-184.
- Akyol, İ. T. ve Kara, M. (2019). "Hizmet Ölçeği Artışı ve Kalite Algısı İlişkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 17(33), 137-164.
- Alıcı, O. V. (2015). "Bütünşehir Belediyeciliği", *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(3), 13-30.
- Alıcı, O. V. ve Yaman, A. (2023). "Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Mahalle-Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması ve Bir Model Önerisi". *Amme İdaresi Dergisi*, 56 (1), 31-59.
- Apan, A. (2016). "Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25(1), 1-24.
- Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Yönetim Modeli". *Yerel Politikalar Dergisi*, 3(1), 48-96.
- Atabeyoğlu, Ö. (2014). "Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent: Ordu". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 160-177.
- Demiral, B. ve Evin, H. (2014). "Malatya Büyükşehir Belediyesi: Arakentten Bütüncü Bir Dönüşüm Hikâyesi". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 77-87.
- Dik, E. (2014). "6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu". *Mülkiye Dergisi*, 38 (1), 75-102.
- Dönmez, D. ve Tamer, M. (2021). "6360 Sayılı Yasanın Uygulanmasına Yönelik Halkın Algısı: Hatay Büyükşehir Belediyesi Örneği". *OPUS International Journal of Society Researches*, 18(Yönetim ve Organizasyon Özel Sayısı), 1758-1784.
- Genç, F. N. (2014). "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 1-29.
- Genç, F. N. ve Telçe, Y. (2019). "6360 Sayılı Kanunun Tüzel Kişiliği Kaldırılan Köylere/Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği". *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 20 (44), 1-16.
- Gözler, K. (2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?". *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.

Gürbüz, M., U. Yıldırım ve A. Belli (2014). “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 102-135.

Hanikoğlu, M. ve Negiz, N. (2023). “Büyükşehirlerde Kırsal Mahalle Deneyimi: Ayvalık Örneği”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(45), 81-106.

İzci, F. ve Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1), 117-152.

Kara, P. S. ve Ezin, E. (2022). “6360 Sayılı Kanun ile Köyden Mahalleye Dönen Yerlerdeki Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme”. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 5(1), 137-150.

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.

Kavanoz, S. E. ve Erdem, N. (2023). “6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Düzenlemesinin Mevcut Mahalle Muhtarlıkları Açısından Değerlendirilmesi: Akçaabat İlçesi Mahalle Muhtarlıkları Üzerine Alan Araştırması”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 32(3), 27-52.

Kazan, A. (2017). “The Effects of the Law no 6360 on the Financial Structures of Metropolitan Municipalities”. *Sayıştay Dergisi*, 104, 87-106.

Kılıç, Ö. ve İpek, S. (2022). “Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüş mü?”. *TroyAcademy*, 7(1), 1-16.

Kızılböğ, R. ve Alıcı, O. V. (2013). “Türkiye de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”. *Türk İdare Dergisi*, 476, 353-381.

Ökmen, M. ve Arslan, R. (2014). “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 88-101.

Özgür, H. (2014). “Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi/Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)”. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 30-53.

Özsalmanlı, A. Y. ve PANK, Ç. (2012). “Muğla’da Büyükşehir Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(Güz), 1-26.

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

Yılmaz, O. K. (2019). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde “Yeni Büyükşehir” Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi”. *Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi*, 17(1), 208-234.

Zengin, O. (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”. *Ankara Barosu Dergisi*, 2014(2), 94-116.

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

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

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

## Extended Summary

### **An Assessment Of Local Services Provided To Rural Districts: The Case Of Kumru District**

#### **Research Problem**

Municipalities have begun offering common services to rural districts that were stripped of their legal village status and converted into quarters inside urban municipalities that had their service areas into provincial civil boundaries by 2014. Due to the varying needs and extensive reach of services required in rural and urban areas, municipalities are facing challenges in efficiently delivering local common services throughout a large geographic area, within the specified timeframe and particular requirements. Hence, due to this significant alteration in rural regions, it has become crucial to juxtapose the particular province administration's experience with the unicity (bütünşehir) model. This study aimed to analyze the rural quarters in the Kumru district of Ordu province. The objective was to assess the advantages and disadvantages of implementing the provincial civil border with rural quarters' mukhtars. The study aimed to compare the previous and current applications and identify necessary measures for enhancing the existing model.

#### **Research Questions**

Which approach, the special provincial administration experience or the metropolitan and district municipality service delivery model, is more effective,

efficient, accessible, and satisfying in providing common local services to individuals residing in rural areas?

### **Literature Review**

In recent years, several studies have been executed on the provincial civil boundary model, which was implemented in metropolitan municipalities in 2014. Nevertheless, these researches were predominantly carried out at a theoretical level. Recently, there has been continuing investigation undertaken within a specific sample and research field. Typically, research that examine the adverse effects of implementing provincial civil borders are widespread. Based on the available literature review, it is essential to perform a comparative evaluation of the assessments conducted by administrations providing services to rural regions and those who are beneficiaries of these services. This evaluation should cover both the special provincial administration method and the newly implemented metropolitan model. The objective of this study was to carry out a research focused on a certain time frame and rural area.

### **Methodology**

This study employed a qualitative research methodology. This study focuses on local services, including institutional, technological, and economic aspects. Its purpose is to gain a comprehensive understanding of the current situation from various viewpoints. To achieve this, a case study technique was employed. The research consists of primary and secondary data sources. Semi-structured in-depth interviews were conducted with mukhtars of Ordu Metropolitan Municipality, Kumru Municipality and rural areas. Various secondary data sources, such as research papers and literature studies, have been analyzed. The research data was analyzed using the MAXQDA 2022 software, specifically focusing on 7 categories and 21 codes as depicted in the code network diagram below.

### **Results and Conclusions**

Upon evaluating the services offered to rural areas during the special provincial administration, some specific difficulties were noted pertaining to mukhtars and bureaucrats. Mukhtars contended that specialized provincial administrations were endeavoring to deliver services that are more equitable and satisfying. In contrast, municipal administrators assert that they offer superior and all-encompassing services in comparison to special provincial administrations. Mukhtars asserted that within the unicity model, the district municipalities are unauthorized and exhibit more accessibility but the metropolitan municipality is more challenging to access and possesses greater authority. According to these



findings, people expressed dissatisfaction with the services provided by the administrations in unicity model. Metropolitan and district municipalities encounter numerous challenges in delivering services due to financial insufficiencies, scattered settlements, and geographical constraints resulting from the implementation of provincial administrative boundaries. These conditions have a significant impact on the provision of services. Furthermore, municipal officials have indicated that the citizens initially had low expectations for the special provincial administration. Consequently, they were content with the minimal investment made. However, once it transformed into a neighborhood, the citizens' expectations and discontentment escalated significantly compared to the previous period.

According to the evidence collected from the field, it is observed that the implementation of a special provincial administration is a top priority for the mukhtars. Additionally, there is still an anticipation for the revival of village legal entities in order to repair the systemic gaps. Nevertheless, current practices can be overhauled within systemic opportunities. While district municipalities focus on providing continuous small-scale services and augmenting their financial capabilities, the concept of enhancing the authority of district municipalities and empowering metropolitan municipalities to undertake extensive and efficient projects that necessitate city-wide coordination becomes prominent in this context.

