



## Büyükşehir Belediye Modelinde Zabıta Hizmet Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği<sup>1</sup>

Gamze ÇÜRÜKSULU USTA \*

ÖZ

Bu araştırmanın amacı, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının son sekiz yılda ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının analiz edilmesidir. Araştırmada zabıta hizmet alanının seçilmesinde üç temel neden bulunmaktadır. Birincisi, zabıta hizmetinin belediye tarafından sağlanan zorunlu bir hizmet olmasıdır. İkincisi, 6360 sayılı Kanun'un zabıta hizmet alanını doğrudan etkilemesidir. Üçüncüsü, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının genişlemesiyle hizmet alan nüfusun artmasıdır. Araştırma, Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerindeki üst düzey yönetici algısı üzerinden ölçülmüştür. Verilerin toplanmasında yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılmıştır. Araştırma sonuçları ruhsatlandırma, denetleme ve ana arterlere hizmet paylaşımının başarılı şekilde sürdürüldüğünü göstermektedir. İlaveten, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmenin politikadan beklenileni karşıladığını göstermektedir. Diğer taraftan, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının kargaşaya neden olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle buna dayalı hizmet paylaşımında büyükşehir ilçe belediyelerinin asıl sorumlu olması önerilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Büyükşehir, İlçe Belediyesi, Hizmet Paylaşımı, Zabıta, 6360 Sayılı Kanun

**JEL Sınıflandırması:** R11, R14, R28

## Municipal Police Service Sharing Analysis in Metropolitan Municipality Model: Ordu and Trabzon Cases

### ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the application results of service sharing practices in municipal police between metropolitan municipalities and district municipalities in last eight years following the Law No 6360. There are three reasons why this study considers analyzing the municipal police service area. First, the municipal police service is a mandatory service offered by the municipalities. Second, the municipal police service area is one of the service areas directly affected by the regulation. Third, increase in the population who receive service due to the expansion of service delivery area of metropolitan cities. Empirical analysis relies on the perceptions of senior officers in municipalities and district municipalities of Ordu and Trabzon. Semi-structured interviews are conducted to obtain data. Results of the research show that licensing, inspection, and service sharing to main arteries have been succeeded. Moreover, the transformation from provincial municipality to metropolitan municipality meets what is expected from policy change. On the other hand, findings reveal that the service sharing based on main arteries and cross-roads causes confusion. Therefore, it is recommended that district municipalities should be responsible for services subject to the criterion based on separation between main arteries and crossroads.

**Keywords:** Metropolitan, District Municipality, Service Sharing, Municipal Police, Law No 6360

**JEL Classification:** R11, R14, R28

*Geliş Tarihi / Received: 21.01.2023 Kabul Tarihi / Accepted: 21.06.2023  
Doi: 10.17541/optimum.1240190*

<sup>1</sup> "Bu çalışma, Gamze Çürüksulu Usta tarafından İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programında hazırlanan "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet ve Gelir Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği" isimli doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

\* Arş. Gör. Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gamze.curuksulu@erdogan.edu.tr, ORCID:0000-0002-2831-0479

## 1. GİRİŞ

Türkiye’de yerel yönetim sistemine yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerin sonuncusu 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun değişikliğidir. Bu kanun değişikliği ile belirli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasıyla planlama ve koordinasyonun sağlanamadığı, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamayarak kaynak israfının yaşandığı temel gerekçesiyle yeni bir büyükşehir belediye modeli oluşturulmuştur. Ayrıca büyükşehir il sınırındaki tüm ilçe belediyelerinin tamamı ikinci kademeye taşınarak büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı genişletilmiştir. Böylelikle büyükşehir belediyelerinin idari ve mali yapısıyla birlikte kademeler arasındaki hizmet paylaşımında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir (6360 S.K. ve 6360 S.K. Gereğesi).

Literatürde 6360 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen değişiklikleri ve bunların farklı yönlerden etkisini inceleyen çok sayıda çalışmaya ulaşılmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı *genel olarak* kanunun büyükşehir belediye yönetiminde getirdiği değişiklikleri açıklarken (Eryiğit, 2018; Gül, Özgür ve Efe, 2017; Oktay, 2016; Gül, 2016; Tekel, 2016; Genç, 2016; Arıkboğa, 2013) diğer kısmı *mali değişiklikleri* açıklamaktadır (Ü. Arıkboğa, 2018; Dağ ve Kılınç, 2017; Agun ve Güler, 2017; Ü. Arıkboğa, 2016; Yüksel, 2016; Yalçın ve Gök, 2016; Ü. Arıkboğa, 2015).

Literatürde kanunun etkilerini bir *yerleşim alanıyla* sınırlandıran çalışmalara sıklıkla ulaşılmaktadır (Öner ve Şahnagil, 2020; Arslan ve Polat, 2019; Genç ve Tekçe, 2019; Bulut ve Dönmez, 2019; Çamdere ve Genç, 2018; Genç, Özerk ve Ülkü, 2018; Tekin, 2018). Fakat Ordu ve Trabzon illerine yönelik gerçekleştirilen çalışmalar oldukça sınırlı ve dar kapsamlıdır (Yılmaz, 2018; Kalpaklıoğlu, 2017; Öçal, 2016; Atabeyoğlu, 2014; Sarıhan, 2019). Ayrıca ilgili şehirlere yönelik gerçekleştirilen çalışmalar doğrudan 6360 sayılı Kanun’un etkilerini hizmet paylaşımı kapsamında araştırmamaktadır. Diğer taraftan, literatürde kanunun etkilerini *zabıta hizmet alanıyla sınırlandıran çalışmalar* oldukça sınırlı ve genel kapsamlıdır (Akman ve Bayram, 2018; Oktay, 2017; Şimşek, 2016). Bu araştırmalardan hareketle literatürde, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinde 6360 sayılı Kanun sonrası yaşanan değişiklikleri kademeler arasındaki zabıta hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçları açısından analiz eden bir araştırmaya henüz rastlanılmamıştır.

Araştırmanın amacı, 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının son sekiz yılda ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının analiz edilmesidir. Zabıta hizmet alanının seçilmesindeki ana neden bu hizmet alanının 5393 sayılı Kanun’un 48. Maddesi’ne göre belediye teşkilatındaki temel bir hizmet alanı olması ve 6360 sayılı Kanun değişikliğinin bu hizmet alanını doğrudan etkilemesidir. Ayrıca artan nüfusla birlikte belediye sınırları içerisindeki ihtiyaçların artarak çeşitlenmesi ve yeni arayışların ortaya çıkmasıdır.

Belirlenen amaç doğrultusunda yerel yönetimlerde değişen ve gelişen şartlar ekseninde zabıta hizmet alanındaki ihtiyaçların karşılanmasında kademeler arasındaki hizmet paylaşımının etkisinin ölçülerek literatüre katkı sağlanacağı düşünülmektedir. Ayrıca Karadeniz Bölgesi’nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, iklim şartları, yol ağı gibi fiziksel özellikler açısından benzer özelliklere sahip iki yeni büyükşehir belediyesi olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının hem iki büyükşehirin karşılaştırmalı bakış açısıyla hem de her iki kademedeki yöneticilerin karşılaştırmalı bakış açısıyla araştırılarak literatürdeki boşluğun doldurulması hedeflenmektedir.

Araştırma, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşülmesiyle zabıta hizmet alanının organizasyon yapısında gerçekleştirilen değişiklikleri araştırmakla birlikte Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile nüfus, yüzölçümü, merkeze uzaklık, siyasi parti, kıyı kesimi

ve iç kesimi kriterlerine göre seçilmiş on büyükşehir ilçe belediyesi üzerinden üst düzey yönetici algısını ve uygulama sonuçlarını analiz etmektedir.

Araştırma verilerinin toplanmasında yarı yapılandırılmış görüşme formuna dayalı yüz yüze mülakat yöntemi kullanılmıştır. Bunu takiben veriler belirlenen temalara göre gruplandırılarak nitel veri analiz yöntemi olan betimsel analiz yöntemi ile analiz edilmiştir.

Araştırmanın örnekleme 6360 sayılı Kanun değişikliği sonrası il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştürülen Karadeniz Bölgesi'nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, iklim şartları, yol ağı, nüfus ve yüzölçümü açısından benzer özelliklere sahip olan Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyeleridir. Ayrıca nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı kesim ve iç kesim kriterlerine göre belirlenen on büyükşehir ilçe belediyesidir. Böylelikle hem iki büyükşehir belediyesinin kendi içinde karşılaştırılmasıyla hem de büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerindeki yöneticilerin algısının karşılaştırılmasıyla zabıta hizmet paylaşımı analiz edilmektedir.

Araştırma beş kısımda kurgulanmaktadır. Araştırmanın birinci kısmında, zabıta hizmetlerine dayalı idareler arası hizmet paylaşımı açıklanmakta, ikinci kısımda araştırma ve yöntem hakkında bilgiler verilmekte, üçüncü kısımda bulgular analiz edilmekte ve dördüncü kısımda bulgulara dayalı araştırma sonuçları tartışılmaktadır. Beşinci kısımda ise çalışmadan elde edilen genel sonuçlar kademeler arası hizmet paylaşımı kapsamında açıklanarak tespit edilen sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulmaktadır.

Araştırma sonuçları, birinci sınıf gayri sıhhi iş yerlerinin sorumluluğunun üst kademede olmasının il sınırında bütünlüğü ve denetimi sağladığı gerekçesiyle devam etmesi gereken olumlu bir paylaşım modeli olduğunu, ilçe belediyelerinin de sıhhi işyerleri, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi işyerleri ve umuma açık yerlerden yetkili ve sorumlu olmasının olumlu bir paylaşım modeli olduğunu göstermektedir. Araştırma sonuçlarına göre kademeler arasındaki bu hizmet paylaşımının korunması önerilmektedir. İlaveten araştırma sonuçları, zabıta hizmetlerinde kargaşaya neden olan temel konunun ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımı olduğunu ve bu paylaşımın büyükşehir belediyelerinin kendi yetki ve sorumluluğundaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerindeki ruhsat ve denetim hizmetlerinin sunulmasında kargaşaya neden olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla zabıta hizmetlerinde ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımının kaldırılarak bu alanlarda ilçe belediyelerinin yeterli teknik ve beşeri kapasiteyle güçlendirilerek yetkili ve sorumlu olması önerilmektedir.

İl ve ilçe belediye sınırlarının genişlemesiyle ilçe belediyelerindeki memur zabıta sayısının tüm alana hizmet sunmakta yetersiz kaldığı, ilçe belediyelerinin sorumluluklarında olmayan alanlarda hizmet vermek durumunda kalmasının kapasitelerinin üzerinde hizmet yükünü oluşturarak uygulamada aksaklıklara neden olduğunu göstermektedir. Bunların yanı sıra yaz aylarında artan kaçak inşaat denetimlerinde memur zabıta ihtiyacının arttığı, diğer taraftan uzman zabıta personeline ihtiyacın duyulmaya başlandığı vurgulanmaktadır. Bu nedenle, ilçe belediyelerindeki memur zabıta istihdamı öne çıkarılmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet alanının sıklıkla çakışmasının uygulamada kargaşayı artırdığı ortaya çıkmaktadır.

## **2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNDE ZABITA HİZMETİNİN ÖRGÜTLENMESİ VE HUKUKİ YAPISI**

Yerel yönetimlerde şehirlerin düzenini ve esenliğini sağlamakla görevli olan zabıta hizmet alanı şehir yönetiminde imar, sağlık ve trafik denetimlerini yerine getirmekten sorumludur. Bu yetki ve sorumluluklarını polis ve jandarma gibi denetim mekanizmalarıyla birlikte yerine getirebilmektedir (Şimşek, 2016: 388-404).

6360 sayılı Kanun değişikliği ile birlikte büyükşehir belediyeleri hizmetin faydasının yayıldığı alan ve ölçek ekonomisine daha duyarlı olan hizmetler açısından daha fazla yetki, görev ve sorumluluğa sahip olurken (Arıkboğa, 2013: 55) büyükşehir ilçe belediyeleri daha küçük ölçekli ve rutin ihtiyaçların karşılandığı sınırlı yetkilere sahip olmuştur (Yıldırım, Gül ve Akın, 2015: 214-215).

Kanun değişikliğiyle büyükşehir belediyeleri yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, onarımını, temizliğini sağlamak, karla mücadele çalışmalarını yürütmekle yetkilendirilmiştir. Ayrıca il sınırları içindeki yerleşim yerlerini birbirine bağlayan yollar büyükşehir belediyelerinin, bunlar dışında kalan yol, cadde ve meydanlar ise büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılmıştır (6360 S.K, 2012).

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri zabıta hizmet alanında kendi sorumluluğunda bulunan alanlardaki işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemekle, bu alanlardaki zabıta hizmetlerini yerine getirmekle ve gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırarak denetlemekle sorumludur (5216 S.K. Md. 7 B. d/j/k). Büyükşehir ilçe belediyelerindeki zabıta birimleri; sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırarak denetlemekle sorumludur (5216 S.K. Md. 7 B. c). Bunun yanı sıra büyükşehir belediyeleri, yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını, bunların numaralandırılması ve isimlendirilmesiyle, bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koyulmasıyla, ilan ve reklam asılacak yerler ile bunların şekil ve ebadını belirlemekle sorumludur (5216 S.K. Md. 7 B g). Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımına ilaveten büyükşehir belediye zabıtası ile büyükşehir ilçe belediye zabıtasının birlikte görev yaptığı durumlarda koordinasyon yetkisi, büyükşehir zabıta biriminin en üst amirine aittir (R.G. S. 26490). Dolayısıyla zabıta hizmetlerinin denetleme, ruhsatlandırma ve koordinasyon olmak üzere üç yönü bulunmakta ve bu hizmet paylaşımını yerine getirecek kademeler kanunla belirlenmektedir.

Kanun ile belirlenen ilgili hizmet paylaşımında il bütününde birbirinden çok farklı büyüklük, nitelik ve kapasiteye sahip ilçeler arasında herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Bu nedenle merkez ilçe ile merkeze uzak ilçeler, kentsel nitelikli ilçeler ile kırsal nitelikli ilçeler veya az nüfuslu ilçeler ile çok nüfuslu ilçeler aynı yasal statüye sahip olmuştur (Arıkboğa, 2018: 19).

Türkiye’de belediyelerin idari teşkilatlanması içinde Zabıta Biriminin bulunması zorunludur (5393 S.K. Md. 48). Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri’nde zabıta birimi “Zabıta Dairesi Başkanlığı” olarak kurularak alt müdürlükler şeklinde örgütlenmiştir<sup>2</sup>. İlçe belediyelerindeki idari yapılanma ise belediye başkanı ya da yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösteren ve zorunlu olarak kurulan Zabıta Müdürlüğü’dür. Bu araştırmada, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra zabıta müdürlüğünden zabıta daire başkanlığına geçiş yapıldığı tespit edilmiştir. Böylelikle Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri’nde Zabıta Dairesi Başkanlıkları kurularak organizasyon yapısı yeniden şekillendirilmiştir.

<sup>2</sup> <https://ordu.bel.tr/Birimler> ve <https://www.trabzon.bel.tr/Web/OrganizasyonSema> (25/05/2023)

### 3. YÖNTEM

#### 3.1. Amaç

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının analiz edilmesinin amaçlandığı çalışmada, 6360 sayılı Kanun ile il belediyesinden büyükşehir belediyesi statüsüne dönüşen 14 il arasından Karadeniz Bölgesi’nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, iklim şartları, yol ağı, nüfus ve yüzölçümü koşulları açısından benzer özelliklere sahip olan Ordu<sup>3</sup> ve Trabzon illeri üzerinde çalışılmaktadır.

Belirlenen amaç kapsamında çalışmanın üç ana sorusu vardır. Bunlar:

1. Zabıta hizmet alanı bakımından büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının olumlu uygulama sonuçları nelerdir?
2. Zabıta hizmet alanı bakımından büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının olumsuz uygulama sonuçları nelerdir?
3. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımı nasıl geliştirilebilir?

Çalışmanın araştırma soruları ekseninde büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediye yöneticilerine genel olarak; mevcut büyükşehir belediye modelindeki zabıta hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı olumlu ve olumsuz uygulama sonuçlarının neler olduğuna, 6360 sayılı Kanun’un getirdiği ana değişikliklerin ve il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmenin zabıta hizmet alanı açısından ne anlam ifade ettiğine, mevcut zabıta hizmet paylaşımının iyileştirilmesine yönelik önerilerin neler olabileceğine ilişkin sorular yöneltilmiştir.

#### 3.2. Örneklem

Çalışmanın örnekleme, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile nüfus, yüzölçümü, merkeze uzaklık, siyasi parti, kıyı kesimi ve iç kesim kriterlerine göre seçilen on büyükşehir ilçe belediyesidir. Ordu ve Trabzon illeri, 6360 sayılı Kanun sonrası il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştürülen 14 il arasından Karadeniz Bölgesi’nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, iklim şartları, yol ağı, nüfus ve yüzölçümü koşulları açısından benzer özelliklere sahiptir. Ayrıca nüfus ve yüzölçümü açısından birbirine çok yakın değere sahip olmakla birlikte son 14 büyükşehir belediyesi içinde en az nüfus ve yüzölçümüne sahip iller arasındadır.<sup>4</sup>

Örneklemlerin belirlenmesinde zaman ve maliyet imkanları göz önüne alınarak araştırmanın Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyelerindeki üst düzey yöneticiler ile on ilçe belediyesindeki üst düzey yöneticilerle yapılması planlanmıştır. Büyükşehir belediye modelinin temel mantığı il sınırına genişlemek ve sınır ilçelere hizmet götürmek olduğu için nüfus, yüzölçümü ve kent merkezine uzaklık kriterleri öncelikli olarak değerlendirilerek siyasi parti, kıyı kesimi ve iç kesimi kriterleri sonraki belirleyici kriterler olarak değerlendirilmiştir.

Örneklemlerin seçilmesinde belirlenen kriterlere göre sistematik karar verilmeye çalışılmakla birlikte tüm kriterlerin etkisi aynı ağırlıkta olamamıştır. Öncelikle ilçe belediyelerinin siyasi parti dağılımı birbirine benzer olduğu için bu kriter sonraki belirleyici kriter olarak değerlendirilmiştir. Daha sonra tüm kriterlerin aynı oranda ve sıralamada tam olarak karşılığı bulunamayacağı düşünüldüğünden mümkün olduğunca farklı özellikleriyle öne çıkan ve her bir kriterin ağırlığına sahip ilçeler belirlenmeye çalışılmıştır. Özellikle her nüfus dilimine uygun seçim yapılmasına çok dikkat edilmiş ve Doğu-Batı eksenindeki dağılım konusunda hassas davranılmıştır. Bu kapsamda Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinden beşer ilçe belediyesi

<sup>3</sup> 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili büyükşehir belediye statüsüne dönüştürülmüştür.

<sup>4</sup> Trabzon’un yüzölçümü 4.628 km<sup>2</sup>, Ordu’nun yüzölçümü 5.861 km<sup>2</sup>’dir. Trabzon’un toplam 808.974, Ordu 751.180, nüfusa sahiptir. Bir milyondan az nüfusa sahip olan iller arasında Ordu (751.180) ve Trabzon (808.974), yüzölçümü olarak da en az değere sahiptir.

olmak üzere toplam 10 ilçe belediyesi belirlenmiştir. Ordu ilinin coğrafi haritası ekseninde ilçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı ve iç kesim kriterlerine göre aşağıdaki ilçeler belirlenmiştir.

Ordu ili merkez ilçesi ile birlikte 19 ilçeden ve 772 mahalleden oluşmaktadır (DOKA, 2015: 2). Ordu'nun il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmesiyle toplam 479 köy mahalleye dönüştürülmüş, 54 belde belediyesi kapanmış ve Ordu il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ayrıca Ordu ili kent merkezinde bulunan 69 köy ve 1 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüş ve bu mahalleler mevcuttaki 22 mahalle ile birleşerek Altınordu adıyla yeni bir ilçe kurulmuştur. Böylelikle Ordu'nun toplam ilçe sayısı 19 olmuştur (TÜİK, 2021).

**Tablo 1:** Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemi (2020)<sup>5</sup>

Büyükşehir İlçe Belediyesi	Nüfus (2020)	Yüzölçümü (km <sup>2</sup> )	Kent Merkezine Uzaklık (km)	Mahalle Sayısı	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
1 Altınordu	224.100	410	Merkez İlçe	92	AK Parti	Kıyı Kesim
2 İkizce	14.126	148	91	32	MHP	İç Kesim
3 Kumru	29.828	296	75	40	AK Parti	İç Kesim
4 Mesudiye	14.489	1046	113	70	AK Parti	İç Kesim
5 Ünye	130.464	569	64	85	AK Parti	Kıyı Kesim

Trabzon ili merkez ilçesi ile birlikte 18 ilçeden ve 707 mahalleden oluşmaktadır (DOKA, 2015: 2). Trabzon'un il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmesiyle toplam 477 köy mahalleye dönüştürülmüş, 56 belde belediyesi kapanmış ve Trabzon il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ayrıca Trabzon ili kent merkezinde bulunan 36 köy ve 6 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek toplam 85 mahallesi olan Ortahisar adıyla yeni bir ilçe kurulmuştur. Böylelikle Trabzon'un toplam ilçe sayısı 18 olmuştur (TÜİK, 2021).

**Tablo 2:** Trabzon Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemi (2020)<sup>6</sup>

Büyükşehir İlçe Belediyesi	Nüfus (2020)	Yüzölçümü (km <sup>2</sup> )	Kent Merkezine Uzaklık	Mahalle Sayısı	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
1 Ortahisar	330.373	235	Merkez İlçe	85	AK Parti	Kıyı Kesim
2 Çaykara	13.890	574	75	32	AK Parti	İç Kesim
3 Maçka	24.893	925	26	66	AK Parti	İç Kesim
4 Of	43.754	258	50	68	AK Parti	Kıyı Kesim
5 Şalpazarı	10.846	161	69	30	MHP	İç Kesim

<sup>5</sup> Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir. <https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcesafe.pdf>  
Mahalle sayıları için bakınız <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>  
Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız (2019) <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>  
Yüzölçümü için bakınız [https://www.harita.gov.tr/images/urun/il\\_ilce\\_alanlari.pdf](https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf)

<sup>6</sup> Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir. <https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcesafe.pdf>  
Mahalle sayıları için bakınız <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>  
Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız (2019) <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>  
Yüzölçümü için bakınız [https://www.harita.gov.tr/images/urun/il\\_ilce\\_alanlari.pdf](https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf)

### **3.2. Araştırmanın Veri Toplama ve Analiz Yöntemi**

Araştırma verilerinin toplanmasında yarı yapılandırılmış mülakata dayalı nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Mülakatlar üst düzey yöneticiler olan başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı ve müdürlerle gerçekleştirilmiştir. Mülakat soru formunun hazırlanmasının ardından mülakat yapılacak birim ve kişilerin listesi hazırlanmıştır. Mülakatlara ilk olarak Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden başlanmış daha sonra Of, Çaykara, Ortahisar, Maçka ve Şalpazarı Belediyeleri ile devam edilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi örnekleminin tamamlanmasının ardından Ordu Büyükşehir Belediyesi örneğine geçilmiş Ünye, Kumru, İkizce, Altınordu ve Mesudiye belediyeleri ile mülakatlar yapılarak veri toplama aşaması sona ermiştir.

Mülakatlar, not tutma yöntemi ile kaydedildikten sonra ham veriler bilgisayara aktarılmıştır. Veriler betimsel analiz yöntemiyle analiz edilmiştir. Mülakat yapılan kişilerin konu hakkındaki bakış açılarını daha net aktarmak amacıyla sıklıkla doğrudan alıntılara yer verilmiştir. Çünkü betimsel analiz yönteminde sıklıkla doğrudan alıntılara yer verilmektedir (Karagöz, 2019: 971-972). Verilerin analiziyle bulgulara ulaşılmış ve bulgulara yönelik tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Son olarak ulaşılan sonuçlardan yeni somut öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Ordu ili kapsamındaki mülakatlar 05/02/2021 ve 16/02/2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinden zabıta hizmeti kapsamında toplam 7 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Trabzon ilinde zabıta hizmeti kapsamındaki mülakatlar 27/01/2021 ve 02/02/2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinden zabıta hizmeti kapsamında toplam 11 üst düzey yönetici ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Böylelikle her iki ilde toplam 18 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat yapılan kişilerin profesyonel kimliklerine göre dağılımı; 6 ilçe belediye başkanı, 2 belediye başkan yardımcısı, 3 büyükşehir belediyesi daire başkanlığı şube müdürlüğü ve 7 ilçe belediyesi müdürüdür.

Zabıta hizmeti alanında büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı analiz bulguları aşağıdaki altı tema altında tartışılmaktadır. Bunlar (1) Teknik ve beşeri kapasitenin hizmet paylaşımına etkisi, (2) Mevsime ve turizme dayalı değişen nüfusun hizmet paylaşımına etkisi, (3) Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki kargaşasının hizmet paylaşımına etkisi, (4) Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi, (5) Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi, (6) Zabıta hizmet alanı özelindeki uygulamaların hizmet paylaşımına etkisidir.

## **4. BULGULAR**

### **4.1. Teknik ve Beşeri Kapasitenin Hizmet Paylaşımına Etkisi**

Zabıta hizmetlerinin teknik ve beşeri kapasitesi kendi içerisinde dört boyutta analiz edilmektedir. Bunlardan birincisi, il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen ilçe belediyelerinde zabıta personel sayısının aynı oranda artmamasıdır. Örneğin, kıyı kesiminde daha fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip ilçelerden katılımcı (A) büyükşehir olduktan sonra zabıta personel sayısının beşten on üçe çıktığını aktararak: “*İlçe belediyesi olarak sorumluluk alanımız kat kat arttı. Araç, personel ve hizmet anlamında eksiklikler yaşıyoruz.*” şeklinde açıklamasını devam ettirmiştir. Bu durumda her ne kadar zabıta personel sayısında artış olmuş olsa da bu sayının yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.

Fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip kıyı kesimi ilçelerinden katılımcı (B) ana arterlerde büyükşehir belediyesinin sorumlu olacağı gerekçesiyle zabıta personel sayısının azaltıldığı fakat

sorumluluğun yine ilçe belediyesinde kaldığı tespit edilmiştir. Katılımcı (B) bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: “*Ana arterler büyükhşehire verildiğinden personel maliyetini düşürdük veya diğer birimlere personelleri kaydirdik. Fakat sorumluluk yine bende kaldı. Bu sefer az personelle tüm alana hizmet vermeye çalışıyorum. Çünkü büyükhşehir örneğın bir telefon açıp benim orada personelim yok, sen baktırabilir misin diyor, ben baktırıyorum. Yükü alıyorum.*” Bu durumun sınırları genişleyen ve personel sayısı yeterli düzeyde artırılmayan ilçe belediyelerine kapasitelerinin üzerinde yük olarak kaldığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, iç kesim ilçelerinden katılımcı (C) kurulan şirket aracılığıyla zabıta sayısını artırdığını ve hizmet sunumunda sorun yaşamadığını: “*Zabıta sayımız yeterli. ... diye bir şirketimiz var. Onun üzerinden istihdam sağlıyoruz.*” ifadeleriyle aktarmıştır. Katılımcı (D) ise büyükhşehir belediyesine dönuştükten sonra personel sayısının arttığını fakat yeterli olmadığını aktararak ifadelerine şu şekilde devam etmiştir: “*Sayıya takılmadan az personelle maksimum iş yapmaya çalışıyoruz. Personel açısından insan gücünü en verimli şekilde kullanmalıyız. İlla personel sayısı artırılmalı diye bir şey yok.*” Nitelikli ve bilinçli personel istihdamına dikkat çeken yetkili, zabıta personelinin kendisini geliştirmemesi halinde vatandaşı doğru yönlendiremeyeceğini ve sorunların çözülemeyeceğine de yer vermiştir. Dolayısıyla beşeri kapasitenin hem nicelik olarak hem de nitelik olarak önemsendiği ve üst düzey yöneticinin becerisine önem verildiğine yönelik bulgular tespit edilmiştir.

Zabıta hizmetlerinin teknik ve beşeri kapasitesinin ikinci boyutu memur zabıta istihdamı yerine imza ve ceza yetkisi olmayan sözleşmeli zabıta personel sayısının artırılmasıyla hizmet sunumunda aksamaların yaşanmasıdır. Örneğın, kıyı kesimi ilçelerinden katılımcı (E): “*Zabıta hizmetleri memur zabıta eliyle yürütülmeli. Sözleşmeli olmamalı. Çünkü memur olmayan zabıtanın söz hakkı ve imza yetkisi olmuyor. Sözleşmeli zabıtanın yanında benim de olmam gerekiyor.*” şeklinde memur ve sözleşmeli zabıta personeli ayırımına dikkat çekerken, iç kesim ilçelerinden katılımcı (F): “*İki memur zabıta var. Çok yetersiz. Kendi içimizde akışa göre çözüm bulmaya çalışıyoruz.*” şeklinde zabıta hizmet alanındaki memur zabıta yetersizliğine vurgu yapmıştır. Tespit edilen bulgular, memur zabıta sayısındaki ihtiyacın artmasında büyükhşehir belediyesine dönuştükten sonra il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesinin etkisi olduğunu göstermektedir. Bu durumda, genişleyen sınırlara etkin ve verimli hizmet sunulması için memur zabıta sayısının ona göre artırılması gerektiği ve sahip olunan yönetim kapasitesinin koşullara göre yeniden düzenlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Zabıta hizmetlerinin teknik ve beşeri kapasitesinin üçüncü boyutu, gıda denetimi yapan zabıta memurlarının alanında uzman olması gerektiğidir. Buna göre, katılımcı (B): “*Zabıta gıda denetimi yapar ama zabıta personeli içinde bu anlamda denetim yapacak gıda mühendisi yoktur.*” şeklinde büyükhşehir belediyesine dönuştükten sonra artan ihtiyaç ve imkanlar doğrultusunda bu istihdamın sağlanmasına yönelik arayışın olduğu tespit edilmiştir. Böylelikle, büyükhşehir ilçe belediyesine dönuşmüş olmanın getirdiği hizmet kapasitesinin alanında uzman kişilerce kullanılarak daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesi beklenmektedir.

Zabıta hizmetlerinin teknik ve beşerî kapasitesinin dördüncü boyutu, il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle zabıta hizmet alanında kırsal mahallelere hizmet ihtiyacının artmaması ve sadece kırsalda sıklıkla yaşanan kaçak inşaat şikayetleri doğrultusunda zabıta personelinin görevlendirilmesidir. İç kesim ilçelerinden katılımcı (G): “*Kırsalda zabıta işi neredeyse olmuyor. Yol üzerinde bir sıkıntı olursa fen işleri zabıtanın destek alıyor.*” şeklinde zabıtanın kırsal mahallelerdeki etkisini aktarırken, kıyı kesimi ilçelerinden katılımcı (A): “*Zabıta açısından hizmetler, kırsal mahalleyi çok etkilemedi.*” şeklinde açıklayarak kıyı kesimindeki kırsal mahallelerde de aynı durumun olduğunu teyit etmiştir.

Kırsal mahallelere zabıta hizmetinin genellikle yaz aylarında artan kaçak inşaat denetimlerinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Örneğın, iç kesim ilçelerinden katılımcı (H): “*Yaz aylarında buranın nüfusu 10 kat artıyor. ... İnsanlar memleketlerindeki arsalarına ev yapmak*



istiyor. Büyükşehir olunmasıyla bunun koşulları değiştiğinden masrafi arttığından vatandaş kaçak yapılaşmaya yöneliyor. Burada can güvenliğini tehlikeye atacak işler yapılabilir. Müdahale etmemiz gerekiyor. Personel sayımız yetersiz oluyor.” şeklinde karşılaştıkları olumsuz durumu aktararak, kırsal mahallelerdeki kaçak inşaat denetimleri için personel sayısının yetersiz olduğunu ifade etmiştir.

#### 4.2. Mevsime ve Turizme Dayalı Değişen Nüfusun Hizmet Paylaşımına Etkisi

Zabıta hizmetlerinin mevsime ve turizme dayalı değişen nüfusun hizmet paylaşımına etkisi tek boyutta analiz edilmektedir. Bu boyut, yaz aylarında artan nüfusa bağlı personel yetersizliğinin kıyı ve iç kesimdeki ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet vermek durumunda bırakmasıdır. Örneğin, katılımcı (A): “Personel sayısı şu anda yeterli ama yaz nüfusuyla birlikte yetersiz oluyor.” şeklinde yaz nüfusunun artmasının personel kapasitesini yetersiz bıraktığını ifade ederken, iç kesimi ilçelerinden katılımcı (I): “Turist yoğunluğu olduğunda nüfus 1 milyonu geçiyor. Korkulukları, parkeleri kırıyorlar. Bunların denetiminde zabıta ekibimiz yetersiz kalıyor. Bizim belediyede beş tane zabıta var. Üç tanesi oraya gidiyor.” şeklinde kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kaldığını aktarmıştır.

İl ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesiyle hizmet alanı büyüyen ilçe belediyelerinin çoğunda aynı oranda personel sayısının artmadığı, artan yaz nüfusuyla birlikte kapasitenin çok üzerinde hizmet sunmakla karşı karşıya kaldığı anlaşılmaktadır. Kapasitesi yeterli olan ve olmayan ilçe belediyelerinde etkisi farklı hissedilen bu faktörlerin en iyi şekilde yönetilmesi için zabıta hizmetlerinin yerel ölçekte tam kapasite ile yerine getirilmesi gerektiği görüşü öne çıkmaktadır. Bunun için de büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet alanına dair paylaşımın, daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya koyacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği tespit edilmiştir.

#### 4.3. Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Yetki Kargaşasının Hizmet Paylaşımına Etkisi

Zabıta hizmetlerinin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki kargaşasının etkisi tek boyutta analiz edilmektedir. Çok kapsamlı ve temel sorun alanını oluşturan bu boyut, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ana yol ara yol ayırımına dair hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olmasıdır. Örneğin, iç kesim ilçelerinden katılımcı (J) bu durumu: “Kimin nereye nasıl baktığı sorunu var. İlçede kendi zabıta birimiz varken büyükşehirin tekrar zabıtasının görevlendirilmesi bir anlam ifade etmiyor.” şeklinde hem ilçe hem de büyükşehir zabıta ekibinin ilçe mülki sınırları içinde görevlendirilmiş olmasını eleştirirken, kıyı kesimi ilçelerinden katılımcı (B): “Ana yol ara yol ayırımı kargaşa doğuruyor. Tabela vergileri farklı. Hangi tarafın vergisi ucuzsa insanlar o tarafa yöneliyor.” şeklinde ayırımın maddi boyutuna dikkat çekerek vatandaşın daha ucuz vergisi olan cepheye yönelme eğilimi olduğunu aktarmıştır.

Ana yol ve ara yol ayırımına dayalı bir diğer husus; büyükşehir belediyesinin afiş izni verdiği alanlarda çıkan sorunu ilçe belediyesinin çözmek zorunda kalmasıdır. Katılımcı (E): “Büyükşehir sadece afiş izni verir ve parasını alır. Ama afiş ses çıkarıyorsa müdahalesi bize kalır. Büyükşehir biz üst yapıyoruz, sorunu alttaki çözecek diyor.” şeklinde uygulamada karşılaşılan durumu açıklamaktadır. İznini vermeyip gelirin alınmadığı alanlardaki sorunları gidermek zorunda kalınması, kapasitenin üzerinde hizmet yüküyle karşılaşılmamasına neden olarak belediyeleri hizmet sunumunda kargaşaya sürüklemektedir.

Ana yol ve ara yol ayırımına dayalı kargaşanın, görev alanının ve tanımının net olmamasından kaynaklandığı ve zabıta personelleri arasında sıklıkla karıştırıldığı tespit edilmiştir. Örneğin, katılımcı (E): “Cadde sokak paylaşımı tam oturmamış. Personele bu tamamen izah edilmeli. Personelin bile kafası karışık. Sokak kimdeydi diye personeller açıp sisteme bakmak zorunda kalıyor.” şeklinde uygulamada karşılaşılan durumu açıklamaktadır. Ayrıca bu durumun

vatandaş tarafından karıştırıldığı ve vatandaşa daha fazla yük çıkardığı tespit edilmiştir. Örneğin, katılımcı (E): “*Ana yol ara yol sorumluluk farkı doğru değil. Vatandaş halen Ortahisar belediyesi ne iş yapar bilmiyor. Halen bu karmaşa devam ediyor. Bu durum vatandaşa eziyet.*” şeklinde oluşan kargaşayı teyit etmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında zabıta hizmet alanında yetki kargaşasının mevzuattan kaynaklandığı ve bu kargaşanın giderilmesi için mevzuatta hizmet paylaşımının daha net tanımlanması gerektiği tespit edilmiştir.

Ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olduğunu aktaran büyükşehir belediye yetkililerinden katılımcı (K), birinci sınıf işyeri haricindeki işyerlerinin ruhsatını ilçe belediyeleri verirken, denetiminin ve ilan reklam vergisinin büyükşehir belediyesinin yetkisinde olmasının ilçe belediyeleri tarafından eleştirildiğini aktarmıştır.

#### **4.4. Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Hizmet Paylaşımına Etkisi**

Zabıta hizmetlerinin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin hizmet paylaşımına etkisi üç boyutta analiz edilmektedir. Birincisi, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu olduğu, ilçe belediyelerinin talep etmeleri halinde büyükşehir belediyesi tarafından destek sağlandığıdır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu ilerlemesinde aynı siyasi partiye mensup olunmasının olumlu etkisinin bulunduğu tespit edilmiştir. Örneğin, katılımcı (B): “*Burada önemli olan aynı siyasi partiden olduğumuz için sorunun çözümünde koordinasyon sıkıntısı yaşamıyoruz. Aynı partiden olmak alt birimleri de uyumlulaştırıyor.*” şeklinde siyasi parti uyumuna dikkat çekmiştir. Bununla birlikte farklı siyasi partiye mensup belediye yönetimleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin de olumlu ilerlediği tespit edilmiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesinden farklı bir siyasi partiye mensup olan katılımcı (H): “*Büyükşehri çağırdığımızda gelip destek verir. O gelene kadar biz ilk müdahaleyi yaparız. Sorun çözülemiyorsa büyükşehir ekibini bekliyoruz. Çünkü yetkimiz yok.*” şeklinde koordinasyonun olumlu yönünü teyit etmektedir. Koordinasyon ilişkisi her ne kadar olumlu olsa da bu uygulamanın hizmet sunumundaki süreci uzattığı ise ayrı bir tespit olarak yerini almıştır.

Zabıta hizmetlerinde koordinasyon ilişkisindeki ikinci boyut, zabıta hizmet alanında merkez ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkilerin daha zor olduğu ve sorumluluk alanlarının sıklıkla çakıştığıdır. Örneğin, katılımcı (E): “*Merkez ilçe ile büyükşehir çatışma halinde. Bu konuda ikisi arasındaki paylaşım net olmalı. Görev tanımı netleşmeli. Örneğin vatandaş yüksek ses için büyükşehri arıyor. Büyükşehir bize git sen bak diyor.*” İlçe mülki sınırlarının çok geniş olması, ilçe belediye zabıtasının alanı ve insanları daha iyi tanıması nedenleriyle bu sorunu gidermek için tüm yetki ve sorumluluğun ilçe belediyesinde olması gerektiği görüşü öne çıkmaktadır.

Trabzon ve Ordu illeri her ne kadar uzun bir yol ağına ve dağınık yerleşim yapısına sahip olsa da sınırların genişlemesiyle hizmet sunumunun zorlaştığı fakat büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ile sorunların giderildiği aktarılmıştır. Katılımcı (D), ilçe belediye sınırları içinde kendilerine iletilen şikayetleri ilçe belediyelerine aktardıklarını ve ilçe belediyelerinin sorunları giderdiğini ifade etmiştir. Katılımcı (K) ise ilçe belediyeleriyle hizmet paylaşımının sorun doğurduğunu ve tüm yetki ile sorumluluğun büyükşehir belediyesine bırakılması gerektiğini aktarmıştır.

Zabıta hizmetlerinde koordinasyon ilişkisindeki üçüncü boyutu, şehir merkezine çok uzakta bulunan ilçelere büyükşehir belediyesi tarafından zabıta ekibi gönderilmesinin hizmet sunumunda etkin ve verimli olmayan sonuçlara neden olmasıdır. Bu durumu katılımcı (D): “*İlçe hakkındaki şikayetleri ilçe belediyesine aktarıyoruz. İlçe belediyesi ekipleri biz ulaşana kadar*

kontrolü sağlıyor. Örneğin Mesudiye'ye her gün ekip göndermiyoruz. Olası bir problemde iletişim halinde kalarak süreci ilerletiyoruz.” şeklinde uygulama sürecini aktarırken, katılımcı (J): “İlçede kendi zabıta birimimiz varken büyükşehirin tekrar zabıtasının görevlendirilmesi bir anlam ifade etmiyor.” şeklinde açıklayarak aynı sınırlar içinde hem büyükşehir hem ilçe belediye zabıtasının görevlendirilmesini eleştirmektedir.

Kanun, zabıta hizmetlerindeki görev dağılımını kısmen yapmış olsa da uygulamada hizmet sunumunun ilçe belediyelerinden beklendiği anlaşılmakta, bu durum ise ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakmaktadır. Örneğin, katılımcı (C): “Büyükşehir zabıtası, ilçe zabıtası zorlanınca devreye giriyor. Büyükşehir ya da ilçe zabıta farkı Maçka'da çok anlaşılmıyor. Bence büyükşehir zabıtasının kaldırılması gerekiyor.” şeklinde belirli bir alanda birden fazla sorumlu ve yetkili olmasının kargaşaya neden olduğunu vurgulamıştır.

Tüm bunların yanı sıra Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin büyük nüfuslu ilçelere kurduğu zabıta birimlerinin de yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, katılımcı (B): “Bir müdürlük varken ikinci bir müdürlüğün yeterli personeli olmuyor. Gece nöbetçisi olmuyor. Şehri bizim gibi okuyamıyor. 2-3 kişi kırsal mahalleye gidiyor. 1 kişi ofiste kalıyor. 2-3 kişi merkezde oluyor. Bu sefer vatandaş ilçe belediyesine fatura kesiyor. Biz sırf hizmet aksamasın olay çözülsün diye müdahale etmek zorunda kalıyoruz. Sorun bir iken ikiye çıkıyor. Türkiye Cumhuriyeti anayasasını Yunanistan'da uygulamak gibi.” şeklinde açıklama yaparak tek bir alanda iki sorumlu yönetim birimi olmasını eleştirmekte ve bu uygulamanın tamamen kargaşaya neden olarak etkin ve verimli olmayan hizmet sunumunu ortaya çıkardığını teyit etmektedir. Oluşan tüm bu kargaşaların ikinci dönemde büyük oranda aşıldığı, sürecin uyumlu şekilde ilerlemesinde yöneticilerin yaklaşımının ve kurum bilincinin etkili olduğu tespit edilmiştir. Bu yaklaşımın en büyük etkisi ise aynı siyasi partiye mensup belediyelere sahip olunması olarak öne çıkmaktadır.

#### **4.5. Karadeniz Bölgesi'nin Coğrafi, Fiziksel, Yerleşim ve İklim Koşullarının Hizmet Paylaşımına Etkisi**

Zabıta hizmetlerinin Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziksel, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet paylaşımına etkisi tek boyutta analiz edilmektedir. Bölgenin fiziksel ve coğrafi koşullarının, dağınık yerleşim yapısının ve uzun yol ağının zabıta hizmetlerinin sunumunda aksaklıklara neden olduğunu ortaya koyan bu boyut oluşan aksaklıkların giderilmesi için jandarma ve polisten destek alındığını göstermektedir. Aksaklıkların temel nedeni teknik ve beşeri kapasitenin yetersizliği olarak öne çıkmaktadır. Örneğin, iç kesim ilçelerinden katılımcı (H): “Yol ağının çok uzun olması ve dağınık yerleşim olması zabıta hizmetlerinin sunulmasını personel yetersizliğinden aksatıyor. Jandarmadan destek alıyoruz.” şeklinde açıklama yaparak, geniş coğrafyaya ve dağınık yerleşim yapısına hizmet sunmak için yeterli beşeri kapasiteye sahip olunmadığını ifade etmiştir.

#### **4.6. Zabıta Hizmet Alanı Özelindeki Uygulamaların Hizmet Paylaşımına Etkisi**

Zabıta hizmet alanı özelindeki uygulamaların hizmet paylaşımına etkisi tek boyutta analiz edilmektedir. Buna göre örneğin, Trabzon Büyükşehir Belediye yetkilisi kaldırım yapma yetkisi belediyede iken kaldırım üzerine park eden araca ceza yazılamamasını eleştirirken, katılımcı (D) defalarca vatandaşı sözlü olarak uyardıktan sonra ceza yazıldığını şu ifadelerle açıklamıştır: “Esnaf kaldırımı ihlal ediyor, vatandaş aracını park ediyor. Sivil olarak da resmi olarak da uyarılarda bulduktan sonra ceza yazıyoruz. Vatandaşa park etme kültürünü yerleştirmek lazım. Canım istedi bir paket sigara alacam, yolun ortasında aracı bırakıp gidip alıp geleyim diye yapan insanlar var.” Kaldırım ihlallerinin yanı sıra vatandaşın bilinçlenmesi hususunda da mesai harcandığını aktaran katılımcı (D) bu durumu şu ifadelerle açıklamıştır: “Ana arterlerde kaldırım üzerlerine malzeme atılmaması, atılsa da belli bir alanla kısıtlı kalması yönünde ilçelere tebligat yaptık. İlçe belediye ekiplerine ise kurallara uymayana vatandaşların yaptıkları işleri fotoğraflayarak bize göndermelerini istedik. Bunları arşivliyoruz. Sonrasında ise ilgili vatandaş

*delille uyarıyoruz. Yapılan ihlalleri anlatıyoruz. Tekrar yapılması halinde cezai işlem yapacağımız uyarısında bulunuyoruz.”* Dolayısıyla öncelikli olarak vatandaşın bilinçlenmesi, medeni ve entelektüel yaşamaya alışması gerektiğinin savunulduğu, cezanın ise en son çare olarak uygulandığı tespit edilmiştir. Vatandaşın bilinçlenmesine dair çalışmaların büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra daha etkili ve duyarlı şekilde yapılmaya başlandığı tespit edilmiştir. Bir diğer bakış açısıyla, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında süreç içerisinde karşılaşılan hizmetlerde bilinçli bir hizmet paylaşımının oluşturulmaya çalışıldığı tespit edilmiştir.

## **5. BULGULARIN TARTIŞILMASI**

Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği amaçlayan ilkeleriyle olumlu karşılanan büyükşehir belediye modelinin, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmetlerinin paylaşımında olumlu ve olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bu sonuçlar şunlardır: (1) Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun iyi olması, (2) İl belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra ilçe belediyelerinin yeni hizmet alanları çerçevesinde zabıta hizmet alanı özelinde teknik ve beşeri kapasitelerini artırmada yeterli düzeye ulaşamaması, (3) İlçe belediyelerinin kapasitelerinin üzerinde hizmet yükü ile karşı karşıya kalması, (4) Ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada kargaşaya neden olması, (5) Karadeniz Bölgesi'nin fiziki, coğrafi, yerleşim ve iklim koşullarının hizmet sunumunu yetersiz beşeri kapasite nedeniyle zorlaştırmasıdır. Sekiz yıllık uygulama dönemi dikkate alındığında olumsuz sonuçların daha fazla olması büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmetlerindeki paylaşımda iyileşmeyi bekleyen çalışma alanları olduğunu göstermektedir.

Analiz sonuçları, il mülki sınırlar dahilinde hizmet sunan büyükşehir belediye modeliyle, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin zabıta hizmetlerindeki teknik ve beşeri kapasitesinin nicelik ve nitelik olarak iyileşmeye başladığını fakat henüz yeterli düzeye ulaşmadığını göstermektedir. Özellikle büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde yeterli sayıda memur zabıta istihdam edilememesi zabıta hizmetlerinin sunumunu zorlaştırarak hizmette aksamalara neden olmaktadır. Bununla birlikte zabıtanın gıda denetimi gibi özel konulardan da sorumlu olmasına rağmen gıda mühendisi istihdamının olmaması ya da yetersiz kalması hizmette etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında olumsuz etkiler oluşturmaktadır.

Mülki sınırları genişleyen ilçe belediyelerinin beşeri kapasitesindeki iyileşmelerin düzeyinin ilçe belediyeleri arasında değiştiği ortaya çıkmaktadır. İdareler arasında kapasite farklılığına dayalı oluşan hizmet sunumundaki değişimler, ilçe belediyeleri arasında yatay eşitsizliğin oluşmasına neden olmaktadır. Analiz sonuçları, ilçe belediyeleri arasındaki yatay eşitsizliğin belediyenin öz gelirlerinin ve niteliklerinin farklılığından, coğrafi koşulların hizmet sunumunu zorlaştırmasından, belediye başkanının girişimciliği ve yönetim kapasitesinin farklı olmasından, ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan ara yollara hizmet sunmada yeterli mali, teknik ve beşeri kapasiteye sahip olmamasından kaynaklandığını göstermektedir. Dolayısıyla, ilçe belediyeleri arasındaki yatay eşitliğin sağlanmasından sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine sunulan zabıta hizmetlerinde henüz standardı yakalayamadığı anlaşılmaktadır.

Sınırlı personel ile geniş alana hizmet sunumunda nitelikli personel istihdamına dair bilinçlenmenin olduğu ve zabıta personel istihdamında nicelik kadar niteliğin de öne çıkmaya başladığı anlaşılmaktadır. Nicelik ve nitelik olarak yeterli düzeyde personel istihdam edilmesinin etkin ve verimli hizmet sunumu kadar yeterli ve esnek hizmet sunumunu da kolaylaştıracağı anlaşılmaktadır. Özellikle alanında uzman zabıta memurlarının istihdamına ve zabıta personellerinin mesleki eğitim alabilmelerine imkân yaratılması önem taşımaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumlu olduğu ve iş birliği halinde çalışmalarının idareler arasındaki hizmet paylaşımını kolaylaştırdığı anlaşılmaktadır. Zorunlu durumlarda büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelerine daha kolay destek sağlanmakta ve hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına destek olunmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon ilişkisinin olumsuz etkilendiği en somut örnek merkez ilçe belediyeleri ile yaşanan kargaşadır. Siyasi parti farkı gözetmeyen büyükşehir ve merkez ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon sorunlarının temel nedeni ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımından kaynaklanmaktadır. Diğer ilçe belediyelerinde de kargaşaya neden olan ana yol ve ara yol ayırımı, özellikle şehir merkezinden uzaktaki kırsal yoğun ilçelerde iki farklı zabıta müdürlüğünün sorumlu olmasından dolayı aksamalara neden olmaktadır. Dolayısıyla bir ilçede hem ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin zabıta müdürlüğünün olması zaman, mekân ve beşeri kaynak açısından etkinlik ve verimliliği zayıflatmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye zabıtasının sorumluluğunda olan konulara ilçe belediyesinin zorunlu olarak müdahale ettiği durumlarda hem ilçe belediyeleri kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya kalmakta hem de kanuni olarak sürecin işleminde zorlanılmaktadır. Bu nedenle, ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımının zabıta hizmetlerinin uygulanmasında zorluklara neden olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu durumun büyükşehir belediyeleri açısından avantajlı sonuçlar ortaya çıkarırken ilçe belediyeleri açısından etkin ve verimli olmayan sonuçları ortaya çıkardığı anlaşılmaktadır.

Son olarak ilçe belediyesinden büyükşehir ilçe belediyesine dönüştükten sonra kırsal mahallelere zabıta hizmetlerinin sunumunda herhangi bir değişiklik yaşanmadığını sadece yaz aylarında artan nüfusla birlikte kaçak inşaatların sıklaşması nedeniyle bunların denetimini yapacak personel sayısının yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Bu durum teknik ve beşeri kapasitenin yetersizliğinin neden olduğu uygulama sonucu olarak öne çıkmakta ve etkin ve verimli hizmet sunumunun sağlanmasına engel oluşturmaktadır. İlaveten, Karadeniz Bölgesi'nin kültürel özelliklerinden olan yayla turizminin ilçe belediyelerinde nüfusu günlük olarak artırması, bölgede yaz nüfusunun çok yükselmesi mülki sınırları genişleyen alanların daha fazla zabıta personeliyle denetlenmesini gerektirmekte, bu sağlanamadığı için hizmet sunumu zorlaşmakta, bu durum ise ölçek ekonomisini olumsuz olarak etkilemektedir.

## 5. SONUÇ

Bu araştırmada zabıta hizmetlerinin denetim, ruhsatlandırma ve ana arterlere hizmet olarak üç yönü analiz edilmiştir. Zabıta hizmetlerinden elde edilen tüm analiz bulgu ve sonuçlarına göre, birinci sınıf gayri sıhhi iş yerlerinin sorumluluğunun üst kademede olmasının il sınırında bütünlüğü ve denetimi sağladığı gerekçesiyle devam etmesi gereken olumlu bir paylaşım modeli olduğunu anlaşılmaktadır. İlçe belediyelerinin, sıhhi işyerleri, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhi işyerleri ve umuma açık yerlerden yetkili ve sorumlu olmasının uygulamada sorunlara neden olmaması ve yerindenlik ilkesi gerekçesiyle devam etmesi gereken olumlu bir paylaşım modeli olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla zabıta hizmet alanında kademeler arasındaki birinci, ikinci ve üçüncü sınıf işyerlerinin ruhsat ve denetimine dayalı hizmet paylaşımı korunmalıdır.

Kademeler arasındaki zabıta hizmetlerinde kargaşaya neden olan temel paylaşım ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımıdır. Bu paylaşım, büyükşehir belediyelerinin kendi yetki ve sorumluluğundaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerindeki ruhsat ve denetim hizmetlerinin sunulmasında kargaşaya neden olmaktadır. Ayrıca bu paylaşım, ilçe belediyelerini ruhsatını vermediği, ilan ve reklam vergisini almadığı yerlerin denetimini yapmak durumunda bırakabilmektedir. Özellikle geniş coğrafi alana ve uzun yol ağına sahip olan Ordu ve Trabzon illerindeki ana arterlere il merkezinden hizmet sunulmasını

beklemek gecikmelere neden olabildiği için ana arterlerdeki yerlerin yetki ve sorumluluğunun ilçe belediyelerine bırakılmasının uygulamada daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. İlgili gerekçelere dayanarak zabıta hizmetlerinde ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımının kaldırılarak bu alanlarda ilçe belediyelerinin yeterli teknik ve beşeri kapasiteyle güçlendirilerek yetkili ve sorumlu olması önerilmektedir.

İl ve ilçe belediye sınırlarının genişlemesiyle ilçe belediyelerindeki memur zabıta sayısının tüm alana hizmet sunmakta yetersiz kalması, ilçe belediyelerinin sorumluluklarında olmayan alanlarda hizmet vermek durumunda kalması kapasitelerinin üzerinde hizmet yükünü oluşturmakta ve uygulamada aksaklıklara neden olmaktadır. Bu nedenle, ilçe belediyelerinde yeterli düzeyde memur zabıta istihdam edilmelidir. Özellikle büyükşehir belediyesi ile merkez ilçe belediyeleri arasındaki hizmet alanının sıklıkla çakışması uygulamadaki kargaşayı artırırken, diğer ilçe belediyeleriyle koordinasyon ilişkisine dayalı olarak aksamaların giderilebildiği anlaşılmaktadır. Koordinasyon ilişkisinin iyi olmasında aynı siyasi partiye mensup belediyelerin uyumlu olmasının etkisi olduğu anlaşılmaktadır.

Araştırmanın her iki örneğinde de görüldüğü üzere merkezden ya da büyük nüfuslu ilçelere kurulan zabıta ofislerinden tüm il sınırına zabıta hizmeti sunulması kapasiteyi zorlamakta ve ilçe belediye zabıtasının müdahale etmesini gerektirmektedir. Fakat bu personellerin imza yetkisinin olmaması hizmette aksamalara neden olmakta ve süreci uzatmaktadır. Zabıta sayısındaki yetersizliğin belirginleştiği bir diğer konu, yaz aylarında artan kaçak inşaat denetimlerinde görülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyesine dönüşmenin etkisiyle artan ve değişen ihtiyaçlar ekseninde denetimlerin yapılması uzman personele duyulan ihtiyacı artırmaktadır. Burada iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi, büyükşehir belediyesi tarafından tüm il sınırına zabıta hizmeti sunabilmek için idareler arası esneklik ve olumlu koordinasyon ilişkisinin korunması, ikincisi ilçe belediyelerinde yeterli düzeyde memur zabıtanın istihdam edilmesidir. Tüm bu gerekçeler doğrultusunda ve özellikle değişken nüfus gibi etkenlerin ortaya çıkardığı hizmet ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kademeler arasındaki iyi koordinasyon ilişkilerinin ve hizmetlerin devredilebilme esnekliğinin korunması gerektiği düşünülmektedir.

Tüm analizlerin sonucunda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ana yol ve ara yol ayırımına dayalı hizmet paylaşımının uygulamada ortaya çıkardığı sonuçların detaylı araştırılarak geniş kapsamlı çözüm önerileri geliştirilmesi için farklı niteliklere sahip büyükşehir belediyelerinde bir alan araştırmasıyla literatüre katkı sağlanması önem arz etmektedir. Ayrıca gelecek araştırmalarda sadece farklı siyasi partiye mensup büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki zabıta hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının araştırılmasının literatüre zenginlik katacağı düşünülmektedir. Son olarak coğrafi yapı, nüfus, yüzölçümü, yol ağı, yerleşim yapısı gibi fiziksel özellikler açısından farklı niteliklere sahip büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde zabıta hizmet paylaşımının ortaya çıkardığı uygulama sonuçlarının araştırılarak literatüre katkı sağlanmasının literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

#### **Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı**

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır. (28.07.2021 tarih ve 2021/46 sayılı İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu Etik Kurul Onay Belgesi ile)

#### **Yazarların Makaleye Katkı Oranları**

Yazar 1'in makaleye katkısı % 100'dür.

#### **Çıkar Beyanı**

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Agun, B. H. ve Güler, M. (2017). Büyükşehir belediyelerinin gelir yapılarının değerlendirilmesi: 2006-2015. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4). [Çevrim-içi: <http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/buyuksehir-belediyelerinin-gelir-yapilarinin-degerlendirilmesi-2006-2015-411>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Akman, E. ve Bayram, T. (2018). Özel kolluk kuvveti olarak belediye zabıtası: zabıtalara temel sorunlarının Isparta ölçeğinde nitel bir analizi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1 (3), 348-356. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mana/issue/42538/502176>], Erişim tarihi: 18.01.2023.
- Arikboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3), 48-96. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yerelpolitikalar/issue/13663/165299>], Erişim tarihi: 01.12.2022.
- Arikboğa, E. (2018). Yerinden yönetim ve merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yetkilerin dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/marusbd/issue/33431/412624>], Erişim tarihi: 01.12.2022.
- Arikboğa, Ü. (2015). Türkiye’de büyükşehir belediyesi transfer sistemi ve 6360 sayılı kanunun etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 37 (2), 1-29. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/muiibd/issue/16989/177543>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Arikboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı: sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), 276-297. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/mkusbed/issue/19579/209005>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Arikboğa, Ü. (2018). Metropolitan yönetimlerde hizmet sorumluluklarının paylaşımı ve finansmanı. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 251-282. [<https://dergipark.org.tr/tr/pub/tesamakademi/issue/36803/419254>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Atabeyoğlu, Ö. (2014). Büyükşehir olma sürecinde bir kent: Ordu. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (5), 160-177. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/adusobed/issue/17962/188834>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Bulut, Y. ve Dönmez, D. (2019). 6360 sayılı düzenlemeyle oluşan büyükşehir modelinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri: Hatay ili örneği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2 (1), 29-40. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mana/issue/45278/551905>], Erişim tarihi: 06.12.2022.
- Çamdere, M. A. ve Genç, F. N. (2018). 6360 sayılı kanun’un kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: Denizli büyükşehir belediyesi örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (2), 35-60. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ckuiibfd/issue/41863/337096>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Dağ, M. ve Kılınç, F. (2017). 6360 sayılı kanun sonrası büyükşehir belediyeleri açısından mali özerkliğin değerlendirilmesi. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (2), 426-443. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/bitliissos/issue/32431/347475>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Eryiğit, B. H. (2018). Metropolitan alanların yönetimine dair kuramlar ekseninde Türkiye’de büyükşehir belediye mevzuatının irdelenmesi. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 51-76. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/tesamakademi/issue/36803/419238>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Genç, F. N. ve Tekçe, Y. (2019). 6360 sayılı kanunun tüzel kişiliği kaldırılan köylere/yeni mahallelere etkisi: Aydın örneği. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 20 (44), 1-16. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sobbiad/issue/46675/485557>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.
- Genç, F. N., Özerk, H. ve Ülkü, M. S. (2018). 6360 sayılı kanunun kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: İncirliova belediyesi örneği. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4 (2), 206-221. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/aeusbed/issue/42007/387117>], Erişim tarihi: 06.12.2022.
- Genç, F., N. (2016). 6360 sayılı yasa ve büyükşehir belediyelerinde dönüşüm. *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*. Demirkaya, Y. (Ed). 271-303. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı. . [Çevrim-içi: <https://www.wald.org.tr/Uploads/Pages/Module/J5JJ3E44T3252RZ758LWXF1P12GH75.pdf>], Erişim tarihi: 05.12.2022.
- Gül, H. (2016). Türkiye’de yerel, metropolitan ve bölgesel ölçekte idari reformlar. *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*. Demirkaya, Y. (Ed.). s. 49-77. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı. [Çevrim-içi: <https://www.wald.org.tr/Uploads/Pages/Module/J5JJ3E44T3252RZ758LWXF1P12GH75.pdf>], Erişim tarihi: 04.12.2022.

Gül, H., Özgür, H. ve Efe, S. (2017). Niçin ve nasıl bir büyükşehir belediye reformu? *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 1 (4)*. [Çevrim-içi: <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/nicin-ve-nasil-bir-buyuksehir-belediye-reformu20180101031608.pdf>], Erişim tarihi: 29.11.2022.

Kalpakoğlu, G. (2017). 6360 sayılı büyükşehir yasasının kırsal kesime etkilerinin değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği). Basılmamış yüksek lisans tezi. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Tokat.

Karagöz, Y. (2019). Bilimsel araştırma yöntemleri ve yayın etiği (2. Baskı). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Oktay, T. (2016). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1 (1)*, 71-131. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/297175>], Erişim tarihi: 05.12.2022.

Oktay, T. (2017). Zabıta ve ruhsat denetim hizmetleri. *Yerel hizmetler*. Ateş, H. (Ed), 195-213. İstanbul: Der Yayınları.

Öçal, E. U. (2016). *Mülki sınırlarda büyükşehir belediye örgütlenmesi: Ordu büyükşehir belediyesi*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Öner, S. ve Şahnagil, S. (2020). 6360 sayılı kanunun yönetsel sonuçlarına büyükşehir belediye meclis üyelerinin yaklaşımları: Balıkesir örneği. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13 (4)*, 648-664. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ohuibf/issue/57037/702314>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.

Sarıhan, N. Ö. (2019). *6360 sayılı yasa ile ortaya çıkan ölçek tartışmaları ekseninde beldeden dönüştürülen mahallelerde hizmet algısının farklı boyutlarıyla Trabzon örneğinde tartışılması*. Basılmamış doktora tezi. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

Şimşek, S. (2016). Belediye zabıta örgütünün örgütsel ve işlevsel gerekliliği üzerine bir inceleme. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6 (2)*, 387-406. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kusbd/issue/25163/265834>], Erişim Tarihi: 08.01.2023.

Tekel, A. (2016). Türkiye’de geçmişten günümüze değişen metropoliten alan yönetimi. *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*. Demirkaya, Y. (Ed.). s. 243-271. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı. [Çevrim-içi: <https://www.wald.org.tr/Uploads/Pages/Module/J5JJ3E44T3252RZ758LWXF1P12GH75.pdf>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.

Tekin, Ö. F. (2018). Türkiye’de büyükşehir yönetimi ve 6360 sayılı yasanın getirdiği değişim: Konya örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (55)*, 84-105. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/35683/397288>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.

Yalçın, A. Z. ve Gök, M. (2016). 6360 sayılı büyükşehir belediye yasasının büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali durumuna etkisi: Balıkesir ili örneği. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, İİBF 10. Yıl Özel Sayı*, 687-723. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/baunsobed/issue/50451/662466>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.

Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S. (2015). İl mülki sınırı büyükşehir belediye modelinin getirdiği yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 10 (2)*, 205-230. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/oguibf/issue/56485/785401>], Erişim tarihi: 28.10.2022.

Yılmaz, V. (2018). *6360 sayılı yasa ile oluşturulan yeni büyükşehir belediye modelinin uygulamadaki yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa ve Van büyükşehir belediyesi örnekleri*. Basılmamış doktora tezi. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.

Yüksel, C. (2016). Yerel yönetimlerde kaynak paylaşım sistemleri ve 6360 sayılı kanunla Türkiye’deki değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71 (3)*, 731-756. [Çevrim-içi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/23852/254100>], Erişim Tarihi: 07.12.2022.

## **Mevzuat**

6360 sayılı Kanun Genel Gereçesi, [Çevrim-içi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>], Erişim tarihi: 21.09.2021.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 21.09.2021.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>], Erişim tarihi: 21.09.2021.

Belediye Zabıta Yönetmeliği. <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11244&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>. (10/04/2021)



### **Bağlantılar**

[Çevrim-içi: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>], Erişim tarihi: 08.05.2021.

[Çevrim-içi: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>], Erişim tarihi: 21.09.2021.

[Çevrim-içi: [https://www.harita.gov.tr/images/urun/il\\_ilce\\_alanlari.pdf](https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf)], Erişim tarihi: 21.09.2021.

[Çevrim-içi: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>], Erişim tarihi: 21.09.2021.

[Çevrim-içi: <https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf>],

Erişim tarihi: 21.09.2021.

[Çevrim-içi: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>], Erişim tarihi: 21.09.2021

## **Extended Summary**

### **Municipal Police Service Sharing Analysis in Metropolitan Municipality Model: Ordu and Trabzon Cases**

There have been significant changes in service sharing between levels following the Law No 6360, the last local government regulation enacted in 2012. The Law has impacts on several services offered by municipalities. Implementation results of the Law No 6360 should be closely followed and documented to evaluate whether the Law has expected outcomes. By doing so, any improvement, if needed, should be conducted for better results. It is essential to analyze the effects of Law No 6360 on municipal police service areas, among others, for the following reasons. First, the municipal police service is a mandatory service offered by the municipalities. Second, the municipal police service area is one of the service areas directly affected by the regulation. Third, increase in the population who receive service due to the expansion of service delivery area of metropolitan cities.

The literature has several studies assessing the changes brought by Law No 6360 and analyzing impacts of those changes from various aspects. While some of them explain the implications of Law on changes in the management dimension of the metropolitan municipality (Eryiğit, 2018; Gül, Özgür ve Efe, 2017; Oktay, 2016; Gül, 2016; Tekel, 2016; Genç, 2016; Arıkboğa, 2013) others highlight the changes in fiscal dimension (Ü. Arıkboğa, 2018; Dağ ve Kılınç, 2017; Agun ve Güler, 2017; Ü. Arıkboğa, 2016; Yüksel, 2016; Yalçın ve Gök, 2016; Ü. Arıkboğa, 2015).

The literature is also rich in terms of research focusing on specific regions (Öner ve Şahnagil, 2020; Arslan ve Polat, 2019; Genç ve Tekçe, 2019; Bulut ve Dönmez, 2019; Çamdere ve Genç, 2018; Genç, Özerk ve Ülkü, 2018; Tekin, 2018). However, not only the number of studies considering the cases of Ordu ve Trabzon is limited, but their contents are also narrow (Yılmaz, 2018; Kalpaklıoğlu, 2017; Öçal, 2016; Atabeyoğlu, 2014; Sarıhan, 2019). In addition, studies whose case is either Ordu or Trabzon do not assess the direct impacts of Law No 6360 in the framework of service sharing. Literature has limited studies analyzing the impacts of Law No 6360 on municipal police service. (Akman ve Bayram, 2018; Oktay, 2017; Şimşek, 2016). Therefore, it is possible to state that no study in the literature has investigated the implementation results of Law No 6360 on municipal police services in the cases of Ordu and Trabzon metropolitan municipalities.

Based on the relevant literature, the central hypothesis of this paper is as follows. Law No 6360 has an impact on municipal service sharing between metropolitan municipalities and district municipalities. So, the sample in this research consists of two metropolitan municipalities, Ordu and Trabzon, and ten metropolitan district municipalities, five each belong to these cities with similar characteristics in terms of geographical structure, climatic conditions, road network, population, area, coastal and inland settlement conditions specific to Black Sea Region.

This research seeks answers to the following questions. What are the positive and negative implication results in service sharing in municipal police service between the metropolitan municipality and metropolitan district municipalities? What are the suggestions and possible solutions to deal with the problems between units in local governments?

This research conducted semi-structured interviews with senior officers. The group of senior officers included the head of the metropolitan municipality department, the branch manager of the metropolitan municipality, the mayor and deputy mayor, and department managers of the district. During the interviews, this research asked questions to senior managers about their perceptions of the implementation results of Law No 6360 on municipal police service sharing. Given their perceptions, this study followed a descriptive approach for reporting purposes.

This paper evaluated the implementation results of Law No 6360 based on semi-structured interviews with senior executives. This study conducted interviews with senior managers in Ordu and Trabzon metropolitan municipalities and senior managers in ten district municipalities located on the border of this province. This research determined district municipalities to interview according to specific criteria. These criteria are population, area, distance from the city center, political party, and coastal and inland areas. Since the basic logic of the metropolitan municipality model is to expand the provincial border and to provide services to the border districts, this paper considered the following criteria: the criteria of population, surface area, and distance to the city center as the priority. The political party criterion, the coastal part criterion, and the inland criterion were the secondary determining criteria.

The main findings suggest that the transformation from provincial municipality to metropolitan municipality meets the expectations in municipal police service sharing. Licensing, inspection, and service sharing to main arteries have been successfully conducted. However, service sharing relying on discrimination of main arteries and crossroads needs to be clarified in service delivery. Therefore, it is recommended that the service delivery should not be based on road type, and district municipalities should be responsible instead.