

6360 SAYILI KANUN'UN UYGULAMA SÜRECİ: KAMU POLİTİKASI SÜREÇ ANALİZİ YAKLAŞIMIYLA BİR DEĞERLENDİRME

IMPLEMENTATION PROCESS OF LAW NO. 6360: AN EVALUATION WITH A PUBLIC POLICY ANALYSIS APPROACH

Öğr. Gör. Dr. Recep Kıvanç ARSLAN

Ordu Üniversitesi, kivancarslan@odu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-3431-5951>

ÖZET

Kamu politikası siyasal iktidarın / hükûmetin bir şeyi yapmayı ya da yapmamayı tercih etmesidir. Kamu politikası analizi ise; Kamu Yönetimi, Hukuk, İktisat, Toplum Bilimi gibi bilim dallarından faydalanılarak multidisipliner şekilde kamusal / içtimai problemlerin ortadan kaldırılmasına ve bir kamu politikasını açıklamaya yönelik süreçtir. Kamu politikası analizi ile siyasal iktidar tarafından bir kamu politikasının neden, niçin, nasıl oluşturulduğu ve bu oluşturulan kamu politikasının vatandaşların hayatını etkileyip /etkilemediği (etkilemişse, ne şekilde etkilediği) tespit edilmeye çalışılır. Kamu politikası analiz modelleri beşe ayrılır. Bunlar; grup modeli, kurumsal model, elit (seçkin) model, (siyasal) sistem modeli ve süreç analizi modelidir. Süreç analizi modeli ise; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme evrelerinden oluşur. Süreç analizinin uygulama evresi, bir kamu politikasının siyasal iktidar ya da sorumlu kurumlar tarafından eyleme geçirilmesi evresidir. Bu çalışmada 2012 yılında “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” başlığı ile çıkarılan ve 2013 yılında başlığı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak değiştirilen 6360 sayılı Kanun’un süreç analizi çerçevesinde uygulama evresi irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı Kanun, Politika, Kamu Politikası, Süreç Analizi, Uygulama Evresi

ABSTRACT

Public policy is the choice of the political power / government to do or not to do something. Public policy analysis is the multidisciplinary process of eliminating public / social problems and explaining a public policy by utilizing disciplines such as Public Administration, Law, Economics, Social Science. With public policy analysis, it is tried to determine why, why and how a public policy is created by the political power and whether this public policy affects the lives of citizens (if so, how it affects them). Public policy analysis models are divided into five. These are group model, institutional model, elite model, (political) system model and process analysis model. The process analysis model consists of the stages of agenda development, formulation, enactment, implementation and evaluation. The implementation phase of process analysis is the phase in which a public policy is put into action by the political power or responsible institutions. This study will examine the implementation phase of Law No. 6360, which was enacted in 2012 under the title “Law on the Establishment of Metropolitan Municipalities in Thirteen Provinces and Amendments to Certain Laws and Decrees with the Force of Law” and amended in 2013 as “Law on the Establishment of Metropolitan Municipalities in Fourteen Provinces and Twenty-Seven Districts and Amendments to Certain Laws and Decrees with the Force of Law” within the framework of process analysis.

Keywords: Law No. 6360, Policy, Public Policy, Process Analysis, Implementation Phase

1. GİRİŞ

Kamu politikası, devletin (veya kamu otoritelerinin) toplumsal sorunlara çözüm üretmek, kamu yararını sağlamak veya belirli hedeflere ulaşmak amacıyla aldığı kararlar bütünü ve bu kararların uygulanma sürecidir. Kamu politikası, siyasal iktidarın belirli bir konuda *eylemde bulunmayı* ya da *eylemsizlikte bulunmayı* tercih etmesiyle şekillenen bir süreçtir. Dye (1987), kamu politikasını “hükûmetin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey” olarak tanımlayarak bu sürecin hem aktif kararları (örneğin bir yasa çıkarılması) hem de pasif tutumları (örneğin belirli bir soruna müdahale edilmemesi) kapsadığını vurgular. Bu bağlamda kamu politikası, yalnızca alınan kararlar üzerinden değil, aynı zamanda alınmayan kararlar ve görmezden gelinen sorunlar üzerinden de analiz edilmelidir. Dolayısıyla kamu politikası, siyasal iktidarın değer yargıları, öncelikleri ve stratejik tercihlerine dair önemli ipuçları sunar.

Dunn (2004), “politika” sözcüğünün kökeninin Eski Yunanca'daki *polis* (kent devleti), eski Sanskritçe'deki *pur* (şehir) ve Latince'deki *politika* (devlet) terimlerine dayandığını belirtmektedir. Politika, izlenen yol, yöntem ya da metot anlamına gelmekte olup, İngilizce'deki “policy” kavramının Türkçe'deki karşılığıdır. Bu kavram, bireylerin ya da kurumların hedeflere ulaşmak amacıyla benimsedikleri stratejik yönelimleri ifade eder. Türkçe'de bu kavrama karşılık olarak zaman zaman “siyasa” kelimesi de kullanılmakta, özellikle Osmanlı dönemine ait metinlerde “siyasa” daha yaygın bir karşılık olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika kavramı tarihsel olarak köklerini Antik Yunan'a dayandırmaktadır. Aristoteles'in “Politika” adlı eseri, şehir-devletlerin (polis) nasıl yönetileceğini tartışarak bu alanda ilk sistematik yaklaşımlardan birini sunmuştur. Modern anlamda politika ise yalnızca devletin işleyişine dair kararları değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin nasıl sunulacağına ilişkin tercihleri de kapsar hâle gelmiştir. Bu bağlamda kamu politikası, devletin çeşitli toplumsal sorunlara yönelik olarak geliştirdiği müdahale araçlarını ve uygulama biçimlerini ifade eder. Günümüzde politika kavramı, kamu yönetimi disiplini içinde merkezi bir konumda yer almakta; karar alma süreçlerinin şeffaflığı, katılımcılığı ve etkililiği gibi unsurlar üzerinden değerlendirilerek hem teorik hem de uygulamalı düzeyde önemini sürdürmektedir.

Devletler, çevre, dış politika, eğitim, ekonomi, enerji, güvenlik, göç, kentleşme, konut, maliye, para politikası, kamu personeli yönetimi ve yerel yönetimler gibi çok çeşitli alanlarda kamu politikaları geliştirmekte ve uygulamaya koymaktadır. Bu politikalar, zaman içerisinde değişen toplumsal ihtiyaçlar, ekonomik koşullar, uluslararası gelişmeler veya siyasi tercihler doğrultusunda yenilenebilir ya da tamamen yürürlükten kaldırılarak yerlerine yeni politikalar oluşturulabilir.

Kamu politikasının temel özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

Devlet Eliyle Yürütülür: Politikalar, kamu kurumları (hükûmet, belediyeler, bakanlıklar vs.) tarafından geliştirilir ve uygulanır.

Toplumu İlgilendirir: Bireyler, gruplar ve toplumun genelini etkiler.

Süreç Odaklıdır: Sorunun tanımlanmasından, çözüm üretilmesine, uygulanmasına ve değerlendirilmesine kadar süregelen bir süreçtir.

Siyasal ve Teknik Bir Boyutu Vardır: Politik kararlar hem siyasi tercihleri hem de teknik uzmanlığı içerir.

1. SÜREÇ ANALİZİ MODELİ

Kamu politikası analizinde kullanılan başlıca modeller beş ana grupta toplanmaktadır. Bunlar:

- Grup modeli,
- Kurumsal model,
- Seçkin (elit) model,
- Siyasal sistem modeli ve
- Süreç analizi modeli.

Yukarıdaki modeller, kamu politikalarının oluşumunu ve işleyişini farklı kuramsal çerçeveler üzerinden açıklamaya çalışmaktadır. Grup modeli; kamu politikası analizinde kullanılan klasik modellerden biridir. Bu modelin temel varsayımı, politikaların belirlenmesinde bireylerden çok çıkar gruplarının etkili olduğudur. Kurumsal model; kamu politikalarının devletin kurumsal yapıları (yasama, yürütme, yargı, bürokrasi, yerel yönetimler vb.) tarafından oluşturulduğunu ve bu yapıların biçimi, işleyişi ve etkileşimlerinin politika içeriğini belirlediğini savunur. Bu modele göre politika, kurumsal yapıların bir ürünüdür. Seçkin model; kamu politikalarının belirlenmesinde demokratik süreçlerden çok, ekonomik, siyasal ve bürokratik güce sahip elit aktörlerin etkili olduğunu savunur. Bu modele göre politika yapımı, halkın taleplerinin değil, elitlerin çıkarlarının yansımasıdır. Siyasal sistem analizi, bir toplumdaki otorite dağılımını, karar alma süreçlerini, kurumların işleyişini ve aktörler arasındaki ilişkileri inceler.

Harold D. Lasswell'e (1956) göre politika süreci yedi temel evreden oluşmaktadır. Bunlar:

- Bilgi toplama (Intelligence),
- Öneride bulunma (Recommendation)
- Yöntem veya reçete geliştirme (Prescription)
- Yürütme (Invocation)
- Uygulama (Application)
- Değerlendirme (Appraisal)
- Uygulamanın Sonlandırılması (Termination)

Brewer, Lasswell'in süreç modeli çerçevesinde ilk olarak ortaya koyduğu yedi evreyi altı evreye indirgemiş ve bu evreleri daha anlaşılır bir şekilde yeniden düzenlemiştir (Weible, 2014). Brewer (1974), kamu politikası sürecini altı temel evrede incelemektedir. Bu evreler sırasıyla; gündeme geliş (initiation), politikaların formüle edilmesi (estimation), alternatifler arasından en uygun seçeneğin belirlenmesi (selection), uygulama (implementation), değerlendirme (evaluation) ve uygulamanın sonlandırılmasıdır (termination).

Süreç analizi, bir organizasyonun, kurumun ya da sistemin işleyişinde yer alan adımların sistematik biçimde incelenmesi ve değerlendirilmesidir. Yönetim, kamu politikası, mühendislik, yazılım geliştirme ve daha birçok alanda kullanılan evrensel bir analiz yöntemidir. Kamu politikası özelinde Süreç analizi modeli ise gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme evrelerinden oluşur. Süreç analizinin uygulama evresi, bir kamu politikasının siyasal iktidar ya da sorumlu kurumlar tarafından eyleme geçirilmesi evresidir. Süreç analizi modeli, kamu politikalarının oluşum ve uygulanma sürecini sistematik bir biçimde ele alan yaklaşımlardan biridir. Bu model; gündeme geliş,

politikanın formüle edilmesi, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme olmak üzere beş temel evreden oluşmaktadır. Bu evrelerden uygulama evresi, belirlenen kamu politikasının siyasal iktidar ya da yetkili kamu kurumları tarafından fiilen hayata geçirildiği safhayı ifade eder. Bu aşamada politika metinleri, somut eylem planlarına dönüştürülerek ilgili idari yapılar tarafından uygulamaya konulur. Bu bağlamda süreç analizi modeli, kamu politika sürecine ilişkin klasik yaklaşımı sistematik bir biçimde temsil etmektedir. Süreci odak noktasına alan bu model, kamu politikasının dinamik bir süreç olduğu varsayımından hareketle, karar alma aşamasından uygulamaya ve değerlendirmeye kadar uzanan evreleri analiz etmeye odaklanmaktadır (Çevik & Demirci, 2012).

1.1. Gündeme Geliş Evresi

Gündeme geliş, bir problemin ya da toplumsal talebin karar alıcılar (siyasetçiler, bürokratlar vb.) tarafından dikkate alınacak kadar önemli ve acil olarak görülmeye başlanmasıdır. Bu, sorunların çoğunun asla kamu gündemine giremediği gerçeğiyle birlikte düşünülmelidir. Bu nedenle “gündem dışı” kalan sorunlar da önemlidir.

Gündeme geliş etkileyen unsurları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

Toplumsal Talepler ve Baskı Grupları: Sivil toplum kuruluşları, medya, halk hareketleri veya bireysel aktörlerin talepleriyle gündem şekillenebilir. Örneğin, çevre kirliliği konusunda halktan gelen şikâyetler, çevreci STK’ların baskıları ve medyanın ilgisi bu sorunun kamu gündemine girmesine yol açabilir. Emeklilikte yaşa takılanlar (EYT), sorunlarını kamuoyuna ve siyasal iktidara duyurmak amacıyla Emeklilikte Yaşa Takılanlar Derneği’ni kurmuşlardır. Bu yolla oluşturdukları toplumsal baskı sayesinde, 2023 genel seçimleri öncesinde kendileriyle ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlamışlardır.

Medya/Sosyal Medya: Sorunların çerçevelenmesi, kamuoyunun dikkatinin neye yöneldiğini belirler. Medya ve sosyal medya, neyin önemli olduğuna dair güçlü bir belirleyicidir (Örnek: “CNN/BBC/X, Instagram etkisi”).

Siyasi Aktörler: İktidar partileri, muhalefet veya siyasi liderlerin öncelikleri, gündemin oluşmasında belirleyici olabilir. Seçim dönemleri, hükümet programları gibi faktörlerle bazı konular öne çıkar.

Bürokrasi ve Uzmanlar: Teknik bilgiye sahip uzmanların hazırladığı raporlar ve öneriler, sorunların fark edilmesini sağlar. Örneğin, afet risk haritaları veya sağlık verileri, belirli sorunların gündeme taşınmasında etkili olabilir.

Uluslararası Gelişmeler: Küresel eğilimler, normlar veya uluslararası kurumların baskıları da gündemi etkiler (Örnek: iklim değişikliği, savaş veya göç).

Politika yapım sürecinde gündemin nasıl şekillendiği, hangi sorunların kamu otoritelerinin dikkatine sunulduğu ve neden bazı sorunların öncelik kazandığı önemli bir araştırma alanıdır. Bu bağlamda, gündemin oluşumunda birden fazla aktör ve dinamik rol oynamaktadır. Toplumsal talepler ve baskı grupları, özellikle sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve meslek odaları aracılığıyla kamuoyu oluşturarak belirli sorunların gündeme taşınmasını sağlar. Medya/sosyal medya hem bir bilgi kaynağı hem de gündem belirleyici olarak kamuoyunun dikkatini belirli sorunlara yönlendirir ve bu sayede siyasi karar alıcılar üzerinde dolaylı bir baskı unsuru haline gelir. Siyasi aktörler, kendi politik öncelikleri ve ideolojik yaklaşımları doğrultusunda hangi sorunların gündeme alınacağı konusunda doğrudan etkili olabilirler. Bürokrasi ve uzmanlar, teknik bilgi ve idari deneyim yoluyla sorunların tanımlanmasında ve çözüm önerilerinin geliştirilmesinde önemli katkılar sunar. Son olarak, uluslararası gelişmeler –örneğin küresel ekonomik krizler, iklim değişikliği veya uluslararası normlar ve anlaşmalar– ulusal gündemlerin şekillenmesinde belirleyici olabilir. Bu unsurlar arasındaki etkileşim, gündeme alınan sorunların niteliğini ve öncelik sırasını belirleyerek politika sürecinin yönünü etkiler. Gündem türlerini, kamu gündemi ve kurumsal (hükümet) Gündemi diye ikiye ayırabiliriz. Kamu gündemi, halkın ve medyanın konuştuğu

konulardır. Kurumsal gündem ise devletin ve bürokrasinin üzerinde çalıştığı ve politika oluşturmak için ele aldığı konulardır. Bir sorunun kamu gündeminde yer alması, onun kurumsal gündeme alınacağı anlamına gelmez.

1.2. Kamu Politikası Formülasyonu Evresi

Kamu politikası formülasyonu, politika yapım sürecinde sorunların tanımlanmasından sonra gelen ve bu sorunlara yönelik çözüm yollarının geliştirildiği aşamadır. Bu evrede politika aktörleri; teknik, ekonomik, toplumsal ve siyasi açılardan uygulanabilir alternatifler üretmeye çalışırlar. Amaç, mevcut kamu sorununa yönelik etkili, verimli ve sürdürülebilir politika seçenekleri geliştirmektir.

Kamu politikası formülasyonun özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

Çoğulcu Katılım: Farklı çıkar grupları, uzmanlar, bürokratlar ve siyasi aktörler sürece katılır. Bu katılım, politika seçeneklerinin çeşitlenmesini ve daha kapsayıcı hale gelmesini sağlar.

Bilgi ve Uzmanlık Temelli Yaklaşım: Bu evrede teknik bilgi, veri analizi ve uzman görüşü önem kazanır. Akademik araştırmalar, saha çalışmaları ve istatistiksel veriler bu süreci besler.

Alternatif Geliştirme: Birden fazla çözüm seçeneği geliştirilir. Bu alternatifler, etki analizi, maliyet-fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle karşılaştırılır.

Siyasi Gerçeklik ve Uygulanabilirlik: Geliştirilen politikaların sadece teorik olarak değil, aynı zamanda siyasi irade ve yönetsel kapasite çerçevesinde uygulanabilir olması gerekir.

Kamu politikası formülasyonunun kalitesi, büyük ölçüde kurumsal aktörler arasındaki iş birliği düzeyine ve yetki paylaşımının ne ölçüde açık ve işlevsel olduğuna bağlıdır. Farklı kamu kurumları arasında koordinasyon eksikliği, politika hedeflerinin çatışmasına ya da uygulama aşamasında gecikmelere yol açabilir. Etkili bir formülasyon süreci için, merkezi ve yerel yönetimler, bağımsız idari otoriteler ve yarı-kamusal aktörler arasında açıklığa kavuşturulmuş roller ve güçlü iletişim kanalları gereklidir. Özellikle yatay ve dikey entegrasyonun sağlanması, politika hedeflerinin tutarlılığı açısından kritik önemdedir.

Politika formülasyonunun yönü ve öncelikleri, esas olarak siyasi karar alıcıların değer sistemleri, ideolojik eğilimleri ve mevcut siyasi ajandalarına bağlı olarak şekillenir. Siyasi iradenin güçlü ve istikrarlı olması, politika sürecine yön verme kapasitesini artırırken; zayıf ya da bölünmüş bir siyasi yapı, politika üretiminde kararsızlık ve tutarsızlığa neden olabilir. Ayrıca, seçim döngüleri ve siyasi risk algısı da hangi politikaların önceliklendirileceğini etkileyebilir.

Toplumun genel talepleri ve medyanın gündem oluşturma işlevi, kamu politikasının formülasyon sürecine yön verebilecek önemli dışsal etkenler arasında yer alır. Demokratik rejimlerde kamuoyunun baskısı, özellikle sosyal medya gibi yeni iletişim araçları üzerinden daha belirleyici hale gelmiştir. Medya ise hem sorunları görünür kılma hem de belirli politika çözümlerini destekleme yoluyla siyasi karar alıcılar üzerinde dolaylı baskı kurabilir. Bu durum, bazı konuların gündemde tutulmasını sağlarken, bazılarını arka planda bırakabilir.

Politika formülasyon süreci, sadece ulusal aktörlerin etkisiyle şekillenmez; küresel normlar, uluslararası kuruluşların yönlendirmeleri, anlaşmalar ve dış baskılar da önemli bir rol oynar. Özellikle kalkınma yardımları, dış borç ilişkileri veya uluslararası örgütlerle yapılan iş birlikleri, politika önceliklerini belirlemede etkili olabilir. Ayrıca, Avrupa Birliği

gibi normatif gücü yüksek uluslararası aktörlerin yönlendirmeleri, iç politika tercihlerini dönüştürebilecek düzeyde baskı oluşturabilir.

1.3. Kamu Politikası Kanunlaştırma Evresi

Kanunlaştırma evresi, kamu politikası önerilerinin hukuki bağlayıcılığı olan yasa metinlerine dönüşmesini ifade eder. Bu aşamada, politika önerileri yasa teklifleri ya da tasarıları şeklinde yasama organına sunulur ve çeşitli aşamalardan geçerek yasalaşır. Kanunlaştırma süreci ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, demokratik rejimlerde genel olarak şu adımları içerir:

Taslak Hazırlığı: İlgili bakanlıklar, bürokratik kurumlar ya da milletvekilleri tarafından hazırlanan yasa taslakları, uzman görüşleri ve teknik analizlerle desteklenir.

Yasama Organına Sunum: Hazırlanan yasa tasarısı ya da teklifi yasama organına sunulur (Türkiye’de TBMM).

Komisyon Görüşmeleri: İlgili ihtisas komisyonlarında tasarının içeriği teknik ve siyasi yönleriyle tartışılır.

Genel Kurul Görüşmeleri: Komisyonlardan geçen metin, genel kurulda tartışılır, değiştirilebilir ve oylanır.

Kabul ve Yürürlüğe Giriş: Parlamentoda kabul edilen bir kanun, hukuki prosedürler tamamlandıktan sonra yürürlüğe girer.

1.4. Kamu Politikası Uygulama Evresi

Uygulama evresi, politika kararlarının, yasa ve düzenlemelerin, idari organlar ve uygulayıcı birimler aracılığıyla hayata geçirildiği süreçtir. Bu aşama yalnızca teknik bir süreç olmayıp aynı zamanda siyasal, idari ve toplumsal etkileşimleri de içerir. Uygulama başarısı, bir politikanın beklenen etkileri yaratabilmesi açısından belirleyicidir. İyi tasarlanmış bir politika, etkili bir şekilde uygulanmadığında istenilen sonuçlara ulaşamayabilir.

Uygulama modelleri; Üstten Aşağı (Top-Down) Yaklaşım, Alttan Yukarı (Bottom-Up) Yaklaşım ve Birleşik (Sentez) Yaklaşımlar olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Üstten Aşağı (Top-Down) Yaklaşım: Bu yaklaşım, politikanın merkezî düzeyde formüle edilip yerel düzeyde doğrudan uygulanmasını öngörür. Bürokrasi ve hiyerarşik yapı ön plandadır. Başlıca temsilcileri; Pressman ve Wildavsky (1973), Mazmanian ve Sabatier’dir (1983). Bu yaklaşımın, net hedefler belirlenmesi ve merkezi kontrolün sağlanması gibi avantajlarının yanı sıra yerel farklılıklar göz ardı edilebilmesi gibi dezavantajları da vardır.

Altan Yukarı (Bottom-Up) Yaklaşım: Bu yaklaşım, uygulayıcı düzeydeki aktörlerin (örneğin yerel yöneticiler, öğretmenler, sağlık görevlileri) rolünü ve etkisini vurgular. Politikanın, uygulayıcılar ve hedef gruplar tarafından nasıl algılandığı ve şekillendirildiği ön plandadır. Temsilcisi, Lipsky’dir (1980). Bu yaklaşımın uygulama sürecinde esneklik ve adaptasyon sağlanması gibi avantajlarının yanı sıra politika hedeflerinden sapma riski gibi dezavantajları da söz konusudur.

Birleşik (Sentez) Yaklaşımlar: Bu yaklaşım hem üst katmanlardan hem alt katmanlardan gelen dinamikleri birleştirmeyi amaçlar. Politika süreçlerinin çok aktörlü, çok düzeyli ve karmaşık doğasına dikkat çeker [Örneğin: Elmore’un (1979) “Backwards Mapping” modeli, Sabatier’in (2007) “Advocacy Coalition Framework” modeli].

1.5. Kamu Politikası Değerlendirme Evresi

Değerlendirme evresi, bir kamu politikasının hedeflerine ulaşip ulaşmadığını belirlemek, uygulama sürecinde karşılaşılan sorunları tespit etmek ve politika çıktılarının toplumsal etkilerini analiz etmek amacıyla yürütülür. Bu süreç, karar vericilere geri bildirim sağlayarak politikanın sürdürülmesi, yeniden düzenlenmesi veya tamamen sona erdirilmesi konusunda bilgi sunar.

Değerlendirme türlerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

İzleme (Monitoring): Politikanın, uygulanma sürecinin sürekli gözlemlenmesidir.

Ara Değerlendirme (Interim Evaluation): Politika süreci devam ederken yapılan değerlendirmedir.

Son Değerlendirme (Ex-post Evaluation): Politikanın, tamamlanmasından sonra yapılan etkiel değerlendirilmedir.

Etki Değerlendirmesi (Impact Evaluation): Politikanın, toplum üzerinde oluşturduğu doğrudan ve dolaylı etkileri analiz eder.

Maliyet-Etkinlik Analizi (Cost-Effectiveness Analysis): Politikayla sağlanan faydaların maliyetle kıyaslanmasıdır.

2. 6360 SAYILI KANUN’UN UYGULAMA EVRESİ

Türkiye’de metropoliten yönetim modeline geçiş, 1980’li yılların başında merkezi idarenin yerel yönetim yapısında gerçekleştirdiği reformların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, 1982 Anayasası’nın 127. maddesine dayanılarak, büyükşehir belediye yönetiminin yasal çerçevesini belirlemek amacıyla 1984 yılında 3030 sayılı *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun* yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme, Türkiye’de ilk defa metropoliten yönetim anlayışına dayalı bir yerel yönetim yapısını tesis etmiştir.

Söz konusu yasal düzenlemenin yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra, 25 Mart 1984 tarihinde gerçekleştirilen mahalli idareler genel seçimleri sonucunda, İstanbul, Ankara ve İzmir belediyeleri büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Böylece, Türkiye’de büyükşehir belediyesi kavramı ve bu yapıya özgü yönetsel mekanizmalar, fiilen uygulanmaya başlanmıştır. 3030 sayılı Kanun, uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılmasına rağmen, yaklaşık yirmi yıl boyunca yürürlükte kalmış ve büyükşehir belediyeciliğinin kurumsal temelini atılmasında belirleyici rol oynamıştır. Bu Kanun, ancak 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni yasal düzenleme, büyükşehir yönetim anlayışını hem kapsam hem de yetki alanları açısından genişleterek daha çağdaş bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi statüsü ilk olarak 1984 yılında uygulanmaya başlanmış, bunu takip eden yıllarda farklı şehirler bu statüye dahil edilmiştir. 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya; 1988 yılında Kayseri büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 1993 yılında ise Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, Erzurum, Diyarbakır ve İzmit (5747 sayılı Kanun ile daha sonra ismi Kocaeli olarak değiştirilmiştir) bu statüye dâhil edilmiştir. Son olarak, 2000 yılında Adapazarı (aynı yasa ile ismi Sakarya olarak değiştirilmiştir) büyükşehir belediyesi ilan edilmiştir. Böylelikle, 2000 yılı itibarıyla Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 16’ya ulaşmıştır.

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Türkiye’nin yerel yönetim yapısında önemli bir reformu temsil etmektedir. Bu Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya,

Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van olmak üzere on üç ilde büyükşehir belediyeleri kurulmuş; il özel idareleri ise bu illerde kaldırılarak yerel hizmetlerin tamamı belediyelerce yürütülür hale getirilmiştir. Bu reform süreci, 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile devam etmiş; bu düzenleme ile Ordu iline de büyükşehir statüsü verilmiştir. Böylece büyükşehir belediyesi sayısı on dörde yükselmiş ve 6360 sayılı Kanun’un başlığı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması...” şeklinde değiştirilmiştir.

Söz konusu kanuni düzenlemelerle birlikte, büyükşehir belediyesi statüsünün kapsamı genişletilmiş; kırsal ve kentsel alan ayrımı gözetilmeksizin tüm il coğrafyası büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil edilmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin organizasyon yapısını, mali yapısını ve hizmet sunum biçimlerini köklü biçimde dönüştürmüştür. 6360 sayılı Kanun’un 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen mahalli idareler genel seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmesiyle, Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 16’dan 30’a çıkarılmıştır. Bu yasal düzenleme, yalnızca büyükşehir belediyesi statüsündeki yerel yönetimlerin sayısını artırmakla kalmamış, aynı zamanda bu belediyelerin sınırlarını da köklü biçimde yeniden tanımlamıştır. Kanun kapsamında kurulan yeni büyükşehir belediyelerinin sınırları, İstanbul ve Kocaeli örneğinde olduğu gibi, il mülki sınırları ile çakıştırılmıştır. Böylece büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı, kırsal yerleşimleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu yapısal dönüşüm, büyükşehir belediyelerinin klasik yerel yönetim işlevlerinin ötesine geçerek, adeta birer bölge yönetimi niteliği kazanıp kazanmadığı yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Seçimle belirlenen karar ve yürütme organlarına sahip olan büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının bu denli genişlemesi, yerel demokrasi, yönetim kapasitesi ve kamu hizmetlerinin etkinliği bağlamında çeşitli değerlendirmelere konu olmuştur (Keleş ve Mengi, 2017).

Bölge kavramı ve resmî bölgesel sınıflandırmalar kullanılmaksızın, büyükşehir belediyesi modeli aracılığıyla bölgesel yönetim benzeri bir yapılanmanın avantajlarından yararlanılmaktadır. Ancak, büyükşehir belediyelerinin sınırlı siyasi özerkliğe sahip olmaları ve idari ile mali yetkilerinin merkezi yönetim tarafından belirli ölçülerde sınırlandırılmış olması, bu yapının bölge temelli bir federalizm modeli olarak değerlendirilmesini engellemektedir (Oktay, 2016). Yerel yönetimlerin yetkili oldukları coğrafi alan toplamda değişmemiş, yetkiyi kullanacak birimler ve bunların coğrafi ölçekleri radikal biçimde değişmiştir (Arıkboğa, 2013). Ökmen ve Parlak (2013), 6360 sayılı Kanun’un, optimal ölçek yaklaşımı açısından liberal Batı demokrasilerinde gözlemlenen yönelimlerle paralellik taşıdığını belirtmektedir.

6360 sayılı Kanun’un 34. maddesi ile, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a 28/A maddesi eklenmiş ve bu düzenlemeyle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Söz konusu başkanlıklar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım faaliyetlerinin planlanması, izlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu birimler olarak yapılandırılmıştır. Bu birimlerin yönetimi, il valisi tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 35. maddesiyle Eylül 2016 itibarıyla YİKOB'lara “kamu tüzel kişiliği” ve “özel bütçeli idare” statüsü tanınmıştır (Keleş ve Mengi, 2017).

6360 sayılı Kanun ile belediyelerin %53’ü, köylerin %47’si, il özel yönetimlerinin ise %36’sı yerel halkın görüşü alınmadan kaldırılmıştır. Köylerin mahalleye dönüşmesiyle, yerel düzeyde köy halkının karar alma süreçlerine doğrudan katılımı zayıflamıştır. Köylerin tüzel kişilikleri kaldırıldığı için ortak alanların yönetimi, su kaynakları ve meraların kullanımı gibi

kritik konularda karar alma yetkisi büyükşehir belediyelerine veya ilçelere aktarılmıştır. Bu durum, yerel sorunların yerelden çözülmesini zorlaştırmakta ve merkeziyetçiliği güçlendirmektedir. Mahalleye dönüşen köylerde, muhtarların sahip olduğu idari ve mali yetkiler büyük ölçüde azaltılmıştır. Muhtarlar artık önemli ölçüde yetkisiz, yalnızca merkezi veya büyükşehir belediyesine bağlı birer aracılık kurumuna dönüşmüştür. Bu durum muhtarlık kurumunun etkinliğini zayıflatmakta, kırsalda yaşayan vatandaşların yerel yönetime erişimini güçleştirmektedir. Mahalleye dönüşen köyler, genellikle geniş coğrafi alanlara yayılmış nüfus açısından küçük ölçekli yerleşimlerdir. Bu köylerin büyükşehir belediye meclislerinde ve diğer karar organlarında yeterince temsil edilmemesi, kırsal nüfusun ihtiyaçlarının ve önceliklerinin göz ardı edilmesi sonucunu doğurabilmektedir. Bu da özellikle kırsalda yaşayan yurttaşlar açısından adil temsil sorununu beraberinde getirmektedir.

Muğla ilinin, Yatağan ve Ula ilçelerinde yapılan bir çalışma köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşim alanlarının 35'inden örneklem alınan mahalle muhtarları ile yapılan yüz yüze anket çalışmasını içermektedir. Çalışmada, köylerin kapatılmasının doğru bir karar olup olmadığına dair yöneltilen soruların karşılığı, %97 oranında köylerin kapatılmasının istenilmediği yönündedir. Diğer %3'lük oran ise, kendilerini etkileyen bir durum olmayacağını belirtmişlerdir. Konu, yerel yönetim ve merkezi yönetim açısından değerlendirildiğinde; köylerin kapatılmasının merkezi idarenin kırsal alanlarda vesayetini artıracak yönünde algılanmaktadır. Burada ifade edilen, köyün bağımsız tüzel kişiliği varken bu tüzel kişiliğin kaldırılmasıdır. Köy tüzel kişiliğindeki sorumlulukların belediye tarafından yapılıyor olması da merkeze bağlanma olarak algılanmaktadır (Ünal & Tanrıvermiş, 2018).

Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları düzeyine çıkarılmasıyla birlikte kamuoyunda en çok tartışılan hususlardan biri de bu yeni yapının coğrafi olarak merkeze uzak yerleşimlere etkin ve verimli hizmet sunup sunamayacağıdır. Bu tartışmaların merkezinde, hizmet sunumunda merkezileşmenin ve ölçek ekonomilerinin sağlayabileceği potansiyel avantajlar ile yerel ihtiyaçların farklılaşması arasındaki denge sorunu yer almaktadır. Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Raporu'nda (2012), söz konusu düzenlemenin temel gerekçesi olarak, il sınırlarına genişleyen belediye yetki alanı sayesinde en geniş ölçekte hizmet üretme kapasitesine sahip, güçlü ve bütüncül bir idari yapının hedeflendiği ifade edilmektedir. Raporda, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesinin ölçek ekonomileri yaratacağı, böylece hizmetlerin daha az kaynakla, daha yüksek kalite ve etkinlikle sunulmasının mümkün olacağı vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım, merkeziyetçi bir hizmet sunum modelinin, özellikle kırsal alanlarda ve merkeze uzak bölgelerde karşılaşılabileceği potansiyel zorlukları ise göz ardı etme riskini barındırmaktadır.

Büyükşehir belediyesi sistemine geçilmesiyle birlikte, il genelindeki tüm yerleşim birimlerinin belediye hizmetlerinden eşit biçimde yararlanması hedeflenmiştir. Ancak bu hedef, özellikle coğrafi olarak dağınık ve ulaşımı zor olan bölgelerde ciddi uygulama sorunlarıyla karşı karşıyadır. Büyükşehir belediyelerinin uzak ilçelere ve kırsal yerleşimlere hizmet götürmesinde yaşanan temel güçlükler; coğrafi engeller, altyapı yetersizlikleri, nüfus yoğunluğunun düşüklüğü ve ekonomik kaynakların sınırlılığı gibi çok boyutlu faktörlerden kaynaklanmaktadır. İl genelindeki hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmesi, özellikle dağınık yerleşim yapısına sahip illerde (örneğin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde) hizmet kalitesinde düşüşe neden olmuştur. Uzak ve dağlık bölgelerde hizmet sunum maliyeti artmıştır. İlçeler ve uzak mahalleler için hizmetlerin etkin ve zamanında sunulmasında güçlükler yaşanmıştır. Yol, ulaşım ve altyapı sorunları, hizmetin sahaya aktarılmasını geciktirmiştir. Coğrafi koşullar nedeniyle hizmetlerin ulaştırılması, personelin hareketliliği ve teknik ekipmanın uzak bölgelere götürülmesi belediyeler açısından yüksek maliyetlere sebep olmuştur. Bu maliyet artışı, belediye bütçeleri üzerinde ciddi baskı oluşturmıştır.

Kahramanmaraş örneği bu durumu somut biçimde ortaya koymaktadır. İl merkezine yaklaşık 200 kilometre uzaklıkta yer alan, yüksek rakımlı ve sıradağlarla çevrili kuzey bölgeler, fiziki erişimin sınırlı olduğu alanlardır. Bu bölgelerdeki yerleşim yerlerine Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'nin düzenli ve etkin bir biçimde kamu hizmeti sunmasında önemli yapısal sorunlar yaşanmaktadır. Muğla Büyükşehir Belediyesi, sahip olduğu 1140 kilometrelik kıyı şeridiyle Türkiye'nin en uzun kıyı uzunluğuna sahip belediyelerinden biri olarak, bu alanda geniş bir hizmet sunma yükümlülüğü altındadır. Benzer şekilde Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde 640 kilometrelik kıyı şeridine hizmet götürmekle yükümlüdür. Bu gibi coğrafi farklılıklar, belediye hizmetlerinin planlanması ve sunulmasında önemli ölçüde çeşitlenmeye neden olmaktadır (Arslan, 2022).

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin de hizmet alanı önemli ölçüde genişlemiştir. Önceden yalnızca yakın çevresindeki 16 ilçeye hizmet sunan belediyenin, bu değişiklik sonrasında hizmet götürmekle yükümlü olduğu ilçe sayısı 25'e yükselmiş; toplam yüzölçümü ise yaklaşık 3,8 kat artmıştır (Ceyhan & Tekkanat, 2018). Büyük coğrafi alana sahip olan Erzurum örneğinde de Koday (2009), metropol merkez ilçelerden Aziziye'nin (eski adıyla Ilıca) bile kuzeyindeki ve kuzeybatısındaki uzak belde ve köylere hizmet götürme zorluklarını anlatmaktadır. İzmir, Adana ve Erzurum'da (büyük ihtimalle diğer büyükşehir belediyelerinde de) mahalleye dönüşen köylerle belediye kapanan beldelere ilçe belediyelerinin mevcut imkân ve kapasiteleriyle hizmet götürmekte zorluklar yaşanmaktadır. Bergama, Ödemiş, Tire, Kiraz, Bayındır, Kemalpaşa, Kınık gibi ilçeler ile Adana örneğinde görüleceği üzere Pozantı, Kozan, Saimbeyli ve Tufanbeyli ilçelerinin belde ve köyleri bu zorlukları yaşamaktadır (Can & Avcı, 2016). Büyükşehir belediyesi sisteminde mekânsal adalet ilkesi tam anlamıyla hayata geçirilememekte, özellikle kırsal ve dağlık bölgelerde yaşayan vatandaşlar kent merkezindeki nüfusa kıyasla daha sınırlı kamu hizmeti alabilmektedir.

Demografik açıdan ise bazı büyükşehir belediyeleri, yönetim merkezi nüfusunun daha küçük olmasına rağmen, kendilerinden daha büyük yerleşim birimlerine hizmet sunmak durumundadır. Bu durum, büyükşehir belediyesi sisteminde yerel yönetim açısından önemli bir tartışma alanı doğurmaktadır. Örneğin Hatay ilinde İskenderun Belediyesi, nüfus ve ekonomik kapasite bakımından Hatay merkezinden daha gelişmiş olmasına rağmen, planlama ve imar gibi temel yerel yönetim yetkileri Hatay Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir. Benzer şekilde Muğla ilinde Fethiye, Mardin ilinde ise Kızıltepe ve Nusaybin ilçeleri, merkez ilçelerden daha büyük yerleşim alanlarıdır. Bu örnekler, büyükşehir belediyesi modelinin yerel ölçekli farklılıkları ne ölçüde dikkate alabildiği ve bu modelin merkez-çevre ilişkileri üzerindeki etkilerini tartışmaya açmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde hizmetlerin etkin ve verimli biçimde planlanması ve uygulanabilmesi, ancak çeşitli durum ve olaylara ilişkin verilerin sistematik olarak toplanması, yönetilmesi, analiz edilmesi ve sunulmasıyla mümkün olabilmektedir. Arazi kullanımı, nüfusun sosyo-ekonomik yapısı, çevre kirliliği, ulaşım ağları, kentteki konut dokusu, suçların mekânsal dağılımı, trafik kazalarının yoğunlaştığı bölgeler gibi çok çeşitli veriler, belirli mekânlarda meydana gelen olgulara dair önemli bilgiler sunmakta ve genellikle kendi içlerinde karmaşık ilişkiler barındırmaktadır. Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerinin kamu hizmetlerini hangi bölgelere, hangi miktarlarda ve hangi yöntemlerle ne kadar maliyetle sunacaklarını planlayabilmeleri; aynı zamanda bu süreçte çok sayıda veriyi hızlı, doğru ve etkin bir şekilde analiz ederek değişen koşullara uyum sağlayabilmeleri açısından Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) teknolojilerine duyulan ihtiyaç açıkça ortaya çıkmaktadır (Çağatay, 2015).

Kırsal alanların idari kararlar mahallelere dönüştürülmesi, kırsal kimliğin şehirleşmeye maruz kalmasıyla sonuçlanmıştır. Bu süreçte, kırsal yaşam biçimi ve tarımsal üretimin özgün yapısı göz ardı edilerek, kentsel planlama yaklaşımları kırsala doğrudan aktarılmıştır. Kırsal yaşamın sosyo-ekonomik dinamiklerinin ve yerel kültürel pratiklerin dikkate alınmadığı uygulamalar, kırsal kalkınma projelerinde etkinliği azaltan önemli uyumsuzluklara neden olmuştur. Bu durum, kırsal nüfusun geçim kaynaklarını, üretim biçimlerini ve yerel kimliğini tehdit etmiş, sonuç olarak kırsal alanlarda ekonomik, sosyal ve kültürel sorunların derinleşmesine zemin hazırlamıştır. Kırsal kalkınma politikalarının başarılı olabilmesi için, kırsal alanların özgünlüğünü ve yerel ihtiyaçları esas alan bir planlama yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir.

Antalya ilinde kapatılan 543 köy içerisinde seçilmiş 133 eski köy/yeni mahalle muhtarı örneklem alınarak görüşme yoluyla yapılmış bir çalışma neticesinde, 6360 sayılı Kanun'un Antalya ilinde mahalle muhtarları tarafından olumsuz karşılandığı tespit edilmiştir. Çalışma sonucunda çevre temizliği, yolların bakımı gibi konular dışında büyükşehir belediyesinin yerele hizmet götürme konusunda yetersiz kaldığı görülmüştür. Mahalle muhtarları, ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyesine kıyasla daha kolay ve daha fazla hizmet alabildiklerini belirtmişlerdir (Çavuşoğlu & Lamba, 2020).

Manisa il sınırlarında yer alan 17 ilçenin 15'inde (Ahmetli, Alaşehir, Demirci, Gölarmara, Kırkağaç, Köprübaşı, Kula, Salihli, Sarıgöl, Saruhanlı, Selendi, Soma, Şehzadeler, Turgutlu, Yunusemre) yaşayan 257 katılımcıya verilen anket formunun değerlendirilmesiyle gerçekleştirilen bir başka çalışmada; vatandaşların genel anlamda mahalleye dönüşüm kararına bakışlarının olumlu olmadığı, köylerin kentle bütünleştiğini genel olarak düşünmedikleri ve eski yaşantılarına devam ettikleri, değişimin genelde tabela değişikliğinden ibaret olduğunu ifade ettikleri saptanmıştır. Ayrıca, sosyolojik açıdan vatandaşların çoğunlukla kendilerini kentli gibi hissetmedikleri ve aile yapılarında önemli değişikliklerin olmadığını düşündükleri ve hak ve sorumluluklarında önemli değişikliklerin olmadığını, bununla birlikte ekonomik açıdan vergilerin artması gibi birtakım yükümlülüklerle karşı karşıya kalacaklarını düşündükleri tespit edilmiştir (Ökmen vd., 2016)

Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve mahalle muhtarlıkları arasında görev ve sorumlulukların yeterince net tanımlanmaması sebebiyle, uygulamada sıklıkla yetki karmaşası ve koordinasyon problemlerine yol açmaktadır. Özellikle; altyapı hizmetlerinde, büyükşehir belediyesi genellikle ana arterlerin altyapısından sorumluyken, ilçe belediyeleri ara yolların ve sokakların altyapısına odaklanır. Ancak uygulamada, görevlerin sınırlarının belirsiz olması veya örtüşmesi nedeniyle kaynakların verimsiz kullanılması ve yatırımların gecikmesi gibi problemler yaşanabilmektedir. Ulaşım hizmetlerinde büyükşehir belediyeleri toplu taşımadan genel olarak sorumlu tutulurken, ilçe belediyeleri daha lokal düzenlemeler (örneğin duraklar, ara yollar, trafik düzenlemeleri) üzerinde yetkilendirilir. Bu durum, bütüncül ulaşım politikalarının uygulanmasını güçleştirmekte, koordinasyonsuzluk sebebiyle trafik yoğunluğunun artması ve toplu taşımada aksaklıklara neden olabilmektedir. Çevre düzenlemelerinde park, bahçe ve temizlik hizmetleri gibi görevler, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaşılsa da muhtarlıklar da mahalle ölçeğinde müdahale talep edebilir. Yetki ve sorumlulukların netleşmemesi, çevre kalitesinin korunmasını güçleştiren, kaynakların etkin kullanılmasını engelleyen sonuçlar doğurmaktadır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kırsal alanların mahalleye dönüştürülmesiyle ortaya çıkan sorunlara çözüm üretmek amacıyla 7254 sayılı Kanun ile mahalleye dönüştürülen köylere "kırsal mahalle" veya "kırsal yerleşik alan" statüsü tanımlanmasının önü açılmıştır. 16.10.2020 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve aynı gün 31276 sayılı Resmî Gazete'nin mükerrer baskısında yayımlanan 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 10. maddesi ile 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ek 3. madde eklenmiştir. Böylece bu alanlara yönelik olarak vergi, harç, katılma payları ve su kullanım ücretlerinde belirli muafiyet ve indirimlerin uygulanması hedeflenmiştir. Ancak söz konusu düzenleme, kırsal mahalle niteliğinin belirlenmesine ilişkin kriterlerin açık ve nesnel şekilde tanımlanmamış olması; karar sürecinin büyükşehir ve ilçe belediyelerinin birlikte yer aldığı iki aşamalı bir yapıya dayanması ve idareye geniş bir takdir yetkisi tanınması gibi nedenlerle uygulamada yeni sorunlar yaratabilecek bir potansiyele sahiptir (Kılıç & İpek, 2022).

15 Nisan 2021 tarihli ve 31455 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği*, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve kırsal mahallelerin hukuki statüsünü belirleme açısından önemli bir düzenleme olarak öne çıkmıştır. Bu yönetmelik, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasları ortaya koyarken, aynı zamanda bu alanlara tanınacak muafiyetleri de düzenlemektedir. Yönetmelikte kırsallık tespitine ilişkin olarak; yerleşimin kırsal özellik gösterip göstermediği, şehir merkezine olan uzaklığı, kentsel hizmetlere erişim imkânı, yapılaşmanın niteliği, yerleşimin imar planlarında gelişme alanı dışında kalıp kalmadığı ve sosyoekonomik koşullar gibi çok boyutlu ölçütler esas alınmaktadır. Bu kriterlerin bir ya da birkaçının birlikte değerlendirilmesiyle bir mahallenin kırsal nitelik taşıyıp taşımadığına karar verilmektedir (Karalezli, 2021).

Kırsal mahalleler, Türkiye'nin coğrafi ve sosyo-ekonomik yapısı içerisinde önemli bir yere sahip olan yerleşim birimleridir. Özellikle 6360 sayılı Büyükşehir Yasası sonrasında birçok köy ve belde mahalle statüsüne dönüştürülmüş; bu durum, kırsal alanların idari yapısını değiştirmiş olsa da, sosyo-ekonomik ve kültürel özelliklerini büyük ölçüde korumasına neden olmuştur. Kırsal mahalleler, genellikle düşük nüfus yoğunluğuna sahip, dağınık ya da toplu yerleşim biçiminde görülen, nüfusun yaş ortalamasının yüksek olduğu, gençlerin büyük şehirlere göç ettiği alanlardır. Ekonomik faaliyetler tarım ve hayvancılık gibi birincil sektörlere dayalıdır; geçimlik üretim yaygındır ve gelir düzeyi çoğunlukla düşüktür. Sanayi tesislerinin bulunmaması, istihdam olanaklarını sınırlandırmakta ve ekonomik kalkınmayı zorlaştırmaktadır.

Altyapı açısından değerlendirildiğinde, kırsal mahallelerde yol, içme suyu, kanalizasyon, internet gibi temel hizmetlerin ya yetersiz ya da sınırlı olduğu görülmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri de sınırlı ölçüde sunulmakta; genellikle yalnızca ilköğretim düzeyinde eğitim sağlanmakta ve sağlık hizmetleri mobil ekipler veya belirli periyotlarla verilen hizmetlerle sınırlı kalmaktadır. Ulaşım imkânları kısıtlı olduğundan, özellikle yaşlı nüfusun merkeze erişimi zorlaşmaktadır.

Sosyal ve kültürel yapıya bakıldığında, kırsal mahallelerde geleneksel yaşam tarzı hâkimdir. Geniş aile yapısı, akrabalık ilişkileri ve mahalle içi dayanışma oldukça güçlüdür. Yerel kültür öğeleri, folklorik öğeler, geleneksel kıyafetler ve yemekler bu mahallelerde canlılığını sürdürmektedir. Yönetimsel olarak ise mahalleler, muhtarlar tarafından temsil edilmekte ve büyükşehir belediyesine bağlı olarak hizmet almaktadır. Ancak statü değişikliğine rağmen kırsal mahalleler, hizmete erişim ve yaşam tarzı bakımından kırsal karakterini sürdürmektedir. Bu nedenle kırsal mahallelerin ihtiyaçları, kentsel mahallelerden farklı olarak ele alınmalı; kamu politikalarında bu ayrım gözetilerek planlama yapılmalıdır.

7254 sayılı Kanun'un 10. maddesi şöyledir: Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyoekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı

tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkra da belirtilen usulle kaldırılabilir.

3. SONUÇ

Kamu politikalarının oluşumu ve uygulanma süreci, çok aktörlü, çok boyutlu ve dinamik bir yapı arz etmektedir. Bu sürecin anlaşılmasında süreç analizi modeli, karar alma, uygulama ve değerlendirme gibi evreleri sistematik bir biçimde ele alarak bütüncül bir çerçeve sunmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetim alanında önemli bir dönüm noktası olan 6360 sayılı Kanun’un uygulanma süreci, süreç analizinin kavramsal çerçevesi ile değerlendirildiğinde, politika yapım sürecinin her aşamasında çeşitli yapısal ve işlevsel sorunların ortaya çıktığı gözlemlenmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi modeli, il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmiş ve kırsal alanlar bu yapıya dâhil edilmiştir. Bu dönüşüm, idari sınırların yeniden tanımlanmasının ötesinde, kırsal yerleşimlerin yönetsel statüsünü, toplumsal yapısını ve kamu hizmetlerine erişimini derinden etkilemiştir. Kırsal alanların mahalle statüsüne dönüştürülmesiyle birlikte, köy tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması, yerel katılım mekanizmalarının zayıflaması, temsil sorunlarının derinleşmesi ve yerindenlik ilkesinin aşınması gibi çeşitli sorunlar gündeme gelmiştir.

Süreç analizi modeli bağlamında değerlendirildiğinde, gündeme geliş evresinde kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi ve katılımcılığın sınırlı olması; formülasyon sürecinde yerel dinamiklerin ve kırsal ihtiyaçların yeterince dikkate alınmaması; uygulama aşamasında hizmet sunumunda ölçek sorunu, maliyet artışı ve koordinasyon eksikliği; değerlendirme aşamasında ise yeterli geri bildirim mekanizmalarının kurulmamış olması dikkat çekmektedir. Bu durum, politikanın etkili bir şekilde uygulanmasını güçleştirmiş ve mekânsal adalet ilkesine aykırı sonuçlar doğurmuştur.

Bu çerçevede, kırsal mahalle düzenlemesiyle hedeflenen bütüncül ve etkin yönetim modelinin, özellikle kırsal bölgelerdeki hizmet sunum kalitesi, yerel demokrasi, katılım ve yönetim açısından beklenen sonuçları üretmekte yetersiz kaldığı görülmektedir. Son yıllarda çıkarılan 7254 sayılı Kanun ve buna bağlı olarak hazırlanan Kırsal Mahalle Yönetmeliği gibi düzenlemeler, bu sorunları telafi etme çabası olarak değerlendirilse de uygulamadaki belirsizlikler ve idari takdirin genişliği, yeni sorun alanlarının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, kırsal mahalle uygulamalarında daha kapsayıcı, yerel özgünlükleri gözetken ve çok düzeyli yönetimi esas alan bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Kırsal kalkınmanın sürdürülebilirliği, yerel kimliğin korunması ve kamu hizmetlerine adil erişimin sağlanması açısından, politika süreçlerinin her aşamasında yerel aktörlerin etkin katılımını sağlayan bir yapının geliştirilmesi, kamu politikalarının başarısı açısından elzemdir.

KAYNAKÇA

- Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı (2012). *Sorular ve cevaplarla yeni Büyükşehir Yasası*. Ankara.
- Arikboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir modeli. *Yerel Politikalar*, (3), ss. 48-97.
- Arslan, R. (2022). *Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikası*. Nobel Yayınları.

- Brewer, G. D. (1974). The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244.
- Can, E. & Avcı, İ. (2016). 6360 Sayılı Yasa ile kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) işlevselliği: İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri. Z. Toprak Karaman Y. E. Özer, İ. G. Yontar, G. Teknikler (Edt.), *KAYSEM 10 bildiriler kitabı: Büyükşehir yönetimi ve il yönetiminin yeni yüzü* (553-589). Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Ceyhan, S. & Tekkanat, S. S. (2018). 6360 Sayılı Kanun ve Ankara iline katkıları. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), ss. 20-42.
- Çağatay, U. (2015). Coğrafi bilgi sistemlerinin (CBS) büyükşehir belediyelerinde kullanılabilirliği üzerine bir değerlendirme. M. Ökmen (Edt.), *Yerel yönetimlerde güncel gelişmeler* (ss. 329-351). Ekin Yayınları.
- Çavuşoğlu, A. & Lamba, M. (2019). 6360 Sayılı Kanun'un mahalleye dönüşen birimler üzerine etkisi. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(21), 123-147.
- Çevik, H. H. & Demirci, S. (2012). *Kamu politikası: Kavramlar, aktörler, süreç, modeller, analiz, karar verme*, Seçkin Yayınları.
- Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction*. Upper Saddle River.
- Dye, T. R. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Günel, V. A. & Güler Ağin, A. (2023). Türk kamu yönetiminde büyükşehir belediye yönetimi: 6360'ın 10. yılı. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), ss. 277-295.
- Karalezli, G. (2021). Mahalle ve köyün birleştirilmesi ile oluşan yeni bir birim: Kırsal mahalleler. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 50-61.
- Keleş, R. & Mengi, A. (2017). *Avrupa Birliği'nin bölge politikaları*. Cem Yayınevi.
- Kılıç, Ö. & İpek, S. (2022). Kırsal mahalle: Büyükşehirlerde tekrar köye dönüşümü?. *Troy Academy*, 7(1), ss. 1-16. <https://doi.org/10.31454/troyacademy.901752>
- Koday, Z. (2009). İdari coğrafya özellikleri bakımından Aziziye metropol ilçesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2), ss. 67-80.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process*. Bureau of Governmental Research University of Maryland.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Sabatier, P. A., Mazmanian, D. A., Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1983). The Internal Process of Policy Implementation: Policy Preferences and Relationships among Agency Officials. *Can Regulation Work?: The Implementation of the 1972 California Coastal Initiative*, 95-130.
- Oktay, T. (2018). 6360 Sayılı Kanun'a dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 1(1), 77-131.

- Ökmen, M., Çağatay, U., Uçar A., Arslan, R. (2016). Köylerin mahalleye dönüşüm kararının etkilerini belirlemeye yönelik bir araştırma: Manisa Büyükşehir Belediyesi örneği. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Sağır, M. Navruz (Edt), *KAYFOR 13 bildiriler kitabı: Kamu yönetiminde değişimin yönü ve etkileri* (ss. 1475-1487). Selçuk Üniversitesi.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2013). *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler: Kavramlar, yaklaşımlar, yapılar ve mevzuat*, Orion Yayınları.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Resmî Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr>.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Westview Press.
- Ünal, A. & Tanrıvermiş H. (2018). 6360 Sayılı Kanun ve zorunlu kentleşme, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 27(2), ss. 1-44.
- Weible, C. M. (2014). Introducing the scope and focus of policy process research and theory. P. A. Sabatier and C. M. Weible (Edt), *Theories of the Policy Process*, (3-21). Westview Press.