

**6360 SAYILI YASA'NIN GENİŞLEYEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
HİZMET SINIRININ ETKİNLİK VE VERİMLİLİĞE ETKİSİ
BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRMESİ:
SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

**AN EVALUATION OF LAW NO 6360 IN THE CONTEXT EFFECT OF
EXPANDING METROPOLITAN MUNICIPALITY SERVICE BOUNDARY
ON THAT EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY:
THE CASE OF SAKARYA METROPOLITAN MUNICIPALITY**

Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU*
Arş. Gör. Duygu DEMİROL DUYAR**

ÖZET

Bu çalışmada, 6360 Sayılı Yasa, büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırlarla birleştirilmesinin etkin ve verimli hizmet sunumuna etkisi bağlamında irdelenmektedir. Çalışmada temel amaç, büyükşehir belediyeleri için genelleştirilen bu düzenlemenin pratikteki sonuçlarını uygulamacılar açısından Sakarya Büyükşehir Belediyesi örneğinde değerlendirmektedir. Bu amaçla oluşturulan temel araştırma sorusu şöyledir: "6360 Sayılı Yasa ile getirilen büyükşehir belediyesi hizmet alanının mülki sınırlarla birleştirilmesi düzenlemesinin etkin ve verimli hizmet sunumuna etkisi Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde uygulamacılar tarafından nasıl değerlendirilmektedir?"

Teorik kısımda, 6360 Sayılı Yasa, genel gerekçesi ile birlikte sınır değişikliği ve büyükşehir belediyelerine verilen yeni görevleri düzenleyen maddeler kapsamında incelenmektedir. Ardından, bu düzenlemelerin arka planında hangi gerekçelerin ön plana çıktığı ve bu gerekçelerin literatürde nasıl bir karşılık bulduğu incelenmektedir. Çalışmanın alan araştırması kısmında ise Sakarya Büyükşehir Belediyesi daire başkanları ile gerçekleştirilen mülakat çalışmasının sonuçları paylaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Yasa, Etkinlik ve Verimlilik, Büyükşehir Belediye Sınırları, Sakarya
Jel Kodları: H70, K39

ABSTRACT

In this study, Law No 6360 is examined in the context of its impact on the effective and efficient service delivery integration between metropolitan municipalities boundaries and territorial boundaries. To evaluate practical results of this regulation for practitioners that it has been widened for metropolitan municipalities is of main concern in this study. The main research question is as follows: "How is impact of integration between boundaries of metropolitan municipalities and territorial boundaries regulation for the purpose of effective and efficient service delivery evaluated by practitioners in Sakarya Metropolitan Municipality?"

At theoretical level, Law no 6360 is examined in its general rationale with boundary change and new tasks given to the municipalities. At practical level, analysis of interviews conducted with heads of department in Sakarya Metropolitan municipality takes place to comprehend the backstage of regulations and to see their compatibility with relevant literature.

Key Words: Law No 6360, Effectiveness and Efficiency, Boundaries of Metropolitan Municipalities, Sakarya

Jel Codes: H70, K39

* Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, haleu@sakarya.edu.tr

** Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ddemiro@sakarya.edu.tr

GİRİŞ

Sürekli daha iyiyi arama çabasının sonuçları olarak görülebilecek olan reform çalışmaları gerek Türkiye’de gerek diğer dünya ülkelerinde kamu yönetimlerini dönüştürürken her zaman beklenen sonuçları vermeme potansiyeli taşıyabilir ya da kamu yönetiminde mevzuat temelinde yapılan değişiklikler, ister ufak idari düzenlemeler olsun ister köklü değişiklikler olsun, pratikte çeşitli sorun alanları açabilir. Bu anlamda, teori yanında ampirik çalışmaların da yapılması önemli görülmeli, bunların sonuçlarına göre daha da iyiyeye ulaşma çabaları adına öneriler bizzat somut, gözlemlenen olgulardan hareketle ortaya konabilmelidir.

Bu makalenin konusu, Türkiye’de büyükşehir yönetimleri için gerçekleştirilen son yasal değişiklik olan 6360 sayılı Yasa’nın, yukarıda bahsedilen arka plan düşüncemizden hareketle Sakarya örneğinde değerlendirilmesidir. Makalenin temel amacı ise Yasa ile getirilen önemli değişikliklerden biri olan büyükşehir hizmet alanı sınırlarının mülki sınırlarla birleştirilmesi ve bunun İstanbul-Kocaeli örneklerinden sonra, 28¹ büyükşehir belediyesi için genelleştirilmesinin Sakarya ili için etkili ve verimli hizmet sunumu noktasında nasıl sonuçlar doğurduğu ve doğurma ihtimali olduğudur.

Makalede Yasa’nın pratik sonuçlarının değerlendirilmesi açısından doğrudan daire başkanlarıyla yüz yüze derinlemesine mülakat yöntemi kullanılmıştır. İlgili çalışmalar içerisinde ilk olma özelliği taşıması bakımından makalenin önemli olduğu düşünülmektedir. Uygulamacıların değerlendirme ve görüşlerinden elde edilecek verilerin Yasa’nın kapsamlı analizi ve onu geliştirici önerilerin oluşturulabilmesi adına değerli olduğu söylenebilir.

Çetinkaya (2009:26), yerel yönetimlerde etkin ve verimli hizmet sunumunun gerçekleşmesinde bazı faktörlere vurgu yapar. Bunları, nüfus sayısı, yörenin kendine ait ekonomik yapısı, gelir seviyesi, coğrafi durum olarak sıralar. Buradan hareketle, aslında bahsedilen faktörlerin bir ilden diğerine farklılık gösterebileceği düşünülecek olduğunda bütün büyükşehir belediyeleri için genelleştirilen hizmet alanının il sınırı olarak belirlendiği düzenlemenin, daha fazla ampirik çalışmayla elde edilecek sonuçlarından sonra kapsamlı ve karşılaştırmalı değerlendirilmesine ihtiyaç olduğu düşünülebilir. Bu ihtiyaçtan hareketle, makalede Sakarya örneği incelenerek, hem pratik sonuçları paylaşmak hem de bu alanda yapılan diğer çalışmalarla karşılaştırma yapma fırsatı sunmak bu çalışmanın çabaları arasındadır.

Makalede yöntem olarak ise literatür taraması ile yarı yapılandırılmış mülakat olmak üzere nitel yöntemler tercih edilmiştir. Betimsel analiz yoluyla da verilerin analizi gerçekleştirilmiştir.

Makalenin kapsamın içerisinde iki ana bölüme yer verilmiştir. İlk bölümde, 6360 Sayılı Yasa genel gerekçesi ile birlikte değerlendirilmiş, ardından ise etkinlik ve verimlilik ile ölçek ekonomisi kavramları ele alınarak kısaca açıklanmıştır. Alan araştırması kısmında, Sakarya Büyükşehir Belediyesi bünyesinde temel hizmet alanlarında daire başkanları ile çeşitli tarihlerde (19.11.2014-29.01.2015 tarih aralığında) tamamen Yasa ve gerekçesinin, etkinlik ve verimlilik ile ölçek ekonomisi bağlamlarını ön plana çıkarmasından yola çıkılarak oluşturulan sorular temelinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Daire başkanları ile yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular, hizmet alanının il geneline yayılmasının

¹ 6360 sayılı Yasa’nın 12/11/2012 tarihinde kabul edildiği şekilde büyükşehir sayısı 29 idi. Ancak sonrasında, 14/03/2013 tarihli 6447 sayılı Kanun ile bir değişikliğe gidilmiş ve Yasa’da yer alan 29 büyükşehir belediyesine 30. Olarak Ordu büyükşehir belediyesi eklenmiştir. Ayrıca ilçe sayısı da 27 olarak değişmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm>, Erişim Tarihi:05.03.2015).

hizmetlerin etkinlik ve verimliliğine etkisini Sakarya ölçeğinde değerlendirebilmek adına önemli görülmüştür. Nitel bir yorumlama ile hizmet sınırının genişlemesinin etkinlik ve verimliliğe etkisi değerlendirilmiştir. Nüfus yoğunluğu ve en uygun alan hesaplamaları veya birim maliyetlerin hesaplanarak etkinlik ve verimlilik tespiti yapma gibi nicel tartışmalara girilmemiştir. Bu tartışmalar bağlamında inceleme bir başka makaleye konu olabilir. Burada yalnızca uygulamacılar gözünden hizmet alanının büyümesine oranla hizmet sunumunda, işleyişte, etkinlik ve verimlilik sağlanabilmekte midir? sorusuna cevap aranmaktadır.

Yapılan literatür taramasında 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir örneklerinin incelenmesine dayanan çalışmaların² var olduğu görülmüştür. Örneğin, Genç (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri” isimli çalışmada, Yasa’nın Aydın ili için doğuracağı muhtemel sonuçları, *kentsel gelişme, kentleşme* bağlamında değerlendirme konusu yapmakta ve ulaştığı sonuçlar olarak da Yasa’nın Aydın ili için olumlu etkileri olarak *planlamada bütünsellik, kentleşme sorunlarına çözüm sunma potansiyeli* gibi örnekler vermektedir. Kentsel alan büyüklüğü ve köy sayısının çokluğunu ise zorlayıcı unsurlar olarak görmektedir. Bir başka örnek çalışmada ise İzci ve Turan (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” isimli çalışmalarında Van örneği temelinde 6360 Sayılı Yasa’nın getirdiği, *yeni büyükşehir belediye sistemi bağlamında idari, siyasi, mali ve kamusal hizmetlerin sunumundaki değişiklikleri* değerlendirmektedirler. Yazarlar, çalışmaları sonucunda ilgili değişimlerin Van örneğinde yerel potansiyel ve dinamikleri harekete geçireceği ve *halk nezdinde büyükşehirde yaşama psikolojisinin olumlu olacağı* yorumuna ulaşılmaktadır.

Sakarya örneğinde ele alınan bu çalışma ise 6360 sayılı Yasa’nın genel gerekçesinde vurgu yapılan “ölçek ekonomileri ile hizmette etkinlik ve verimlilik” kavramlarının büyükşehir hizmet sınırının il sınırları ile birleştirilmesi ile sağlanabileceği gerekçesinin, uygulamacılar ile gerçekleştirilen alan araştırmasıyla, pratik sonuçlar ve gözlemler üzerinden değerlendirilmesiyle yukarıda bahsi geçen çalışmalardan ayrılmaktadır. Bu anlamda literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Yasa’nın genel gerekçesinde başka vurgular da olmakla beraber özellikle ölçek ekonomilerinden faydalanarak hizmette etkinlik ve verimlilik sağlamanın yolu olarak büyükşehir belediyesinin ölçeği genişletilmiştir. Bu Arıkboğa’nın (2008: 300) da belirttiği gibi belediyenin büyüklüğü hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki olduğu kabulünden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle de çalışmada bu iki unsura odaklanılmaktadır.

² Çalışmalarla ilgili ayrıntılı bilgilere ulaşmak için bkz: Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Özel Sayı, ss.1-29., İzci, Ferit ve Menaf Turan (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:18, Sayı:1, ss.117-152., Adıgüzel, Şenol ve Murat Tek (2014), “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:23, Sayı:3, ss:73-102., Gürbüz, Mehmet, Yıldırım, Uğur, Belli, Aziz (2014), “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Özel Sayı, ss:102-135., Ökmen, Mustafa ve Recep Arslan (2014), “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Özel Sayı, ss:88-101., Özsalmalı, Ayşe Yıldız ve Çiğdem Pank (2012), “Muğla’da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:2, ss:1-26., Karasu, Mithat Arman (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri Şanlıurfa Örneği”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:15, Sayı:1., Kızıboğa, Rüveyda ve Orhan Veli Alıcı (2013), “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, Türk İdare Dergisi, Sayı:476, Haziran.

Ceritli'nin 2002 yılında yaptığı “Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği” isimli çalışmasında halkın günlük temel ihtiyaçlarına yönelik yerel hizmetlerin verimli bir şekilde sunulmasında orta ölçekli kentlerin daha verimli hizmet sunumunu sağlayacağı varsayımını test eden bir alan araştırması yer almaktadır. Temel hizmet birimleri seçimi, hizmetlerin verimliliği ile optimal hizmet alanı ilişkisini ele alması bakımından bu araştırma konusuyla benzerlikler taşıdığı söylenebilir. Ancak, bu çalışmada bazı nicel yöntemlerle etkinlik ve verimlilik hesaplama, bazı nicel verilerle (nüfus, nüfus yoğunluğu, yüz ölçümü, birim maliyet, optimal ölçek gibi) hizmet alanının il geneline yayılmasının etkinlik ve verimlilik hesabını yapma veya yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunumu için en uygun ölçeği belirleme vb. amaçlar bulunmamaktadır. Çalışma, sadece yasal bir düzenleme ile getirilen hizmet sınırı-il sınırı eşitliğinin ve yüklenen yeni görevlerin³, Sakarya büyükşehir belediyesi örneğinde, hizmetin etkin ve verimli sunumuna etkisi konusunda, pratikte karşılaşılan sorunların tespitinde, büyükşehir belediyesi daire başkanlarının görüşlerinin paylaşılması ve analizi amacı taşımaktadır. Dolayısıyla hem kullanılan yöntem hem de ana amaçlar bağlamında Ceritli'nin çalışmasından ayrılmaktadır.

1. 6360 SAYILI YASA'YA GENEL BİR BAKIŞ

6360 sayılı Yasa'nın genel gerekçesi incelendiğinde, yerel yönetimlerde daha bütüncül bir anlayışın yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yasa, belirli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin bulunması durumunda planlama ve koordinasyonun sağlanamayacağı, bu durumun da hizmetlerde kalitenin düşmesine ve kaynak israfına neden olacağı gerekçesine dayanmaktadır. Küçük ölçekli yerel yönetimlerin yeteri mali kaynağa sahip olmamalarından dolayı kentsel sorunlara çözüm üretmede yetersiz kaldığı, sunulan hizmetlerin kalitesinde de sorunlara neden olacağı Yasa'nın genel gerekçesinde belirtilen bir diğer husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Her ne kadar Yasa'nın genel gerekçesinin giriş bölümünde, son yıllarda vatandaşların kamu yönetimine daha fazla oranda katılımına önem verildiği belirtilse de, yukarıda da ifade edildiği gibi bu Yasa, yönetime katılımı sağlamaktan ziyade kamu hizmetlerinde bütüncül bir yaklaşımı esas almaktadır.

6360 sayılı Yasa, yerel hizmetlerde planlama ve koordinasyonu sağlamak için büyükşehir belediye sınırlarını genişletip mülki sınırlara eşitlemek suretiyle güçlü bir yerel yönetim yapılanması ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Yasa'nın genel gerekçesinde, yerel hizmetlerin tek bir merkezden yürütülmesinin hizmetlerde etkinliği, verimliliği ve kaliteyi arttıracığı belirtilmektedir. Yasa'nın genel gerekçesinde bu durum şöyle ifade edilmektedir:

“Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulabilmesi mümkün hale gelecek. Birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başı kamusal harcamaları azaltacaktır”.

Bu amaç çerçevesinde 6360 sayılı Yasa'nın yerel yönetim sistemimizde getirmiş olduğu bir takım yenilikler bulunmaktadır. Bu yenilikleri şu şekilde özetleyebiliriz:

³ Yerel yönetim biriminin hizmet alanının büyüklüğü ve ona verilen görevleri arasındaki ilişkinin ayrıntılı açıklaması için bkz: Tortop, Nuri (1995), “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:6, ss.21-25.

- 6360 sayılı Yasa ile nüfusu 750.000 geçen on üç ilde -Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ancak 6447 sayılı Kanun ile bu illere Ordu da ilave edilerek toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmıştır.
- Daha bütüncül bir yapının oluşturulması amacıyla, büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. 6360 sayılı Yasa'dan önce büyükşehir belediyesi sınırları tespit edilirken valilik binası merkez alınmak suretiyle nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı. Sadece İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları ile eşitlenmişti. 6360 sayılı Yasa, İstanbul ve Kocaeli için söz konusu olan bu durumu tüm büyükşehir belediyeleri için uygulamıştır.
- Büyükşehir belediyesi içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belde belediyelerinde ise belde ismiyle bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.
- İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içinde kalan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde il özel idareleri ve bucak teşkilatı kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da değişiklik yapılmıştır. Buna göre, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelerin aldığı pay %2,85'den %1,50'ye, il özel idarelerine verilen %1,15'lik pay %0,50'ye düşürülmüştür. Buna karşın büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,50'den %4,5'e çıkarılmıştır. Bu payın %90'ı nüfusa, %10'u ise yüz ölçümlerine göre büyükşehir ilçe belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Bu payın %30'u ise büyükşehir belediyesinin verilmektedir.

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinde aldığı pay ise %5'den %6'ya çıkarılmıştır. Bu payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Önceden sadece nüfusa göre göre dağıtılan %40'lık bölümün ise, yapılan değişiklikle birlikte %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.

Yukarıda belirtilen bu yenilikler yerel yönetim sistemimizde nasıl bir etki yaratacak? Bu konuda yapılan çalışmalar incelendiğinde, farklı görüşlerin olduğu görülmektedir. Bu Yasa'nın gerekçesinde de belirtildiği gibi, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlayacağını ileri sürenler bulunmaktadır. Ökmen ve Aslan (2014: 99), bu yeni

yapılanmanın daha bütüncül, planlı, etkin ve verimli hizmet sunabilme imkanı yarattığından söz etmektedir. Onlara göre, bir il veya ilçe belediyesinin kendi imkanlarıyla tek başına yapamayacağı ölçekte çok sayıda yol, cadde, sokak vb. projeler daha kolay hayata geçirilebilecektir. Özellikle de su ve kanalizasyon hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artabileceğini belirtmektedirler. Bunun yanında hizmet ve yatırımların ekonomik düzeyde yürütülmesi ve “alan ve nüfusun optimalitesinin” sağlanması bakımından katkıları bulunduğunu ifade edenler bulunmaktadır (Parlak, 2013).

Ancak söz konusu Yasa ile ilgili literatürde birçok eleştiri de vardır. Yapılan eleştiriler öncelikli olarak, büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ve buradaki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını olumsuz yönde etkileyeceği noktasında toplanmaktadır.

Gözler bu durumu şöyle açıklamaktadır: “..Bir işin yerinde kararlaştırılması ve gerçekleştirilmesi imkan dahilinde iken, onlarca kilometre uzaktan planlanması ve onlar kilometre uzaktan gelen personel ve araçla gerçekleştirilmesi çok pahalıya mal olur ve çok zaman alır.” (Gözler, 2013: 23). Benzer şekilde Keleş de, büyükşehir belediyesinin hizmet sınırının il mülki sınırlarıyla eşitlenmesinin kamu hizmetleri açısından sonucunun, merkezdeki belediyenin bu denli uzak bulunan yerleşim birimlerine hizmet götürmesinin hizmetlerin birim maliyetlerinde artışa neden olacağını ifade etmektedir (Keleş, 2014).

Büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının genişletilmesi ile ilgili yöneltilen bir diğer eleştiri, daha önceden İstanbul gibi bir mega kentte uygulanan sistemin, yüzölçümü büyük ve kırsal nüfusu yüksek illerde başarılı olamayacağıdır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4). Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahalleye dönüşmesi ile birlikte merkeze uzaklığı kimi yerlerde 200 km bulan alanlara büyükşehir belediyelerinin hizmet götürmesinde bir takım zorlukların bulunduğu ileri sürülmektedir (İzci ve Turan, 2013: 149). Gözler (2013: 31) de, büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin her il için farklı sonuçlar yaratabileceğini ifade etmektedir. Ona göre, nüfusu yüksek, arazisi küçük illerde bu düzenlemenin başarısı artar; ama nüfusu az, yüzölçümü büyük illerde başarısı düşmektedir.

6360 sayılı Yasa ile ilgili bir diğer eleştiri ise, Yasa'nın yerel düzeyde merkezîyetçiliği arttırdığı bu nedenle de yerinden yönetim ilkesi ile uyum sağlamadığıdır. Çukurçayır'a (2012) göre; büyükşehir belediyelerinin yetki alanları il sınırına genişlediği zaman, yerleşme, ademi-i merkezîyetçilik ve yerel demokrasi gibi kavramlar havada kalacaktır. Günal ve diğerleri (2014:68) ise bu düzenlemenin yerel yönetimlerin özerkliğini, hizmetlerin yerindeliğini ve halkın katılımını geri planda bıraktığı, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayanmadığı noktasında eleştirilerde bulunmaktadır.

6360 sayılı Yasa'nın demokrasi açısından yönetime katılmayı azalttığı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve subsidiarite ilkesine aykırı olduğuna yönelik birçok eleştiri bulunmaktadır⁴. Ölçek ekonomisi ve etkinlik ile demokratik işleyiş, katılım ve yerindelik

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz., Keleş, Ruşen (2014), “Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi? Ne Götürdü?”, <http://www.cekulvakfi.org.tr/makale/anakent-yonetimlerini-yeniden-duzenleyen-yasa-ne-getirdi-ne-goturdu>, 19.02.2015.; Parlak, Bekir (2013), “Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi”, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/>, 21.06.2014; Çukurçayır, M. A.kif (2012), “Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor”, Zaman, 18 Ekim.; Koyuncu, Emre ve Tunga Köroğlu (2012), “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf, s.4; Günal, Alpay ve diğerleri (2014), “6360 sayılı Yasanın Yerleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, cilt 19, sayı 3, s. 68; Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf>, s. 36; Adıgüzel, Şenol (2012), “6360 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, Toplum ve Demokrasi, cilt 6, sayı 13-14, s. 167.

ilkesi birbirleriyle çelişen ilkeler olabilmektedir. Yani yönetime katılımın sağlanabilmesi için uygun olan yönetsel ölçek, bazı hizmetlerin yerine getirilebilmesi açısından uygun olmayabilir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3).

Ancak yaptığımız çalışmada 6360 sayılı Kanunu, hizmette yerellik, demokrasi ve yönetime katılım ilkeleri çerçevesinde değil, “etkinlik ve verimlilik” ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeye çalışacağız. Bu nedenle etkinlik, verimlilik ve ölçek ekonomileri kavramları üzerinde durmak konumuz açısından faydalı olacaktır.

2. 6360 SAYILI YASA'YI GEREKÇELENĐREN TEMEL VURGULARDAN İKİSİ: ETKİNLİK VE VERİMLİLİK İLE ÖLÇEK EKONOMİSİ

Kamu hizmeti sunumunda etkinlik ve verimlilik ile hizmetin sunulduğu alanın büyüklüğü arasında bir ilişki olduğu 6360 Sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde dile getirilmekte, bu ölçek ekonomileri ile ilişkilendirilmekte ve literatür çalışmalarında⁵ da yerel yönetimlerde, belediyelerde, ilçelerde ölçek sorunları, kentsel alan büyüklüğünün hizmet etkinliğine etkisi gibi konular üzerinde durulmaktadır. Bunun önemli nedenlerinden biri hizmetlerin etkinliğinin sağlanmasında ilgili yerel yönetim biriminin ölçeksel büyüklüğü yani hizmet sunduğu alan ve nüfus yoğunluğu arasında varsayılan bağıdır (Arıkboğa, 2007:3;Tortop, 1995:24). Ancak kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin nasıl ölçülebileceği kolayca cevaplanan bir soru olmaktan uzaktır (Tortop ve diğ., 2010:281). Diğer yandan kamu örgütleri içerisinde özellikle belediyeler için ölçek ekonomisinden faydalanma ve bu bağlamda en uygun hizmet alanını bulma da literatürde incelenen sorunsallardan biridir (Arıkboğa, 2008: 299). Peki kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik hangi anlamlarda kullanılmaktadır?

2.1. Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Verimlilik Kavramları

Taylor (2007:7), “maksimum refaha maksimum verimlilikle ulaşılabilir” diyerek kamu yönetiminde verimliliği sağlamanın yollarını birtakım ilkelere arayarak geleneksel yönetim anlayışının temel harcına katkı sunarken, Weber (2012:16-17) de bürokrasiyi makine gibi işleyen bir örgüt olarak yorumlarken aslında etkin ve verimli işleyen bir bürokrasiyi ideal tipleştirmektedir. Aynı şekilde Fayol da iyi bir yönetimin nasıl olacağı konusuna dair fonksiyonel ilkeler geliştirecek ve bunları “verimliliği artırıcı yönetsel önlemler” olarak değerlendirmektedir. Dünya kamu yönetimleri, gelenekselden yeni kamu yönetimi (işletmeciliği) anlayışına evrilirken öne sürülen temel argümanların başında etkinlik ve verimlilik gelmektedir. Burada kamu örgütlerinin hizmet sunmadaki performans ölçümünde etkinlik ve verimlilik öne çıkmaktadır. Nitekim kamu hizmet sunumunda etkinlik sağlama reformlarla ulaşılmak istenen temel hedeflerden biri haline gelmekte ve dolayısıyla kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik sağlama düşüncesi hem geleneksel yönetim düşünürlerinde hem yeni kamu işletmeciliği reformlarında kendine önemli yer bulmaktadır⁶ (Al, 2002:253;Tortop ve diğ., 2010:281; Özer, 2012:57; Schachter, 2009: 23).

⁵ Bu çalışmalara örnek olarak şunlar verilebilir, Arıkboğa, Erbay (2007), “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, KAYFOR 5, Kocaeli, 18-20 Ekim., Güven, H. Sami (1982), “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:15, Sayı:4, Aralık., Ceritli, İsmet (2002), “Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:11, Sayı:2, Nisan., Matejova, Lenka, Placek, Michal, Krapek, Milan, Pucek, Milan, Ochrana, Frantisek (2014), “Economies of Scale-Empirical Evidence From the Czech Republic”, Procedia Economics and Finance, 12, Enterprise and Competitive Environment 2014 Conference, ECE, 6-7 Mart, Czech Republic.

⁶ Al (2002: 253) ve Schachter (2009:242) de bu paragrafta yer alan çıkarımlara benzer çıkarımlara, eserlerinde yer vermişlerdir.

Etkinlik kavramı genel olarak şöyle tanımlanmaktadır, “*Örgütlerin tanımlanmış amaçlarına etkinlik ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetleri sonucunda bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur*” (Tortop ve diğ., 2010:285). Büyükşehir belediyesi açısından düşünüldüğünde yeni Yasa ile getirilen yeni görevlerin ve genişleyen hizmet alanında ortaya çıkan yeni taleplerin karşılanmasında belirlenen hedeflerin gerçekleşme derecesi ilgili hizmetin etkin bir şekilde sunulup sunulmadığı bir performans boyutu olarak görülebilir.

İktisadi bir ölçüt olarak etkinlik kavramı, teknik etkinlik, ekonomik etkinlik gibi farklı biçimlerde ele alınmaktadır (Sakıncı, 2012:148; Ulusoy ve Akdemir, 2012:78). Çalışmada ise etkinlik kavramı bir hizmetin vatandaşa zamanında, beklentilere uygun olarak ulaştırılması ve bunun büyükşehirin önceden tanımlanan hedefleri dahilinde yapılabilmesi anlamında kullanılmaktadır.

Verimlilik ise en genel anlamıyla, mevcut kaynaklardan en iyi derecede faydalanabilmeyi anlatır. Bu kaynaklar, ilgili hizmet sunumunda kullanılacak her türlü araç, gereç, insan gücü, bilgi ve beceri olarak sıralanmaktadır (Kuyaksil, 1994:162). Büyükşehir belediyesinin mevcut personeli, ekipmanı, teknik bir hizmeti yerine getirecek bilgi ve tecrübe sahibi çalışanı, hizmet binası, gelir kaynakları, itfaiye araçları vb. bunların hepsi birer üretim kaynağı olarak görülebilir. 6360 Sayılı Yasa ile getirilen hizmet sınırı-il sınırı değişikliğinde de il geneline sunulacak hizmetlerde bu kaynaklardan en iyi şekilde yararlanabilme amacının bulunduğu görülmektedir. Ancak, Yasa ile birlikte hem coğrafi alan olarak hizmet sunulacak alan büyümekte hem de büyükşehir belediyesine yeni görevler verilmektedir. Dolayısıyla mevcut üretim kaynaklarında da bir alım veya artışa gidilmesi söz konusudur. Önce mevcut kaynakları artırmak sonrasında il genelinde verimli hizmet sunumunu gerçekleştirebilme beraberinde üretim maliyetlerinde de artışı getirecektir. Burada üzerinde durulması gereken en önemli konulardan biri alan genişlemesine paralel bir bütçe artışının olup olmadığı veya büyükşehir belediyesinin bunları karşılama kapasitesinin varlığıdır.

Verimlilik bir başka tanımda şöyle yer almaktadır, “*girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkidir. Belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi veya belli bir miktar girdi ile en fazla çıktı sağlanmasıdır*” (Tortop ve diğ., 2010: 285). Büyükşehir belediyesi il geneline hizmet sunumunda sahip olduğu üretim faktörleri ile maksimum çıktı elde edebiliyor mu sorusu burada odak noktasını oluşturmaktadır. Ya da dengeli bir girdi artışıyla (hizmet alımı, personel alımı gibi) hizmette verimliliği sağlayabiliyor mu yoksa çok daha fazla miktarda bir girdi ile mi hizmetlerde verimlilik elde edilebiliyor sorularının izi, alan araştırması kısmında sürülmektedir.

Büyükşehir belediyesi düşünüldüğünde, örneğin bir köyden ilçeye ulaşım hizmetinin üretilmesinde kullanılan insan gücü, mali kaynak, kullanılacak araçlar gibi girdi miktarları ile hizmet çıktısı arasındaki ilişkinin oranı verimliliği ortaya koymaktadır. Ancak verimliliği, bu oransal ilişkiden hareketle kullanılan Verimlilik= Çıktı/Girdi formülü ile belirlemek (Arslan, 2002:4) her zaman anlamlı olmayabilir. Berman, verimliliğin (productivity) “*bir örgüt için çıktılara ulaşılmasında etkili ve etkin kaynak kullanımı*” açısından önemini vurgularken (akt. Gooden and McCreary, 2001:117) örgütlerin verimli kılınmak istenmesi amacının ardında yatan nedeni de açığa çıkarmaktadır. Buradan, kaynakların yani üretim faktörlerinin, stratejik planlar, programlar veya raporlarla önceden belirlenen amaçlara ulaşılmasında etkin kullanımı verimliliği sağlayacaktır yorumuna ulaşılabilir. Ancak kamu örgütlerinde özelden de büyükşehir belediyelerinde verimlilik ölçümünde en az kaynaklarla en fazla çıktıya ulaşılması hesabının yanında bazı başka unsurlar da verimli hizmet sunumunun kriteri olarak görülebilmektedir. Kuyaksil de

(1994:163) bu yorumu destekler biçimde kamu hizmetlerinde verimlilik ölçümüne nitel ve nicel etkiler olduğunu dile getirmektedir. Ayrıca, ilgili hizmetin tercih edilirliliği de hizmet sunumunda etkinliği etkilediği gibi (Ulusoy ve Akdemir, 2012:78) verimliliği de etkilemektedir.

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik bir bütün anlayış olarak ele alındığında bazı demokratik değerler olarak görülebilecek kavramlarla bir arada da değerlendirilmektedir. Bir hizmetin halka en yakın yerde sunulması, kaliteli hizmet sunumu, hesap verebilirlik bunlar arasındadır (Al, 2002:255). Hizmette halka yakınlık subsidiyarite ilkesine karşılık gelmektedir. Subsidiyarite, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir vurgusu olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yerel hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla karar verme mekanizmalarının vatandaşa en yakın birimler olması anlayışını açıklamaktadır (Eryılmaz, 2014:126). Ancak 6360 sayılı Yasa'da genel gerekçe de incelendiğinde bu yönde bir vurgunun ön planda olmadığı daha ziyade hizmet kalitesinin geliştirilmesi, etkinlik ve verimlilik, ölçek ekonomisi, bütüncül planlama, koordinasyon gibi kodların ön plana çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla bu ilke ayrıntılı olarak burada incelenmemiştir.

Demokratik işleyişin en fazla gözlemlenebileceği yerel yönetimlerde de hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sadece sayısal hesaplarla değil, aynı zamanda nitel anlamda da ölçülebilmesi önem taşımaktadır. Nitekim vatandaş yerel bir hizmet talebinde bulunduğu o hizmetin etkin ve verimliliğini değerlendirmesi, hizmetin kalitesi, en yakın yerde zamanında, beklemeden hizmete ulaşması ve dolaylı olarak seçimler aracılığıyla doğrudan da yerel mekanizmalar aracılığıyla kamu kaynağının kamu yararına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının hesabını sorabilmesiyle mümkün kılınabilir.

Kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemesi demokratik sistemlerde bir gereklilik olarak görüldüğü gibi diğer yandan kamu yöneticilerinin hizmet sunumunda başarılı olabilmesi ve böylelikle hizmeti sunduğu topluluk ile ilişkisini en az zıtlamayla sürdürebilmesi için de önemli sayılmaktadır (akt. Schachter, 2009:243). Yerel yöneticinin yerel halkla olan ilişkisi seçimler aracılığıyla meşrulaştığından bunun devamının sağlanması halka sunulacak hizmet kalitesi ile doğru orantılı olmak zorunluluğunda görülebilir. Etkin ve verimli bir hizmet ile de kalite arasında doğru yönlü bir ilişki olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla yerel hizmet sunumunda büyükşehir belediyelerinin etkin ve verimli olabilmesi hem gereklilik hem de yalnızca ölçek maliyet hesaplamalarına indirgenemeyecek kadar karmaşık olabilmektedir.

2.2. Kamu Yönetiminde Ölçek Ekonomisi ve En Uygun Büyüklük Kavramları

Kamu yönetiminde ölçek ekonomisi tartışmalarının daha ziyade belediyelerin, ilçelerin hizmet sınırı tartışmaları bağlamında öne çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla iktisat disiplini temelli bir konu olan ölçek ekonomisinin kamu yönetiminde ele alınışı hizmet sunumunda en uygun büyüklüğü aramanın bir nedeni olarak konumlandırılmaktadır.

Sağbaş (2003:2), yaptığı literatür taramasından hareketle, ölçek ekonomilerinin var olabileceği, aynı zamanda bazı ampirik çalışma yazarlarının⁷ ise ölçek ekonomisinin olmadığı sonucuna ulaştıklarını paylaşmaktadır. Kamu hizmetleri sunumunda özellikle de yerel yönetimler bazında öne çıktığı görülen ölçek ekonomisinden faydalanma gerekçesi ise nüfusun artmasına paralel olarak kişi başı maliyetlerin düşmesi sonucuna dayandırılmaktadır. Bu sonucun ekonomik anlamda sağlayacağı katkı elbette önemli görülebilir ve yerel yönetimlerde ölçek ekonomisinden yararlanma amacıyla 6360 sayılı Yasa'da olduğu gibi hizmet alanı düzenlemelerine gidilebilir. Bu çalışmada cevabını

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz: Sağbaş, İsa (2003), "Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri", Maliye Dergisi, sayı: 143.

aradığımız soru ise ölçek ekonomisinin varlığının kabulünden hareketle yapılmış bir düzenlemenin uygulamadaki yansımaları nasıl değerlendirilmektedir sorusudur.

Ölçek ekonomisi, bazı hizmetlerin sunumunda üretim maliyetlerinin en uygun ölçekteki örgütlerce üretilmesi halinde minimum seviyede kalacağı görüşüyle açıklanmaktadır. Bu nedenle hizmet alanı bağlamında ölçeğin genişletilmesi ölçek ekonomisinden yararlanma amacı taşımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:80). 6360 sayılı Yasa’da da büyükşehir belediye hizmet sınırının genişletilmesinin bu amaca dayandırıldığı görülmektedir. Ancak Ulusoy ve Akdemir’in de vurguladığı (2012:81) gibi ölçeğin genişletilmesi her zaman bu amaca hizmet etmeyebilir. Böyle bir durumda ise ölçek genişlediğinde ilgili hizmetin üretiminde maliyetler faydalı bir duruma işaret ediyorsa o hizmeti sunacak geniş ölçeğe hizmet veren bir üst kurumun olması, bu faydanın yokluğu durumunda ise daha küçük ölçeğe hizmet sunan alt kurumlarca hizmetin yapılması gerektiği belirtilmektedir. Buradan hareketle hizmetlerin nitelikli bir ayrıştırmayla kurumlar arasından dağıtılması, hem karar verme hem uygulama aşamalarında yetki ve sorumlulukların büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında net olarak belirlenmiş olması gerektiği söylenebilir.

Ölçek ekonomisi kavramı Topal’ın belirttiği üzere (2011: 370-371) iktisat disiplininin bir parçası olarak maliyet eğrilerinin seyrini açıklamakta kullanılmaktadır. Kısaca, “*üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan reel ve parasal tasarruflar*” anlamına gelmektedir. Büyükşehir belediyesi için bunu somutlaştığında daire başkanlarımızdan birinin verdiği örneğe göre su hizmetlerinin il genelinde sunulması bütüncül bir sistemin kurulması, hangi ilçede veya köyde hangi arızanın olduğunun anında bir bilgisayar sisteminde görülmesi anında müdahale, ekiplerin yönlendirilmesi vb.yoluyla mali tasarruf sağlayabilecektir.

Ölçek ekonomisi ile belediyelerin harcamaları arasındaki ilişkiyi değerlendiren çalışmalarında Halcombe ve Williams (2009, 417-418) yerel yönetimler için ölçek ekonomileri bağlamında belirli bir büyüklüğün bulunamayacağını çünkü yerel yönetimlerin hizmet çıktılarında bir türdeşlikten söz edilemeyeceğini savunmaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin hizmet birimlerindeki çeşitlilik de bu türdeşliğin olmadığı anlamına gelir. Ancak bazı hizmetlerin il genelinde sunulması etkinlik ve verimlilik açısından olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

Ölçek ekonomisi beraberinde optimal büyüklük kavramını getirmektedir. Optimal büyüklük, kamu hizmeti sunumunda etkinliğin gerçekleşmesinde gerekli olan veya bunu sağlayacak nüfus ve hizmet sunum alanına sahip yerel yönetim biriminin büyüklüğü olarak ifade edilmektedir (Topal, 2005:450).

Yerel yönetimlerde optimal büyüklük tartışmaları ve en uygun büyüklüğü arama çabalarının ardında (Matejova ve diğ., 2014; Arıkboğa, 2007; Yoloğlu, 2011; Ceritli, 2002; Topal, 2011) hizmetlerin ve dolayısıyla da yerel yönetimlerin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması gayesi bulunur. Çünkü yerel yönetimlere verilen veya verilecek görevler ile ilgili birimin büyüklüğü, etkinliği, nüfusu iç içe geçmiş bir ilişki olarak yorumlanabilir. Nüfus artmasına paralel olarak üretim kaynaklarında da artışlar meydana gelmektedir. Bu da küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilmesi yolunu açmaktadır. Yeterli imkanlardan (gelir, araç, personel, uzman ekip) yoksun olduğu varsayılan küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilmesiyle ilgili yerel yönetim biriminin etkin bir bütçeye kavuşacağı öngörüsü de ölçek genişletme isteğinin arka planında yatan nedenler arasında gösterilmektedir (Tortop, 1995:23-24). 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesinin hizmet alanının genişletilmesinin arka plan sebeplerini bu varsayımlar desteklemektedir.

3. SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE YAPILAN BİR ARAŞTIRMA

3.1. Sakarya'nın Nüfusu, İlçe Sayısı ve Yüzölçümü

Sakarya büyükşehir belediyesinde yapmış olduğumuz araştırmanın sonuçlarına geçmeden önce Sakarya ilinin coğrafi yapısı ve nüfusuna yönelik açıklamalar da bulunmak konumuz açısından önem taşımaktadır.

Sakarya, Marmara Bölgesinin doğusunda yer almaktadır. Yüzölçümü 5. 015km²'dir. İl topraklarının şekli, güzeyden kuzeye doğru bir dikdörtgene benzemektedir. Doğudan Düzce, güneydoğudan Bolu, güneyden Bilecik, batıdan Kocaeli ve kuzeyden ise Karadeniz ile çevrilmektedir (Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015: 21).

Tablo 1: İlçeler Bazında Sakarya Nüfusu-İlçelerin Merkeze Uzaklıkları

İLÇELER	NÜFUS	İL MERKEZİNE UZAKLIK (KM)
Adapazarı	259.516	Merkez ilçe
Akyazı	84.281	31
Erenler	38.905	2
Ferizli	24.585	24
Geyve	48.171	35
Hendek	76.134	37
Karapürçek	12.422	27
Karasu	55.342	55
Kaynarca	23.390	35
Kocaeli	22.666	73
Pamukova	27.841	43
Sapanca	39.061	18
Serdivan	105.775	4
Söğütü	14.055	20
Taraklı	7.135	67
Arifiye	38.905	9
TOPLAM	917.373	

Kaynak: Nüfus istatistikleri (TÜİK, 2014: 96); İl merkezine yakınlık (Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015: 22)

Tablo 1'de Sakarya ilinin ilçelere göre toplam nüfusu ve bu ilçelerin merkeze olan uzaklıkları gösterilmektedir. Sakarya ilinin merkez ilçesi olan Adapazarı'ndan sonra nüfus bakımından en yoğun olan ilçeler sırasıyla Serdivan, Akyazı, Erenler ve Hendek'tir.

6360 sayılı Yasa'dan önce Sakarya Büyükşehir Belediyesinin hizmet sınırında 10 ilçe bulunmaktaydı (Adapazarı, Akyazı, Erenler, Ferizli, Hendek, Karapürçek, Sapanca, Arifiye ve Serdivan). Yasa'dan sonra Sakarya Büyükşehir Belediyesinin hizmet sınırlarına Geyve, Karasu, Kaynarca, Kocaeli, Pamukova ve Taraklı da dahil olmuştur. Böylece Sakarya Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde toplam 16 ilçe bulunmaktadır. Bu ilçelerden merkeze en uzak olanlar Kocaeli (73km) ve Taraklı (67km)'dir.

3.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmada, "6360 Sayılı Yasa ile getirilen büyükşehir belediyesi hizmet sunum alanı değişikliğinin Sakarya ölçeğinde etkin ve verimli hizmet sunumuna etkisi nasıldır?" Temel araştırma sorusu olarak belirlenmiştir. Bu soru temelinde oluşturulan alt araştırma soruları ise birer mülakat sorusu şekline dönüştürülerek örneklem dahilinde seçilen hizmet birimlerinin başında bulunan daire başkanlarına yöneltilmiştir.

Mülakat soruları oluşturulurken ölçek ekonomisinden faydalanma gerekçeleri arasında gösterilen hizmet maliyetlerinin belli bir oranda tutulması, hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilikten yararlanılması, yerel yönetimler için en uygun hizmet alanı ölçeğinin bulunabilmesi amacıyla birleştirmelere gidilmesi gibi literatürde yer verilenlerden hareket edilmiştir. Örneğin, ölçek ekonomisinden yerel yönetimlerin faydalandırılmak istenmesi literatürde daha önce de ifade edildiği gibi hizmet sunumu ile ilişkilidir. Hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulabilmesi için en uygun büyüklük arama çabalarına girilmektedir. Bu sebeple 6360'ta getirilen hizmet sınırı-il sınırı değişikliğinin uygulamacılar tarafından nasıl algılandığını değerlendirebilmek adına, "6360 Sayılı Yasa ile getirilen hizmet sınırı-il sınırı değişikliğinin hizmet sunumuna olan etkisini nasıl değerlendiriyorsunuz?" sorusu hazırlanmıştır. Buradan alınacak cevaplarda izi aranan husus ile Sakarya ölçeğinde büyükşehir belediyesi hizmet alanı için en uygun büyüklüğün il sınırı olup olmadığı değil bunun kabulünden hareketle getirilen düzenlemenin uygulamacıların gözünde nasıl değerlendirildiğidir. Diğer tüm sorular, bu bakış açısıyla hazırlanmıştır. Ayrıca, 6360 sayılı Yasa'nın uygulayıcılar tarafından nasıl algılandığını değerlendirebilmek adına da genel bazı sorular hazırlanmıştır.

Teorik kısımda yer verilen Yasa'nın genel gerekçesinde öne çıkan vurgular ve literatürdeki kavramsal karşılıklarının, pratikte yani hizmet sunumunu gerçekleştiren birimlerin başında bulunanlarca nasıl algılandığı, tespitlerinin ne yönde olduğu soruları, Yasa'nın sadece teori veya varsayılan sonuçları değil pratik sonuçlarıyla birlikte değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Ulaşılan bulgulardan hareketle iki boyutlu bir analiz imkanı ortaya çıkmıştır. Birincisi, Yasa'nın Sakarya ölçeğinde genel olarak değerlendirilmesi, ikincisi ise büyükşehir belediyesinin kendi içerisinde farklılaşan hizmet birimleri arasında, il geneline yaygın hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliğe sağlayacağı katkının katılımcıların görüşleri temelinde değerlendirilmesi şeklindedir.

3.3 Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Sakarya büyükşehir belediyesi daire başkanları araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. Toplamda 15⁸ tane daire başkanı bulunmaktadır. Bunlar arasında temel hizmetler olarak görülebilecek ve sınır değişikliği düzenlemesinin pratikte daha fazla gözlemlenebilir sonuçlarını örneklerle değerlendirebilmek olanağına sahip olduğu düşünülerek seçilen 8 daire başkanı, çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır. Fen işleri, çevre koruma, imar, sağlık, ulaşım, itfaiye ve sosyal hizmetler gibi vatandaşa doğrudan hizmet sunumunun gerçekleştirildiği veya vatandaşın belediyeden bu temel alanlarda hizmet talep etmesi örneklemin belirlenmesinde etkili olmuştur.

⁸ Araştırma yapıldığı dönemde Sakarya Büyükşehir Belediyesinde 14 daire başkanlığı bulunmaktaydı. Araştırma tamamlandıktan sonra, Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 Mayıs ayı toplantısında, Tarımsal Hizmetler ve Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı'nın kurulmasına karar verilmiştir. Bu nedenle Tarımsal Hizmetler ve Muhtarlık İşleri Daire Başkanı evrene dahil edilememiştir.

Tablo 1: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Daire Başkanlıkları ve Örneklem Dahil Edilenler

Mevcut Daire Başkanlıkları	Araştırma Örneklemine Dahil Edilen Daire Başkanlıkları
Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı
Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı
İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı
Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı
Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı
Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı
Ulaşım Dairesi Başkanlığı	Ulaşım Dairesi Başkanlığı
İtfaiye Dairesi Başkanlığı	İtfaiye Dairesi Başkanlığı
Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı	
Zabita Dairesi Başkanlığı	
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	
Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı	
Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	
Tarımsal Hizmetler ve Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı	

Kaynak: Sakarya Büyükşehir Belediyesi İnternet Sitesinden Alınarak Tablolaştırılmıştır
(www.sakarya.bel.tr, Erişim Tarihi: 01.07.2015).

3.4. Araştırmanın Veri Toplama ve Analiz Yöntemi:

Çalışmada yarı yapılandırılmış mülakat tekniği⁹ kullanılmıştır. Buna göre teorik kısımda ele alınan ve çalışmanın temel kurgusuna göre önceden oluşturulan 8 adet soru katılımcılara yöneltilmiştir. Ancak mülakatın seyrine göre farklı sorular da sorulmuş, örnekler verilmesi istenerek açıklamalar sağlanmıştır. Katılımcıların izinleri dahilinde mülakat esnasında ses kaydı alınmıştır. Sonrasında ses kayıtlarının deşifresi yapılmış ve elde edilen veriler analiz edilmiştir. Mülakatlar, 19.11.2014-29.01.2015 tarih aralığında gerçekleştirilmiştir. Katılımcılara mail ve telefon yoluyla ulaşılarak çalışma hakkında bilgi verilmiş ve yüz yüze görüşmeler için randevular talep edilmiştir. Belirlenen gün ve saatlerde, daire başkanlarının ofislerinde bir araya gelinerek mülakatlar yapılmıştır.

Araştırmanın sonuçları, betimsel analiz¹⁰ yöntemiyle yorumlanmış ve sonuçlar paylaşılmıştır.

3.5. Araştırmanın Sınırlılıkları:

Kanun'un görece yeni olması ve bu nedenle henüz uygulamadaki yansımada çok fazla tespit yapılabilecek örneklerle karşılaşılmasıdır. Ayrıca daire başkanlarının soruları cevaplarken siyasi kaygılardan uzak, samimi ve nesnel değerlendirme yaptıkları varsayılmıştır.

⁹ Mülakat veya görüşme tekniğinin, nitel araştırmalarda sıklıkla veri toplama aracı olarak kullanıldığı ifade edilmektedir. Çalışmada kullanılan yarı yapılandırılmış, başka tabirle yarı biçimsel mülakat yöntemine göre, çalışmanın genel konusuna yönelik sorular belirli olsa da mülakat esnasında verilen cevaplara göre de başka sorular sorulabilmekte ve farklı açıklamalar ortaya çıkarılabilmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 127; Altunışık ve diğ., 2010: 92-93). Bu nedenle yarı yapılandırılmış mülakat tekniği tercih edilmiştir.

¹⁰ Betimsel analiz, nitel veri analizinde kullanılan yöntemlerden biridir. Bu yöntemde, mülakat yoluyla elde edilen veriler, araştırmacılar tarafından belirlenen ana tema ve alt temalar altında başlıklandırılarak çalışmanın temel problematikleri bağlamında önce, anlaşılır olmak adına, özetlenir ve sonrasında ise bu veriler yorumlanır (Yıldırım ve Şimşek, 2011:224).

3.6. Araştırmada Elde Edilen Bulgular

Bu bölümünde daire başkanlarıyla yapılan yüz yüze mülakatlardan elde edilen bulguların analizi ve genel değerlendirmesi yer almaktadır. Öncelikli olarak araştırma sonucu elde ettiğimiz demografik bulgular belirtilecektir. Daha sonra 6360 Sayılı Yasa'nın genel değerlendirmesine yönelik sonuçlardan bahsedilip, daha sonra daha sonra hizmet alanı sınır değişikliğinin ölçek ekonomisi ile etkinlik ve verimlilik bağlamında elde ettiğimiz sonuçlar anlatılacaktır.

3.6.1. Demografik Bulgular

Araştırmaya katılan 8 daire başkanına ait yaş, eğitim durumu ve görev süreleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 2: Daire Başkanlarının Yaşa Göre Dağılımı

Yaş Aralığı	Sayı
30-35	1
36-41	2
42-47	3
48 ve üzeri	2

Tabloda daire başkanlarından 1'i 30-35 yaş aralığında, 2'si 36-41, 3'ü 42-47 ve 2 tanesi de 48 yaş üzerinde olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Daire Başkanlarının Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyi	Sayı
Lisans	5
Yüksek Lisans	3
Doktora	

Tabloda daire başkanlarının 5'inin lisans, diğer 3'nün ise yüksek lisans mezunu olduğu görülmektedir.

Tablo 4: Daire Başkanlarının Görev Süresine Göre Dağılımı

Görev Süresi	Sayı
1-10 Yıl	
11-21 Yıl	6
21 Yıl ve Üzeri	2

Tabloda daire başkanlarının 6'sının 11-21 yıl aralığında görev süresi olduğu, 2'sinin de 21 yıl ve üzerinde görev süresi olduğu görülmektedir.

3.6.2. 6360 Sayılı Yasa'nın Genel Olarak Değerlendirilmesi

Daire başkanlarına yöneltilen “6360 Sayılı Yasa'yı genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz? ile 6360 Sayılı Yasa ile getirilen hizmet alanı sınır değişikliğinin pratikte gözlemediğiniz sorun alanları nelerdir? Sorularına verilen cevaplardan hareketle bu ana başlık altında şu değerlendirmeler yer almaktadır.

6360 Sayılı Yasa ile getirilen değişiklikler genel olarak daire başkanlarının çoğunluğunca “olumlu” karşılanmaktadır. Yasa'nın olumlu karşılanmasının temel gerekçelerinde üzerinde durulan ortak hususlar ise büyükşehirin sahip olduğu üretim faktörlerinin (insan kaynağı, birikmiş bilgi gücü gibi) il geneline hizmet sunumunda yeterli olması, hizmetlerin tek elden planlanabilmesi ve bütüncül bakış açısıyla yönetilebilmesi, hizmetin kaliteli sunumunun

sağlanabilmesidir. Örnekleme gerekirse daire başkanlarından 1 tanesinin şu ifadeleri dikkat çekicidir:

“İşte en uç noktadan bir tane otobüs kaldıralım, ilgili yerleşimlerin içerisinde geçerek merkeze kadar gelsin. Bu şekilde aynı sayıda mevcut haklarını almış otobüsler. Dolayısıyla ayınlarını kullanalım düşüncesiyle bir planlama yaparsak bu otobüsleri değişik saatlere yaymak gerekir. Daha önceki sistemde sabah 8’de iki otobüs, iki yan yana köyden kalkıp geliyorken artık bir planlama ile sabah bir tanesi 8’de gelecek, bir tanesi 9’da, 10’da gibi. Bu sefer, bir kere vatandaş ulaşım konforuna ulaşmış oluyor. Yani hizmette kalite ön plana çıkmış oluyor. Bu su konusunda çok daha bariz öne çıkıyordu. Yan yana iki köy. Bir tanesinde işte dere akıyor yanında, yanındaki köyde su yok, susuzluk var. Dere akan köyde tarlalar sulanıyor, yanındaki köyde içme suyu yok, musluktan su akıyor. İşte, bütüncül, şehre genel bakan bir kurum su kaynaklarını, bütün, bir potansiyel olarak düşünüp ihtiyaç olan her bölgeye dağıtım yapıyor. Özel İdare çözüyordu, çözemiyordu. Özel idarede bir kere en önemli eksik sistemdeki eksik, kurumdaki değil, yapılanmadaki eksik yapımca bir kurum, işletme yok”.

Daire başkanınca verilen iki örneğin, Yasa'nın genel gerekçesinde yer bulan sebepleri uygulamadaki durum açısından anlamlı kıldığı söylenebilir. Bu noktada hizmet sınırının il geneline yayılmasının büyükşehir belediyesince verilecek temel hizmetlerin planlama ve yönetimini kolaylaştırıcı olduğu ve/veya olacağı dile getirilebilir. Bu ifadeler hizmet sınırının il geneline yayılmasında ölçek ekonomisi yaklaşımının pratikteki yansımaları olarak değerlendirilebilir. Ölçek ekonomisi hizmet sunumunda maliyetlerin en uygun düzeyde tutulması amacıyla hizmet etmektedir. Sakarya büyükşehir belediyesi ölçeğinde yukarıda yer verilen görüş, bütüncül bir planlamaya işaret ederek, yetkili tek kurumun idaresinde hizmetin gerçekleşmesini olumlamaktadır. Bu açıdan Yasa'da öngörülen düzenleme gerekçeleriyle uyusmaktadır.

Diğer yandan, yalnızca 1 daire başkanı Yasa ile getirilen yeni değişikliklerin Sakarya büyükşehir için çok farklı olmadığı, yeni büyükşehir belediyeleri için çeşitli sıkıntılar olabileceği ancak Sakarya olarak sıkıntı yaşanmayacağını sadece bu değişikliklerin kendileri için yük getirici “hamaliye” niteliğinde olduğuna, yeni yükler ile gelirlerdeki artış arasındaki orantısızlığa vurgu yapmaktadır. Bunu da şu ifade de görebilmek mümkündür:

“Yeni kurulan belediyeler için büyükşehir belediyeleri için geçiş döneminde bir sıkıntı çekerler ama bizim için bir sıkıntı yok yani. Büyükşehir belediyesi o konularda tecrübeli olan bir belediye. Bu hizmetlerin anında yürütülmesi ile ilgili yani yasanın çıkacağından dolayı haberdar olduğu için daha önce hazırlıklarını yapmış.. Büyükşehir hamaliye işleri bırakılmış. Yani açık net yani. Belediye hamaliye işleri yolu sen yap. Suyu sen getir. Kanalizasyonu sen yap. Yangını sen söndür. Büyük parkları sen yap. İmar planlarını sen yap. Tamam mı? Köylüyle olabilecek problemleri sen çöz. Mezarlıkları sen çöz. Peki bunların hiçbirisi gelir getirici işler değil yani. Buna karşılık geliri ne oldu. Kişi başına düşen Maliyeden ve iller bankasından gelen para. Çok ciddi bir para değil. En azından Bizim Sakarya Büyükşehir Belediyesi bu konuda muzdarip olan şehir”.

Yasa ile getirilen değişiklikler sonrası Sakarya'da belediye hizmetlerinin il genelinde sunumunda karşılaşılan sorun alanlarının neler olabileceği konusu da Yasa'nın uygulamacılar gözünden genel değerlendirilmesi başlığı altında ele alınmaktadır. Olumlu ya da olumsuz yönde gözlemlenen bir değişimin 6360 Sayılı Yasa'nın Sakarya ölçeğinde genel olarak değerlendirilmesinde önemli görülmektedir.

Pratikte gözlemlenen sorun alanları nelerdir sorusuna temel hizmet alanlarına göre farklı cevaplar verilmektedir. 3 daire başkanı Yasa'nın da henüz yeni olması nedeniyle pratikte sorunların gözlemlenmediğini (İmar ve şehircilik, kültür ve sosyal işler, itfaiye) belirtirken, 5 daire başkanı ise çoğunlukla “eskiden kalma alışkanlıklar, altyapıya dair teknik sorunlar ve il özel idaresinden devralınan hususlarda” bazı sıkıntıların var olduğunu ifade etmektedir. Teknik bazı sorunlara “kırsalda kalan ilçelerde doğal afet durumlarında daha sık rastlandığı, mezarlık yolları, tel örgülerinin yapılması” gibi örnekler verilirken daha fazla öne çıkan eskiden kalma alışkanlıkları şu örneklerle açıklamak mümkündür

“Hafriyattır, depolamadır, atık yönetimidir, bunlar çünkü kendi alışkanlıkları var her ilçenin. Şimdi biraz daha disipline edilmek durumunda... Alışkanlıklarını değiştirmek, daha düzenli hale getirmek. Çöp atılması, bunların belirli yerlerden nakledilmesi, aktarmayla düzenli depolama yapılması, yine hafriyat yönetimi özellikle depoların oluşturulması, kontrollü bir şekilde dökümlerin yapılması, her şeyin her yere dökülmemesi gibi bunların takibi daha sıkı bir takibe, standarda bağlanmaya çalışılıyor. Dolayısıyla o alışkanlıkların değişmesi anlamına geliyor”.

Yine başka bir daire başkanınca dile getirilen husus şöyledir:

“Ha şeyler var tabi alışkanlıklar var, nedir dediğim gibi aslında bir kurumken iki kuruma çıkmış oldu kırsaldaki insanın talep ettiği görev ve sorumluluklar. Nedir? Eskiden sadece il özel idaresinden, belki kısmen kaymakamlıklardan talep ediyordu şimdi ise büyükşehir ve ilçe belediyelerinden talep etmesi gerek. Şimdi o ayrımda vatandaş zorlanıyor. Ya büyükşehir miydi ilçe miydi? O anlamda şey yapıyor. Mesela bize ait olmayan bir hizmeti bile zaman zaman bizden getirmemizi bekleyebiliyor işte bunu anlatmaya çalışıyoruz, bu alışkanlığı kırmaya çalışıyoruz bu anlamda. Çünkü böyle bir şey var vatandaşta, alışkanlık var. Her şeyi orada yaptırarak”.

Pratikteki sorun alanları olarak daire başkanlarının vermiş olduğu cevaplarda öne çıkan hususların başında gelen “eskiden kalma alışkanlıkların” iki boyutu olduğu ifade edilebilir. Bunlardan ilki vatandaşın hizmet talebinde bulunacağı kurumun neresi olduğunu ya da olacağını bilememesinden kaynaklanan sorunlar ve bu nedenle büyükşehirin iş yüküne olumsuz yansıyan durum olduğu söylenebilir. İkinci boyutta ise ilçe belediyelerinin büyükşehirin çalışma şekline uyum göstermede yaşadıkları sorunların yer aldığı ifade edilebilir. Dolayısıyla Sakarya ölçeğinde 6360 Sayılı Yasa’nın genel değerlendirmesinde daire başkanlarının Yasa’yla ilgili olumlu yaklaşımı olduğu ancak pratikte de bazı sorun alanlarının var olduğu değerlendirilmesinde bulunulabilir.

3.6.3.Hizmet Alanı Sınırı Değişikliğinin Ölçek Ekonomisi ile Etkinlik ve Verimlilik Bağlamında Değerlendirilmesi

Bu başlık altında çalışmanın odağında yer alan 6360 sayılı Yasa’nın getirmiş olduğu hizmet alanı sınır değişikliğinin Sakarya ölçeğinde hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğe etkisi nedir sorusu 4 alt başlıkta değerlendirilmektedir.

3.6.3.1. Hizmetin Etkin ve Verimli Sunumu Açısından

Daire başkanlarına “büyükşehir belediyesi hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması neyi ifade etmektedir?” Sorusu yöneltilerek daire başkanlarının etkinlik ve verimlilik denince hizmet sunumunda neyi önceliklediklerinin ortaya konması amaçlanmıştır.

Daire başkanlarının verdikleri cevaplarda hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında nitel yaklaşımların ön planda olduğu söylenebilir. Örneğin 4 daire başkanı sunulan hizmetin vatandaş tarafından benimsenerek kabul görmesi ve memnuniyet oluşturması gerektiğini belirtmektedirler. Yine hizmetin kaliteli sunulması, ihtiyaca uygun olarak sunulması, herkese il genelinde eşit ve adil bir şekilde sunulması hizmetin öncesi ve sonrasında katılımcı süreçlerin varlığı herkesçe ulaşılabilir olması da cevaplarda ön plana çıkan hususlar olmuştur. 1 daire başkanının aşağıdaki ifadeleri bunu örneklemektedir:

“Ya şu, bir kere o hizmetin uygun alanlarda yapılması ben çok önemli olduğunu düşünüyorum. İki, ihtiyaca göre oluşturulması gerektiğini düşünüyorum yani o ürettiğiniz hizmet o anda o alan o bölge veya kamuoyunda veya işte kentlide ihtiyaç mı değil mi o anlamda şey olduğunu. Bir de kaliteli olmasının çok önemli olduğunu düşünüyorum. Yapılmış olmak için yapılmamalı kaliteli ve nitelikli olmalı yaptığımız hizmetin ki bu anlamda fayda getirsin... Orada sosyal gelişim merkezi yaptık eski terminalin orada baktığımız zaman ciddi bir ilgi var yani bizden önce kullanıcıların kentlinin sahiplenmesi çok önemli. Orada şuanda ciddi bir talep var, ciddi bir kullanım var. Şimdi o zaman yaptığımız anlamlı kılınıyor. Ama yapıp da atıl halde bir tesis olduğu anda veya alan, onun bir anlamı yok bu sefer kaynak israfından öteye gitmiyor.

Siz diyorsunuz ki o zaman şunu yapıyoruz biz, bir anda 4 köprü başlamak yerine 4 yılda bitirmek yerine her yıl bir köprü yapalım diyorsunuz biz yani aslında aynı şeyi yapmış oluyorsunuz aynı kaynakla

belki hareket ediyorsunuz ama vatandaşı bezdirmiyorsunuz diyorsunuz ki ben bu işi 1 yıl içinde bitirmem lazım, bir yıl içinde hizmeti sunmam lazım ki yani hizmet kalitemde o anlamda anlamlı olsun. O yüzden onu o şekilde sunmanız lazım yani zamanı iyi kullanmanız lazım ama tabii o işin yapılabilirlik süresi içinde teknik anlamda düşünerek”.

1 daire başkanı da “teknoloji ile uyumlu alt yapı çalışmalarının var olmasını”, 2 daire başkanı “zamanında hizmet sunulmasını” 1 daire başkanı da “şehrin coğrafi alt yapısının belediyecilik hizmetlerine uygun olmasını” etkinlik ve verimliliği sağlamada birer kriter olarak görmektedirler.

Daire başkanlarına yöneltilen “6360 sayılı Yasa ile getirilen değişikliklerin hizmet sunumuna olan etkisini nasıl değerlendiriyorsunuz?” sorusu ile de uygulamacıların etkinlik ve verimlilik algılarından hareketle Yasa ile getirilen hizmet alanı sınır değişikliği temel olmak üzere diğer değişikliklerin büyükşehir belediyesinin hizmet sunumunu nasıl etkilediğinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. 1 daire başkanı hizmet alanının genişlemesi ile iş yükünün arttığına işaret etmektedir. Ancak artan iş yükünün Yasa sayesinde tek elden yani büyükşehir belediyesince planlanmasının hizmet sunumuna olumlu yansıtacağını belirtmektedir. Aşağıda bunu örnekleyen ifadeler yer almaktadır:

“Mesela iki yakın köyü bir planlayabilirsiniz, ama öbür türlü veya iki ilçe diyelim ikisi ortak bir arıtma ile çözebilirsiniz. İşte Ferizli, diyelim Kaynarca baktığınız zaman bu bölge aynı bölge çözebileceğiniz şey bu sefer çözüme şansız ortadan kalkıyor yani hem ekonomik anlamda bir sorun oluşturuyor hem de bilgi birikimi anlamında. Bu çok faydalı oldu, bu yönüne bakıldığında çok faydalı oldu”.

1 daire başkanı da Yasa sayesinde “hizmet sunumunun tek elden planlanmasının hizmetlerin verimliliğini arttıracaklarını” belirtmektedir. 3 daire başkanı da Yasa ile getirilen değişikliklerin “hizmet sunumunun il geneline yayılarak vatandaşlara eşit hizmet sunmayı kolaylaştırıcı etkisine” vurgu yapmaktadırlar. 1 daire başkanı ise “hızlı hizmet sunumunun” gerçekleşeceği ve büyükşehir belediyesinin bunu kontrol etmesinin kolaylaşacağı değerlendirmesinde bulunmaktadır. 1 daire başkanı da hizmet sunumunda ilçe belediyeleri ile teknik kapasite yetersizliğinden dolayı hizmet sunumunda sıkıntılar yaşanacağını vurgulamaktadır. Son olarak 1 daire başkanı da Yasa ile birlikte büyükşehir profesyonel, uzman elemanlarınca yerine getirilecek hizmetlerin, kaliteyi arttıracaklarını böylelikle kaliteli hizmet sunumunun gerçekleşeceğini ifade etmektedir. Bu verilerden hareketle 6360 sayılı Yasa'nın Sakarya ölçeğinde hizmet sunumuna çoğunlukla olumlu bir etkisi olduğu ve/veya olacağı, bunun temelinde ise şehre bütüncül bakış açısıyla oluşturulacak bir planlama imkanının doğduğu böylelikle de hizmet sunumunda kalite, verimlilik, etkinlik, eşitlik ve adillik gibi niteliklerin ön plana çıktığı uygulamacıların değerlendirmelerinden hareketle söylenebilir.

Daire başkanlarına yöneltilen “Büyükşehir belediyesinin hizmet alanının büyüklüğü hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini nasıl etkilemektedir?” sorusunda ise doğrudan Yasa'nın getirdiği hizmet alanı sınır değişikliğinin etkinlik ve verimlilik bağlamında değerlendirilmesi amaçlanmıştır. 1 daire başkanı etkinlik ve verimlilik noktasında hizmet alanının büyümesinin olumsuz bir etkisi olmayacağını aksine daha kaliteli ve nitelikli hizmet sunumunu sağlayacaklarını şu sözlerle ifade etmektedir:

“Diyorum ya en uzak bana Taraklı, sorun değil yani Taraklı'ya her gün gidip gelme şansım var orada bir ekip oluşturup. Yani ulaşılabilirlik noktasında çok sorunumuz olmaz daha da kaliteli ve nitelikli çıkar yani o çok sorun değil bizim için”.

1 daire başkanı hizmet alanının büyümesi ile ekonomik çözüm arasındaki ilişkiye vurgu yaparak il genelinde üretilecek ekonomik çözümlerin sorunlara anında müdahale imkanı doğuracağını bu nedenle de etkinlik ve verimliliği olumlu etkileyeceğini şu sözlerle dile getirmektedir:

“Skala sistemi kurarak sorunu anında görüyorsunuz, zamanında görüp zamanında müdahale etmek, su kesilmeden müdahale etmek, bu süre olarak. Etkin işte daha ekonomik olarak çözmekten bahsederseniz yine örnek verdiğimiz Mağara köyünün yanındaki Dere Köye su vermekle ilgili bütüncül bakıldığı zaman genel planlamayla bir arada çok daha ekonomik bir şekilde çözümler ortaya konuldu, konulmaya da devam ediyor. Siz 400 500’e yakın yerleşim, mahalle, eski adıyla köy, mahalleye dönen köy var, 500 tane köye ayrı ayrı proje yapıp ayrı noktalardan bir çözüm sağlamak mı daha ekonomiktir yoksa hepsinin bütün olarak bakılıp işte 3 5 sistemde çözmek mi daha iyi olur? Bunun için ayrıntılı bir matematik yapmaya gerek yok. Yani çözümlere bütüncül olarak bakılıp bir arada çözüldüğü zaman çok daha ekonomik olacağı aşikâr bir durumdur. Kesinlikle, kesinlikle olumlu sonuçlarını görüyoruz, görmeye devam ediyoruz”.

2 daire başkanı hizmet alanının genişlemesinin hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini olumsuz anlamda etkilemeyeceğini, bunun için gereken önlemlerin büyükşehir belediyesince çeşitli yöntemlerle alındığını belirtmektedir. Aşağıda 1 daire başkanının değerlendirmeleri yer almaktadır:

“Yani dediğim gibi burada çarpanları var. Sonuçta bu hizmeti götürecek bir ekibin olması durumunda bence genişlik çok da fazla söz konusu değil. Yani biz bunun şuan üstesinden geliyoruz, gelinebiliyor, başarılı oluyor. Geçen dönemde de yani kendi araç gerecimiz olmasa dahi kiralama yoluna gidilerek de olsa orada hizmetler muhakkak görüldü veya hizmet alımı şeklinde eleman tedariki noktasında hizmet alımıyla bu yine hizmetlerin aksamadan yürütülmesi söz konusu oldu... Değişmez bence benim kanaatim o. Yani bu felsefe sizin sorunuz şimdi etkilenir mi? Etkilenmez, etkileniyorsa zaten orada bir kusurumuz var demektir, o da kısa sürede açığın giderilmesi demek olur. Bizim dediğim gibi özellikle biz ilçelere daha çok yoğunlaştık. Çünkü geçtiğimiz dönemdeki 10 ilçemiz içerisinde zaten bir yapılanmamız söz konusuydu ama diğer yeni katılan 6 ilçemizde ciddi bir çalışmamız var bunu en kısa sürede kapattığımızda zaten aynı homojen bir yapıya benzer şekilde orada da ayaklarımızın oluşması, orada hizmet götürme noktasında, bizim yapmamız gerekenler noktasında bunların yapılması söz konusu olacak”.

1 daire başkanı ise hizmet sunumunda karar verme ve uygulama noktasında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında bir karmaşanın ortaya çıktığını bunun da etkinlik ve verimliliği olumsuz etkilediğini belirtmektedir. 1 daire başkanı da hizmet alanının büyümesinin iş yükünü artırdığını buna karşılık gelirlerde bir artış olmadığını dile getirerek etkinlik ve verimlilik ile hizmet alanının genişlemesi arasında mali yönden bir bağ kurmaktadır. Mekansal anlamda yaşanan büyümenin hizmeti ulaştırma, ulaşılabilirlik yönünden engel teşkil etmediği ancak yeni katılan ilçelere daha önce hiç götürülmemiş yeni hizmet alanlarının açılmasıyla iş yükünün arttığı ifade edilmektedir:

“Yani hizmet açısından bizim kolaylaştığımız söylenemez. Yükümüz arttı... Ama artan bu yüke karşılık gelirlerimizin bu kadar artmadığını iddia ediyorum ben. Yani daha önce Hendeğe gidiyorduk. Şimdi Geyveye gidiyoruz. Pamukovaya gidiyoruz. Taraklıya gidiyoruz. Yani çok fazla hizmetlerimiz konusunda çok değişen yok. Ama hizmet, iş , kalem açısından hizmetlerimiz arttı. Olan problemlerimiz fazlasıyla arttı... Sorunların çeşitliliği de farklılaşıyor tabii. Yani şehir içerisindeki insanların talepleri ile köydeki veyahut yeni taşrada dediğimiz hizmetler farklılaşıyor. Nasıl? Mesela siz burada halletmiş olduğunuz bazı hizmetleri orada yeni yeni talep ediyorlar. Ve haklı olarak diyor ki eğer ben mahalle isem ve büyükşehirde isem diyor ki Yenigün mahallesindeki asgari hizmeti bana da getiriyor. Nedir? Benim de diyor konferans salonum yok. Benim de diyor sinemam yok”.

Burada ifade edilenlerden hareketle özellikle yeni katılan ilçeler bağlamında hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesinde mali kaynakların da yeterli olması gerektiği söylenebilir.

1 daire başkanı ise hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için ile geneline yayılan hizmet alanı içerisinde özellikle kırsal kesimlerde büyükşehir belediyesi örgütlenmelerine gidilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Mevcut durumda ise bunun çok olanaklı görünmediği dile getiren daire başkanı bunun ekstra maliyetlere yol açacağını belirtmektedir. Dolayısıyla il genelinde etkin ve verimli hizmet sunumunun henüz sağlanamadığını düşünmektedir:

“O zaman o yerlerde büyükşehir bürolarının büyükşehir belediyesinin ilçe koordinatörlüğü gibi ilçe koordinasyon merkezi gibi belki birer şubesi departmanlarının da oluşturulması gerekli olabilir. Ama tabiki bu ciddi bir personel maliyeti ya da işte bina maliyeti neyse bugün için ama bunlar çok uçuk kaçık şeyler ama belediyenin mevcut imkanlarıyla baktığınız zaman”.

3.6.3.2. Hizmet Talebine Olan Etkisi Açısından

Sakarya’da büyükşehir belediyesi hizmet alanı sınırının genişlemesiyle ölçeği büyüyen belediyenin hizmet alanına 6 ilçe daha eklenmiş ve hizmet alanına dahil olan 10 ilçe sayısı 16’ya çıkmıştır. Daire başkanlarına yöneltilen “6360 Sayılı Yasa ile Sakarya büyükşehir belediyesi hizmet alanına dahil olan ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinden hizmet taleplerine etkisi konusunda ne düşünüyorsunuz? sorusuyla hizmet taleplerinde önemli bir artışın olup olmadığını öğrenilmesi amaçlanmıştır.

1 daire başkanı yeni katılan ilçelerle birlikte hizmet taleplerinde bir artış olduğunu ifade etmektedir. Bunun yanında şu ayrıma da dikkat çekmektedir:

“Şimdi 10 tane ilçe belediyesinde bizimle ilgili kısımlarını sürdürüyorduk 10 tane ile. Biz ne olduk, 16 tane ilçe belediyesinin bizimle ilgili hususlarını sürdürüyoruz. Bu sıkıntı getirdi mi tabii ki getirdi. Yani siz ilave 1 birim iş yaparken bu sefer 1.6 birim iş yapar hale geldiniz aynı şeyler çünkü. Talepler de aynı yani işte Ferizli ilçesinin talepleri ne diyelim orada olması gereken yani büyükşehir ölçeğindeki taleplere bu sefer Karasu ilçemizin de talepleri de eklenmiş oldu. Hatta daha da bizim için sıkıntısı biz en azından 14 yıldır o ilçelerde belli bir noktada bir hizmet sürekliliğimiz vardı. Şimdi öbür taraflara ise bu alanlarda hiç gitmemiş hizmetler var birikmişlik var. Bir de onu kapatmanız gerekiyor. Öyle bir handikabımız var. O anlamda tabii ki ciddi anlamda yük getirdi bize. Yani bu 16 ilçe. Ama dediğim gibi buradaki temel sorun yine çok bir şey değil yapılabilirliği noktasında da sorun yok bunlarla ilgili, yani tecrübeniz var, birikiminiz var, ekibiniz var”.

6 daire başkanı da hizmet taleplerinde yeni katılan belediyeler bağlamında belli bir artışın söz konusu olduğu hususunda ortak bir kanı belirtmektedirler. Bunun yanında Sakarya büyükşehir belediyesinin artan talepler konusunda bunları karşılayabilecek durumda olduğu ve ana hizmetler açısından karşıladığı da yine daire başkanlarının üzerinde mutbakat sağladıkları bir diğer nokta olmuştur. Sadece 1 daire başkanı taleplerde herhangi bir artışın söz konusu olmadığını dile getirmiştir. Daire başkanlarının çoğunluğunun yeni katılan ilçelerin büyükşehirden hizmet taleplerinde yaşanan artışı, normal bir durum olarak değerlendirdikleri ve artan taleplerin yerine getirilmesinde gerekli kapasitenin var olduğuna vurgu yapmaları, hizmet sunumunda en uygun ölçek olarak il sınırının belirlenmesiyle hizmetlerin etkin ve verimli sunumu arasındaki ilişki bağlamında olumlu bir tablo çizdiği söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, Sakarya büyükşehir belediyesinin toplamda 16 ilçeye hizmet sunarken etkin ve verimli olabilmesi hizmet taleplerini karşılayabilmesiyle de doğru orantılıdır. Hizmet bekleyen vatandaş ve ilçelerin beklentilerini karşılayabilen bir büyükşehir belediyesi için etkin ve verimli hizmet sunumunu gerçekleştirebildiği değerlendirilmesi, genel olarak yapılabilir.

3.6.3.3. Hizmet Sunma Kapasitesi Açısından

Daire başkanlarına yöneltilen “İl genelinde etkin ve verimli hizmet sunumunun mevcut teknik, idari ve personel kapasiteniz ile sağlanabilmesi konusundaki görüşleriniz nelerdir? Sorusu ile Sakarya büyükşehir belediyesinin, 6360 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesi sonrasında il genelinde diğer bir ifadeyle yeni katılan 6 ilçeye birlikte, pratikte mevcut hizmet sunma kapasitesinin yeterli olup olmadığı, yeterli değilse ne gibi önlemler alındığının değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle hizmetlerin etkin ve verimli sunulabilmesi için büyükşehir belediyesinin hizmet üretme kapasitesinin de önemli olduğu düşünülmektedir. En uygun ölçek olarak il sınırlarının belirlenmesi ve bunun birbirinden farklı özelliklere sahip 30 büyükşehir belediyesine genelleştirilmesinin bu çalışmada Sakarya örneği üzerinde değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

3 daire başkanı mevcut durumda personel yeterliliğinin olmadığını ve mevcut bütçe ile il geneline yayılan büyümenin doğru orantılı olmamasına vurgu yapmaktadırlar. Daire başkanlarından 1 tanesinin ifadeleri şöyledir:

“Biz ayak uydurabilir miyiz asla, asla. Yani ben kendi daire başkanlığım açısından söylediğim zaman mevcut insan kaynağımla, ekibimle, ekipmanıyla bu büyümeye ayak uydurmam yanından bile geçmem mümkün değil. Hem bütçe anlamında hem insan kaynağı anlamında”.

Diğer daire başkanı ise şunları belirtmektedir:

“Mevcut personelle ben şuan çok zor ilerliyorum. Yani personelimden biraz şey olması lazım, artırılması lazım. Yani uzman arkadaşlar var ama sayısının artırılması lazım. Personel ihtiyacı var. Ama diyoruz yine hepsi bütçeyle ilgili...”.

Diğer bir daire başkanı da mevcut durumda personel ve mali kaynak yönünden yeterli kapasiteye sahip olmadıklarını belirtirken bunu şöyle ifadelendirmektedir:

“...şuanda yeterli miyiz değiliz kaynaklar noktasında bunu hem insan kaynağı noktasında hem de dediğim gibi ekonomik kaynak noktasında. Bu ne yapacak dediğim gibi ihtiyaca binaen onu kendiniz mutlaka dönüştürüyorsunuz. Zaman içerisinde tabii ki, yeni bir birim oluşturuyorsunuz, yeni bir yapılanmaya gidiyorsunuz..”

2 daire başkanı da mevcut kapasite ile hizmetlerin sunumunda çok önemli aksamaların yaşanmadığını bununla birlikte var olan eksikliklerin, özellikle de personel noktasında, hizmet alımı yoluyla giderilmekte olduğunu belirtmektedirler. Daire başkanlarından biri bunu aşağıdaki gibi ifade etmektedir:

“Mevcutta şuan büyük aksama yaşamıyoruz. Dediğim gibi telafiler noktasında çalışıyor sistemimiz. Sıkışılan yerlerde özellikle ilçede uç noktalarda gerektiği zaman hizmet alımı, orada şuan hizmet götürmemiz gereken hizmetlerde aksaklık yaşanmaması adına yapılıyor. Mevcut teknik personelimizle de biz bir süreç içerisinde onlar daha iyileştirilecek noktasında bir şekilde hareket ediyoruz. Mevcut yapıda sıkışıklığımız olmadı çok fazla bizim. Ben kendi daire başkanlığı adına diyebilirim. Çünkü bizim daha götürdüğümüz hizmetler elemanlı değil bunun sunumunun yapılması noktasında ve sonrasında takibinin yapılması yönünde hizmetler. Park olsun, oyun grupları olsun en barizi o”.

1 daire başkanı Yasa'nın henüz yeni olmasından dolayı mevcut durum ve kapasite değerlendirmesi yapmazken 1 daire başkanı da büyüyen hizmet alanında hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulabilmesi için mali kaynakların büyük bölümünün önceki belediyelerden kalan borçlara aktarılmasını önemli bir dezavantaj olarak değerlendirmektedir:

“Yani her belediyenin milyarlarca lira borcu var. Dolayısıyla bu gelen kaynakların zaten önemli bir kısmı kesintiye uğradığından kalan paralarla da bu hizmet alanının artmasından hizmetlerin vaktinde ve daha hızlı verilmesinde biraz yavaşlamalara neden oluyor... yerel yönetimler reformunu kaynakla mali anlamda desteklemeyle aslında bu tür sorunların tamamen önüne geçilmiş olurdu.... Hizmet noktasında hiçbir engel yok. Yani alanın genişlemesi, personel azlığı vs. bunlar engel değil. Bunlar tamamlanacak şeyler”.

1 daire başkanı ise personelin niteliğine vurgu yaparak hizmetlerin il genelinde yürütülmesinde mevcut büyükşehir belediyesi kapasitesinin personel açısından uzman ekiplerden oluştuğunu ancak yeni katılan ilçelerden gelen personelin eğitilmesinin söz konusu olduğunu ifade etmektedir.

3.6.3.4. Hizmet Maliyetlerine Etkisi Açısından

Daire başkanlarına yöneltilen “6360 Sayılı Yasa ile hizmet alanının mülki sınırlarla birleştirilmesinin hizmet maliyetlerine etkisi hakkında görüşleriniz nelerdir?” Sorusu ile ölçek ekonomisi kavramını açıklayan üretim maliyetlerinin minimum düzeyde kaldığı alanın en uygun hizmet sunma alanı olarak belirlenmesi savının Sakarya ölçeğinde değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

1 daire başkanı hizmet maliyetlerinin, kırsal alanların büyükşehir dahil olmasıyla olumsuz yönde bir artış yarattığını şöyle ifade etmektedir:

“Yani olumsuz etkiliyor tabi, yani bizim dediğimiz gibi bir birimken hatta dediğimiz gibi nüfusa oranlı bir artış değil ki. Daha çok kırsal bir büyüme olduğu için yatayda büyüme, bu size yeni maliyetler getirdi, ciddi maliyetler getirdi yani. Aslında büyümeyle orantılının da üzerinde bir maliyet getiriyor baktığımız zaman çünkü bizim mesela yol ağımız büyükşehirin bakım onarım, yapımından sorumlu işte yaklaşık ortalama 500 km’lik bir yol ağımız varken şimdi 2000 km’ye yaklaşan bir yol ağımız oldu işte dört kata birden çıkmış oldu şimdi o dört kat km yola, dört kata çıkan yol ağına siz hizmet üreteceksiniz”.

1 daire başkanı da hizmet maliyetlerinde ortaya çıkan artışın mevcut bütçeye göre yatırımların yapılması yoluna gidilmesiyle anca karşılanabileceğini belirtmektedir:

“Bir olması gereken maliyetler var. İşte, hizmeti tam manasıyla yerine getirmenin maliyeti Yasadan önceki yatırım maliyetlerimizin 3 katı diyelim. Biz ne yaptık belediye olarak, 3 kat olmadı 1 katta kaldık, biraz imkanları zorladık 1.2 şeklinde mevcut sorununu çözmüş olduğumuz bölgelerin işlerini biraz geriye bırakarak, yeni bölgelere ağırlık vererek şeklinde hizmetin dağılımını yapmaya çalıştık.... Öncelikle bölgenin ihtiyaçlarını sağlıklı bir şekilde tespit edip ortaya koyup önceliklendirip bütçenizde de bütçeniz yoksa bir ihaleye çıkamıyorsunuz, bütçenizin nispetinde bütçelendirerek onu iş programına almaktır. Dolayısıyla bu çerçevede merkezden elde etmiş olduğunuz gelirlerle yeni katılan bölgelerimize hizmet vermeye çalışıyoruz diyebiliriz”.

1 daire başkanı da hizmet maliyetlerindeki artışın özellikle tek ve maliyeti yüksek projelerde görünür olduğunu onun dışında orantısız bir artıştan söz edilemeyeceğini belirtmektedir:

“Hizmet il hudutlarına çıkınca muhakkak oldu tabi. Ciddi manada ilçelerimizin o yeni katılan ilçelerimizin mahallelerine kadar neler yaparız bunu masaya yatırıyoruz. Bu noktada da yapmamız gerekenlerin gerçekten bize maliyet olarak yansımaları oluyor o da artış doğuruyor doğal bir sonuç olarak. Maliyet artışı buna karşılık geliyor zaten. Ama bunu tabi 10’u 16 yaptık %60 gibi değil. Merkez ilçelerde bu yoğunluk zaten çok daha fazla olduğu için yani şuan bir matematik analiz yapmadım ama doğru orantılı değil tabi. Oradaki hizmetler zaten mevcut şeyde gidiyordu. Farklı yaptığımız mesela Karasu’ya şuan yaptığımız sahil projesi ciddi bir maliyet yani merkezdekilerden çok aşağı kalır bir tarafı olmuyor hani böyle tekil anlamda bakıldığında. Ama genel anlamda bakarsak orantısız bir artış söz konusu değil ama proje bazlı bakıldığında oralara da yani merkezdeki projelerin maliyetlerinin belki üzerine çıkan maliyetlerde bir proje gerçekleşti. Onu genele yaymak çok da doğru olacağını zannetmiyorum. Genel anlamda oraya da giden hizmet ama yüzde 100 birimse 160 birim olmuyor 130 birimdir mesela 140 birimdir o şekilde”.

2 diğer daire başkanı ise hizmet maliyetlerinde 6360 sayılı Yasa ile büyükşehirin artan iş yükü ile doğru orantılı olmayan bir gelir artışı olduğunu dile getirmektedir.

3 daire başkanı da hizmet maliyetlerindeki artışın söz konusu olduğunu ancak bunun büyükşehir belediyesince karşılanabilir düzeylerde olduğunu belirtmektedirler.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

6360 sayılı Yasa'nın büyükşehir belediyesi sınırları içinde bütüncül bir yaklaşıma dayandığı görülmektedir. Yerel hizmetlerin tek bir merkezden yürütülmesi ile hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve kalitenin artırılması, daha az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulabilmesi amaçlanmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin hizmet sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesinin hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine katkı sağlamayacağına yönelik eleştiriler bulunmaktadır.

Çalışmamızın temel sorusu, 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi hizmet alanı değişikliğinin Sakarya ölçeğinde etkin ve verimli hizmet sunumuna etkisinin nasıl olduğudur. Yaptığımız literatür taraması sonucunda, araştırmamızda, il sınırlarının mülki sınırlarla eşitlenmesi durumunda her daim hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin

sağlanamama olasılığından hareket edilmiştir. Bu olasılık, acaba Sakarya büyükşehir belediyesinde, söz konusu hizmet sınırı değişikliğinden sonra nasıl değerlendirilebilir merakı bu araştırmanın itici kuvveti olmuştur.

Araştırma sorusuna cevap aramak için Sakarya Büyükşehir Belediyesindeki daire başkanları ile mülakatlar yapılmıştır. Bu mülakatlar sonucunda daire başkanlarının, 6360 sayılı Yasa'ya olan bakış açılarının genel olarak olumlu olduğu görülmüştür. Daha bütüncül bir bakış açısının hizmet kalitesinin artması sonucunu doğurduğu ifade edilmiştir. Bu görüşler, Yasa'dan beklenen ile uyumlu gözükmektedir. Bunun dolaylı sonucu da hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin hizmet kalitesi ile doğru orantılı olduğu algısının uygulamacılarca üzerinde durulan önemli bir husus olduğudur.

Yaptığımız çalışmada daire başkanları gözünden 6360 sayılı Yasa'nın hizmetin etkin ve verimli sunumuna, hizmet talebine, hizmet sunma kapasitesine ve maliyetlere olan etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Yasa'nın hizmet sunumuna olan etkisine baktığımızda, hizmet sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesinin hizmetin etkin ve verimli sunumunda olumlu yönde bir katkı sağlayacağı ifade edilmiştir. Etkinlik ve verimlilik yanında hizmet sınırının genişlemesinin hizmetlerde kalite, hizmetten yararlanma noktasında da daha adil ve eşitlikçi bir yapı ortaya çıkaracağı vurgulanmıştır. Ancak hizmetlerin etkin ve verimli sunumu noktasında yeni düzenlemenin bir takım sorunları da bulunduğu belirtilmiştir. Bu sorunlar eskiden kalma alışkanlıkların devam ettirmeye çalışılmasından kaynaklandığı görülmektedir.

Yasa'nın hizmet talebine ve hizmet sunma kapasitesine olan etkisine baktığımızda, hizmet talebinde bir artışın bulunduğu ancak bu talebin karşılanabilir nitelikte olduğu belirtilmektedir. Ancak hizmet sunma kapasitesi konusunda bir takım sorunların bulunduğu da görülmektedir. Bu sorunlar personel ve özellikle mali kaynakların yetersizliği noktasında toplanmaktadır. Yasa'nın hizmet maliyetlerine olan etkisine baktığımızda birbirinden farklı hizmetlerde farklı maliyet artışları olduğu ifade edilebilir. Hizmet maliyetlerindeki artışın büyükşehir belediyesince karşılanabilir nitelikte olduğunu dile getiren daire başkanlarının sayısı çoğunluktadır. Ancak örneğin çevre konusunda büyük çaplı projesel hizmetlerin talep edilmesi noktasında bunların ciddi oranda bir maliyet yüküne sebep olduğu da Sakarya ölçeğinde gözlemlenen pratik bir sonuç olarak görülebilir.

Kısaca ifade etmek gerekirse 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir hizmet alanının coğrafi alan olarak genişlemesinin diğer bir anlamda hizmet ölçeğinin büyümesinin Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde hizmetlerin etkinliği ve verimliliği açısından olumlu ve olumsuz pratik gözlemleri barındırdığı söylenebilir. Ancak ilçe belediyeleri ile yaşanan sorunlar, mali yapıdan kaynaklı olumsuzluklar var olmakla birlikte 6360 sayılı Yasa'dan önce 10 ilçe ile yürütülen büyükşehirin hizmet sunma tecrübesinin daire başkanlarınca önemli bir avantaj olarak değerlendirildiği bu nedenle de hizmet ölçeğindeki genişlemenin hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini olumsuz bir etkisinin olmayacağı ve yaşanmakta olan mevcut sorunların bir geçiş sürecinden kaynaklı olarak doğal olduğu yönünde genel bir kanı olduğu söylenebilir.

Bu çerçevede çalışmanın ilk ayağı olarak görülebilecek olan büyükşehir belediyesi daire başkanlarıyla yapılan görüşmeler yanında ilçe belediyelerinin özellikle sonradan büyükşehir belediyesi hizmet sınırına dahil olanlarla yürütülecek bir alan araştırması, Yasa'nın Sakarya ölçeğinde daha kapsamlı değerlendirilebilmesi adına önem arz etmektedir. Böylelikle acaba ilçe belediyelerinin güçlendirilmesi mi yoksa büyükşehir belediyesinin tek yetkili konuma getirilmesi mi etkinlik ve verimliliğe daha fazla hizmet eder tartışması yapılabilir veya hizmette yerellik yani vatandaşa en yakın yerde hizmet sunumunun gerçekleşmesi mi yoksa tüm şehir nezdinde tek yetkili bir büyükşehir

belediyesi ile bütüncül ve eşitlikçi hizmet sunumuyla mı etkinlik ve verimlilik daha fazla sağlanır tartışmaları yapılabilir. Yasa'nın bir de hizmet alanlar açısından değerlendirilmesi bağlamında da eski köy muhtarları yeni mahalle muhtarları ve ilçe sakinleri ile yapılacak görüşmelerle elde edilecek veriler, Sakarya ölçeğinde hizmet sınırı -il sınırı düzenlemesinin hem yöneticiler, hem vatandaş açısından getirdiği değişimi derinlemesine analiz edebilme, sorun alanlarını tespit edebilme buradan hareketle de düzeltici öneriler oluşturabilmeye yardımcı olabilir.

KAYNAKÇA

- ADIGÜZEL, Ş. (2012), "6360 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Toplum ve Demokrasi*, 6(13-14): 153-176.
- ADIGÜZEL, Ş. ve TEK, M. (2014), "6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 23(3): 73-102.
- AL, H. (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- ALTUNIŞIK, R., COŞKUN, R., BAYRAKTAROĞLU, S. ve YILDIRIM, E. (2010), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı, Geliştirilmiş 6. Baskı*, Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- ARIKBOĞA, E. (2007), "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu", *KAYFOR 5*, Kocaeli, 18-20 Ekim.
- ARIKBOĞA, E. (2008), "Türkiye'de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi", (Ed.) GENÇ, F.N., YILMAZ, A. ve ÖZGÜR, Ö., *Değişen ve Dönüşen Kentler*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ARSLAN, A. (2002), "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", *Maliye Dergisi*, 140 (Mayıs-Ağustos).
- CERİTLİ, İ. (2002), "Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (2): 7-24.
- ÇETİNKAYA, Ö. (2009), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- ÇUKURÇAYIR, M. A. (2012), "Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor", *Zaman*, 18 Ekim.
- ERYILMAZ, B. (2014), *Kamu Yönetimi*, 7.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- GENÇ, F. N. (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı): 1-29.
- GOODEN, S. T. and MCCREARY, S. M. (2001), "That Old-Time Religion: Efficiency, Benchmarking, and Productivity", *Book Reviews*, (Ed.) LUTON L., *Public Administration Review*, 61(1).
- GÖZLER, K. (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf>, 28.12.2014.
- GÜNAL, A., AVTUR, S. ve OKUDAN DERNEK K. (2014), "6360 sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 55-70.

- GÜRBÜZ, M., YILDIRIM, U. ve BELLİ, A. (2014), “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (Özel Sayı): 102-135.
- GÜVEN, H. S. (1982), “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, 15(4): 27-48.
- İZCİ, F. ve MENAF, T. (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sistemine Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1): 117-152.
- KARASU, M. A. (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri Şanlıurfa Örneği”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(1).
- KELEŞ, R. (2014), “Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi? Ne Götürdü?”, <http://www.cekulvakfi.org.tr/makale/anakent-yonetimlerini-yeniden-duzenleyen-yasa-ne-getirdi-ne-goturdu>, 19.02.2015.
- KIZILBOĞA, R. ve ALICI, O. V. (2013), “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, Türk İdare Dergisi, 476:??
- KUYAKSİL, A. (1994), “Yönetimin Verimliliği”, Türk İdare Dergisi, 403:??
- KOYUNCU, E. ve KÖROĞLU T. (2012), “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”,http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf
- MATEJOVA, L., PLACEK, M., KRAPEK, M., PUCEK, M. ve OCHRANA, F. (2014), “Economies of Scale-Empirical Evidence From the Czech Republic”, Procedia Economics and Finance, 12, Enterprise and Competitive Environment 2014 Conference, ECE, 6-7 Mart, Czech Republic.
- 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(Özel Sayı): 88-101.
- ÖZER, M. A. (2012), 21. Yüzyılın Modern Yönetimi İçin Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları, Gazi Kitapevi, Ocak, Ankara.
- ÖZSALMANLI, A. Y. ve PANK, Ç. (2012), “Muğla’da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2:1-26.
- PARLAK, B. (2013), “Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi”, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/>, 21.06.2014.
- SCHACHTER, H. L. (2009), “The Role of Efficiency in Bureaucratic Study”, , (Ed.) FARAZMAND, A., Bureaucracy and Administration, CRC Press, Taylor&Francis Group, Boca Raton London NewYork, s.239-252.
- SAĞBAŞ, İ. (2003), “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri”, Maliye Dergisi, 143, Mayıs-Ağustos.

- SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ,
<http://www.sakarya.bel.tr/tr/Belediye/DaireBaskanliklari/1>, 23.03.2015.
- SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, 2015-2019 Stratejik Plan,
<http://www.sakarya.bel.tr/pdf/2015-2019stratejikplan.pdf> , 23.10.2014.
- SAKINÇ, S. (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi Teori, Politika Uygulama, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- TAYLOR, F. W. (2007), Bilimsel Yönetimin İlkeleri, (Çev.) AKIN, H. B., Adres Yayınları, Ankara.
- TOPAL, A. (2005), “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, (Ed.) ÖZGÜR, H. VE KÖSECİK, M., Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TOPAL, A. (2011), “Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, 21(2): 367-380.
- TORTOP, N. (1995), “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4(6).
- TORTOP, N., İSBİR, E. G., AYKAÇ, B., YAYMAN, H. ve ÖZER, M. A. (2010), Yönetim Bilimi, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TÜİK, (2014), Seçilmiş Göstergelerle Sakarya 2013, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2012), Mahalli İdareler, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- YILDIRIM, U. ve BELLİ, A. (2013), “Yeni Büyükşehir Belediyesi Yönetim Modelinin Metropolitan Alan Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, (Ed.) BULUT, Y., EREN, V., KARAKAYA, S. ve AYDIN, A., Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar, Pagem Akademi, Kasım, Ankara, ss.97-111.
- YILDIRIM, A. ve ŞİMŞEK, H. (2011), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- YOLOĞLU, A. C. (2011), “Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 20(3): 47-68.
- WEBER, M. (2012), Bürokrasi ve Otorite, (Çev.) AKIN, H.B., Adres Yayınları, Ankara.
- 6360 Sayılı Yasa'nın Genel Gereğesi, <http://www.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1316.pdf>, Erişim Tarihi:05.03.2015.
- http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md140/Kamu%20Harcamaları%20_A.%20ARSLAN_.pdf, Erişim Tarihi:24.03.2015.